

FORO

◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2017

OBSERVATORIO DE  
DERECHO PÚBLICO  
IDP

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2017

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2018

## **Dirección del informe**

ELISEO AJA FERNÁNDEZ  
JAVIER GARCÍA ROCA  
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS  
LAURA DÍEZ BUESO

## **Autores del informe**

Lluís AGUILÓ LÚCIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eliseo AJA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Vicente ÁLVAREZ GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

Elviro ARANDA ÁLVAREZ, Catedrático (A) de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

María BALLESTER CARDELL, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears

José LuíS BERMEJO LATRE, Catedrático (A) de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Juan María BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

Roberto L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

Manuel CARRASCO DURÁN, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Marc CARRILLO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Francisco J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

Laura DÍEZ BUESO, Catedrática (A) de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

María Jesús GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Javier GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Alberto LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

María LÓPEZ MORENO DE CALA, Letrada de las Cortes Generales. Directora de Relaciones Internacionales del Senado

Francisco Javier LOSCOS, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

José Antonio MONTILLA MARTOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Andreu OLESTI RAYO, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona

Xavier PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Francesc PALLARÉS, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra

Amelia PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

Martín M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

M. Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática (A) de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Juan José RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos

Gerardo RUIZ-RICO RUIZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

José SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Joaquín TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

PRESENTACIÓN .....	9
--------------------	---

## I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2017 .....	13
<i>Eliseo Aja, Javier García Roca, José Antonio Montilla, Laura Díez</i>	

## II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional) .....	41
<i>José Martín y Pérez de Nanclares</i>	
El nuevo mapa de partidos. Efectos sobre el parlamentarismo de las Comunidades Autónomas .....	83
<i>Elviro Aranda Álvarez</i>	

## III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía.....	119
<i>Manuel Carrasco Durán</i>	
Aragón .....	131
<i>José Luis Bermejo Latre</i>	
Asturias.....	147
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias.....	157
<i>José Suay</i>	
Cantabria.....	169
<i>Luis Martín Rebollo</i>	
Castilla y León.....	179
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

Castilla-La Mancha .....	195
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	
Cataluña.....	205
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Comunitat Valenciana.....	221
<i>M<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez</i>	
Extremadura.....	233
<i>Vicente Álvarez García</i>	
Galicia.....	249
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares .....	259
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja.....	275
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid .....	283
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia.....	291
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra .....	299
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
País Vasco .....	309
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ceuta y Melilla.....	317
<i>Juan José Ruiz Ruiz, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz</i>	

#### IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Actividad legislativa del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas.....	331
<i>José Antonio Montilla Martos</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	341
<i>Marc Carrillo</i>	
La actividad de la Unión Europea.....	355
<i>Andreu Olesti Rayo</i>	

El Senado .....	363
<i>María López Moreno de Cala</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....	377
<i>María Jesús García Morales</i>	
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....	385
<i>Lluís Aguiló Lúcia</i>	
La administración local en el Estado autonómico 2017 .....	389
<i>Tomàs Font i Llovet</i>	
La financiación.....	399
<i>Jesús Ruiz-Huerta, Francisco Javier Loscos</i>	
Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....	413
<i>Xavier Padrós</i>	
Las elecciones catalanas del 21-D-2017 .....	425
<i>Francesc Pallarés</i>	

# PRESENTACIÓN

---

El presente *Informe Comunidades Autónomas* 2017 continúa la serie que desde 1989 elabora el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Como en los últimos 7 años, la publicación se realiza tras la celebración del Foro de las Autonomías en el Senado, donde expertos, profesores, altos funcionarios y políticos discuten la valoración general del año y los artículos monográficos. Este año el Foro se realizó el 14 de marzo, y fue posible, una vez más, gracias al apoyo del Senado y de la Fundación Manuel Gimenez Abad.

El primer tema monográfico se dedicó a la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. La conferencia corrió a cargo del doctor José Martín y Pérez de Nanclares, catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Salamanca y los comentarios correspondieron a José Pascual Marco, Director General de Integración y Coordinación de Asuntos generales de la Unión Europea, a María Ángeles Elorza Zubiría, Secretaria General de Acción Exterior del Gobierno Vasco e Idelfonso Socorro Quevedo, Viceconsejero de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias.

El segundo tema monográfico corrió a cargo del profesor Elviro Aranda, Catedrático A. de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III y fue seguida por las intervenciones de Pilar Blanco, Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Extremadura y de Rafael de la Sierra, Consejero de Presidencia y Justicia de Cantabria.

La clausura, siguiendo el criterio de invitar a un Presidente de Comunidad Autónoma que aporte un tema de reflexión, fue realizada por M.H.S. Ximo Puig, President de la Generalitat Valenciana, que disertó sobre Propuesta de reforma constitucional del Gobierno de la Generalitat.

Más allá de estos debates del Foro, el *Informe* contiene los estudios de derecho público sobre el transcurso del año en todas las Comunidades Autónomas, realizado por un profesor de la propia Comunidad y sobre los distintos sectores (legislación, jurisprudencia, financiación, relaciones de colaboración, etc.) del Estado en relación con las Comunidades Autónomas.

Las dos ponencias, expuestas por los profesores sobre un escrito hecho público 15 días antes, y comentadas por los políticos de las Comunidades autónomas citados, fueron discutidas por unos 150 asistentes, mayoritariamente profesores y altos funcionarios en materia autonómica, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.



El conjunto del Informe ha sido financiado por la mayoría de las Comunidades Autónomas, concretamente por las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Navarra y País Vasco. Un año más, el principal objetivo del *Informe Comunidades autónomas 2017* es ofrecer información, estudios y reflexiones para articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro sistema de organización territorial.

Eliseo Aja, Javier García Roca, José A. Montilla y Laura Díez  
Equipo de dirección del *Informe Comunidades Autónomas 2017*

I.  
**VALORACIÓN GENERAL**

# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2017

*Eliseo Aja (UB)*  
*Javier García Roca (UCM)*  
*José Antonio Montilla (UGR)*  
*y Laura Díez (UB)*  
*Catedráticos de Derecho Constitucional*

**Sumario:** 1.– Introducción: ideas generales. 2.– De un largo Gobierno en funciones a un Gobierno minoritario: parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico. 3.– Parlamentarización y estabilidad de los gobiernos autonómicos. 4.– Crisis económica, déficit autonómico y financiación de las CCAA. 5.– Unidad del mercado nacional y desregulación. 6.– Otras sentencias constitucionales: crecimiento de las bases estatales y restricción de las políticas sociales autonómicas; control más estricto del decreto-ley; Derecho civil foral y especial. 7.– La aplicación del artículo 155 CE y la suspensión del autogobierno: el interminable proceso secesionista en Cataluña. 8.– La Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico y la reforma constitucional.

## 1.– Introducción: ideas generales

La principal y nada agradable noticia de este año ha sido la aplicación en Cataluña del mecanismo extraordinario de intervención sobre los órganos de las CCAA previsto en el artículo 155 CE. Es la primera vez que se llega a esta grave situación de emergencia. Pero la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley del Referéndum de Autodeterminación y de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, situadas en un escenario plenamente ajeno a la Constitución, y la reiterada desobediencia de los dirigentes del proceso independentista a las decisiones del Tribunal Constitucional, constituían un grave atentado al interés general y un reiterado incumplimiento de las obligaciones constitucionales, supuesto de hecho habilitante para la aplicación de este control. La experiencia en la aplicación del acuerdo de intervención ha sido menos dramática de lo que podía haberse pensado. Pero mucho nos tememos que, tras su aplicación, las cosas sigan estando donde estaban: en un *impasse* entre el radicalismo de las posiciones independentistas y quienes se niegan en la práctica a iniciar reformas. Únicamente la voluntad de diálogo político y de acometer las reformas jurídicas necesarias –constitucionales y estatutarias entre ellas– puede arreglar este grave conflicto y devolver la integración social a España, pero previsiblemente no será ni sencillo ni rápido.

Sin embargo, esta situación anómala, un serio conflicto constitucional que llevará tiempo resolver, no puede monopolizar la información sobre el funcionamiento del Estado autonómico, aunque lo condicione en muchos extremos. Debemos hacer un esfuerzo en volver a la normalidad: al Estado de Derecho.

Tras un largo Gobierno en funciones en la XI Legislatura, hemos tenido desde 2016 un Gobierno minoritario con escasos apoyos en el Congreso de los Diputados y en situación débil, lo que continúa produciendo cierta parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico. Así no se han aprobado en 2017 los Presupuestos Generales del Estado para 2018, un indicio de problemas en la gobernabilidad. Hay varias instituciones (Defensor del Pueblo, RTVE) cuyos titulares no se han renovado. Son sólo una docena las leyes tramitadas y significativamente casi el doble los decretos-leyes emanados, y salvo en un caso todos fueron convalidados y nada más que tres tramitados como leyes. La Mesa del Congreso ha aceptado con frecuencia el veto gubernamental a las proposiciones de ley de los Grupos minoritarios, y se ha prorrogado con frecuencia el plazo de presentación de enmiendas de estas iniciativas; dos expedientes que permiten su bloqueo. Estos hechos no suponen buenas prácticas en el uso de las fuentes del Derecho ni en el funcionamiento del parlamentarismo.

Por el contrario, los Gobiernos y Parlamentos autonómicos han funcionado con cierta estabilidad institucional. Las CCAA parece que se están adaptando mejor a la nueva cultura política, propia de una “democracia consociativa o consensual” (de *consociational democracy* hablaba Lijphart), ya no sólo fundada en la alternancia y un modelo Westminster, según reclama la presencia de cuatro grandes partidos de ámbito estatal más los propios del sistema de partidos de cada Comunidad. Se han alcanzado pactos, acuerdos de investidura o gobiernos de coalición (Castilla-La Mancha) con distintas fórmulas, y se han aprobado los presupuestos en la inmensa mayoría de los casos. Incluso se ha producido la reforma de algún Reglamento parlamentario (Aragón). Los Gobiernos autonómicos con mayoría absoluta han desaparecido salvo en Galicia y Ceuta. Los sistemas de gobierno autonómicos se están parlamentarizando, restringiendo el antaño muy intenso liderazgo presidencial. El nuevo sistema de partidos ha interactuado con el sistema de gobierno.

En 2017 se ha recuperado el nivel del PIB previo a la crisis económica. Pero subsiste un elevado desempleo (16,55%) y una acusada temporalidad y precariedad en el empleo, pese a haber bajado la cifra que ha caído desde un 26%, así como un muy alto porcentaje de deuda pública (98,7%). Todo ello unido a unas políticas sociales débiles. No obstante, la economía ha crecido un 3,1%. Estado autonómico y Estado de bienestar están muy imbricados y los servicios públicos esenciales siguen sufriendo los efectos de la crisis. El modelo de financiación de las CCAA continúa sin revisarse, si bien tras la Conferencia de Presidentes, se creó una Comisión de expertos que ha elaborado un importante informe para la revisión del sistema, buscando acabar con los desequilibrios verticales, mejorar la corresponsabilidad fiscal, alcanzar una suficiencia financiera y organizar unos nuevos mecanismos de nivelación y compensación y al cabo de solidaridad entre las CCAA. Veremos a ver si la reforma de la financiación ocurre en 2018 y cuáles de estos objetivos se consiguen.

La Ley de Garantía de la Unidad del Mercado, que junto a esta finalidad de remoción de obstáculos auspiciaba otra desreguladora, ha recibido una declaración parcial de inconstitucionalidad en la STC 79/2017, de 22 de junio, en lo que atañe a la llamada licencia única. Aquí como en tantos otros temas se corrobora que es muy difícil resolver cuestiones de distribución de competencias con meras medidas de ingeniería constitucional en las leyes en vez de afrontar con racionalidad y decisión la reforma de la Constitución. Una cláusula constitucional sobre la unidad del mercado, expresa y detallada, es imprescindible.

El Tribunal Constitucional sigue dificultando que las CCAA hagan muchas de sus políticas sociales (SSTC 134 y 145/2017, respectivamente, de 16 de noviembre y 14 de diciembre sobre acceso a las prestaciones sanitarias), avalando un entendimiento muy amplio y material de las normas básicas del Estado, y alejando a las CCAA del ejercicio de sus competencias sobre servicios públicos esenciales. No estamos seguros de que sea la perspectiva correcta. Una jurisprudencia más matizada y medida debería ser posible. En el lado positivo, la STC 73/2017, de 8 de junio, sobre la amnistía fiscal, parece iniciar una línea de jurisprudencia más garantista y restrictiva del uso y abuso de los decretos-leyes, tal y como le han venido pidiendo al intérprete supremo de la Constitución la doctrina científica y numerosos Votos particulares de sus sentencias.

Por último, pero no en importancia, ha seguido habiendo este año propuestas de comisiones de expertos sobre la necesidad de la reforma constitucional cuya oportunidad técnica este Informe lleva años defendiendo. Se creó en diciembre una Comisión parlamentaria en el Congreso para la evaluación y modernización del Estado autonómico cuyos trabajos han comenzado a principios de 2018 con múltiples comparecencias, pero sus trabajos no parecen generar todavía transacciones y acuerdos y muchos Grupos parlamentarios aún no se han incorporado a la Comisión. También el *Consell* de la Generalidad de Valencia acaba de hacer una propuesta de reforma constitucional donde se insinúa la vía de una iniciativa de varias CCAA. La reforma constitucional no será rápida, no puede serlo por la compleja situación política que tenemos y la falta de compromisos, pero los acuerdos sólo se consiguen trabajando: también en las reformas constitucionales.

## **2.- De un largo Gobierno de la Nación en funciones a un Gobierno minoritario: parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico**

La pasada XI Legislatura se produjo una situación de *impasse* durante trescientos catorce días en los que ni siquiera pudo efectuarse una investidura de un Presidente. El Gobierno estuvo en funciones demasiado tiempo, provocando problemas de gobernabilidad. No se aprobó ninguna iniciativa legislativa con rango de ley, y surgió una discusión sobre el sometimiento del Gobierno al control parlamentario en esa peculiar situación. Una controversia que desembocó en la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional aún no resuelto.

Tras las elecciones generales de 2016, la XII Legislatura comenzó invistiendo al Presidente Sr. Rajoy. Pero el Grupo Parlamentario mayoritario, el Popular, tiene tan sólo 134 Diputados sobre un total de 350. No se produjo un verdadero acuerdo de legislatura ni un Gobierno de coalición, si bien el Grupo Parlamentario de Ciudadanos ha apoyado al Gobierno en diversas cuestiones y votó la investidura presidencial tras suscribirse un más restringido acuerdo de investidura que, no obstante, alberga ciento cincuenta medidas. Debe subrayarse esta seria dificultad para conformar mayorías parlamentarias en dos legislaturas seguidas debe subrayarse y esperamos no devenga un rasgo permanente de nuestro sistema de gobierno que dificulte la gobernabilidad. Desaparecida la alternancia en el Gobierno que facilitaba el bipartidismo, es inevitable una nueva cultura política favorable a los acuerdos parlamentarios dado un escenario con un tetrapartidismo de fuerzas de ámbito estatal, y diversas minorías con fuerte presencia en algunas CCAA, lo que crea un fragmentado escenario pluripartidista de representación. Existen siete Grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y nada menos que diecinueve Diputados en el Grupo Mixto. Como era previsible en este contexto, la posición gubernamental ha sido débil, por su precaria mayoría, y, en 2017, no pudieron ser aprobados los Presupuestos Generales del Estado para 2018 que fueron prorrogados, un clásico indicio de problemas en la gobernabilidad.

Igualmente, apenas se aprobaron leyes en 2017: doce leyes ordinarias y una ley orgánica sobre el jurado. Ha sido una actividad legislativa bastante anodina. La mayoría de ellas introducen leves modificaciones a la regulación anterior o incorporan el contenido de directivas o reglamentos europeos. En cualquier caso, pueden subrayarse por la relevancia de su contenido: la aprobación de la metodología para el señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, y algunas modificaciones en la regulación del Concierto Económico; así como la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, y la incorporación de algunas Directivas Europeas; o la Ley de Contratos del Sector Público que aunque se presenta como ley de transposición de dos directivas incorpora una muy extensa y detallada regulación de esta materia. Pero, en su conjunto, el período 2016-2017 es uno de los más pobres en producción legislativa.

Las renovaciones y reformas institucionales parecen detenidas. No ha podido nombrarse un nuevo Defensor del Pueblo y permanece al frente el Adjunto primero, pese a que el cese del titular se produjo el 6 de junio de 2017. La reforma de RTVE que trataba de devolver a la corporación a la neutralidad informativa y el consenso fue aprobada por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. La nueva Ley exigía que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor se arbitrara un concurso público para elegir a los diez miembros del consejo de administración con la participación de un comité de expertos designados por los Grupos parlamentarios que evacuase un informe a la comisión correspondiente; pero se preveía también que, en caso de no alcanzarse un acuerdo, la elección se llevará a cabo con el

procedimiento vigente. Pues bien, *aún no se ha aprobado* siquiera un reglamento de desarrollo.

Es también subrayable que la Mesa del Congreso haya aceptado en muchos casos el veto gubernamental a las proposiciones de distintos Grupos por motivos presupuestarios (artículo 134.6 CE) merced al acuerdo entre PP y Ciudadanos. Un debate a favor de una interpretación más estricta del alcance de ese veto se ha producido y está pendiente de solución un conflicto entre órganos constitucionales. Un proceso constitucional que ha revivido tras años de estar aletargado. Asimismo, son bastantes las proposiciones de ley de las minorías parlamentarias bloqueadas en su tramitación mediante el habitual expediente de prorrogar sucesivamente el plazo de enmiendas. Quizás el Reglamento del Congreso podría revisar estas malas prácticas de congelación de las iniciativas de las minorías regulando ambos supuestos de otra manera. No es razonable que una amplia mayoría tome en consideración una proposición de ley y la Mesa pueda, por una mayoría más estrecha, bloquear su tramitación, ampliando el trámite de presentación de enmiendas. Deberían existir límites a esta estrategia dilatoria. La reforma del Reglamento del Congreso para incorporar mejores prácticas es tan necesaria como la reforma de la Constitución y debería ser más sencilla de realizar, pues, entre otras razones, la Cámara tiene ya trabajos realizados por la Comisión de Reglamento en otras legislaturas.

Significativamente, el Gobierno aprobó, por el contrario, veintiún decretos-leyes en 2017, un poco menos del doble de las doce leyes aprobadas. No parece una proporción muy razonable que la legislación de urgencia casi duplique la ordinaria, pues no se corresponde con la lógica de un sistema parlamentario ni con la democracia representativa, pues es difícil de visualizar por la opinión pública este tipo de legislación ante la ausencia de participación de las minorías mediante enmiendas. Algunas de estas disposiciones gubernamentales con fuerza de ley se ocupan de cuestiones importantes, y con incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas en materias como son: consumo, servicios portuarios, alquiler social, activación del empleo, aguas, etc.

Todos estos veintiún decretos-leyes fueron convalidados, menos uno, el que se ocupa de la estiba o servicio portuario, si bien los dos últimos en número y fecha aún no habían sido convalidados al tiempo de redactarse estas líneas. La derogación de un decreto-ley por el rechazo a su convalidación es una situación prácticamente inédita; pues sólo se había producido en una ocasión desde 1978.

Únicamente tres decretos-leyes se tramitaron además como proyectos de ley. Ante el abuso de esta fuente, es conveniente recordar que muchos expertos sostienen que todos los decretos-leyes deberían tramitarse como leyes tras convalidarse y que esta posibilidad debería hacerse obligatoria –en vez de meramente facultativa– en una reforma constitucional o del Reglamento parlamentario. La experiencia del año permite pensar que la mayoría prefiere aprobar decretos-leyes y esperar que se convaliden en bloque a presentar proyectos de ley y arriesgarse a no poder rechazar las enmiendas de la oposición, asumiendo a su vez el riesgo de que el decreto-ley no sea convalidado y de produzca, por tanto, su derogación automática.

Esta parálisis legislativa, consecuencia de la precaria mayoría parlamentaria, pero también de la fragmentación de las fuerzas políticas, de la ideología independentista de algunos partidos nacionalistas que no facilita los acuerdos sobre el funcionamiento de los órganos constitucionales, y, sobre todo, de las tradicionales dificultades para alcanzar compromisos parlamentarios, ha tenido su correlato lógico en una parálisis también del impulso legislativo del Estado autonómico.

Las actuaciones del Estado más importantes en este terreno han sido la aplicación del mecanismo de control extraordinario e intervención estatal dispuesta en el artículo 155 CE a la Generalidad de Cataluña –que luego analizaremos– que fue autorizada por el Senado, de un lado, y, de otro, la aprobación de algunas modificaciones en el Concierto Económico con el País Vasco y la metodología del cupo para este quinquenio. Sin embargo, la reforma y actualización del sistema de financiación de las CCAA ha vuelto a ser paralizada, y los compromisos aún parecen lejanos, más aún si la cuestión se relaciona con la posible quita de la deuda pública en algunas CCAA muy endeudadas.

Tampoco parece haber avanzado suficientemente un pacto de Estado en materia de educación, que es imprescindible para afrontar las necesidades de formación de nuestros estudiantes, agravadas tras la experiencia del conflicto provocado por la llamada Ley Wert (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa, LOMCE) que no fue negociada y tuvo problemas en su aplicación por la pasividad o resistencia de algunas CCAA. Ha sido además declarada parcialmente inconstitucional en la STC 14/2018, de 20 de febrero, referida al uso del castellano como lengua vehicular en la enseñanza. Una cuestión que agrava el problema. El único dato positivo es que ha realizado trabajos una ponencia de estudio de un pacto educativo en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y una Subcomisión del Congreso de los Diputados, pero lamentablemente no se han alcanzado acuerdos.

### **3.– Parlamentarización y estabilidad de los Gobiernos autonómicos**

Al contrario que en el sistema de gobierno estatal, las CCAA parecen haber sido, en su mayor parte, más estables en el funcionamiento normal de sus instituciones, pese a los diversos problemas que ha habido. No ha habido una grave inestabilidad. Están acomodándose mejor al nuevo sistema de partidos y a la nueva cultura política que demanda una democracia fundada en los pactos, tal y como se narra en las respectivas crónicas de cada Comunidad. Hemos pasado de una fórmula de intenso liderazgo presidencial, a otra más parlamentaria, con mayor influencia de la Cámara, produciéndose una cierta mutación del sistema de gobierno. De este asunto se ocupa el estudio de Elviro Aranda, pero es preciso decir algo en esta valoración general.

Mencionemos algunos ejemplos de esta parlamentarización del modelo siguiendo la información que se detalla en cada una de las crónicas. En Andalucía, se ha consolidado el acuerdo entre el PSOE y Ciudadanos con la aprobación de los presupuestos y el compromiso sobre la reducción del impuesto de sucesio-



nes; se ha aprobado una iniciativa legislativa de un Grupo de la oposición; y, pese a las dificultades, ha terminado su tarea el grupo de trabajo para llevar a cabo la reforma de la Ley Electoral de Andalucía.

En Aragón, el Gobierno se ha visto obligado a suscribir pactos puntuales y multilaterales con una parte del resto de las fuerzas políticas, y si bien ha habido problemas y demoras en la aprobación del presupuesto, se ha desbloqueado la renovación de varias instituciones como son el Consejo Consultivo y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Sobre todo, destacaremos que se ha aprobado un nuevo Reglamento de las Cortes que incorpora importantes novedades mediante una propuesta conjunta de todos los Grupos. Quizás el Congreso de los Diputados podría aprender algo de esta sensata iniciativa de regeneración parlamentaria; las CCAA deberían ser laboratorios políticos que impulsen reformas a nivel estatal tras ensayarlas como algunos pensamos en 1978 al diseñarse el modelo.

Más inestable parece la situación en Asturias, con un Gobierno del PSOE en situación débil, donde no pudieron aprobarse los presupuestos y sobrevino la segunda prórroga de la legislatura. También la reforma de la ley electoral se pospuso de forma indefinida.

En las Islas Baleares, la Asamblea autonómica está muy fragmentada, circunstancia que conforma unas dinámicas y tensiones singulares. Encabeza el Gobierno el PSOE desde 2015 con el apoyo de otras tres fuerzas. Además, se produce una insularización de la vida política, con partidos –*MÉS per Menorca* y *Gent per Formentera*– que reclaman mejoras para las islas menores frente a Mallorca. Las fuerzas de izquierda nacionalista, con una peculiar forma de gobernar –con dos partidos en el Gobierno y otros dos fuera–, hacen un frente común no sólo en la dirección de la política autonómica, sino también en decisiones de política estatal

En Canarias, finalizó el Gobierno de coalición entre CC y PSOE, creado al inicio de la Legislatura, y se pasó a otro monocolor, exclusivamente formado por CC. El nuevo gobierno ha quedado en una situación de minoría nada confortable, no fructificando las negociaciones para suscribir un pacto de gobernabilidad con el PP. Pero, curiosamente, no se ha producido una situación de bloqueo en el Parlamento, generándose algunos acuerdos entre los Grupos, y aprobándose media docena de leyes y la propia Ley de Presupuestos.

Igualmente, la vida institucional de Cantabria ha trascendido este año sin mayores sobresaltos por más que en la vida política partidaria sí se hayan producido notables cambios. La estabilidad del Gobierno y la actividad de la Comunidad autónoma se han mantenido y el soporte parlamentario también. Las crisis de los partidos no se han traducido en crisis institucionales, y así p. ej. ha podido aprobarse la ley de presupuestos.

En Castilla-La Mancha, Podemos rompió el acuerdo de investidura al finalizar el año anterior y se descolgó del apoyo a los presupuestos de 2017, impidiendo su aprobación. Sin embargo, llegó a un acuerdo más tarde con el PSOE, que no sólo garantizaba su apoyo a los presupuestos sino también su entrada en el Gobierno con una vicepresidencia y una consejería. Es la primera vez que

Podemos entra a formar parte de un gobierno autonómico y el primer Gobierno de coalición en la región. La vida parlamentaria también se ha visto marcada por el funcionamiento del acuerdo entre Podemos y el PSOE, aprobándose los presupuestos, y luego algunas leyes, aunque otros proyectos de importancia (Gobierno y Consejo Consultivo, ley electoral, la reforma del propio Estatuto) quedarán pendientes al acabar el año. Pero, en definitiva, se advierte también cierta estabilidad.

Respecto de Castilla y León, se ha producido la retirada de Juan Vicente Herrera, el más veterano de los presidentes autonómicos, poniendo fin a un ciclo dominado por su estilo. El PP perdió su mayoría absoluta en 2015, pero el control ejercido sobre el Gobierno no le ha puesto en grandes aprietos, y Ciudadanos le ha prestado su apoyo en momentos delicados. Mediante acuerdos, se redujo la retribución de los miembros de los órganos de dirección de la Cámara, y de los cargos directivos de los Grupos Parlamentarios, y un incremento de la dieta que perciben los Procuradores sin dedicación exclusiva. También se presentó la nueva página web de las Cortes, un portal digital que permitirá a los ciudadanos participar y opinar sobre las iniciativas legislativas y contactar con sus representantes. Una buena iniciativa de parlamento abierto.

En la Comunidad Valenciana, la crónica correspondiente destaca que se han vislumbrado signos de recuperación económica, con una alta tasa de recuperación de empleo. Se ha producido la renovación del Acuerdo del Botánico entre el PSOE y *Compromís*, que les mantiene en el Gobierno con el apoyo de Podemos. También ha habido una alta producción normativa y algunas reivindicaciones ante el Gobierno central: financiación, corredor del Mediterráneo, etc. Se han aprobado los presupuestos para 2018 tras lograrse acuerdos entre dichas tres fuerzas. Ha habido una alta actividad parlamentaria y se ha modificado el voto telemático, reformando el Reglamento parlamentario y ampliando los supuestos en que se permite para bajas de larga duración.

La Asamblea de Extremadura ha aprobado siete leyes, y el Ejecutivo regional, pese a no contar con un acuerdo de legislatura, goza de una considerable estabilidad, que tiene como principal reparo no haber aprobado los presupuestos para 2018, circunstancia que viene repitiéndose año tras año desde el comienzo de la presente IX Legislatura a mediados de 2015. Se han aprobado algunos pactos regionales.

En Galicia, el Partido Popular sigue gobernando con una amplia mayoría absoluta, pese a que los gobiernos con mayoría absoluta han desaparecido prácticamente en el mapa autonómico salvo en Galicia y en Ceuta. El PP es hegemónico en esta Comunidad desde 2009, tras tres victorias electorales sucesivas; si bien el poder está más dividido a nivel local. Es una excepción a la regla general de parlamentos autonómicos más fragmentados. Ha habido estabilidad en las relaciones entre las dos fuerzas principales y las cuatro que tienen representación parlamentaria; y una razonable actividad legislativa. Los presupuestos para 2018 se han aprobado y recuperan el nivel de 2010.

Con el inicio del año, comenzaba prácticamente la XI Legislatura en el País Vasco, pues aunque las elecciones tuvieron lugar en septiembre, el nombramien-

to del *Lehendakari* se hizo en noviembre. La mayoría de los Departamentos mantienen continuidad. Pero la constitución de un Gobierno de coalición, PNV-PSOE, y la atribución de varias carteras al PSE, supuso cambios en los altos cargos. La actividad político-institucional ha sido escasa y se ha centrado en dos cuestiones además de la negociación de las transferencias pendientes: la Ponencia de autogobierno y la Ponencia de Memoria y convivencia. Habrá que seguir el recorrido de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía.

En la Comunidad de Madrid, se ha mantenido el pacto de investidura entre el PP y Ciudadanos y la situación de minoría del Gobierno en la Asamblea, pero en la realidad ha sido un año marcado por las investigaciones judiciales en los casos de corrupción tras el ingreso en prisión provisional del antiguo Presidente de la región y diversas dimisiones de cargos. Se han aprobado los presupuestos para 2018 y se presentó una moción de censura por Podemos que no prosperó. Tampoco se aprobó la reforma del voto telemático, como en alguna otra Comunidad, porque los Grupos que no la votaron auspician una reforma más amplia del Reglamento; y se mantiene congelada la reforma del sistema electoral a favor de una representación proporcional personalizada –de origen alemán– que se ha debatido durante tiempo.

Tras cinco legislaturas en Rioja de intenso liderazgo presidencial de Pedro Sanz, y mayoría absoluta del PP, ha renacido la actividad parlamentaria: Leyes aprobadas por todos los Grupos, proposiciones de ley de la oposición, enmiendas en presupuestos, etc. Tan es así que ahora se discute sobre las insuficiencias de un Parlamento no profesionalizado.

No podemos, por nuestra limitación de espacio, completar con exhaustividad este panorama, una vez que queda corroborada la tesis que se expone al principio: parlamentarización del sistema de gobierno, y funcionamiento estable de las instituciones en casi todas las Comunidades Autónomas mediante distintas fórmulas de acuerdo entre los partidos, por más que no exento de problemas. El intenso liderazgo presidencial en los sistemas autonómicos se ha sustituido por un funcionamiento más parlamentario del modelo en cuanto propicio al compromiso. También aparecen algunas novedades en la regeneración democrática de las instituciones y de adaptación al nuevo sistema de partidos: gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura, incremento de las proposiciones de ley aprobadas y presentadas por los Grupos parlamentarios, reformas de Reglamentos parlamentarios que incluyen medidas de participación ciudadana, introducción de reformas encaminadas a un parlamento abierto, pactos regionales, etc.

#### **4.– Crisis económica, déficit autonómico y financiación de las CCAA**

##### *4.1.– Crisis económica, Estado de bienestar y servicios públicos a cargo del Estado autonómico*

En 2017 se ha recuperado el nivel del PIB previo a la crisis económica y financiera. Pero subsiste un elevado desempleo (ha bajado a un 16,5% que entraña nada menos que 3.776.700 personas) y un altísimo porcentaje de deuda pública: es todavía casi todo un PIB (98,7%).

Estado autonómico y Estado de bienestar están profundamente imbricados, ambos siguen sufriendo seriamente el impacto de la crisis: los servicios públicos aún no se han recuperado y las CCAA están saliendo de la situación de manera diferente, según venimos advirtiendo en los últimos Informes. No en balde, la mayor parte del gasto de las CCAA se invierte en tres servicios públicos esenciales: sanidad, educación y servicios sociales. Queda en manos estatales sólo la Seguridad Social. Pero estamos financiando con deuda pública buena parte de nuestros servicios públicos y no sólo con ingresos fiscales.

Bien es verdad que ha habido este año una tasa de crecimiento del 3,1% por encima de la media de la Unión y que deben por ello subir los ingresos fiscales. Si bien, en sentido contrario, se está acabando la política de facilitación monetaria –*quantitative easing*– del Banco Central Europeo comprando deuda pública. Mas la incertidumbre en Cataluña ha dañado las expectativas económicas, el crecimiento y las inversiones, así p. ej. la inestabilidad inherente al “*procés*” puede no haber ayudado a que Barcelona fuera elegida sede de la Agencia Europea del Medicamento. Mas es cierto que sigue creciendo la demanda exterior y el consumo.

#### *4.2.– La revisión del modelo de financiación autonómica: el Informe de la Comisión de expertos: el desequilibrio vertical entre administraciones*

La suficiencia de recursos para nuestro Estado social es, en definitiva, un problema. Todas las CCAA tienen déficit, se están generando importantes desigualdades territoriales, y han sufrido una fuerte caída en ingresos, viendo limitadas su recurso al endeudamiento por la realidad del mercado y, sobre todo, por la regla europea y constitucional de estabilidad y presupuestaria y freno constitucional al endeudamiento. El principal instrumento de autonomía financiera es el IRPF, pero se ha visto elevado el impuesto en la parte estatal durante la crisis además de los tramos autonómicos o desaparecido bonificaciones. Igualmente, las dos subidas del IVA en 2010 y 2012 y varias subidas de impuestos especiales se descontaron de la financiación autonómica. En suma, por todas estas y otras razones, existe un desequilibrio vertical que requiere de una redistribución de los ingresos entre las administraciones, según ha argumentado, entre otros, Alain Cuenca, miembro de la Comisión que ha hecho este año un Informe sobre la financiación.

Sin embargo, a pesar del compromiso asumido en 2009 para revisar el sistema de financiación, han pasado ya tres años desde la finalización del plazo, sin que su revisión se haya producido. Un asunto grave, pues existe descontento sobre el modelo. Mientras tanto ha habido diversas propuestas por parte de especialistas e instituciones económicas. La Conferencia de Presidentes acordó en enero de 2017 comprometerse en la reforma del sistema. Implementando este acuerdo, el Gobierno nombró una Comisión de expertos compuesta por veintidós miembros –dieciséis a propuestas de las CCAA y cinco del Gobierno– para que redactara un estudio en seis meses. Cataluña no se integró en la Comisión con propuestas, pese a ser la Comunidad que había impulsado las reformas anteriores y a su peso porcentual en el PIB.

En este contexto difícil y arrancando de las ideas de desequilibrio vertical y corresponsabilidad fiscal, se ha aprobado el “*Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*” de julio de 2017.<sup>1</sup> Un denso, extenso y razonado documento, que incluye un diagnóstico del sistema y de sus deficiencias, auspicia la revisión del modelo de 2009 que debió actualizarse en 2014, y que ha sido analizado en el estudio sobre financiación de Jesús Ruiz Huerta y Javier Loscos.

Simplemente, diremos aquí que se plantea la necesidad de limitar el desequilibrio vertical y de garantizar un principio de suficiencia en la prestación de los servicios. Se sugiere una cierta armonización que impida que se siga actuando con la lógica de una competencia a la baja por algunas CCAA, como ha sucedido con el impuesto de sucesiones y donaciones y el de patrimonio. También que las CCAA puedan participar en la determinación de los tipos de la imposición indirecta y en los ingresos obtenidos. Las CCAA deben incrementar sus propios tributos, el problema es que las de menor renta por habitante requerirían mayores incrementos porcentuales. Mejorar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA demanda actuar en varios frentes en vez de simplemente reclamar mayores recursos al Gobierno central, quien ha reaccionado ejerciendo un poder demasiado discrecional –y escasamente estable– como ilustra el uso del Fondo de Liquidez Autonómica. Podría también pensarse en ceder más capacidad normativa, así en IRPF donde ya es un 50%, pero la Comisión de expertos no lo sugiere sino una rebaja de esa capacidad en este impuesto; por el contrario, sí ha sugerido que las CCAA puedan elevar su parte del IVA y el resto de los impuestos indirectos, lo que demandará el uso de unas potestades de coordinación. Insistiremos en que recomiendan guardar el equilibrio entre suficiencia financiera y potestades fiscales y no vaciar por ello determinados tributos como es el caso de sucesiones y donaciones en varias CCAA ni dudar de su oportunidad.

El Informe también sugiere la creación de una institución dedicada al estudio de las necesidades de las CCAA y a los mecanismos de nivelación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y pasar del sistema actual a otro con sólo dos fondos. Primero, el Fondo Básico de Financiación, formado con la recaudación de los tramos autonómicos del IVA y los Impuestos Especiales y con un porcentaje de los impuestos cedidos, para que se distribuya conforme a la población ajustada regional. Segundo, un Fondo de Nivelación Vertical que se nutra de recursos del Estado y que se repartiría entre las CCAA para reducir la desigualdad entre habitante ajustado que pudiera persistir tras el reparto del primer Fondo. El Informe parece asumir el principio de ordinalidad para prevenir distorsiones consecuencia de la nivelación, una idea que ya estaba en el Estatuto de Cataluña. Asimismo, se plantea la necesidad de que las Comunidades Forales participen en este sistema de nivelación. Se aborda, finalmente, el endeudamiento de las CCAA, un problema que persiste y exige un tratamiento propio.

---

1. [http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe\\_final\\_Comisión\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf)

No obstante, subsisten las dificultades políticas para poner en marcha la reforma de la financiación en el marco de la actual crisis institucional en que se encuentra España.

## 5.– Unidad del mercado nacional y desregulación

Debe traerse a colación, la importante SSTC 79/2017, de 22 de junio, referida a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad del Mercado (LGUM), impugnada por el Parlamento de Cataluña. Son complementarias las SSTC 110/2017 y 111/2017, ambas de 5 de octubre, a instancias del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía. La Ley fue recurrida, entre otras razones, por su finalidad desreguladora y vaciadora de las competencias autonómicas; alguna enmienda a la totalidad ya advirtió que el proyecto conducía a la desregulación y lo mismo hicieron diversos expertos. Esta sentencia ha sido reseñada en la crónica de Marc Carrillo.

En efecto, la Ley expande el contenido de la libertad de establecimiento y limita las regulaciones públicas que afectan al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas; se las somete a un juicio de proporcionalidad que va más allá de las situaciones donde existe un obstáculo a esas libertades. Acaban por unificarse dos cosas distintas, fragmentación del mercado, de un lado, y calidad y intensidad de la regulación, de otro. Intenta impedirse la “sobreregulación” y prohibir las regulaciones innecesarias. Pero es un juicio nada sencillo.

La STC 79/2017 examina el concepto de unidad de mercado, que la Constitución no explicita en una norma expresa y fue deducido por el Tribunal Constitucional del artículo 2 CE y de otros preceptos. Se admite que los rasgos del mercado único no quedan precisados en la Constitución, y dependen de los mecanismos que los regulen y de la voluntad política del Estado.

Estimamos que una solución más estable, bilateral y equilibrada, podría ser objeto de una reforma constitucional recogiendo una regla sobre la unidad del mercado y no sólo un principio. Es cierto es que nuestra plural y compleja organización territorial dificulta la adopción de soluciones, pero otro tanto ocurre en otros países federales o cuasi federales y estos problemas no se resuelven unilateralmente en ellos. Existen, en definitiva, problemas en la unidad del mercado en España y en toda la Unión. No es casual que la Unión Europea aprobara la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, llamada directiva Bolkenstein. Se ha incorporado a España con dificultades mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (llamada “ley paraguas”), la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“ley ómnibus”), diversas leyes sectoriales autonómicas, y, más tarde, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, unas leyes encaminadas a eliminar barreras administrativas.

Las garantías estructurales de esta unidad –dice el Tribunal– constituyen un límite directo frente a la diversidad de regulaciones y suponen una reserva



material de competencias al Estado dentro del artículo 149.1 CE en sus apartados 6, 7, 8 y 9, para garantizar una igualdad mínima en los derechos fundamentales, en especial, la libertad de empresa. Junto a ellas existen otras garantías dinámicas que permiten al Estado intervenir cuando las primeras se revelen insuficientes (artículo 149.1 apartados 1 y 13). A través de este título horizontal ex artículo 149.1.13 CE, el Estado puede llegar a condicionar las acciones de las CCAA. La sentencia reconoce que el grado de unidad o de fragmentación necesario en el mercado español no depende de una interpretación jurídica sino de una decisión política del legislador estatal.

Se admite pues que la LGUM supone un control más incisivo de las leyes autonómicas e impulsa regulaciones menos restrictivas de la libertad de empresa y establecimiento en la línea de la recomendación de la Comisión Nacional de la Competencia. El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de este nuevo entendimiento de máximos, admitiendo que se trata de una libre opción de política legislativa sobre las libertades de circulación y establecimiento, amparada en el marco de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE para la ordenación general de la economía; una norma básica respecto de las leyes autonómicas. La sentencia STC 79/2017 considera que la restricción de las autorizaciones autonómicas, como modalidad de intervención administrativa, es una opción legítima del legislador.

No obstante, como conclusión principal, se declara la inconstitucionalidad de dos instrumentos para hacer efectivo el principio de eficacia en todo el territorio nacional de ciertas actuaciones administrativas, la llamada licencia única. En primer lugar, la atribución a cualquier operador económico legalmente establecido en España del derecho a ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional, cumpliendo los requisitos de acceso en el lugar de origen con independencia de las razones de la norma del lugar de destino. En segundo, la extensión a todo el territorio nacional de la eficacia de las autorizaciones y declaraciones responsables realizadas ante las autoridades de origen: un reconocimiento automático cuyas condiciones no podían ser revisadas en destino. Ambas medidas –se dice– exceden de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE y vulneran el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, pues además permitirían que distintas empresas operasen en un mismo lugar bajo distintas regulaciones en función de su lugar de procedencia.

El Tribunal Constitucional asimismo sostiene que la constitucionalidad del reconocimiento mutuo entre CCAA, condicionado a la equivalencia del nivel de protección dependerá de que exista una regulación armonizada de la Unión, una legislación estatal y la presencia de un estándar equivalentes entre las leyes autonómicas.

Por último, se declara inconstitucional y nula la potestad de decidir la suspensión automática de los actos y disposiciones autonómicas que fue atribuida a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en aras a garantizar la unidad del mercado, pues la autonomía política de las CCAA –se dice– no se compeadece con estos controles administrativos.

Las inconstitucionalidades declaradas de la LGUM revelan lo difícil que es subsanar en una norma de rango legal, cuando no existen previsiones constitucionales expresas, las lagunas y deficiencias en el funcionamiento de la unidad del mercado, al chocar con las competencias reguladoras de las CCAA reconocidas en la Constitución y los Estatutos y sus garantías constitucionales (véase María Fraile sobre la revisión de las políticas sociales autonómicas). No siempre basta con la ingeniería constitucional como alternativa a la reforma constitucional. Una muestra más.

La sentencia, claro está, mantiene la incógnita sobre la utilidad o eficacia del proceso especial previsto en la Ley para la garantía de la unidad del mercado (Ignacio García Vitoria). Sendos Informes publicados por el Consejo para la Unidad del Mercado, de 27 de enero de 2015 y de 22 de febrero de 2017, recogen un listado de acuerdos sobre leyes autonómicas adoptados en las Comisiones Bilaterales de cooperación del artículo 33.2 LOTC. El segundo completa la información respecto del primero, pues el proceso especial no se había usado en 2015, y, en cambio, se habían interpuesto 21 recursos en 2017, si bien las dos primeras sentencias de la Audiencia Nacional fueron desestimatorias.

## **6.— Otras sentencias constitucionales: crecimiento de las bases estatales y restricción de las políticas sociales autonómicas; control más estricto del decreto-ley; Derecho civil foral y especial**

### *6.1.— La expansión de las normas básicas, su entendimiento material y la restricción de las políticas sociales autonómicas*

Respecto de la jurisprudencia constitucional sobre controversias competenciales se mantiene por el Tribunal Constitucional su excesiva deferencia, en la mayor parte de las materias competenciales, hacia la mala práctica que comporta un entendimiento muy amplio de lo básico por el Estado, y un correlativo control de constitucionalidad muy intenso de las leyes autonómicas de desarrollo. Nada de esto es lógico. Una jurisprudencia que particularmente afecta, desde que empezó la Gran Recesión, a la posibilidad de establecer políticas sociales autonómicas que palien los estragos provocados por los recortes en servicios públicos, y que se están viendo cercenadas, sentencia a sentencia, sin que sea sencillo advertir las razones de la falta de sensibilidad social de esta jurisprudencia centralizadora. Así lo advierten, incluso, los votos particulares a estas sentencias.

Recordemos que la aprobación de las bases estatales se proyecta sobre las competencias compartidas entre el Estado y las CCAA. La jurisprudencia constitucional lleva décadas sosteniendo que no deben ser reglamentistas, pues deben permitir un lícito desarrollo por las CCAA, sin vaciar sus competencias constitucionales y estatutarias. No obstante, el Tribunal Constitucional ha mantenido en paralelo un concepto material de bases, propio de su primera jurisprudencia, que fue completado desde 1988 por otro concepto formal que, sin embargo, no llevó a abandonar el primero. Un resultado algo contradictorio y cada vez más problemático. Es paradójico que esta noción material de bases,



aquello que debe ser común y uniforme en cada materia en todo el Estado, que fue pensada para permitir la puesta en marcha de las nuevas competencias autonómicas, permitiendo inferirlas de las normas vigentes sin esperar a la aprobación de leyes por el Estado, se ha convertido con el tiempo en su principal amenaza, vaciando en muchos extremos el ejercicio del autogobierno. La jurisprudencia se ha alejado de su fin.

Así podríamos recoger un largo elenco de sentencias constitucionales que han ido impidiendo a las CCAA ayudar a sus ciudadanos durante la Gran Recesión elaborando políticas sociales al amparo de sus competencias. Una línea centralizadora de jurisprudencia que llevamos varios Informes revisando. Destacaremos este año la STC 134/2017, de 16 de noviembre, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El objeto del conflicto de competencia es un intento autonómico de limitar los efectos del decreto-ley estatal que desde 2012 priva de universalidad a la asistencia sanitaria, y, en particular, a los extranjeros en situación irregular. La disposición autonómica amplía los beneficiarios respecto de la normativa básica estatal con cargo a sus propios presupuestos. Parece razonable creer que las bases estatales en materia de sanidad pueden ser completadas –es así en otras materias como medio ambiente– con normas autonómicas más protectoras y sufragadas a sus propias expensas, que no necesariamente deben percibirse como un desafío. Sin embargo, la sentencia que reseñamos rechaza que la Comunidad pueda ampliar el ámbito subjetivo de los beneficiarios cuando se había permitido la ampliación del ámbito objetivo. Se dice que las bases estatales permiten una cartera autonómica de servicios complementarios, pero, por el contrario, la regulación de los sujetos tiene una vocación de exhaustividad, agotando la legislación estatal el espacio normativo.

Sendos Votos particulares discrepan razonadamente de la mayoría como viene ocurriendo desde hace tiempo en todas estas sentencias sobre derechos sociales y políticas autonómicas. En ellos se reclama el retorno al “sentido natural” de las bases como mínimo común normativo. En uno de los Votos particulares se recuerda que la necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando un nivel mínimo homogéneo de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera, siempre y cuando, con ello, no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad.

La misma doctrina mayoritaria se reitera en STC 145/2017, de 14 de diciembre, que estimó inconstitucional el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de la Generalidad de Valencia por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana.

La perplejidad surge precisamente al suscitarse la pregunta, por qué unas normas básicas estatales en competencias compartidas agotan una y otra vez todo el espacio normativo. ¿Dónde está la justificación de que desaparezca la compartición? ¿Es éste el espacio natural de las bases en la Constitución? O, por el contrario, tales usos se alejan de la finalidad que permitió al intérprete supremo de la Constitución crear la idea material de las bases, para garantizar

el autogobierno al inicio del desarrollo constitucional. ¿Qué sentido tiene que las CCAA no puedan usar sus competencias sobre servicios públicos esenciales para dotar de efectividad la cláusula constitucional sobre el Estado social? ¿Permite la invocación por el Estado del freno constitucional al endeudamiento y el equilibrio presupuestario, desbarbolar automáticamente este sistema de compartición competencial sin necesidad de mayores razones pormenorizadas? O ambos tipos de reglas deberían cohererse con una interpretación sistemática desprovista de automatismos.

No obstante, pese a esta doctrina, las crónicas por CCAA de este Informe siguen dando noticia de la adopción de diversas iniciativas y políticas sociales: rentas mínimas de inserción social, bonificaciones en las tasas académicas, medidas respecto de desahucios, que tienen el riesgo de ser declaradas contrarias a la Constitución en virtud de esta doctrina de las bases.

### 6.2.– *Un acertado control más intenso de los decretos-leyes estatales*

En sentido contrario, deben considerarse positivos los cambios que se están empezando a producir producido en el control por el Tribunal Constitucional de los decretos-leyes en favor de una jurisprudencia más garantista y revisora de la legislación de urgencia. Un cambio de posición jurisprudencial, que ha sido reiteradamente pedido en diversos trabajos por la doctrina científica y en varios votos particulares de Magistrados constitucionales, para impedir ciertos abusos en el recurso a los decretos-leyes. Una mala práctica sostenida por muchos gobiernos durante años. Si efectivamente este giro de la jurisprudencia del intérprete supremo de la Constitución culmina merecería ser aplaudido. Pero es pronto para estar seguros.

Mencionemos la STC 73/2017, de 8 de junio, referida a la llamada amnistía fiscal. Se estimó inconstitucional y nula la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, sobre medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, si bien no se autorizó la revisión de las situaciones tributarias firmes producidas a su amparo por exigencia del principio de seguridad jurídica. La medida prevista en esa disposición adicional afectaba a la esencia del deber constitucional tributario (artículo 31 CE), y alteró sustancialmente el reparto de la carga tributaria y es por ello evidente que no podía introducirse en el ordenamiento jurídico mediante el instrumento normativo excepcional previsto en el artículo 86.1 CE. La sentencia reprocha al Gobierno su abdicación de la obligación constitucional de hacer efectivo el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos cuando adopta medidas que, en lugar de servir a la lucha contra el fraude fiscal, se aprovechan del mismo para obtener unos ingresos en un escenario de crisis económica. El objetivo de recaudación no es suficiente si quiebra la justicia, se concluyó

### 6.3.– *¿El futuro control de los decretos-leyes autonómicos?*

La jurisprudencia que emana de esta STC 73/2017 debería tener impacto en el ámbito de los decretos-leyes de las CCAA. Unas disposiciones con fuerza de

ley que se han ido incorporando a los Estatutos de Autonomía y ejerciéndose cada vez más.

De hecho, ya la STC 93/2015, de 14 de mayo, había reconocido que esta legislación gubernamental de urgencia tiene todavía menos sentido en el ámbito autonómico, porque es más sencillo aprobar una ley de un modo más rápido, dado el carácter unicameral de las Asambleas legislativas, así como su más reducido tamaño y la menor actividad parlamentaria en comparación con las Cortes Generales.

Una ocasión ha estado a punto de permitir aplicar la nueva doctrina este año, pero finalmente no ha sido así. La mencionada STC 145/2017, de 14 de diciembre, estimó inconstitucional el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de la Generalidad de Valencia por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana. La disposición se impugnó por el Gobierno de la Nación aduciendo dos tipos de vicios de inconstitucionalidad: la indebida utilización del decreto-ley y una vulneración competencial por transgredir las bases estatales en materia de sanidad. El Tribunal Constitucional se plantea si la doctrina establecida en la ya citada STC 134/2017, que se ocupa de un caso similar respecto del País Vasco, conlleva la invalidez de la norma impugnada por ser contraria al orden de competencias y viene a concluir que sí. Habrá que esperar.

#### *6.4.– Derecho Civil Foral y Especial*

Debe asimismo destacarse la STC 133/2017, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad de 2007 contra varios artículos de la Ley de Derecho Civil de Galicia. La sentencia analiza las competencias autonómicas y declara inconstitucionales y nulos los títulos relativo a la adopción y a la autotutela; dos instituciones que carecían de antecedentes en el Derecho Civil gallego. Parece haber un freno en la doctrina constitucional al habitual entendimiento expansivo de esta competencia. No obstante, la sentencia alberga dos importantes Votos particulares. El Tribunal establece que su pronunciamiento no afectará a las adopciones que sean firmes en la fecha de publicación de esta Sentencia, pues el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), aconseja limitar los efectos de esta resolución a aquellos procesos de adopción que se encuentren en curso, además de a los que se inicien con posterioridad a dicha publicación. Sorprende el largo retraso del Tribunal Constitucional al dictarse la sentencia nada menos que diez años después de presentarse el recurso. Un retraso cada vez más difícil de justificar después de reformarse el recurso de amparo en 2007 para objetivarlo y permitir al intérprete supremo concentrarse en labores con trascendencia general.

## 7.– La aplicación del artículo 155 CE y la suspensión del autogobierno: el interminable proceso secesionista en Cataluña

### 7.1.– *El fallido proceso a la independencia*

Es la noticia del año: la tremenda incertidumbre jurídica, tensión política y ruptura de la convivencia pacífica en Cataluña. Pero no queremos que monopolice la reseña del funcionamiento normal del resto del Estado autonómico y por eso se aborda al final de esta valoración general. Mucho nos tememos que tendremos que habituarnos durante un tiempo a esta situación anómala y bicéfala. Los concretos episodios de este relato están resumidos en la crónica de Cataluña.

El resultado del llamado “proceso” secesionista puede calificarse como un intento de “destrucción de la Constitución” –en los términos clásicos de Schmitt–, es decir, de supresión de la Constitución y del poder constituyente para sustituirlos por otros, así como también del Estatuto de Autonomía. El Parlamento y el Gobierno de Cataluña se situaron fuera de la legalidad, desafiando las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Una intenciona revolucionaria no exenta de apoyo en las calles. Algunos miembros del Gobierno catalán y otros dirigentes políticos se encuentran en prisión provisional, pendientes del enjuiciamiento de serias responsabilidades penales, y otros, comenzando por el Presidente de la Generalidad, han huido al extranjero para evitar tales responsabilidades.

Se ha producido la primera aplicación del instrumento constitucional previsto en el artículo 155 CE. Un control extraordinario y político sobre los órganos de las Comunidades Autónomas ante una grave amenaza al interés general y serios incumplimientos de las obligaciones constitucionales, una vez que no han bastado con los controles ordinarios y jurisdiccionales dispuestos en el artículo 153 CE. En especial, no ha sido suficiente, ante la resistencia de las autoridades catalanas, con la decidida y reiterada actuación del Tribunal Constitucional frente a las numerosas leyes, disposiciones y resoluciones que se han impugnado, a menudo por la vía del Título V de la LOTC y el artículo 161.2 CE, así como los casos en que se le ha pedido que dicte la suspensión u otras medidas cautelares, y que active el nuevo incidente de ejecución de sentencias.

Una síntesis final del proceso permite reconocer tres hechos: este intento de secesión al margen de las leyes no ha permitido proclamar realmente la República ni la independencia de Cataluña ni vencer en las elecciones autonómicas con una mayoría clara. Como daños colaterales, se ha empobrecido la Comunidad (traslado de empresas, bajada del turismo, parálisis gubernamental, bloqueo administrativo, impacto en los precios de la vivienda...), así como se ha fragmentado la sociedad catalana en dos mitades. Asistimos a una vía sin salida posible, que debería marcar un punto de inflexión y permitir la vuelta al Estado de Derecho. No obstante, tampoco creemos que la intervención administrativa, al amparo del artículo 155 CE y las actuaciones de los tribunales vayan a bastar para resolver este largo y serio conflicto: es preciso volver a la política.

El *Parlament*, en un Pleno constituido sin las debidas garantías por el procedimiento de lectura única y sin permitir enmiendas, aprobó una Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, invocando la “legislación y jurisprudencia internacionales y los principios de soberanía popular...”, y aduciendo el mandato democrático surgido de las elecciones de 27 de septiembre de 2015. La Ley fue impugnada por el Gobierno y suspendida por el Tribunal Constitucional. En todo el procedimiento del referéndum, incumpliendo las resoluciones judiciales que lo impedían, hubo una manifiesta presencia de irregularidades y ausencia de las garantías electorales habituales en los estándares españoles y europeos, particularmente la falta de un censo regular y de garantías en la votación, el escrutinio y la revisión. Una declaración institucional del Presidente de la Generalidad de 9 de junio anunció la pregunta del referéndum: “Queréis que Cataluña sea un Estado independiente en forma de República”. Pese a la oposición del Gobierno de la Nación, el 1 de octubre abrieron la mayoría de los colegios electorales creados en la Ley y, en muchos de ellos, se votó, pero sin unas mínimas garantías electorales, pues los electores podían votar en cualquier colegio electoral que estuviera abierto. Los *Mossos d'Esquadra* adoptaron una posición poco activa en el cumplimiento de los mandatos judiciales para evitar el referéndum ilegal y, ante esta situación, las fuerzas del orden público del Estado actuaron para impedir la votación. En algunos casos, las situaciones de tensión desembocaron en actuaciones policiales con uso de la fuerza desproporcionada, que tuvieron repercusión en la prensa internacional.

El resultado del referéndum carece de valor jurídico alguno no sólo por la prohibición judicial sino por las condiciones de ausencia de garantías en que se desarrolló, y la imposibilidad de revisar el escrutinio general. Según el Gobierno de Cataluña, la participación fue de un 43%, de manera que se produjo una muy elevada abstención. Se computaron, según estas mismas fuentes informales, 90,2% síes, 7,8% noes, y un 2% en blanco. Suponen algo más de dos millones de votos a favor de la independencia una cifra nada desdeñable cuya importancia debe valorarse.

Poco después, la STC 114/2017, de 17 de octubre, declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Referéndum de Autodeterminación en virtud de múltiples vicios, reprochando al *Parlament* haber querido cancelar la vigencia de la Constitución del Estatuto y del Estado de Derecho. No en balde, se aprobó tras una reforma del Reglamento de la Cámara censurada por el Consejo de Garantías Estatutarias y los propios Letrados del Parlamento Catalán. Deben asimismo tenerse en cuenta la STC 121/2017, de 31 de octubre, que declaró inconstitucional un decreto sobre normas complementarias para la celebración del referéndum; y la STC 122/2017, del mismo día, que estimó la impugnación del decreto de convocatoria del referéndum de autodeterminación y declaró su nulidad.

El segundo episodio de la intentona en favor de la independencia fue la Ley 20/2017, de 8 de octubre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. En dicha Ley, se declara la República en ejercicio del poder soberano del pueblo de Cataluña, y se organiza un sistema institucional, desentendido de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, de forma transitoria hasta la aprobación de una Constitución catalana. Una ruptura con todas las fuentes del

Derecho en cuanto la Constitución y el Estatuto se declaraban subordinados a esta Ley y aplicables sólo en lo medida en que no la contradijeran. Obviamente, esta ley autonómica fue impugnada ante el Tribunal Constitucional y suspendida. Más tarde fue declarada inconstitucional y nula en la STC 124/2017, de 8 de noviembre. El Tribunal afirmó: “Se trata de una pretensión de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sin embargo la vinculan, situándose así en una resuelta posición de ajenidad respecto al ordenamiento constitucional vigente” (FJ 1º).

El Jefe del Estado formuló una declaración solemne el 3 de octubre, centrada en reafirmar la unidad de España y reprochando estos comportamientos antijurídicos. El Presidente Sr. Puigdemont, en sede parlamentaria, asumió el mandato de que Cataluña se convirtiera en un Estado independiente, pero a la par, con una elíptica fórmula, pidió al Parlamento que suspendiera los efectos de la declaración de independencia. El Pleno de la Cámara no realizó una votación, pero los diputados secesionistas firmaron un escrito fuera del hemiciclo.

Ante el grave atentado al interés general de España y los incumplimientos de las obligaciones constitucionales y legales, según exige el artículo 155 CE como presupuesto habilitante, el Gobierno puso en marcha el procedimiento de control extraordinario del artículo 155 CE.

Conviene subrayar que el Gobierno prefirió no instar a la declaración, –o solicitar autorización al Congreso–, de uno de los estados de emergencia previstos en la Constitución en el artículo 116 CE. En la medida en que los estados de excepción y sitio, permiten la suspensión de algunos derechos fundamentales habrían supuesto consecuencias mucho más graves para todos los ciudadanos de Cataluña.

El procedimiento del artículo 155 CE se inició mandando un requerimiento al Presidente de la Generalidad. La respuesta fue de nuevo elusiva y el Gobierno entendió que no se aceptaba el requerimiento. El Consejo de Ministros solicitó al Senado que le autorizara la aprobación de las medidas necesarias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales ante este gravísimo atentado al interés general: una amenaza de ruptura unilateral de la unidad del Estado. El Pleno del Senado autorizó las medidas por una amplísima mayoría cualificada, tras hacer algunas modificaciones.

El acuerdo de intervención, aprobado por Resolución de la Presidencia del Senado de 27 de octubre de 2017, dispuso el cese del Presidente de la Generalidad y de su Gobierno, y la sustitución en el ejercicio de sus funciones por el Gobierno de la Nación o los órganos que designara. Asimismo, se atribuye a su Presidente las facultades de disolución del *Parlament* y de convocatoria de elecciones. Se impuso el sometimiento de la Administración de la Generalidad a las directrices del Gobierno de la Nación, introduciendo un régimen de autorización previa e intervención de sus actuaciones. Las funciones de seguridad y orden público pasaron también a depender de dicho Gobierno, quien puede dictar instrucciones a los *Mossos d’Esquadra*. También se le habilita para ejercer las competencias económicas, financieras y presupuestarias de la Generalidad. Estas medidas se



desarrollaron por distintas normas como es el Real Decreto 954/2017, de 31 de octubre, de medidas de organización de la Generalidad y cese de distintos altos cargos. Así mismo se convocaron elecciones catalanas para el 21 de diciembre, tras optarse por un plazo corto entre la intervención estatal, la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones.

El Acuerdo de intervención fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por el *Parlament* y Podemos y aún no ha sido revisado en una sentencia constitucional. Para Unidos Podemos, el cese del Gobierno de Cataluña, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elección autonómicas por el Gobierno de la Nación son medidas inconstitucionales. Según el Parlamento catalán, se ha quebrado el principio de autonomía, y de acuerdo con el Consejo de Garantías Estatutarias se esgrime igualmente que el cese del Gobierno no era una medida ni necesaria ni disponible.

Las elecciones de 21 de diciembre tuvieron una elevada participación de 79,04%, previsible por la importancia del momento. Los partidos independentistas alcanzaron un 47% de los votos y una mayoría parlamentaria de 74 escaños (*Junts per Catalunya*, ERC y CUP). Es importante resaltar que un partido constitucional y unionista, Ciudadanos, fue el más votado. No obstante, el resultado electoral mantiene el escenario anterior: la importancia de las fuerzas secesionistas, y una Cataluña fragmentada en dos mitades.

La aplicación del artículo 155 ha sido mucho menos problemática de lo que lo podía haberse esperado. No ha habido violencia ni grandes tensiones. La Administración autonómica ha funcionado con continuidad bajo la dirección política del Gobierno de la Nación. Esta experiencia constitucional ha revelado que la “coerción” o “coacción” estatal no implica necesariamente el uso de la fuerza –como preveía la Constitución de Weimar de 1919 que mencionaba la ayuda de la fuerza armada–, ya que existen muchas otras fórmulas previas y menos dramáticas de intervención administrativa. No se ha producido una rebelión de los funcionarios autonómicos ni graves algaradas de los ciudadanos en las calles como respuesta a la suspensión constitucional y transitoria del autogobierno.

El Secretario de Estado de Administraciones Públicas detalló en el Senado las decenas de medidas aplicadas y decisiones adoptadas el 27 de enero de 2018, algunas de ellas ya estaban previstas por las autoridades catalanas: convocatoria de plazas docentes, renta garantizada de ciudadanía, pago de proveedores, etc. El Consejo de Ministros se ha desdoblado y dedica a Cataluña, “al amparo del artículo 155 CE” y del Acuerdo del Pleno del Senado, la segunda parte del despacho de los asuntos de los viernes, según puede leerse en la web “La Moncloa”.

Pero también se han adoptado medidas más activistas como son: el relevo del mando de la policía autonómica; el cierre de las catorce “embajadas” o representaciones exteriores de la Generalidad; la intervención de las cuentas y la potestad de gasto; la destitución de doscientos cargos, en su mayor parte personal de confianza, y la supresión de veintitrés órganos, entre ellos, el Consejo Asesor para la Transición Nacional, o el llamado “*Diplocat*”; el freno a algunas subvenciones de carácter cultural; o el cobro del IVA con carácter retroactivo a las televisiones autonómicas, medida que se ve acrecentada en Cataluña al estar sometido al control presupuestario del Gobierno de la Nación.

La intervención seguirá en vigor hasta que el *Parlament* designe un Presidente y se forme un nuevo Gobierno, labor que no se está revelando ni rápida ni sencilla. Sorprendentemente, los principales destinatarios de la intervención gubernamental bien no parecen tener prisa en salir de esta situación de emergencia y suspensión de la autonomía gubernamental, o bien no les resulta nada sencillo hacerlo.

Si el impacto administrativo de la intervención estatal ha sido medido y proporcionado, en cambio, se ha producido serias consecuencias económicas del proceso de secesión. Han salido de Cataluña, trasladando su domicilio social, entidades bancarias como son la Caixa o el Banco de Sabadell y grandes empresas como Gas Natural, hasta suponer más de tres millares de empresas. Todo ello puede conllevar en algunos casos el cambio del domicilio fiscal y el traslado de actividades económicas, aunque todavía es pronto para medir el verdadero impacto económico. También algunas informaciones apuntan que han caído las ventas, se ha reducido el turismo, la recuperación del empleo y las previsiones de crecimiento económico, pero aún no hay datos definitivos.

Esta panorámica sobre las consecuencias del proceso hacia la secesión, no puede cerrarse sin hacer referencia a las medidas cautelares, –suspensiones, multas y requerimientos– dictadas por el Tribunal Constitucional al amparo del nuevo incidente de ejecución de sentencias. Una reforma estimada constitucional, con votos disidentes, en las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre. Pero sobre cuya adecuación a los estándares europeos se ha pronunciado este año la Opinión de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa adoptada en su sesión plenaria de 10-11 de marzo de 2017, formulando advertencias respecto de algunas de las herramientas como son las suspensiones de cargos y la ejecución por sustitución, que ciertamente aún no se han usado ni conviene que se usen ante las dudas sobre su regularidad que la Comisión ha formulado. Pues si bien las opiniones y recomendaciones de la Comisión de Venecia no son vinculantes, en ocasiones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos utiliza sus estándares en sus sentencias, que sí lo son.

También deben traerse a colación las actuaciones primero de la Audiencia Nacional y luego del Tribunal Supremo, donde se ha centralizado el asunto, enjuiciando la responsabilidad criminal por graves delitos de algunos de los dirigentes del proceso, y dictando decisiones sobre la prisión provisional de los mismos. Según los medios, la fase de instrucción podría acabar pronto.

## 7.2.– Sijena como símbolo del deterioro de la convivencia

El Caso de los bienes del monasterio de Sijena ha ocupado un gran espacio en todos los medios de comunicación social y se analiza en su complejidad con más detalle en la crónica sobre Aragón. Ha supuesto un enfrentamiento entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón con duras declaraciones e incluso manifestaciones ciudadanas. Todo ello pese a las escasas dimensiones reales del asunto.



En la historia del patrimonio artístico, como ha estudiado Javier García Fernández, siempre ha habido reclamaciones. Tampoco es nuevo el fenómeno de salida de los bienes de la Franja, –ese espacio fronterizo entre Aragón y Cataluña donde se hablan dos lenguas con normalidad–, pues es algo que ya ocurrió durante el siglo XIX y la Guerra Civil. No menos cierto es que las antiguas divisiones de las diócesis eclesiásticas no han coincidido siempre con las provincias y las CCAA. En caso del monasterio de Sijena, la segregación de Lleida de algunas parroquias que se integraron en 1995 en el obispado de Barbastro-Monzón, inició un proceso canónico que concluyó con la orden de devolución, a dicho obispado, de algunos de los bienes de ese monasterio que estaban en el museo de Lleida, pero la actuación de las autoridades de la Generalidad impidió el traslado. Finalmente, un Juez de Primera Instancia de Huesca instó al Ministro de Educación, Cultura y Deporte, competente sobre el asunto en virtud del proceso de intervención administrativa del artículo 155 CE, a que entregara los bienes a Aragón y así se hizo. Un efecto colateral de la intervención administrativa de la Generalidad de Cataluña por el Estado.

Nos preguntamos si no pudo adoptarse cualquier forma de colaboración entre las dos CCAA encaminada a la exposición de los bienes artísticos mediante un acuerdo o convenio de colaboración antes de llegar al conflicto. A veces no importan las razones sino la capacidad de transacción y acuerdo. Quizás Sijena sea un síntoma del deterioro de la convivencia y de las tensiones que ha provocado un entendimiento unilateral del secesionismo en Cataluña y de ahí su interés general. Ojalá sirva para evidenciar la necesidad de recuperar la cordura, el diálogo y la paz social. El conflicto es ciertamente anterior al *procés* y está aún en parte sin resolver, pero sus rasgos lo han agravado.

En sentido contrario y mereciendo una opinión claramente favorable, puede traerse a colación el Convenio de colaboración entre las Comunidades de Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y de pesca en aguas continentales, al que luego se adhirieron otras Comunidades.

### 7.3.- *¿Cuál es el futuro? ¿Qué hacer?*

La complejidad y gravedad de todo este preocupante escenario no parece vaya a aclararse a corto plazo. La única salida razonable sería la vuelta al diálogo con un lenguaje claro y sincero, que es la pauta habitual para solventar conflictos en cualquier sistema de gobierno multinivel. También abandonar la actual “anomia jurídica”, en su triple sentido como ausencia de ley o manipulación fraudulenta de la misma, trastornos en el lenguaje, y degradación de la convivencia social, según ha advertido recientemente Santiago Muñoz Machado.

La unilateralidad en la secesión y las llamadas leyes de desconexión se ha demostrado que no tienen recorrido alguno en la realidad de las cosas. El Estado no ha desaparecido ni perdido su poder: la intervención del Gobierno y la Administración autonómicas ex artículo 155 CE ha permitido comprobarlo. La

pretensión de disociar el principio democrático y los principios de constitucionalidad y legalidad se ha revelado como un error de bulto de sus mentores.

Pero nos preguntamos también qué va a ocurrir una vez que termine la aplicación del artículo 155 CE. Porque, como en la fábula de Monterroso en la que cuando su protagonista se despertó el dinosaurio seguía allí, puede que nosotros nos despertemos tras el paréntesis de la intervención estatal y descubramos que las posiciones siguen casi tan enquistadas entre inmovilismo e independentismo como antes estaban. Ojalá no sea así, pero sólo el diálogo político y las reformas jurídicas –constitucionales, estatutarias, legales y en buenas prácticas que sean necesarias– pueden sacarnos de este callejón sin salida.

## 8.– La Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico y la reforma constitucional

### 8.1.– *Ideas para una reforma constitucional*

Un documento académico relevante se ha publicado este año en el que varios de los redactores de este Informe han participado: *Ideas para una reforma constitucional*, coordinado por Santiago Muñoz Machado y Eliseo Aja. Un breve y medido, pero muy discutido informe, redactado por un colectivo de expertos independientes con experiencias constitucionales, que se ocupa de la necesidad de reformar la Constitución territorial y sugiere cómo hacerlo. Ha tenido impacto en los medios y ha dado lugar a bastantes presentaciones. Es una muestra, junto a otros muchos trabajos (subrayaremos los auspiciados por el antiguo Ministro de Exteriores Sr. García Margallo y, ya en 2018, el de la fundación FIDE), del muy mayoritario acuerdo entre los expertos en descentralización sobre la oportunidad de reformar el Estado autonómico por consenso y desde bases constitucionales y no sólo legales o estatutarias.

### 8.2.– *Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico*

En diciembre de 2017, el Congreso de los Diputados creó una “Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico”. Su constitución fue parte del acuerdo con el Gobierno que llevó al PSOE a apoyar la aplicación del artículo 155 CE y está presidida por José Enrique Serrano, miembro del Grupo Socialista. Sólo Diputados de tres partidos la componen: PP, PSOE y Ciudadanos. No se han integrado en la Comisión ni Podemos ni las fuerzas nacionalistas, alguno de estos partidos quizás lo hagan en algún momento ulterior, pero no es posible saberlo. La Comisión aprobó una lista de comparecientes a instancias de los Grupos y ya ha iniciado audiencias de altos cargos, políticos y expertos durante lo que llevamos de 2018. Si bien dos cosas parecen claras: la mayoría gubernamental no tiene especial interés en la reforma constitucional; y el resultado de las elecciones en Cataluña ha vuelto a abrir una precampaña electoral y guerra de posiciones ante el electorado que no facilita esta discusión, por su propia naturaleza, con un alcance a largo plazo. Urge esperar para saber cuál va a ser, en la realidad, el difícil recorrido de la Comisión, que tiene entre

sus objetivos posibles preparar un estudio sobre la reforma de la Constitución territorial. Algo se está moviendo, pero estamos aún lejos de unas condiciones materiales, unos acuerdos entre fuerzas políticas para aprobar una reforma del Estado autonómico desde la Constitución. Pero, claro está, los compromisos parlamentarios solo se alcanzan trabajando; es una condición necesaria, pero no suficiente, empezar los debates.

### 8.3.– *Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional*

En este contexto, debe asimismo traerse a colación el Acuerdo del *Consell de la Generalitat Valenciana*, de 9 de febrero de 2018, sobre la reforma constitucional. Un documento importante y ambicioso, que no es posible analizar aquí. Formula propuestas de incorporación de valores en el preámbulo de la Constitución, la incorporación de algunos derechos (“derechos para rescatar personas”), medidas para una democracia avanzada, y se centra finalmente en un nuevo modelo territorial (“hacia el federalismo”). En particular, se subraya el papel de las CCAA en la reforma constitucional insinuando la posibilidad de que algunas Asambleas territoriales presenten una iniciativa conjunta. Hacer a las propias CCAA actoras de la reforma de la Constitución territorial mediante sus iniciativas podría ser una buena medida y desde luego contribuiría a impulsar la reforma, contrapesando ciertos miedos y reticencias.

### 8.4.– *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco*

Respecto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco que acaba de presentarse, nos preguntamos si tiene sentido volver a plantearse la reforma estatutaria del autogobierno en vez de impulsar la reforma constitucional; sobre todo, tras la experiencia de la reforma del *Estatut* en 2006, un intento de mutar la Constitución en el Estatuto, o si, por el contrario, éste es un camino ya agotado y no debería volver a andarse. Habrá que averiguarlo en 2018. No es de extrañar que la negativa a afrontar la reforma constitucional produzca contradicciones y actuaciones por quienes desean la revisión del modelo. Un coste más del inmovilismo frente a la reforma constitucional que debería ponderarse por nuestros dirigentes.

### 8.5.– *Otras propuestas de reformas estatutarias*

No obstante, ya hay en el Congreso otras propuestas de reformas de los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Región de Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana. La última parece bloqueada a través de la ampliación del plazo de enmiendas. La de Canarias se está negociando, pero no parece fácil el acuerdo respecto de algunos de sus contenidos. Finalmente, las propuestas de Murcia y Cantabria, que han entrado en 2017, tienen un objetivo común: la eliminación del aforamiento de los miembros del Gobierno y el Parlamento autonómico; responden a una posición política contraria a esta prerrogativa de determinados cargos públicos.

## Bibliografía citada

CUENCA, Alain: “Estado de las autonomías y Estado de bienestar: ¿una crisis permanente?”, pendiente de edición.

FRAILE, María: “Tribunal constitucional y principios rectores de la política social y económica: hilar fino en tiempos de crisis” en MASALA, Pietro (coord.), *La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos*, Madrid, CEPC, col. Foros y Debates (en prensa).

GARCÍA VITORIA, Ignacio: “La garantía legal de la unidad de mercado y el vaciamiento de las competencias autonómicas”, en Luis Ignacio GORDILLO PÉREZ (coord.): *Constitución Española e Integración Europea. Treinta Años de Derecho Constitucional de la Integración*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 311-336.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: “Sijena como síntoma” en *Sistema*, 15 de diciembre de 2017.

GARCÍA MARGALLO, José Manuel: *Por una convivencia democrática. Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*, Ed. Deusto, 2017, con prólogo de J. Piqué y epílogo de A. Pérez Rubalcaba.

MUÑOZ MACHADO, Santiago; AJA, Eliseo; CARMONA, Ana; DE CARRERAS, Francesc; FOSSAS, Enric; FERRERES, Víctor; GARCÍA ROCA, Javier; LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; MONTILLA, José Antonio; TORNOS, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, noviembre de 2017.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: “Anomia catalana” en *La Vanguardia*, 11 de febrero de 2018.