COLECCIÓN ACTAS 10

COSTES Y BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS: EL CASO ESPAÑOL

JOSÉ TUDELA ARANDA, MARIO KÖLLING (Eds.)

COSTES Y BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS: EL CASO ESPAÑOL

COLECCIÓN ACTAS Nº 10
Director: José Tudela Aranda

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación (DER 2012-39179) «costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español », financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

COSTES Y BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS: EL CASO ESPAÑOL

JOSÉ TUDELA ARANDA, MARIO KÖLLING (Eds.)

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería
E-50004 Zaragoza
T: 976 28 97 15
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es

www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2015

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-942014-6-2
Depósito Legal: Z-1927-2015

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión: Gambón Gráfico

ÍNDICE

9 INTRODUCCIÓN

PARTE I:
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

13 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y AUTONOMÍA TERRITORIAL
Antonio Arroyo Gil

45 RESPONSABILIDAD FINANCIERA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y RESCATES INTERNOS
Roberto Fernández Llera

77 LA INSTAURACIÓN DE LA PROHIBICIÓN
DE RESCATES EN EL ESTADO AUTONÓMICO:
ALCANCE Y SIGNIFICADO
Manuel Medina Guerrero

105 LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PARADIGMA
DE LOS CAMBIOS OPERADOS EN EL SISTEMA
COMPETENCIAL AL AMPARO DE LA LEY 27/2013
DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Mayte Salvador Crespo

PARTE II:
INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

145 LA CRISIS ECONÓMICA Y EL ESTADO AUTONÓMICO
José Tudela Aranda

181 LOS MÁRGENES DE MEJORA DEL ESTADO AUTONÓMICO: ¿UNA REFORMA EN CLAVE FEDERAL?
Eva Sáenz Royo

205 REFORMAS ELECTORALES EN UN CONTEXTO DE CRISIS
Fernando Reviriego Picón

PARTE III:
LA PERSPECTIVA COMPARADA

251 RELACIONES DE LOS ENTES SUBESTATALES CON LA UNIÓN EUROPEA EN LA ERA POST-LISBOA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PRÁCTICA ESPAÑOLA Y ALEMANA
Mario Kölling y Yolanda Gamarra

285 ANEXO:
PUBLICACIONES CIENTÍFICO-TÉCNICAS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON EL PROYECTO

INTRODUCCIÓN

Los efectos de la crisis financiera y económica, que tuvo sus momentos originarios en el verano de 2007, si bien en España no es hasta el final del verano de 2008 cuando se oficializa, se han prolongado durante más de siete años hasta la actualidad, no sólo en el plano económico sino también en el político y el social.

El 18 de julio de 2007 el banco de inversión de EEUU, *Bear Stearns*, anuncia la quiebra de tres *hedge funds* por las pérdidas en las hipotecas *subprime*. Este fenómeno se traslada muy pronto a Europa, y el 7 de agosto de 2007, el banco francés *BNP Paribas* suspende la retirada de dinero de tres de sus fondos. Sólo dos días después se produce una intervención de la Reserva Federal y del Banco Central Europeo (BCE) con 200.000 millones de dólares. Este sería el punto de partida que señala el origen de otros muchos acontecimientos que se desarrollarán en el ámbito financiero y que desencadenarán en una crisis económica de impacto global.

Para reducir sus efectos, durante los años 2008 y 2009 en los ámbitos europeo, nacional y autonómico se aplicaron medidas contra-cíclicas de corte expansivo dirigidas a reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo, y que llevaron a un desequilibrio de las cuentas públicas. En la segunda fase de respuesta de los actores políticos ante la crisis a partir del año 2010, se empezaron a extender las dudas sobre la capacidad de algunos países para hacer frente a la elevada deuda pública contraída durante los años anteriores. Como consecuencia, los Estados miembros se centraron en medidas *ad hoc* para reducir el déficit público de las diferentes administraciones con el fin de reducir el gasto público. El ajuste fiscal que se realizó en

este período en la UE pasó de un gasto público del 50,8% del PIB en 2009 al 48,4% en 2012, tras haber aumentado fuertemente en 2009.

Los efectos de este complejo proceso son ampliamente conocidos. Las administraciones públicas se enfrentaron a una reducción drástica de sus ingresos y a un mayor gasto, y adicionalmente los mecanismos para reducir la crisis de deuda soberana han reducido todavía más el margen de maniobra de las distintas administraciones. Como consecuencia de ello, las administraciones públicas se han vistos obligadas a reducir sus gastos, lo que dificulta el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de las políticas públicas. Ante la falta de una respuesta sostenible a esta situación, se habla también de una crisis institucional que se extiende a diferentes niveles de gobierno y que ha suscitado debates sobre los costes y el beneficio de la descentralización. A raíz de estos debates se ha percibido durante los últimos años un profundo cambio en los estatus políticos y económicos de los gobiernos a nivel europeo, nacional y sub-estatal, tanto en España como en otros países con una organización territorial descentralizada.

La presente publicación es un resultado del trabajo del grupo de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: "Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español" cuyo investigador principal era José Tudela Aranda. El grupo de investigación trataba de analizar los efectos de la crisis económica sobre el Estado Autonómico, así como la capacidad de respuesta que tiene éste ante la crisis. Este análisis se ha realizado desde diferentes perspectivas científicas (jurídica, económica, histórica y política) y en el marco del derecho comparado, de manera que las experiencias y tendencias de otros países descentralizados europeos fueron tomadas en consideración para el análisis. El objetivo principal de la investigación fue triple: 1) analizar las políticas económicas y normativas anticrisis que inciden sobre la estructura territorial del Estado; 2) detectar los principales déficit en la capacidad de respuesta que dan las estructuras descentralizadas a una crisis con características globales; 3) ofrecer propuestas para la mejora de la eficacia y eficiencia de nuestro Estado Autonómico en un contexto de crisis económica.

La motivación del grupo de investigación se basaba en la predominancia de los estudios con contenido económico. En el plano de la disciplina del

Derecho, o desde una perspectiva multidisciplinar, no existían al comienzo del proyecto trabajos científicos. Sin embargo, como se ha confirmado durante los años del análisis, el tratamiento jurídico resulta esencial, ya que en España y en los demás países se plantean medidas normativas para reaccionar ante la situación de crisis. Durante los últimos años el Derecho ha pasado por transformaciones con el fin de buscar solución a problemas que no la encontraban en las normas existentes y las reformas del marco legal llevadas a cabo merecían un estudio sistemático en el marco de un sistema global de la economía y con una perspectiva comparada.

Para comparar los diferentes debates nacionales y sustraer iniciativas interesantes para el caso de España, se han analizado los estudios de caso de Alemania, Suiza e Italia. Estos países tienen características especiales en lo que se refiere a la descentralización. La comparación entre diferentes tipos de estados descentralizados permitió detectar qué normativa e instrumentos son necesarios para que se puedan implementar con éxito medidas sostenibles contra la crisis. Suiza tiene una larga tradición de mecanismos de estabilidad presupuestaria, por lo que resultó interesante observar la inter-relación de este mecanismo con la autonomía fiscal de las entidades sub-estatales.

El proyecto partió de la hipótesis de que las políticas y las normativas anticrisis afectan a los entes sub-estatales y, a la vez, pueden verse afectadas por un contexto de descentralización política. Esta doble afección se ha analizado desde tres grandes perspectivas: 1) La perspectiva financiera mediante el análisis de las restricciones de déficit y deuda impuestas a los entes sub-estatales y a las CCAA, así como las consecuencias de estas medidas sobre su autonomía financiera; 2) La perspectiva competencial que analizó la eficiencia económica de los sistemas de distribución competencial; 3) La perspectiva institucional mediante el análisis de la articulación territorial y duplicación de competencias.

En esta publicación resumimos algunos de los resultados de nuestra investigación. Pero nos gustaría hacer también especial hincapié en los otros trabajos publicados a lo largo de los últimos tres años por los miembros del equipo de investigación (véase anexo), así como sus intervenciones en numerosas conferencias y seminarios. En este sentido, nos gustaría agradecer el trabajo realizado por todos los investigadores del proyecto y la ayuda recibida por parte del Gobierno de España.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y AUTONOMÍA TERRITORIAL

Antonio Arroyo Gil[1]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. CONTEXTO NORMATIVO

III. LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

IV. LAS MEDIDAS ORIENTADAS A EVITAR Y/O PONER FIN AL INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
1. Las medidas preventivas
2. Las medidas correctivas
3. Las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso

V. LA STC 215/2014, DE 18 DE DICIEMBRE. VALORACIÓN CRÍTICA. VALORACIÓN CRÍTICA

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN, UNA REFLEXIÓN FINAL

1 Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Profesor Asociado de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Cuando en 2009 se llevó a cabo en Alemania la llamada II Reforma del Federalismo[2], con el fin de redefinir las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, el constituyente constituido aprovechó la ocasión para introducir en el texto constitucional el conocido principio de estabilidad presupuestaria, tal y como había sucedido ya, por cierto, hacía algunos años, en 2001, en Suiza (Glaser, 2007:98 ss.) (Medina Guerrero, 2012:136). Quedaba así señalizado el camino que en el futuro próximo había de recorrer la política europea y, por ende, las de (algunos de) sus Estados miembros, entre ellos, España.

Al dar cuenta, en su momento, de aquella reforma constitucional alemana, tuve ocasión de llamar ya la atención sobre algo que quizás no esté de más recordar ahora:

> "(…) que el establecimiento de un límite fijo en la Constitución federal a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder* supone una barrera excesivamente rígida a la libertad de decisión política de aquélla y de éstos. (...) tal limitación podría entenderse también como el intento de consagrar constitucionalmente una determinada visión de la política económica que, a todas luces, amén de resultar un tanto pretenciosa (pues la historia se encarga de enseñarnos, una y otra vez, que los axiomas económicos precisan de revisión constante), podría suponer además una rémora para quienes desde una concepción diferente de aquélla, llegado el momento, ocupan la responsabilidad de gobierno. Y, como se sabe, toda Constitución democrática (la única posible, en sentido estricto) debería permitir que, desde el escrupuloso respeto a su contenido, fuera posible poner en práctica diferentes formas de entender la acción política, siempre que ello no signifique, claro está, la vulneración de los límites insoslayables que la misma debe garantizar (respeto a los derechos fundamentales, garantía de una organización y funcionamiento democráticos de los poderes públicos, etc.)" (Arroyo Gil, 2010:68).

2 Sobre el trabajo de la comisión encargada de preparar esta reforma constitucional y sus resultados, vid. (Bundestag/Bundesrat, 2010). Estudios en alemán sobre el contenido y alcance de la reforma hay muchos; valgan por todos los siguientes: (Scholl, 2010); (Häde, 2010); (Deubel, 2009); (Lenz; Burgbacher, 2009). En castellano: (Reimer, 2011); (Feld, 2010); (Kölling, 2012); (Arroyo Gil, 2010).

Me he tomado la libertad –y la inmodestia– de reproducir esta extensa cita porque me parece que la misma puede servir muy bien de marco para lo que en este momento pretendo contar, que, en el fondo, no es otra cosa que tratar de demostrar cómo la "consagración constitucional"[3], por influencia europea, en el ordenamiento jurídico español de un determinado principio (objetivo o finalidad), en este caso, el principio de estabilidad presupuestaria en el artículo 135 CE, dotándolo de un carácter poco menos que supremo, con la consiguiente *vis expansiva* que ello tiene, al venir acompañado de una serie de instrumentos que se ponen a su servicio, puede acabar socavando o, al menos, debilitando seriamente la vigencia de otros principios que constituyen, estos sí, la verdadera columna vertebral de nuestra forma de Estado y de gobierno, y muy especialmente, el principio de autonomía territorial, más aún cuando la jurisprudencia constitucional no responde a lo que de ella cabe esperar, lo que inevitablemente avoca al conflicto político[4].

Nos centraremos aquí, en primer término, en contextualizar normativamente la aprobación en 2012 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que, como veremos, trajo consigo un desarrollo, más que generoso, exorbitante de las potencialidades del reformado artículo 135 CE. En el análisis de esa ley orgánica, recordaremos, fundamentalmente, cómo han quedado configuradas unas herramientas de nueva aparición, las medidas preventivas, correctivas y, sobre todo,

3 Esta es, significativamente, la expresión que se utiliza en la propia Exposición de motivos de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

4 Entre otros muchos, Carrasco Durán lo ha expresado con nitidez al observar cómo "[r]especto a las Comunidades Autónomas, la extensión e intensificación de la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria ha provocado una apreciable merma del margen para adoptar una política presupuestaria propia. (…) De hecho, como resultado de la conjunción del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, las Comunidades Autónomas parecen quedar contempladas como entes de naturaleza ejecutiva o instrumental, cuya función se reduciría a la de determinar las medidas dirigidas a cumplir los objetivos de déficit y deuda impuestos desde el Ministerio de Economía y Hacienda en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, es patente la contradicción entre este enfoque y el peso político y las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en el Estado español, que impide que los puntos de vista de las Comunidades Autónomas en esta materia puedan ser dejados al margen sin causar importantes conflictos políticos Todo ello aboca a que las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la fijación de los objetivos de déficit y deuda hayan de ser tratadas mediante la vía de la negociación política externa a las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, como viene demostrando la práctica". (Carrasco Durán, 2013:198 ss)

coercitivas y de cumplimiento forzoso, introducidas en el capítulo IV de la referida ley, a través de las cuales se trata de garantizar, en distintas fases, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Y veremos cómo las mismas pueden poner en serio riesgo la vigencia de la autonomía financiera[5] (y, por tanto, política[6]) de las Comunidades autónomas, lo que desde el punto de vista constitucional plantea serias dudas, por más que recientemente el Tribunal Constitucional se haya encargado de despejarlas[7], a mi juicio, con muy poca fortuna argumentativa, tal y como veremos con algún detalle.

II. CONTEXTO NORMATIVO

De manera muy sucinta, el punto de partida de los principales episodios normativos, tanto a nivel europeo como español, que condujeron a la aprobación de la LOEPSF, podemos situarlo, como se ha apuntado ya, en la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 29 de julio de 2009, que entró en vigor el 1 de agosto de 2009.

Con carácter previo, debemos tener presente, no obstante, que desde 2007-2008 nos encontramos en un contexto de grave crisis económico-financiera internacional, que tiene su origen en Estados Unidos, cuyo hito principal lo representa la quiebra del *holding* financiero Lehman Brothers, en septiembre de 2008. Crisis que pronto se extiende a otros muchos lugares del mundo, afectando con especial virulencia las posibilidades de financiación

5 Autonomía financiera de las Comunidades autónomas que, dicho en palabras del propio Tribunal Constitucional, en la STC 134/2011, de 20 de julio, en la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la legislación presupuestaria de 2001 en ese momento vigente, y que sería modificada, muy poco después, a partir de la reforma del artículo 135 CE, consistiría en "la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas".

6 Entendida como "la «capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), autonomía que también «ofrece una vertiente económica importantísima (...)", tal y como se recuerda en la misma STC 134/2011, de 20 de julio.

7 STC 215/2014, de 18 de diciembre

de determinados Estados europeos, entre ellos, el español, cuyo síntoma más evidente lo representa el acusado y prácticamente insoportable crecimiento de la llamada "prima de riesgo". Es en ese contexto en el que se lleva a cabo la referida reforma de la Constitución financiera alemana, que viene seguida, pocos meses después, a nivel europeo, de la aprobación de dos instrumentos financieros de rescate (sostenidos, en importante medida, por el potencial económico de la propia Alemania): el "Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera"[8] y la "Facilidad Europea de Estabilidad Financiera"[9]. Esta última será sustituida, año y medio más tarde, por el "Mecanismo Europeo de Estabilidad"[10], cuya puesta en marcha hubo de pasar por el tamiz del Tribunal Constitucional Alemán, que en su sentencia de 12 de septiembre de 2012[11] permitió al Gobierno de la Canciller Merkel participar, bajo ciertas condiciones, en la importante dotación financiera de este fondo[12].

Entretanto, el Consejo Europeo, en su reunión de 24 y 25 de marzo de 2011, aprueba el "Pacto por el Euro Plus", que supone un paso adelante en las condiciones que en su momento ya se fijaron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Mediante aquel la mayor parte de los Estados de la Eurozona se compromete a poner en práctica una política económica que persigue, por un lado, potenciar su competitividad y productividad, y, por el otro, asegurar su sostenibilidad financiera, aunque ello implique importantes sacrificios en términos laborales y sociales. Compromiso que además los Estados miembros aceptan incluir en "una norma interna dotada de un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido", como, por ejemplo, la propia Constitución, a fin de asegurar así que se va a cumplir con las exigencias propias de la disciplina presupuestaria tanto en el nivel central o nacional como en el regional o subestatal.

---

8 Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera.

9 Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, aprobado el 7 de junio de 2010.

10 Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, aprobado el 2 de febrero de 2012.

11 *BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012*, Rn. (1-215).

12 Vid. (Arroyo Gil; Giménez Sánchez, 2013:152)

Es en este marco[13] en el que, acuciado por la mencionada crisis económico-financiera, el Gobierno español del Presidente Rodríguez Zapatero, en "connivencia" con el principal partido de la oposición, decide poner en marcha, con toda celeridad, el procedimiento de reforma constitucional, que gracias a la amplia mayoría parlamentaria de que disponen ambas fuerzas políticas, acaba fructificando, el 27 de septiembre de 2011, en la modificación del artículo 135 CE, en virtud de la cual se establece la obligación de que todas las administraciones públicas adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (apartado 1).

Este principio de estabilidad presupuestaria, en términos de déficit estructural significa fijar un límite superior tomando como referencia el que determine la Unión Europea para sus Estados miembros. Límite que, en concreto, habrá de fijar una ley orgánica para el Estado y las Comunidades autónomas, pues a las Entidades Locales se les exige presentar equilibrio presupuestario (apartado 2).

Por déficit estructural, pese a la poca claridad del concepto, cabría entender aquel que se mantiene a lo largo de un determinado ciclo económico; es decir, no se trataría de exigir que cada año se cumpliese con el límite del déficit, ya que algo así podría obligar a poner en práctica políticas fiscales procíclicas, que en los momentos de contracción de la economía serían susceptibles de provocar una mayor recesión económica, además de traer consigo un "coste social" intolerable, sino de compensar los déficits

13 Que desde el punto de vista jurisprudencial, a nivel español, viene precedido por una sentencia del Tribunal Constitucional dictada unas pocas semanas antes y directamente relacionada con la materia presupuestaria. Me refiero, claro está, a la ya citada STC 134/2011, de 20 de julio, mediante la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En esta sentencia, el Tribunal acepta la posibilidad de que el Estado pueda establecer controles sobre los presupuestos de las Comunidades autónomas, siempre que los mismos resulten imprescindibles para la coordinación de un determinado sector económico. La razón de fondo no sería otra que la consideración de la política presupuestaria como un instrumento muy relevante de la política económica a través del cual el Estado asegura el equilibrio económico general. La competencia estatal entonces se derivaría directamente de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª CE ("Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"), lo que impediría considerar que tales controles suponen una vulneración del principio de autonomía política y financiera de las Comunidades autónomas.

acumulados con los superávits presupuestarios que se produjesen en los años de aceleración o crecimiento de la economía[14].

Desde la perspectiva de la emisión de deuda pública por parte del Estado y las Comunidades autónomas, esta reforma constitucional exige que la misma venga autorizada por ley. Además, entre otras cosas, se dispone con carácter imperativo y general que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de esa deuda pública "gozará de prioridad absoluta"; y que el volumen total de deuda pública de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (apartado 3).

Esta exigente rigidez en los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se ve, sin embargo, relajada por una previsión constitucional en virtud de la cual se permite la superación de esos límites "en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados" (apartado 4).

Queda así claro que con esta reforma el Estado español incorpora a su propio ordenamiento constitucional el derecho europeo (Rubio Llorente, 2011:4 ss.) que en cada momento fije los límites de déficit y deuda pública. Dicho de otro modo, el derecho europeo, gracias a esta remisión dinámica que a él hace el artículo 135 CE, pasa a convertirse en una especie de canon a tener en cuenta para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley española que ignore tales límites presupuestarios europeos[15].

---

14 Así lo entendió el legislador orgánico, al considerar que uno de los principios generales que habían de inspirar el desarrollo del artículo 135 CE era el de plurianualidad, en el sentido de que la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas había de encuadrarse en un "marco presupuestario a medio plazo" (artículo 5 LOEPSF).

15 Vid. (Medina Guerrero, 2014:147); (Carrillo, 2014:16); (Carrasco Durán, 2013:173), quien advierte cómo esto "supone un cambio respecto a la tradicional jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre su falta de competencia para juzgar sobre la incompatibilidad de una norma de derecho nacional con las normas de la Unión Europea, manifestada, entre otras, en las SSTC 28/1991, FJ 5, 147/1996, FJ 3, y 134/2001, FJ 7".

Poco después de llevarse a efecto esta reforma de la Constitución española se aprueba el denominado "Six Pack", que entra en vigor el 13 de diciembre de 2011, y que supone una modificación sustancial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al constar de un conjunto de instrumentos legislativos (cinco Reglamentos y una Directiva[16]) que pretenden reforzar sustancialmente el gobierno económico europeo y prevenir la aparición de nuevas crisis económicas. El "Six Pack" contiene una serie de medidas que al tiempo que inciden sustancialmente en la política económica y fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea, al prever, entre otras cosas, una mayor coordinación de sus políticas fiscales, pretende también un fortalecimiento de la supervisión fiscal que realiza la Comisión Europea sobre los mismos, tanto en materia de déficit como de deuda pública, incluido un severo régimen de sanciones. Además, entre las medidas previstas se encuentra también la creación de un mecanismo de alerta temprana para identificar la existencia en el seno de estos Estados de desequilibrios macroeconómicos excesivos a fin de corregirlos antes de que la situación se agrave.

Un par de meses más tarde, el 2 de marzo de 2012, se aprueba el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), conocido como "Pacto Fiscal". Si bien este tratado formalmente no se integra en el acervo jurídico europeo, y, en consecuencia, no puede actuar como parámetro de constitucionalidad, ya que la remisión del artículo 135.2 CE lo es únicamente al derecho europeo, en la práctica, al haber sido firmado solo por Estados miembros de la Unión Europea (todos ellos a excepción de Reino Unido y la República Checa), se encuentra muy

16 En concreto, el Reglamento (UE) núm. 1173-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466-1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176- 2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177-2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467-1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

vinculado al Derecho de la Unión, hasta el punto de que incluso se prevé que en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor se incorpore a aquel (artículo 16 del propio TECG).

Aunque el contenido de este tratado es muy complejo[17], interesa destacar aquí que el mismo obliga a cada una de las partes contratantes a que la situación de sus administraciones públicas sea de equilibrio o superávit presupuestario (artículo 3.1.a) TECG), así como a incorporar a su derecho interno, en el plazo de un año desde su entrada en vigor[18], "disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios" (artículo 3.2 TECG).

Esa severa condición que impone este tratado a todos los Estados firmantes del mismo, a saber, que mantengan una situación de equilibrio o superávit presupuestario de sus administraciones públicas, viene a agravar la ya de por sí exigente establecida en su momento en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fijaba en términos de PIB un límite del 3% de déficit y del 60% de deuda pública. No obstante, la misma se ve suavizada mínimamente al considerarse cumplida si "el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado" (artículo 3.1.b) TECG); límite máximo que además se verá ampliado al 1% del PIB a precios de mercado "cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos" (artículo 3.1.d) TECG).

17 Para una primera aproximación básica, vid. (Martín y Pérez de Nanclares, 2012), (Martínez Lago, 2012).

18 De acuerdo con el artículo 14.2 TECG, "[e]l presente Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2013, siempre que doce Partes Contratantes cuya moneda es el euro hayan depositado su instrumento de ratificación, o el primer día del mes siguiente al depósito del decimosegundo instrumento de ratificación por una Parte Contratante cuya moneda es el euro, optándose por la fecha que sea anterior."

En todo caso, lo que parece claro es que este nuevo tratado, una vez que despliegue todas sus potencialidades, puede acabar alterando de manera sustancial el modo en que hasta el momento se han construido las relaciones de la Unión Europea con sus Estados miembros, inspiradas en un no escrito principio de equilibrio federativo, y, lo que no es menos relevante, las que también existan de este carácter en el seno de aquellos Estados miembros territorialmente descentralizados. Afectación del principio federal que, por mucha importancia que tenga, será sensiblemente inferior a las que traigan consigo sus exigencias macroeconómicas para la futura salud del ya enfermo modelo social europeo.

III. LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con estos precedentes, y en cumplimiento de la previsión de los apartados 2 y 5 del artículo 135 CE, tiene lugar la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)[19]. Aunque no nos podemos detener ahora a hacer un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los artículos de esta ley, objeto de diversas reformas hasta la fecha, la última de junio de 2015, sí conviene señalar que la misma, dada la indefinición y la amplitud de la remisión constitucional, constituye una norma fundamental para conocer con exactitud cuáles son los límites de "déficit estructural máximo permitido al Estado

19 Aunque no nos referiremos aquí a ello, hay que tener presente que tras la elaboración de la LOEPSF, a nivel europeo, se aprobaron otras dos normas destinadas a fortalecer las medidas preventivas de la estabilidad presupuestaria (conocidas como «Two Pack»), mediante las que se completa la supervisión presupuestaria en la Eurozona a fin de mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la misma. Se trata, en concreto, del Reglamento (UE) núm. 472-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

Por su parte, a nivel nacional, se ha de destacar también la aprobación ulterior de la Ley orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

y a las Comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto", siempre que no se superen "los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea" (apartado 2), así como "[l]a distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse" (apartado 5).

Con carácter previo, interesar señalar que resulta dudoso que en la determinación concreta de ese límite al déficit estructural del Estado y de las Comunidades autónomas, la LOEPSF pueda optar por el déficit cero en el caso de estas últimas, esto es, el equilibrio presupuestario, tal y como la propia Constitución prevé en relación con las Entidades Locales, amparándose para ello en el tenor literal del artículo 135.2 CE, que, como sabemos ya, tan solo dispone que ni el Estado ni las Comunidades autónomas "podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros". Si la Unión Europea no fija el equilibrio presupuestario para sus Estados miembros, y la Constitución española tampoco lo establece expresamente para el Estado y las Comunidades autónomas[20], me parece, cuando menos, cuestionable que una ley orgánica pueda disponer algo así, pues una decisión de ese calibre podría significar una limitación intolerable a la autonomía presupuestaria y financiera de las Comunidades autónomas, que no es otra cosa que manifestación de su autonomía política constitucionalmente garantizada.

No obstante, lo cierto es que la LOEPSF, al definir qué se entiende por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, identifica la misma con "la situación de equilibrio o superávit estructural" (artículo 3.2), si bien matiza este rigor un poco más adelante al permitir que "en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del

20 Como sí lo hace, aunque con ciertas reservas, la Constitución suiza reformada en 2001 en relación con la Federación (artículo 126), y la alemana modificada en 2009 en relación con los *Länder* (artículo 109.3), por más discutible que nos pueda parecer. En relación con el caso suizo, vid (Medina Guerrero, 2014:136); y por lo que se refiere al caso alemán, vid. (Arroyo Gil, 2010:57).

Producto Interior Bruto expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior" (artículo 11.2).

Además, con carácter excepcional se permite también que el Estado y las Comunidades autónomas puedan incurrir en déficit estructural "en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social" (artículo 11.3). La única condición que se impone es que tales circunstancias sean "apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados" y que esa "desviación temporal" no pueda poner "en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo".

Sea como fuere, lo cierto es que, como es fácilmente deducible, esta LOEPSF pasa a ocupar un lugar muy relevante en el sistema de fuentes. Ahora bien, no me parece que esté ni mucho menos claro que, como han sostenido algunos autores, la misma desempeñe una función constitucional[21]. Entre otras cosas porque no resulta fácil adivinar qué se quiere decir con eso. Desde luego, me parece que lo que hay que negar, en todo caso, es la comprensión de tales leyes como normas que puedan significar una devaluación del valor normativo de la Constitución misma. Como resulta obvio, por mucha importancia que una ley tenga en el sistema de fuentes, no se puede ignorar que la misma nunca puede ocupar una posición constitucional, pues está en su naturaleza su sumisión a las auténticas prescripciones constitucionales, tanto a las más concretas, como a aquellas otras que vienen formuladas en término de principios. Otra cosa es que la consideremos parte del llamado bloque de constitucionalidad, en el sentido de que ocupe, por decisión del Constituyente, una posición, en términos competenciales, no jerárquicos, que anteriormente podía corresponder a otras normas, legales o estatutarias, normas que, a partir de ahora, por tanto, perderían su cobertura constitucional en ese punto[22].

21 Así lo defienden (García Roca, Martínez Lago, 2013:90).

22 Tal y como sostienen los autores referidos en la nota al pie de página que antecede. Mi discrepancia con ellos no es, por tanto, en este punto, sino en el anterior, al no compartir la expresión "leyes que cumplen una función constitucional" por su oscuro significado.

Pero más allá de estas cuestiones relativas al sistema de fuentes, ciertamente muy discutibles, a los efectos que ahora nos interesan lo que sí podemos apreciar de manera clara es que esta LOEPSF, en su Capítulo IV, viene a colmar una laguna constitucional que, al menos en sus aspectos más generales, nunca debería haber existido, a saber, la respuesta que el ordenamiento jurídico prevé cuando se produce, o está en visos de producirse, un incumplimiento de las prescripciones asociadas al referido principio de estabilidad presupuestaria[23]. Se trata, en efecto, de un "olvido" constitucional, que no por ser intencionado[24], resulta menos criticable[25], dadas las graves consecuencias que puede acarrear, sobre todo, para el principio de autonomía de las Comunidades autónomas, en la medida en que, como veremos, el mismo posibilita que el margen de maniobra que se arroga el legislador orgánico y el que, a su vez, este otorga al Gobierno nacional, con protagonismo absoluto del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, resulte altamente cuestionable, al dejar, en buena medida, en sus manos, entre otras cosas, la afectación de la autonomía financiera y, por tanto, política de las Comunidades autónomas incumplidoras.

IV. LAS MEDIDAS ORIENTADAS A EVITAR Y/O PONER FIN AL INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Las respuestas que la LOEPSF prevé para hacer frente al eventual o real incumplimiento del principio-deber de estabilidad presupuestaria vienen configuradas en forma de distintas medidas, de diferente graduación en función de su "gravedad". Se diferencia, así, de menor a mayor grado

23 Laguna que, por cierto, ya existía en el anterior marco normativo, pues la legislación reguladora de la estabilidad presupuestaria de 2001 tampoco establecía régimen sancionador alguno.

24 Así cabe deducirlo, sin duda alguna, del propio texto constitucional, en la medida en que el mismo prevé que sea la ley orgánica la que regule "la forma y plazo de corrección de las desviaciones" que pudieran producirse sobre los límites de déficit estructural y deuda pública, así como "[l]a responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria" (subapartados a) y c), respectivamente, del artículo 135.5 CE).

25 Crítica que, entre otros, formularon con precisión (García Roca, Martínez Lago, 2013:83 ss).

de incumplimiento autonómico y de intervención estatal, entre medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

1. Las medidas preventivas

Previstas en la sección 1ª del Capítulo IV de la LOEPSF (artículos 18 y 19), están orientadas, como su propio nombre indica, a evitar que se pueda producir un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto[26] por parte de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. A tal efecto, se impone una serie de obligaciones a las Administraciones Públicas, tales como el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y de ajuste del gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio se cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 18.1 LOEPSF).

Por su parte, la intervención del Gobierno, y, más en concreto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con las Comunidades autónomas se ocupa, entre otras cosas, de realizar un seguimiento del cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores[27] por parte de las mismas (artículo 18.4 LOEPSF). Asimismo, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en caso de apreciar un riesgo de incumplimiento de los objetivos arriba referidos, formulará una advertencia a la Administración responsable a fin de que, en el plazo de un mes, pueda adoptar las medidas necesarias para evitar

26 Concepto este último, por cierto, al que la Constitución, en su artículo 135, no hace referencia alguna; por el contrario, la Constitución se limita a prever, según hemos tenido ocasión de comprobar, determinadas restricciones en materia de déficit estructural y de deuda pública. La referencia a la "regla de gasto" ha sido introducida, por tanto, directamente por la LOEPSF (artículo 12), lo que no deja de plantear alguna duda de constitucionalidad, sobre todo, en relación con la limitación que la misma supone a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas constitucionalmente garantizada.

27 También aquí la ley orgánica introduce un nuevo concepto que es desconocido en el artículo 135 CE. En realidad, esta referencia al "pago a proveedores" proviene de la modificación de la referida LOEPSF por la Ley orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. Mediante la misma se acaba introduciendo en el régimen constitucional de disciplina fiscal diseñado en el artículo 135 CE, pensado únicamente para el control del déficit estructural y la deuda pública (financiera), un nuevo elemento, la deuda comercial, que resulta, cuando menos, extraño, y cuya constitucionalidad, en consecuencia, hay que poner seriamente en cuestión.

ese riesgo. Se trata, por tanto, de un mecanismo equivalente al de alerta temprana del Derecho europeo[28].

2. Las medidas correctivas

En el caso de que no se adopten estas medidas preventivas, o si el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se ponen en marcha las medidas correctivas[29], reguladas en la sección 2ª del capítulo IV de la LOEPSF (artículos 20 a 24). Medidas que, entre otras cosas, consisten en la necesidad de autorización por parte del Estado para las emisiones de deuda (artículo 20.1 LOEPSF), o de informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios (artículo 20.3 LOEPSF).

Además, "[e]n caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto", se impone la obligación a la Administración incumplidora de formular "un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto[30]" (artículo 21.1 LOEPSF).

En el caso de que el déficit o la deuda deriven de circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria), se impone a la Administración incumplidora la obligación de presentar un "plan de reequilibrio", en el que, además de incluir lo dispuesto en el plan económico-financiero, se detalle la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 22 LOEPSF).

---

28 Así lo reconocen (García Roca, Martínez Lago, 2013:113 ss).

29 Se ha criticado la falta de proporcionalidad de esta reacción, al dejar en manos del Ministro del ramo entender si son o no efectivas las medidas adoptadas por las Comunidades autónomas, con las graves consecuencias que esto último traería consigo: la aplicación automática de las medidas correctivas. Como señala (Arias Abellán, 2013:159), "no se discute el control ni su necesidad, se discute la potestad discrecional (…) atribuida al ministro y no al Gobierno, que es quien advierte. (…) me parece que no es un control de legalidad sino más bien de oportunidad que sí quiebra el principio de autonomía financiera y el de coordinación previstos en la CE, y que desde luego no cabe incluir en la actual redacción del artículo 135 CE".

30 Vid. lo dicho *supra* en relación con la regla de gasto en la nota al pie de página número 28.

La tramitación y el seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio deben de llevarse a efecto de conformidad con las prescripciones del artículo 23 LOEPSF. En particular, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de este precepto, los planes elaborados por las Comunidades autónomas "serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas[31] y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado". En el caso de que el Consejo considerase que esas medidas "no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan". Si esta "no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25", a las que nos referiremos más adelante.

Por su parte, según dispone el artículo 24 LOEPSF, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas le corresponde elaborar, "trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en vigor" (apartado 1), informe que remitirá "al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (…), a efectos de conocimiento sobre el seguimiento de dichos planes" (apartado 2). Si en dichos informes de seguimiento se verifica "una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad". Y "[s]i en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25" (apartado 3).

31 Como señala (Arias Abellán, 2013:162), que un órgano de coordinación, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, "pueda incluir en su valoración un juicio de oportunidad sobre las medidas y no exclusivamente sobre la consecución de los objetivos perseguidos (…) no parece casar con el reconocimiento de autonomía financiera y excede del de coordinación, previstos ambos en el artículo 156.1 CE".

3. Las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso

Para el "caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores[32] de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos", la LOEPSF prevé en su artículo 25 una serie de medidas coercitivas, que, de no adoptarse, darán lugar a la aplicación de otras medidas de cumplimiento forzoso previstas en el artículo 26.

Entre tales medidas coercitivas, según el artículo 25 LOEPSF, se encuentra la prohibición de disponibilidad de créditos y la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Además, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas de las Comunidades autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado (artículo 25.1.a) LOEPSF).

Se prevé asimismo la constitución, a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB nominal, que no será cancelado hasta que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Depósito que no devengará intereses si en el plazo de 3 meses desde su constitución no se presenta o aprueba el plan o no se aplican las medidas mencionadas. Y si en el plazo de otros 3 meses persistiera el incumplimiento se podrá acordar que el depósito se convierta en multa coercitiva (artículo 25.1.b) LOEPSF).

Por último, si no se aplica alguna de las medidas anteriormente referidas, o si las mismas resultan insuficientes, el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, podrá acordar el envío a la Comunidad autónoma incumplidora de una comisión de expertos para

32 Vid. lo dicho *supra* en relación con la deuda comercial y el pago a proveedores en la nota al pie de página número 29.

valorar su situación económico-presupuestaria; comisión que podrá recabar información adicional y proponer medidas de obligado cumplimiento (artículo 25.2 LOEPSF).

A mayores, el artículo 26.1 LOEPSF, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad autónoma de las medidas referidas en el artículo anterior, habilita al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 CE, para que requiera al Presidente de aquella a fin de que lleve a cabo tales medidas, en el plazo que se indique al efecto. Si la Comunidad autónoma no se atiene a tal requerimiento, el Gobierno podrá, si cuenta con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligarla a su ejecución forzosa, estando habilitado a tal fin para dar instrucciones a todas sus autoridades, lo que vendría a suponer una intervención de esta en toda regla.

Más estricta es la norma en relación con las Entidades Locales, pues se habilita al Gobierno (o, en su caso, la Comunidad autónoma que tenga atribuida la tutela financiera) no solo para imponer a las mismas medidas de cumplimiento forzoso, sino incluso para acordar la disolución de sus órganos, en caso de entender que la persistencia en tal incumplimiento constituye una "gestión gravemente dañosa para los intereses generales" (artículo 26.2 y 3 LOEPSF).

V. LA STC 215/2014, DE 18 DE DICIEMBRE. VALORACIÓN CRÍTICA

La LOEPSF, como era de esperar, fue recurrida (por el Gobierno de Canarias) ante el Tribunal Constitucional, que en un plazo inusualmente breve, inferior a dos años, dictó sentencia, el 18 de diciembre de 2014 (STC 215/2014). En esta resolución, apoyada tan solo por siete de los doce magistrados (los cinco restantes formularon Voto particular), el Tribunal, haciendo uso de una escasa capacidad argumentativa, descarta la concurrencia de los dos principales motivos de inconstitucionalidad alegados en el recurso: el posible desconocimiento de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 CE, y la eventual extralimitación competencial del Estado en el ejercicio de sus competencias.

El grueso de su argumentación, a los efectos que aquí interesan, se centra, por un lado, en el reconocimiento de la amplia competencia de que dispone el Estado para el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria, en virtud del artículo 149.1 apartados 11 (bases de la ordenación del crédito), 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 14 (Hacienda general y Deuda del Estado) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Títulos que, según el Tribunal Constitucional, habilitarían al Estado "a adoptar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos de la Unión Europea, de cara a la reducción del déficit público y a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario" (FJ 3.a)).

Por otra parte, apela el Tribunal a la necesidad de que las actuaciones del Estado y de las Comunidades autónomas estén presididas por el principio de lealtad constitucional, que "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada". De aquí deriva el Tribunal un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones Públicas implicadas, concreción del deber general de fidelidad a la Constitución. Pero no se queda ahí, sino que da un paso más, al extraer de dicho principio una habilitación genérica a favor del Estado, en tanto que responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, para realizar una permanente labor de seguimiento y verificación de la actuación de las Comunidades autónomas (FJ 4.a)).

Pues bien, algo así, más allá de que pueda parecer razonable, resulta, sin embargo, escasamente justificado, si caemos en la cuenta de que, a la postre, lo que el Tribunal está haciendo es derivar de un principio que no está expresamente recogido en la Constitución, por mucho que quepa deducirlo de ella[33], una habilitación a favor del Estado que permite intervenir a este de manera muy incisiva en el ámbito de autonomía de las Comunidades autónomas, constitucionalmente protegido en los artículos 2 y 137 CE.

33 Y por mucho que la propia LOEPSF lo recoja en su vertiente de "lealtad institucional": artículo 9.

Por lo que se refiere a las medidas correctivas y coercitivas vistas, que también fueron objeto del recurso del Gobierno de Canarias, el Tribunal Constitucional defiende su constitucionalidad apelando igualmente a la, siempre socorrida y, al parecer, casi ilimitada, competencia del Estado de dirección general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE), así como a su potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (artículo 156.1 CE), y en tanto que garante del equilibrio económico general (artículos 131 y 138 CE). Además, el Tribunal "se desliza" al introducir como refuerzo de su argumentación algo que no viene al caso: el hecho de que el Estado sea "responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria", según los tratados europeos (FJ 7.a)). Y es que, como acertadamente se señala en el voto particular, "el Derecho europeo (…) no puede erigirse en marco de validez del artículo 135.5.b) CE ni, por lo mismo, conforma el canon de constitucionalidad" a estos efectos.

Por su parte, resulta asimismo muy cuestionable que, como dispone el artículo 25.2 LOPSF, una comisión de expertos designada por el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pueda tomar decisiones de "obligado cumplimiento para la administración [autonómica] incumplidora", en la medida en que se estaría facultando a un órgano administrativo estatal para intervenir, con carácter decisorio y vinculante, en el ámbito propio de la autonomía administrativa, y, por ende, política de las Comunidades autónomas[34], lo que parece más propio de las medidas de coerción estatal a que se refiere el artículo 155 CE, en las que, entre otras cosas, se exige que tal actuación gubernamental venga autorizada por la mayoría absoluta del Senado, lo que aquí, evidentemente, no sucede[35]. El Tribunal parece darse cuenta de esta "tropelía jurídica", pero en lugar de declarar la inconstitucionalidad de ese precepto, opta por llevar

34 De "desnaturalización" de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas como consecuencia de la atribución y ejercicio de una función por parte del Estado que presenta las características propias de la tutela habla (Escribano, López, 2012:19).

35 En la línea de lo mantenido por (García Roca, Martínez Lago, 2015), epígrafe V.B, que con toda claridad, y razón, sostienen que "[l]a LOEPSF pone (...) el carro delante de los bueyes y anticipa indebidamente las medidas de cumplimiento forzoso antes de que el Gobierno haya obtenido la necesaria autorización del Senado: la Ley se precipita en sus previsiones. (...) La lesión de la autonomía financiera de las CCAA, al anticipar un control extraordinario sobre sus órganos, deviene evidente".

a cabo una interpretación imposible del mismo[36], al señalar que "cuando afirma que «las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento» para la Comunidad Autónoma incumplidora no significa que, por la sola autoridad de la comisión de expertos actuando en nombre del Gobierno se puedan ejecutar tales medidas. Si así fuera carecería de todo sentido el artículo 26 que exige para que se puedan ejecutar tales medidas que el Gobierno requiera al Presidente de la Comunidad Autónoma, que este requerimiento no tenga éxito y que se obtenga el voto favorable del Senado" (FJ 7.a)). Curiosa argumentación esta en la que el Tribunal, en realidad, viene a sostener que las medidas propuestas por la comisión de expertos de obligado cumplimiento para la Comunidad autónoma incumplidora no son de obligado cumplimiento, salvo que a ello le obligue por la fuerza el Gobierno poniendo en marcha las medidas previstas en el artículo 26 LOEPSF.

En relación todavía con esas medidas propuestas por la comisión de expertos, conviene llamar también la atención sobre un argumento del Tribunal Constitucional que resulta, cuando menos, muy llamativo. El Tribunal señala que las mismas se insertan en la previsión del artículo 25.2 LO 2/2012, lo que implica la concreción de un límite a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas y –esto es lo sorprendente– "la configuración de una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general que exige que el Estado ostente determinadas competencias finales en la determinación de las medidas a adoptar con la finalidad de lograr las correcciones necesarias de las desviaciones en que incurran las Comunidades autónomas tras haber ejercido sus competencias". La pregunta que cabe hacer aquí es evidente: ¿Desde cuándo puede una ley orgánica crear una competencia ejecutiva *básica* a favor del Estado que suponga una intervención tan acusada en el ámbito de autonomía de las Comunidades autónomas? Deslizarse por esta pendiente puede provocar una desestabilización del equilibrio territorial hasta ahora conocido muy preocupante. La referencia al interés general como una especie de habilitación constitucional general que permitiría al legislador estatal crear nuevas competencias a favor del Estado es ciertamente más que cuestionable. Y es que fue ya el constituyente el que tomando como referencia tal interés general llevó a cabo el reparto de competencias que consideró conveniente.

36 De "imposible hermenéutico" habla el Voto particular.

Sustituir esa labor constituyente, excusándose en razones de interés general, se parece mucho a un fraude constitucional.

Asimismo, resulta muy dudoso que en el ejercicio de sus competencias para la dirección general de la actividad económica el Estado pueda proponer las medidas necesarias para lograr la corrección de la desviación existente porque ello sea además acorde con la previsión del artículo 135.5a) CE, ya que este precepto únicamente atribuye a la ley orgánica la regulación de "la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse". Me parece, en efecto, que de ahí no cabe derivar la posibilidad de que tal ley orgánica habilite en blanco al Estado para la consecución de tal objetivo por los medios que el mismo decida.

En directa relación con esto, y aunque no fuese objeto directo de impugnación por parte del Gobierno de Canarias, resulta muy llamativo que el Tribunal, en la única ocasión en que se ocupa de una medida tan llamativa como es la prevista en el artículo 25.1.a) *in fine* LOEPSF, relativo al ejercicio por parte del Estado de las competencias normativas autonómicas sobre tributos cedidos "cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea", se limite a señalar, con carácter absolutamente genérico e indefinido, que "[e]stamos en presencia de unas medidas que, aun afectando al ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas, deben considerarse legítimas desde el punto de vista constitucional por dirigirse a la corrección de la desviación producida en orden a permitir tanto el cumplimiento de los objetivos individualmente marcados, como la acción homogénea de todos los entes implicados de cara a la consecución del objetivo colectivamente asumido" (FJ 4.b)).

El Tribunal se olvida aquí de algo que recuerda más tarde (FJ 7.a)), cuando señala que "si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese «la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma» dicha «sustitución sería inconstitucional» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11)". ¿Qué, si no esto, una sustitución por el Estado en la competencia tributaria de la Comunidad autónoma, es precisamente lo que prevé ese artículo 25.1.a) *in fine* LOEPSF? Pues bien, el Tribunal Constitucional no

solo no se percata de su aparente contradicción interna, sino que da por buenas unas medidas ciertamente muy invasivas de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas a partir de una argumentación absolutamente débil e insuficiente. Y eso por no hablar, además, del hecho de que mediante esa sustitución del legislador autonómico por el legislador estatal en la regulación de los tributos cedidos, la LOEPSF se está inmiscuyendo peligrosamente en un ámbito que de acuerdo con el artículo 157.3 CE parece quedar reservado a una específica ley orgánica, la de Financiación de las Comunidades autónomas.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas de cumplimiento forzoso previstas en el artículo 26 LOEPSF, el Tribunal Constitucional sostiene que las mismas encuentran su fundamento constitucional en la previsión del artículo 155.1 CE, que, como sabemos, regula la llamada coerción estatal, una "institución" absolutamente excepcional, que hasta el momento no se ha puesto en práctica, ni en el país del que trae origen, Alemania, ni en España, que, con algunas salvedades, adopta el modelo alemán. Es precisamente la excepcionalidad de esta técnica de intervención coercitiva sobre las Comunidades autónomas puesta en manos del Gobierno de España la que, en una primera aproximación, convierte en "sospechoso" cualquier intento legal de precisar, ampliándolo, su ámbito de actuación, siendo eso precisamente lo que hace la LOEPSF. Sin negar importancia al incumplimiento de las obligaciones presupuestarias por parte de las Comunidades autónomas, parece ciertamente excesivo actuar frente a tal incumplimiento, que ya se ha producido en diversas ocasiones, por cierto, sin que siquiera se pensara en esta posibilidad[37], a través de unas medidas tan invasivas de la autonomía financiera, y, por tanto, política de las Comunidades autónomas como la que se prevé en este artículo 26 LOEPSF.

37 Tal y como, por ejemplo, destacan (Aja, García Roca, Montilla, 2015:16). Estos autores consideran "normal" que no se apliquen las previsiones del artículo 26 LOEPSF "porque no parece lógico corregir desviaciones presupuestarias mediante la disolución de órganos de autogobierno o análogas medidas coactivas. La proporcionalidad y la interdicción del exceso son inherentes a todo Derecho". Apuntan, además, a la posibilidad de pensar en "otros mecanismos judiciales, extrajudiciales y de negociación política más sutiles y cotidianos para la resolución de los conflictos, como podría ser la creación de un consejo de estabilidad al modo alemán". Ejemplo este último ciertamente discutible, pues cabe albergar muchas dudas sobre la eficacia del Consejo de Estabilidad alemán para hacer frente a las situaciones de emergencia presupuestaria. Vid. al respecto, (Arroyo Gil, 2013:43 ss).

Pero siendo relevantes estas razones de prudencia, no son, naturalmente, las definitivas. Aunque ello requiera una explicación más detallada que ahora no podemos acometer, me parece que la coerción estatal prevista en nuestro ordenamiento constitucional (artículo 155 CE) solo se puede entender correctamente si la misma se pone en conexión con el principio de lealtad federal o constitucional y, sobre todo, con el principio de unidad o integridad del Estado[38]. Por decirlo de manera muy esquemática, el uso de esta técnica solo estaría amparado constitucionalmente si el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que sirven de hecho habilitante para que la misma se pueda poner en práctica supusiese un desconocimiento flagrante del principio de lealtad constitucional, y, sobre todo, fuese de tal calibre que pudiera poner en riesgo el referido principio de unidad o integridad del Estado.

Evidentemente, concretar cuando nos encontramos ante un supuesto así no resulta sencillo en la práctica, pero lo que no parece ni mucho menos claro es que la decisión del legislador orgánico de vincular determinados incumplimientos en el terreno de la estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades autónomas con la puesta en práctica de medidas coercitivas del estilo de las que cabría derivar del artículo 155 CE, esté justificada en términos constitucionales[39]. Por el contrario, da la impresión de que el legislador orgánico ha querido ocupar una posición que solo le está reservada al constituyente, como es la de decidir aquellas cuestiones que más directamente atañen a la unidad del Estado y, en definitiva, a la soberanía.

De nuevo, me parece que el Voto particular acierta al señalar que mediante el establecimiento de estas medidas coercitivas se incurre en "inconstitucionalidad por cruzar la línea divisoria entre poder constituyente y poder constituido". De igual modo que también acierta, en mi opinión, cuando

38 Vid. al respecto (Arroyo Gil, 2015:51-70). Interesa también aquí traer a colación las agudas reflexiones de Jesús García Torres en su pionero estudio del artículo 155 CE, en las que sostenía, entre otras cosas, que la técnica a la que este precepto se refiere (la coerción estatal) no solo está al servicio de la garantía del principio de unidad, sino también del de autonomía, ya que lo que con su uso se pretende conseguir es que la Comunidad autónoma incumplidora vuelva a actuar dentro de los márgenes de autonomía que tiene constitucionalmente reconocidos (García Torres, 1984:1266).

39 Para (García Roca, Martínez Lago, 2013:153)

resalta cómo la redacción en términos imperativos del artículo 26 CE "no deja margen alguno al Gobierno, que viene obligado a acudir al procedimiento del artículo 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento" por este precepto[40].

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN, UNA REFLEXIÓN FINAL

Desde hace algunos años, como se ha "denunciado" ya por algunos autores[41], asistimos a una deriva recentralizadora, impulsada desde el Gobierno, que, fundamentalmente, a través de la política presupuestaria y financiera, mediante la creación de distintos fondos y líneas de crédito, sitúa a las Comunidades autónomas, con independencia de que cumplan o no con los objetivos de déficit, en una situación de práctica dependencia del Estado[42]. Esta deriva, que, en buena medida, pretende "justificarse"

40 De la misma opinión, (García Roca, Martínez Lago, 2015): epígrafe V.C.

41 Vid. (García Roca, Martínez Lago, 2015): epígrafe V.C. Por su parte, (Albertí Rovira, 2013:82), ya advirtió de que se estaba produciendo "una clara recentralización de las competencias y de los servicios" o que "con ocasión de la crisis financiera y de la sacralización de la estabilidad presupuestaria, se est[aba] abriendo paso una especie de *estado de excepción competencial*, que va más allá de una simple aplicación extensiva de algunas competencias estatales"; o que, en definitiva, que "el enfoque adoptado para hacer frente a la actual crisis económica y financiera, (…) centrado muy principalmente en la estabilidad presupuestaria, (…) afecta de modo muy notable a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y también a su autonomía política, más allá incluso de su dimensión financiera". En esta línea, y de manera abierta, (Solozábal Echavarría, 2015), califica a la STC 215/2014 como "la culminación de la doctrina recentralizadora", pues al confirmar la constitucionalidad de la LOPSF deja "temblando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas".

42 Se trata del Fondo de Pago a Proveedores, creado por el Real Decreto-Ley 7/2012 (y que se ha reeditado en dos ocasiones), el Fondo de Liquidez Autonómica, creado por el Real Decreto-Ley 21/2012 2012, y el Fondo de Liquidez Autonómica Social, creado por el Real Decreto-Ley 17/2014. A partir de 2015, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, se crea el llamado "Fondo de financiación a Comunidades autónomas", integrado por la "Facilidad financiera", el "Fondo de Liquidez Autonómico", el "Fondo social" y el "Fondo de liquidación para la financiación de los pagos a proveedores". A este respecto, se pregunta CUENCA, Alain: "Las comunidades autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", Cuadernos de Información Económica, 246, 2015, p. 54 ss., si las previsiones de este "RDL 17/2014 y la política de rescate financiero practicada con las CC.AA. desde 2012 (…) no han estimulado el

apelando a las exigencias derivadas del derecho europeo[43], parece estar encontrando amparo en el Tribunal Constitucional. Si bien su valoración, en términos políticos, es muy discutible, lo que parece más incontrovertible es que la misma no puede llevarse por delante algunos de los principios estructurales de nuestra organización territorial, pues de hacerlo corremos el riesgo cierto de perder los referentes que tanto ha costado construir. Si eso además implica una devaluación del texto constitucional, al permitir que el legislador lleve a cabo interpretaciones o actuaciones de imposible encaje en aquel, o que sencillamente desbordan los límites de su poder constituido para situarse en la posición del poder constituyente, el problema ya no es de conveniencia o de oportunidad, sino de estricta legalidad o constitucionalidad.

No resulta, por ejemplo, de recibo que el reparto del poder público entre el Estado y las Comunidades autónomas, materia típicamente constitucional, pueda verse alterado a través de una interpretación expansiva de las competencias exclusivas del aquel previstas en el artículo 149.1 CE, tal y como ha sido advertido con razón, por el solo y mero hecho de que "la materia competencial guarde alguna relación –por remota que sea– con la materia presupuestaria (muy incidentalmente en la STC 130/2013, FJ 6; de forma mucho más decidida e la STC 56/2014, FFJJ 3-4)" (Medina Guerrero, 2014:667). Es más, desde el punto de vista constitucional resulta muy cuestionable que "[l]a LOEPSF se ampar[e] competencialmente en el artículo 135 CE, sin mencionar por tanto los títulos competenciales

déficit y la deuda" de las mismas, habiéndose además "perdido la referencia de los mercados como factor de disciplina del comportamiento de la mayoría de las CC.AA.", para concluir que "[A] partir de ahora tanto las instituciones financieras como los proveedores saben que ninguna comunidad autónoma dejará de pagar, dado que el Estado ha asumido el compromiso de hacerlo en su lugar si fuera necesario (…) En definitiva, los mercados financieros ya no ejercen sobre las CC.AA. una presión que desincentive comportamientos irresponsables. (…) En suma, la institucionalización del Tesoro como financiador de las CC.AA. presenta riesgos notables para el futuro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, no solo de las CC.AA., sino también del Reino de España en su conjunto".

43 No en vano, como se ha llegado a afirmar, quizás con un punto de exageración, pero también con mucha razón, el proceso de reformas comenzado a nivel europeo en 1992 (Tratado de Maastricht) ha conducido a que "la Constitución económica de los Estados miembros [sea] ahora la Constitución económica europea, de forma que el artículo 135 CE solamente ha sido al culminación formal del proceso de mutación constitucional del título VII de nuestra Constitución" (Ruiz Almendral, Cuenca, 2014:37).

el artículo 149.1 CE que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 134/2011, de 20 de julio y STC 120/2012, de 5 de junio, por citar solo dos recientes) podrían amparar dicha competencia". Más aún cuando, "de acuerdo con esta misma doctrina, el artículo 135 CE no es un título competencial, sino que se trata de un precepto que corrobora la competencia del Estado en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 1)" (Ruiz Almendral, Cuenca, 2014: 36).

En este punto, quizás merezca la pena simplemente esbozar una reflexión final necesitada de mayor desarrollo: La reforma del artículo 135 CE, por más importancia que tenga también en lo relativo a la forma de entender nuestra organización territorial, y el papel que en ella está reservado a cada una de las partes, Estado central y Comunidades autónomas, no puede servir de excusa para posibilitar una completa remoción de la misma. Ni siquiera el mandato incluido en el apartado 6 del artículo 135 CE, en virtud del cual se obliga a las Comunidades autónomas, "de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo", a adoptar "las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias", puede servir para ello. Antes bien, esta disposición, en particular, y el artículo 135 CE, en su totalidad, deben de ser interpretado a la luz de las demás disposiciones constitucionales sobre organización territorial, teniendo muy en cuenta el corpus jurisprudencial que, a lo largo de tantos años y con tanto esfuerzo, el Tribunal Constitucional ha ido construyendo. No porque las cosas, aunque cambien, deban de permanecer igual, sino porque los cambios, por definición, no surgen de la nada, para crearlo todo; antes bien, esos cambios, por muy necesarios que puedan ser, tienen solo sentido si se incardinan en una realidad ya existente, que se ha ido decantando a lo largo de la historia, y que por eso es sólida. No recurramos al siempre fácil Lampedusa, ya que no se trata de cambiarlo todo para que nada cambie, sino de cambiar aquello que pueda y deba ser cambiado, con el fin de mejorar lo que hay.

BIBLIOGRAFÍA

— Aja, E.; García Roca, J.; Montilla, J.A. (2015): "Valoración general del Estado autonómico en 2014", en *Informe Comunidades Autónomas 2014*, IDP, Barcelona.

— Albertí Rovira, E. (2013): "El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español", *REDC*, 98.

— Arias Abellán, M.D. (2013): "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades autónomas", *REAF*, 18.

— Arroyo Gil, A. (2013): "La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6.

— Arroyo Gil, A. (2010): "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la Republica Federal de Alemania", *REAF*, 10.

— Arroyo Gil, A. (2015): "Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España", *RJUAM*, 31, vol. I.

— Arroyo Gil, A.; Giménez Sánchez, I. M. (2013): "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", REDC, 98.

— Bundestag/Bundesrat (ed.) (2010): *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder -Finanzbeziehungen*, Berlin, Die Beratungen und ihre Ergebnisse.

— Carrasco Durán, M. (2013): "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas", *REAF*, 18.

— Carrillo, M.: "Constitución y control de las finanzas públicas", *REDC*, 101.

— Cuenca, A. (2014): "Las comunidades autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Cuadernos de Información Económica*, 246.

— Deubel, I. (2009): "Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen", *Zeitschrift für Staats– und Europawissenschaften (ZSE),* 2.

— Escribano, López, F.: (2010) "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF*, 156.

— Feld, L. P. (2010): "La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania", en Laborda; Kölling; Knüpling (eds.), *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Perspectivas internacionales*, CEPC / FMGA.

— García Roca, J.; Martínez Lago, M. A. (2013): *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento,* Civitas-Thomson Reuters, Madrid.

— García Roca, J.; Martínez Lago, M. A. (2015): "La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre", *Revista Española de Derecho Europeo*, 54.

— García Torres, J. (1984): "El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía", en AA.VV., *Organización territorial del Estado* (Comunidades Autonómas). Vol. II, IEF.

— Glaser, A. (2007): "Begrenzung der Staasverschuldung durch die Verfassung. - Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen", *DÖV,* 3.

— Häde, U. (2010): "Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform", *AöR* 135.

— Kölling, M. (2012): "Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009", *REAF*, 16.

— Lenz, C.; Burgbacher, E. (2009): "Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz", *NJW*, 35.

— Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012): "El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42.

— Martínez Lago, M. A. (2012): "La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria", *Noticias de la Unión Europea*, 330.

— Medina Guerrero, M. (2012): "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29.

— Medina Guerrero, M. (2014): Recensión al libro de Javier García Roca; Miguel Ángel Martínez Lago, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas/Thomson, Madrid, 2013, *Teoría y Realidad Constitucional*, 34.

— Reimer, E. (2011): "La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana", *Teoría y Realidad Constitucional*, 28.

— Rubio Llorente, F. (2011): "Constituciones nacionales e integración europea", *Claves de la Razón Práctica*, 217.

— Ruiz Almendral, V.; Cuenca, A. (2014): "Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución", *Cuadernos de Información Económica*, 241.

— Scholl, B. (2010): "Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Artículo 109 und 115 GG", *DÖV* 4.

— Solozábal Echavarría, J. J. (2015): "Últimos tópicos sobre el Estado autonómico", *El Imparcial*, 1 de septiembre de 2015.

RESPONSABILIDAD FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RESCATES INTERNOS

Roberto Fernández Llera[1]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. LAS VERTIENTES DE LA RESPONSABILIDAD AUTONÓMICA

III. SÍNTESIS DE FUNDAMENTOS ECONÓMICOS
1. Descentralización y función de estabilización
2. Entre la restricción presupuestaria blanda y los rescates

IV. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y RESPONSABILIDAD
1. La responsabilidad inherente al cumplimiento de objetivos
2. La responsabilidad de alcance europeo
3. La responsabilidad frente a los rescates internos

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

1 Economista y doctor por la Universidad de Oviedo / GEN-Universidad de Vigo, Acreditado por la ANECA como Profesor Titular de universidad

I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad, en una de las acepciones del *Diccionario* de la Real Academia Española, implica "deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal". En otro ámbito jurídico también es "capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente". Según la misma fuente, la corresponsabilidad no es otra cosa que "responsabilidad compartida".

Esos dos conceptos –responsabilidad y corresponsabilidad– han estado presentes en la evolución histórica de la financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA), desde los primeros traspasos de competencias por el método del coste efectivo durante el "modelo provisional" (1978-1986). De igual modo, ambas ideas seguirían latentes en los sucesivos acuerdos quinquenales (1987-2001) y, de forma ya indubitada, en el modelo 2002-2009 y en el sistema consensuado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del 15 de julio de 2009, ratificado por las Cortes Generales a finales de ese mismo año.

El objetivo de presente trabajo es analizar la responsabilidad de las CCAA en todas su extensiones, con particular detenimiento en la responsabilidad financiera, esto es, la relativa a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En la sección 2 se sintetizan las tres vertientes principales de la responsabilidad autonómica en el ámbito presupuestario y financiero. En la sección 3 se repasan los argumentos teóricos sobre la descentralización de la función de estabilización y se clarifica la diferencia entre restricción presupuestaria blanda y tipos de rescates. La sección 4 desglosa los tres enfoques de responsabilidad financiera que prevé la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Una última sección concluye y sugiere algunas ideas de mejora.

II. LAS VERTIENTES DE LA RESPONSABILIDAD AUTONÓMICA

Se podría hablar de una triple vertiente de la responsabilidad en el ámbito autonómico[2] o, si se prefiere, de una corresponsabilidad multivariante: de *gasto*, *fiscal* y *financiera*.

La corresponsabilidad en materia de gasto público trae causa del reparto constitucional de competencias entre niveles de gobierno. El tradicional problema en España ha sido la indeterminada asignación de funciones y su interpretación por el Tribunal Constitucional. En bastantes ocasiones, la legislación básica estatal ha operado con cierta deslealtad, amparada por el principio de coordinación, excediendo el marco general de delimitación de competencias, para terminar imponiendo las preferencias del gobierno central, condicionando –cuando no forzando– las políticas propias de gasto de las CCAA. Peor aún ha sido el resultado cuando, además, se ha aprobado esa legislación básica sin la correspondiente transferencia de financiación, provocando una insuficiencia sobrevenida a las CCAA. En sentido inverso, la responsabilidad ha sido también escasa a veces desde el lado de las CCAA, trufada con la misma deslealtad, por ejemplo, cuando gobiernos y parlamentos autonómicos han aprobado normativas y paquetes de gasto público sin disponer de los recursos adecuados para ello, poniendo en peligro su propia financiación estática y dinámica[3].

Una segunda manifestación de la responsabilidad compartida es la que se refiere a los ingresos de las CCAA y, en particular, al despliegue –teórico y efectivo– de su capacidad normativa en tributos cedidos y, aún más, en tributos propios. Hasta el acuerdo de financiación autonómica del quinquenio 1997-2001 esta corresponsabilidad fiscal o tributaria de las CCAA de régimen común era muy reducida, ya que su financiación básica dependía en gran medida de la participación en ingresos del Estado y de otros mecanismos de transferencias y subvenciones. Su capacidad normativa –y por ende, su corresponsabilidad fiscal– había sido hasta ese momento

2 También en el local, pero queda fuera del ámbito de análisis de este trabajo.

3 La Abogacía del Estado (2005) destaca el carácter sinalagmático del principio de lealtad institucional, en particular, en materia de financiación autonómica.

extremadamente reducida y se limitaba a la gestión de la recaudación por participaciones territorializadas en los llamados tributos cedidos "tradicionales" (patrimonio, sucesiones y donaciones, tasas sobre el juego, lujo –suprimido en 1986– y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). En realidad, como señala Sáenz Royo (2013), la autonomía financiera de las CCAA se entendía originariamente por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) más como "suficiencia" de recursos de libre disposición para el ejercicio de sus competencias que como "capacidad" para decidir sobre sus propios recursos. A partir de los sistemas de financiación autonómica de 2002 y 2009 –y siempre sobre la base de amplios acuerdos políticos entre partidos estatales y entre CCAA– se irían removiendo los obstáculos jurídicos al ejercicio práctico de la corresponsabilidad fiscal[4]. No obstante, los incentivos económicos y financieros eran aún escasos, por un sistema muy garantista en lo que se refiere a la financiación básica y, en otro campo, porque la bonanza económica desincentivaba el *activismo fiscal*. En otras palabras: la autonomía tributaria se utilizaba poco por las CCAA de régimen común y, si se decidía aplicar, era casi siempre para acometer rebajas impositivas, alejando en la práctica el concepto normativo de autonomía del concepto económico de corresponsabilidad. Esto sería así, *grosso modo* y salvo contadas excepciones, hasta la explosión de la crisis, a partir de 2008.

Con respecto a estas dos primeras facetas de responsabilidad, la LOFCA establece en su artículo 2 que la actividad financiera de las CCAA se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y con arreglo a varios principios, entre otros, "la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos". Este redactado no fue introducido hasta la reforma de 2009, lo que venía suponer un reconocimiento del legislador estatal a la necesidad de hacer explícito este principio.

La tercera expresión de la responsabilidad –y la que va a centrar este trabajo– se incorpora a la Norma Fundamental con la reforma de 2011, en particular, cuando se remite a una futura ley orgánica el desarrollo del

4 Aunque algunas restricciones perviven plenamente, como las que impiden ejercer una mayor autonomía financiera en la imposición indirecta y, particularmente, en el IVA.

principio de estabilidad presupuestaria y, aún más en concreto, cuando se mandata a regular mediante ley orgánica "la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria" (artículo 135.5 de la Constitución). No obstante, se debe hacer una precisión y un matiz.

La precisión tiene que ver con los antecedentes de esa misma responsabilidad financiera, plasmada en los primigenios escenarios de consolidación presupuestaria (1992-2001) y en la legislación de estabilidad presupuestaria aprobada a finales de 2001 (reformada en 2006). La filosofía de la LOEPSF –ahora respaldada por la propia Constitución– es idéntica a la de sus antecesoras en cuanto a disciplinar el comportamiento de los gobiernos subcentrales, coordinar las actuaciones y sancionar la falta de responsabilidad por incumplimiento. El matiz sobre la responsabilidad financiera viene dado por la triple definición que sobre la misma establece la LOEPSF, si bien aquí también existen algunas regulaciones previas que no se pueden obviar.

La primera definición se refiere a "los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea" (artículo 1 de la LOEPSF). Esta responsabilidad se materializa en un conjunto de medidas preventivas, correctivas y coercitivas por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública (incluida la deuda comercial), a los que se añaden las exigencias de transparencia y suministro de información, así como el anclaje de una regla de gasto que hasta entonces sólo se había ensayado brevemente para la Administración Central y las entidades locales que participan en la cesión de impuestos estatales[5].

La segunda definición de responsabilidad financiera se refiere a la asunción de responsabilidades por parte de las Administraciones Públicas territoriales en caso de incumplimiento por parte de España de normas del Derecho de la Unión Europea o de las disposiciones contenidas en tratados o convenios

5 Artículo 8 bis del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (según Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).

internacionales de los que España sea parte (artículo 8.1 de la LOEPSF). Un enunciado similar ya estaba en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, así como en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Desde finales de 2011 también se debe poner en conexión con la supervisión directa y la reforzada capacidad sancionadora de las autoridades europeas, a través de las medidas previstas en el llamado *six pack*, compuesto por cinco reglamentos sobre estas materias y por una directiva sobre marcos presupuestarios de los Estados miembros (Crespo *et al.*, 2012; López Díaz y Morán Méndez, 2013).

La tercera definición de responsabilidad financiera es relativamente más innovadora y se suele conocer como cláusula de prohibición de rescates (*non-bailout rule*), recomendada por la teoría económica como freno al riesgo moral y como condición necesaria para que opere una cierta autocontención (artículo 8.2 de la LOEPSF). Si el rescate fuese una posibilidad factible, dado que las CCAA disponen de información privativa sobre su propio desempeño presupuestario y financiero (ante la imperfecta supervisión central), podrían explotarla a su favor, asumiendo mayores riesgos y trasladando las hipotéticas consecuencias negativas de sus actos a la Administración Central. En realidad, esta interdicción ya se había incorporado al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, tratando entonces de bloquear cualquier rescate financiero o presupuestario intergubernamental.

III. SÍNTESIS DE FUNDAMENTOS ECONÓMICOS

1. Descentralización y función de estabilización

Siguiendo a Musgrave (1959), las actuaciones del Sector Público, entendido en todas sus extensiones, pueden agruparse en tres grandes funciones: asignacion, redistribucion y estabilizacion. La primera de ellas tiene como objetivo corregir y mitigar las ineficiencias derivadas de los fallos del mercado, provocados por asimetrías de informacion, externalidades, bienes públicos o monopolios naturales. La redistribucion a través de los programas

de gasto y de la política fiscal trata de corregir la distribución de la renta que surge del funcionamiento de los mercados. Finalmente, la funcion de redistribucion tiene un doble objetivo: promover un crecimiento sostenido de la renta nacional y del empleo, al tiempo que se mantienen bajo control los agregados macreoconomicos.

Con relación a la estabilización, se había ido construyendo un sólido corpus teórico a favor de una política centralizada, partiendo de los planteamientos más ortodoxos del Federalismo Fiscal (Oates, 1972). Sin embargo, el propio desarrollo fáctico de la descentralización ha llevado aparejado el despliegue de una "segunda generación" de teorías del Federalismo Fiscal (Oates, 2005; Weingast, 2014), reavivando el interés por los aspectos institucionales y, en particular, otorgando un protagonismo creciente a los gobiernos subcentrales. Precisamente una de sus manifestaciones concretas se refiere a la utilización del endeudamiento en el ámbito subcentral, inciorporando al analisis y a la agenda política las consecuencias que tiene sobre la disciplina fiscal agregada (Shah, 2006). Por ello, es preciso alinear incentivos y delimitar responsabilidades de forma clara entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales, incluyendo una clara asignación de competencias, un sistema transparente de financiación territorial y unos objetivos de déficit y deuda evaluables y, si es el caso, sancionables, cuando se incumplen. España no es una excepción, sobre todo si se tiene en cuenta que el producto de las operaciones de crédito es un recurso reconocido para las CCAA en el bloque de la constitucionalidad.

Para someter a control el endeudamiento de los gobiernos subcentrales existen multiples alternativas, en función del grado de autonomía financiera que permitan (Ter-Minassian y Craig, 1997). Se debe partir del concepto de deuda como recurso no coactivo y, por tanto, de su obtención condicionada a la confianza que el deudor inspire en los mercados financieros. Podría así pensarse que la pura disciplina de mercado, basada en el mecanismo corrector de las primas de riesgo (restricción de precios) o la negación de nuevo crédito (restricción de cantidad), podría ser suficiente como medio efectivo de control al endeudamiento. Sin embargo, las condiciones necesarias para que esta disciplina de mercado opere con efectividad son múltiples y difícilmente verificables al mismo tiempo (Lane, 1993), ocupando un lugar muy destacado entre ellas la cláusula de prohibición de rescates. Podría incluso

darse el caso de que el mercado permitiese a un gobierno subcentral seguir endeudándose, por ser plenamente solvente, pero por razones de política económica general no fuese recomendable dicha política o incluso resultase contraproducente para otro gobierno subcentral o para el conjunto del sistema (Landon y Smith, 2000). En consecuencia, se hacen perentorios sistemas adicionales de limitación del endeudamiento, basados en el *control directo* por un gobierno central o una entidad superior, en *reglas predeterminadas* (sobre déficit, deuda, gasto, impuestos o procedimientos presupuestarios) o en *mecanismos de coordinación*.

En los Estados miembros de la Union Europea, después del Tratado de Maastricht (1992) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997), se han ido perfeccionando las reglas fiscales nacionales, conformando *pactos internos de estabilidad* (Balassone *et al.*, 2002). El primer intento en España fueron los escenarios de consolidación presupuestaria, si bien sus numerosos defectos de diseño y los perversos incentivos que contenían no resultaban adecuados, a pesar de que globalmente pudieron ser eficaces en térrminos de disciplina fiscal (Vallés Giménez y Zárate Marco, 2003). La subsiguiente normativa de estabilidad presupuestaria de finales de 2001 tampoco cumplía los requisitos formales y materiales para encajar en esa denominacion generica, en tanto en cuanto no era un acuerdo entre niveles de gobierno, sino que tomaba la forma de legislacion estatal básica, con fuerte contestacion política[6].

Siguiendo a Dafflon y Beer-Tóth (2009), en un marco de autonomía subcentral –y además, constitucionalmnete garantizada– sería deseable transitar desde un enfoque basado en controles centralizados a otro modelo de –responsabilidad– autoimpuesta en los propios gobiernos subcentrales, sin tutela del gobierno central. Bajo ciertos supuestos, esto no debrría ser incompatible con la opinión formulada (Fernández Llera *et al.*, 2013) de que "parece mejor una reputación sólida del gobierno central que reglas fiscales autoimpuestas por los gobiernos subcentrales, ya que podrían precisamente ser la justificación para no hacer un ajuste con recursos propios cuando hay

6 Prueba de ello son los numerosos recursos de inconstitucionalidad por supuesta vulneración de la autonomía y de la autonomía financiera de las CCAA. Aunque bastante tarde, el Tribunal Constitucional terminó desestimándolos (por todas, STC 134/2011, de 20 de julio de 2011). Las pocas dudas quedaron resueltas con la "consagración constitucional" de la estabilidad presupuestaria (STC 157/2011, de 18 de octubre de 2011).

crisis y, en consecuencia, pedir el rescate al gobierno central". La síntesis ideal sería un marco de relaciones federales con compromisos concretos de consolidación fiscal y con un compromiso creíble de no rescatar gobiernos subcentrales.

2. Entre la restricción presupuestaria blanda y los rescates

A menudo, se suelen mezclar los conceptos de *restricción presupuestaria blanda* y *rescate*. Más aún, dentro de estos últimos existen diferentes categorías, por lo que conviene dejar clara esta distinción desde el principio[7].

La restricción presupuestaria blanda parte de una expectativa racional para el gobierno subcentral de que, llegado el caso de un problema de financiación, tendría capacidad para acceder a mayores transferencias de las que venía recibiendo del gobierno central. En definitiva, esto supone un problema de riesgo moral por la información asimétrica (ventajosa) que explota el primero sobre el segundo. Esa percepción –subjetiva, por definición– depende de la conjunción de una multiplicidad de factores, entre los que destacan la existencia de normas constitucionales o legales de garantía mínima en servicios públicos fundamentales, el tamaño de la jurisdicción (si es "sistémica", será demasiado grande para *dejarla caer*) o la afinidad política entre el gobierno subcentral y el gobierno central. Estos y otros factores están sujetos a validación empírica y, en todo caso, son muy dependientes del entorno institucional y económico, así como del periodo tomado en consideración, por lo que no cabe hacer asertos universales sobre su influencia neta.

De otro lado, el rescate podría decirse que constituye un caso particular y extremo de restricción presupuestaria blanda, en el cual la deuda acumulada por un gobierno subcentral es justamente el detonante de ese reblandecimiento. En los casos más graves se podría autorizar un rescate *presupuestario*, total o parcial, articulado de forma *explícita* (mediante transferencias *ad hoc* o con una asunción de deudas por parte el gobierno central) o de manera *implícita* (mediante una mayor dotación de subvenciones discrecionales o con el refuerzo de las transferencias y participaciones vinculadas al sistema general de financiación). Frente a ello, habría un segundo tipo de rescate, el

7 Puede seguirse en este punto la taxonomía descrita en Fernández Llera *et al.* (2013).

financiero, el cual no supone dar directamente más recursos a los gobiernos subcentrales, sino facilitar la autogestión de los propios desequilibrios en sus finanzas públicas. Las fórmulas son variadas e incluyen la relajación de los objetivos de déficit y deuda, un acceso *blando* al crédito mediante mecanismos extraordinarios habilitados al efecto, aplazamientos y renegociaciones, entre otras posibilidades.

La experiencia con las CCAA en España muestra que el rescate presupuestario no ha sido aplicado en puridad en ningún momento (menos aún de manera explícita), salvo que se compute como tal la retención en la Administración Central de los pasivos asociados a los servicios transferidos en el momento de constitución de las CCAA[8]. En cambio, sí se ha constatado la percepción de una restricción presupuestaria blanda, al menos, por dos motivos principales. Uno, el desequilibrio fiscal vertical del sistema, en perjuicio de las CCAA, las cuales han tenido siempre una mayor participación relativa en el gasto público que la correlativa a los ingresos, siendo de este modo dependientes financieramente del gobierno central. Este motivo se ve reforzado por las garantías de prestación de servicios públicos fundamentales que gestionan las CCAA (en particular, la sanidad). De otra parte, la clásica garantía de *statu quo*, inherente a todos y cada uno de los sucesivos modelos de financiación, asegurando así una ganancia mínima en cada nueva ronda negociadora. Hasta ahora, los trabajos empíricos no han podido demostrar si en cada una de esas rondas las ganancias derivadas del cambio de modelo fueron mayores para las CCAA más endeudadas, lo que sí hubiese constituido un ejemplo de rescate presupuestario implícito[9].

En lo que se refiere a los rescates financieros, sí existen múltiples ejemplos, sobre todo a partir de 2008, coincidiendo con la crisis económica y el deterioro general de las finanzas públicas. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden enumerar los siguientes:

8 Con la excepción de las CCAA uniprovinciales, las cuales absorbieron a las extintas diputaciones, incluyendo los pasivos financieros de éstas. En el ámbito local sí se encuentran rescates presupuestarios explícitos, como el que reguló la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales.

9 No obstante, Simón-Cosano *et al.* (2014) encuentran cierta evidencia en este sentido para el modelo aprobado en 2009, aunque no parece suficiente para concluir de forma categórica.

- Aplazamiento y fraccionamiento en el reintegro de las liquidaciones negativas de los recursos del modelo de financiación autonómica correspondientes a 2008 y 2009. Primero se habilitó un periodo de 60 meses, a computar desde el 1 de enero de 2012, ampliado después a 120 meses y, finalmente, a 240 meses (disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012).
- Anticipos sobre la liquidación definitiva del sistema de financiación.
- Líneas de liquidez del Instituto de Crédito Oficial.
- Habilitación de fondos estatales extraordinarios para la financiación sanitaria (unos 6.000 millones de euros entre 2006 y 2007), tras el acuerdo alcanzado en la II Conferencia de Presidentes de CCAA en 2005. Era "una medida de política económica, urgente y añadida al sistema vigente de financiación autonómica" (preámbulo del Real Decreto-ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria).
- Concesión de garantías y avales estatales para acceder al endeudamiento, así como autorizaciones para emisiones de deuda y operaciones de refinanciación.
- Supervisión laxa de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como inaplicación de los mecanismos correctivos y coercitivos.
- Postergación de los objetivos de déficit estructural y de deuda pública, en principio, hasta 2020.
- Autorización excepcional de endeudamiento (hasta 2020) para garantizar la cobertura de servicios públicos fundamentales, según la disposición transitoria tercera de la LOEPSF. Equivale a desactivar las restricciones previstas en el artículo 14.2 de la LOFCA y, sobre todo, la *regla de oro* que obliga a destinar en exclusiva el producto de las operaciones de crédito a inversión.
- Creación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores y del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), sobre los que se volverá enseguida.

IV. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y RESPONSABILIDAD

1. La responsabilidad inherente al cumplimiento de objetivos

La Ley 18/2001 ya afirmaba en su exposición de motivos que "nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica [...] para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única". Por su parte, la LOEPSF dice en su preámbulo que "transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas". Ambas prevén sanciones por incumplimiento, si bien la LOEPSF adopta en este punto un enfoque formal mucho más estricto que sus antecesoras, en un doble sentido. En primer lugar, ampliando el espectro de hipotéticos incumplimientos a los indicadores de déficit estructural[10], deuda financiera, periodo medio de pago a proveedores, variación del gasto, transparencia y suministro de información. Por otro lado, extendiendo el alcance de las sanciones y otorgando amplísimas potestades supervisoras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[11].

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha ampliado el ámbito de las infracciones, personalizando las sanciones en los altos cargos o asimilados cuando sean culpables de incumplir las obligaciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

La verdadera responsabilidad financiera, en aras de corregir desequilibrios, ha pivotado casi en exclusiva en torno a los planes económico-financieros propuestos por las CCAA, valorados por el CPFF y supervisados

10 Se trata del cuarto concepto contable de déficit en poco más de una década, tras el *déficit presupuestario no financiero* con exclusión de ciertos componentes de gasto (escenarios de consolidación presupuestaria), el *déficit nominal* (normativa de estabilidad presupuestaria de 2001) y el *déficit a lo largo del ciclo económico* (reforma de 2006), los dos últimos en términos de contabilidad nacional.

11 Esto sería matizado posteriormente por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

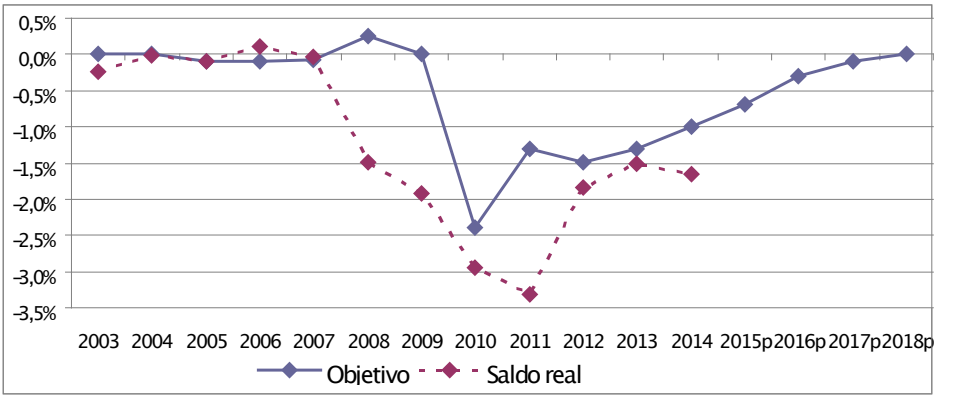
por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículos 23 y 24 de la LOEPSF). Es importante destacar que la LOEPSF contempla expresamente (artículo 23.3) que para valorar la idoneidad de estos planes "se tendrá en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal", lo cual conecta de inmediato la responsabilidad financiera de las CCAA con su corresponsabilidad en materia tributaria. Las medidas coercitivas (artículo 25) ni siquiera se han aplicado, a pesar de la gravedad de algunas situaciones particulares, pero sobre todo porque exigen en su mayoría un acto expreso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su *activación*, el cual no se ha producido por razones esencialmente políticas. La teórica aplicación extrema de lo dispuesto en el artículo 26 de la LOEPSF, con remisión al artículo 155 de la Constitución, no ha pasado del estadio de las hipótesis[12].

La disposición transitoria primera de la LOEPSF ha postergado hasta 2020 el logro de los objetivos de equilibrio estructural y deuda pública por debajo del 60% del PIB. Recuérdese que la reforma constitucional tiene fecha de septiembre de 2001 y la LOEPSF es de abril de 2012, lo cual desactiva el argumento de la *urgencia*, empleado por el constituyente y por el legislador orgánico[13]. Si la primera meta es muy difícil de lograr (el déficit estructural en 2015 ronda aún el 2,5% del PIB potencial), la consecución de la segunda resulta una pura quimera (al cierre de 2014 era casi del 100% del PIB). Entre tanto, el principal objetivo –y, por ende, el principal compromiso en cumplimiento de la responsabilidad financiera– sigue siendo el *clásico* déficit nominal, como ya lo era en la primera normativa de estabilidad presupuestaria de 2001. En el gráfico 1 se observa que entre 2003 y 2014 sólo se cumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria para el agregado de las CCAA en tres ejercicios (2005, 2006 y 2007) y por márgenes estrechísimos, a pesar del fuerte crecimiento económico del PIB en esos años. Desde 2015 parece haberse abierto otra brecha entre el objetivo y el saldo efectivo, la cual hace peligrar aún más los objetivos para 2020.

12 Este mecanismo genérico e inespecífico ha permanecido inédito –como desde 1978– y ni tan siquiera el legislador estatal ha estimado oportuno concretar su aplicación en una normativa de desarrollo.

13 Los objetivos menos confesables hablaban de concesiones políticas o capitulaciones de España frente "a Alemania", "al Banco Central Europeo" o a "los mercados" (sic).

Gráfico 1. Cumplimiento del objetivo de déficit agregado de las CCAA (% PIB)



Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas.

2. La responsabilidad de alcance europeo

En virtud del principio de unicidad en la responsabilidad, el gobierno central de los Estados miembros de la Unión Europea es siempre el responsable inmediato del cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa supranacional. Ante esta situación, en los Estados miembros de estructura federal o descentralizada se plantea una asimetría entre la importancia financiera de los gobiernos subcentrales y su responsabilidad en el control del endeudamiento público.

Para solventar esa carencia jurídica objetiva o, por decirlo en términos económicos, para realinear incentivos, se hacía preciso contar con una adecuada normativa que trasladase a las CCAA la responsabilidad por incumplimiento del Derecho europeo, habilitando un procedimiento para repetir a sus responsables directos las sanciones impuestas al Reino de España (Consejo de Estado, 2010).

Los antecedentes de esta vertiente de la responsabilidad financiera de las CCAA deben buscarse en los instrumentos preventivos, de carácter no sancionador y bastante voluntaristas, articulados en torno a las conferencias sectoriales, particularmente, las dos con una temática más amplia: Conferencia

para Asuntos Relacionados con la Unión Europea y CPFF. Casi al mismo tiempo, algunas leyes sectoriales iban reconociendo la posibilidad de trasladar a las CCAA la hipotética sanción europea a España por incumplimiento de la normativa supranacional (por ejemplo, en materia de aguas), pero no sería hasta la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 y, en fin, hasta la aprobación de una legislación general habilitante en esta materia (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), cuando se incorpora al ordenamiento jurídico esta vertiente de la responsabilidad con toda su extensión.

Cuando se aprueba la LOEPSF, su disposición derogatoria única deja sin efecto la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como "cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en esta Ley orgánica". Otras dos normas posteriores también harían derogaciones expresas de procedimientos específicos y dispersos que determinaban la repercusión de las responsabilidades financieras derivadas del incumplimiento de la normativa europea. Son las siguientes:

- Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación: deroga lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, así como las regulaciones homólogas en la legislación de aguas, la de actividades de servicios en el mercado interior (ley "paraguas") y la protección del medio marino. También modifica el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, relativo a la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea.
- Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea: deroga normas sectoriales sobre el FEOGA-Garantía y la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

En este punto, merece la pena destacar el inciso clave que añade la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, cuando modifica el tenor del artículo 8.1 de la LOEPSF, referido justamente al principio de responsabilidad. En concreto, se dice

que las Administraciones Públicas incumplidoras, así como "las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado". El cambio viene dado porque en la redacción original de la LOEPSF sólo se aludía al incumplimiento de la normativa supranacional europea y ahora se incluyen también otras normas con naturaleza de tratado internacional (Andrés Sáenz de Santamaría, 2013), aprobadas durante la gestión de la crisis financiera en la Eurozona, en especial, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El citado Real Decreto 515/2013 desarrolla el procedimiento y los criterios para la determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, según lo previsto en la disposición adicional segunda de la LOEPSF. Como su propia introducción clarifica, dicho procedimiento "no tiene naturaleza sancionadora, sino que se limita a derivar responsabilidades". Establece como sanción repercutible cualquier "acto adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que implique responsabilidades financieras para el Estado o la merma de cualquier cantidad que le hubiera sido reconocida". La responsabilidad puede ser por acción o por omisión, según una variada casuística. Si la responsabilidad es unívoca y claramente atribuible a una entidad subcentral, el procedimiento no debería revestir mayor problema. En cambio, cuando se trata de responsabilidades concurrentes –lo cual es más que probable, dado el complejo marco competencial en España– se prevé una respuesta mancomunada, "debiendo cuantificarse el grado de responsabilidad que corresponde a cada una de ellos y expresándose mediante porcentaje", lo cual no parece nada sencillo de articular, ni técnica, ni políticamente. En lo que se refiere al pago voluntario de la deuda, se admiten tanto el abono directo al Estado como la solicitud del sujeto responsable para que se proceda a su compensación, deducción o retención. En ausencia de pago voluntario, se prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueda hacer uso de los "mecanismos de exacción sin necesidad de requerimiento ulterior", incluyendo compensación, deducción o retención de la deuda "con las cantidades que

deba satisfacer el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto presupuestario y no presupuestario".

Este *modelo español* de repetición de sanciones europeas sigue siendo vago e impreciso, aunque ello no obsta para que se deban reconocer los últimos esfuerzos de clarificación. Por contraste, el *modelo alemán* es notablemente diferente (Kölling, 2013), comenzando por establecer unas cuotas objetivas que se fijan con el más alto rango normativo, tal y como se resumen a continuación:

- El artículo 104a.6 de la Ley Fundamental prevé la repetición de la sanción a Alemania derivada de un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea o de Derecho Internacional Público. En los casos de una responsabilidad financiera que afecte a varios *Länder*, la Federación y los *Länder* asumen la sanción en proporciones respectivas de 15 y 85. El conjunto de los *Länder* asume de forma solidaria el 35% de la sanción total de conformidad con una fórmula general, trasladándose el otro 50% exclusivamente a los *Länder* que hayan sido causantes, proporcionalmente al montante de los medios recibidos. Una ley federal desarrollará el precepto, siendo preceptiva la aprobación del *Bundesrat*.
- El artículo 109.5 de la Ley Fundamental configura una suerte de pacto interno de estabilidad, en virtud del cual las hipotéticas sanciones a Alemania por déficit excesivo se repartirán entre la Federación y los *Länder* en una proporción de 65 a 35, con independencia de quién sea el responsable último de tal incumplimiento. De esta segunda porción, el conjunto de los *Länder* asumirá de forma solidaria el 35%, cada uno de ellos en proporción al número de habitantes, mientras que el 65% restante será asumido por los *Länder* de conformidad con su grado de responsabilidad en la causa de la sanción. Una ley federal desarrollará el precepto, siendo preceptiva la aprobación del *Bundesrat*.

Todo lo anterior se ha visto reforzado con las nuevas normas de supervisión directa y sanción por parte de las instituciones de la Unión Europea, aprobadas al calor de la crisis de deuda en la Eurozona. Dentro del marco completo de gobernanza económica y del reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, revisten especial interés las sanciones previstas en aplicación del Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. España ha *inaugurado* este mecanismo sancionador, tras

la multa de 18,93 millones de euros por el falseamiento de las cifras de déficit en la Comunidad Valenciana. En este caso, la repetición de la sanción hacia esa comunidad autónoma incumplidora parece clara y delimitable, toda vez que la Decisión[14] da por probado que "la tergiversación de los datos fue obra esencialmente de una entidad del sector de la Administración general de España, la Intervención General de la Comunidad Valenciana".

3. La responsabilidad frente a los rescates internos

El artículo 8.2 de la LOEPSF prohíbe al Estado asumir o responder de los compromisos de las CCAA, de las entidades locales, así como de sus respectivos entes vinculados o dependientes. En coherencia, el mismo precepto legal también impide a las CCAA el rescate de corporaciones locales y entes vinculados o dependientes. En los dos supuestos se añade el inciso –ya previsto en la normativa refundida de 2007– de que todo ello se hará "sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos". Resulta curios comprobar cómo esta estricta prohibición de ayuda queda pronto desactivada en la propia LOEPSF (disposición transitoria cuarta), cuando se excluyen del ámbito de aplicación del artículo 8.2 los mecanismos adicionales de financiación "que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado" y sin siquiera especificar un periodo, lo cual de todo punto parece ilógico en una disposición "transitoria" (sic). En conclusión, se deja la puerta abierta a cualquier ampliación del alcance material y temporal de estos mecanismos adicionales y extraordinarios, mutándolos de facto en permanentes.

En la disposición adicional primera de la LOEPSF se detallan los mecanismos adicionales de financiación para las CCAA y las corporaciones locales, cuyas características comunes son las siguientes:

- Tienen carácter extraordinario y temporal.
- Su objetivo es hacer frente a las obligaciones pendientes de pago con proveedores, financiar vencimientos de deuda o dotar de liquidez a las CCAA.

14 Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por la que se impone una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana. Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 28 de julio de 2015.

- Son de solicitud voluntaria y de acceso condicional, sujeto a la aceptación de un plan de ajuste con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual obviamente habrá de ser coherente con las medidas contempladas en los planes económico-financieros o de reequilibrio en vigor.
- El puntual desembolso de los tramos de ayuda financiera exige estrictas garantías de seguimiento, remisión y publicación de información presupuestaria y económico-financiera, así como una adaptación continua.
- En los casos de falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste, se aplicarían las medidas coercitivas previstas en la LOEPSF[15].

Una importante ventaja de estos mecanismos adicionales de financiación –además de la evidente sobre facilidad y abaratamiento del acceso al crédito– es que las operaciones de endeudamiento de las CCAA que apruebe la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos quedan exceptuadas de autorización preceptiva del Estado. Además, no resultarán de aplicación a las CCAA las restricciones previstas en el artículo 14.2 de la LOFCA sobre destino exclusivo de la deuda a inversiones, ni sobre el límite a la carga de intereses y amortizaciones respecto a ingresos corrientes. Tampoco será de aplicación la disposición transitoria tercera de la LOEPSF, es decir, no se necesitará autorización expresa para concertar operaciones de crédito a largo plazo para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, con el límite temporal del año 2020. Los dos mecanismos adicionales de financiación desplegados desde 2012 han sido el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores[16] y el FLA.

El importe total movilizado para las CAAA por el mecanismo de pago a proveedores, sumando las tres fases entre 2012 y 2014, ascendió a 30.219 millones de euros (cuadro 1). A diferencia de otras reformas, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores fue una medida financiera genuinamente *española*, ya que partió de una decisión política adoptada

15 Aunque ya se ha dicho que en la práctica esto no ha ocurrido.

16 Regulado en el Real Decreto-ley 4/2012 y en el Real Decreto-ley 7/2012, ambos previos a la aprobación de la propia LOEPSF. Ya con la ley orgánica en vigor, el mecanismo sería ampliado a otras dos fases, mediante el Real Decreto-ley 4/2013 y el Real Decreto-ley 8/2013.

internamente –ante la evidencia de una elevada deuda comercial– y no fue el fruto de una imposición supranacional, ni de una adaptación al marco europeo (Delgado Téllez, 2015). El reparto territorial que sólo tres CCAA se han autoexcluido (Galicia, Navarra y País Vasco) y otras cuatro absorben más del 75% del total. La factura media abonada con cargo a este mecanismo también difiere entre CCAA, desde el importe más bajo de Aragón (2.565 euros) hasta el más elevado de Cataluña (8.295 euros). Según la misma fuente, el 61,6% de las facturas abonadas se ha destinado a sanidad, lo que demuestra la importante cuantía acumulada de obligaciones pendientes de pago en este servicio público fundamental.

Cuadro 1. Reparto territorial del mecanismo de pago a proveedores (las tres fases)

CCAA (de mayor a menor importe total)	Importe (millones €)	Importe (%)	Acumulado (%)	Factura media (€)
Comunidad Valenciana	7.519,23	24,9%	24,88%	7.555
Cataluña	6.465,62	21,4%	46,28%	8.295
Andalucía	4.955,07	16,4%	62,68%	3.886
Castilla-La Mancha	3.956,52	13,1%	75,77%	4.818
Murcia	1.789,47	5,9%	81,69%	4.244
Madrid	1.346,80	4,5%	86,15%	3.072
Illes Balears	1.273,92	4,2%	90,36%	3.303
Castilla y León	1.052,41	3,5%	93,84%	3.662
Aragón	512,75	1,7%	95,54%	2.565
Extremadura	391,62	1,3%	96,84%	7.280
Cantabria	326,62	1,1%	97,92%	3.573
Canarias	315,02	1,0%	98,96%	4.606
Principado de Asturias	243,31	0,8%	99,77%	2.972
La Rioja	70,81	0,2%	100,00%	3.625
TOTAL	**30.219,15**	**100,0%**	**100,0%**	**5.105**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015) y elaboracion propia.

Por su parte, el FLA fue creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Este mecanismo se dotó con 18.000 millones para el año 2012, para después ser prorrogado y ampliado en 2013 y 2014 con 23.000 millones de euros en cada año, en virtud de las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado[17]. Finalmente, se movilizarían casi 63.000 millones de euros, repartidos entre las diez CCAA solicitantes y beneficiarias, de las cuales sólo dos concentran el 61,2% del total (cuadro 2). Según la misma fuente ministerial, la financiacion canalizada a través del FLA se ha destinado en su mayoría a atender vencimientos de deuda (55,7% del total), seguido de la financiación del déficit público permitido por el marco general de estabilidad presupuestaria, donde se incluyen la cancelación de deudas pendientes de pago con proveedores (40,8%) y el pago de intereses (3,5%). Como en el mecanismo de pago a proveedores, la sanidad también concentra la mayoría de facturas abonadas con cargo al FLA (62,2% del total).

Cuadro 2. Reparto territorial del FLA 2012-2014 (millones de euros)

CCAA (de mayor a menor importe total)	Amortizaciones deuda	Pago de intereses	Proveedores y otros	TOTAL	Total (%)	Acumulado (%)
Cataluña	17.187,76	735,66	7.468,99	25.392,41	40,5%	40,5%
Comunidad Valenciana	7.305,81	608,35	5.091,83	13.005,99	20,7%	61,2%
Andalucía	5.129,54	308,67	5.996,12	11.434,33	18,2%	79,4%
Castilla-La Mancha	1.747,99	260,87	1.496,45	3.505,31	5,6%	85,0%
Illes Balears	1.033,03	100,50	1.473,22	2.606,76	4,2%	89,1%
Canarias	1.090,97	35,53	1.438,92	2.565,42	4,1%	93,2%
Murcia	1.075,25	109,69	1.309,66	2.494,60	4,0%	97,2%
Cantabria	195,78	22,25	590,20	808,24	1,3%	98,5%
Principado de Asturias	185,70	10,74	586,39	782,83	1,2%	99,7%
Extremadura	0,00	0,00	178,00	178,00	0,3%	100,0%
TOTAL	**34.951,84**	**2.192,27**	**25.629,77**	**62.773,88**	**100,0%**	**100,0%**
Total (%)	55,7%	3,5%	40,8%	100,0%	---	---

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015) y elaboración propia.

17 Las cifras se obtienen directamente del *Libro Amarillo*.

El CPFF, en su reunion del 23 de diciembre de 2014, alcanzó un acuerdo que tres días después se concretó en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Su objetivo es poner en marcha nuevos mecanismos financieros y simplificar la madeja de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez. A pesar de que la norma con rango de ley se dicta en virtud de "extraordinaria y urgente necesidad", se puede decir que nace con voluntad de continuidad[18].

Para las CCAA, la principal novedad es la creacion de un nuevo instrumento *contenedor* llamado Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, estructurado a su vez en cuatro compartimentos que suplen y amplían la cobertura del FLA. A cargo del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se formalizarán operaciones de crédito con las CCAA, las cuales se someterán a las condiciones de prudencia financiera del Tesoro Público, en el marco de lo dispuesto en el artículo 13 bis de la LOFCA. Los compartimentos son los siguientes:

- Facilidad Financiera: da cobertura a las CCAA que lo soliciten y que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y período medio de pago a proveedores, recompensándolas con menores tipos de interés y sin plan de ajuste.
- Fondo de Liquidez Autonómico (con condicionalidad y como sucesor del homónimo creado en 2012): se destina a las CCAA que soliciten la adhesión y que no pueden acceder a la Facilidad Financiera, además de aquellas CCAA que incumplan el período medio de pago a proveedores.
- Fondo Social: las CCAA podrán financiar temporalmente su deuda pendiente de pago con las entidades locales a 31 de diciembre de 2014, derivada de convenios en materia de gasto social.
- Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas: sucede a sus antecesores hasta la total extinción de los derechos y las obligaciones pendientes.

18 La nota aclaratoria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 13 de enero de 2015, insiste en la "vocación de permanencia" hasta en dos ocasiones (www.minhap.es). La norma afecta al régimen de las CCAA, poniendo en duda su encaje dentro del ámbito del artículo 86 de la Constitución.

En definitiva, el FLA creado en 2012 "constituía un claro ejemplo de rescate financiero explícito" (Fernández Llera *et al.*, 2013), un reconocimiento expreso de "que el Estado acudirá en socorro de las Administraciones que lo soliciten" (Medina Guerrero, 2013) o, en fin, "un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio [de] control" (Ruiz Almendral y Cuenca, 2014). El nuevo Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas tiene un alcance más amplio que el FLA de 2012 y, por esa misma razón, también supone un mayor reblandecimiento de la restricción presupuestaria percibida por las CCAA[19]. En síntesis: proporciona paz autonómica a cambio de crédito barato, mientras se posterga la reforma de la financiacion ordinaria.

Como reflexión final, es preciso incidir en que el aval de constitucionalidad otorgado a la LOEPSF (STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014) no debe entederse extendido de forma automática al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, ni al FLA de 2012. Cabe recordar que ninguna comunidad autónoma ha presentado recurso de inconstitucionalidad, ni siquiera las que se han mostrado más criticas con este mecanismo, por la simple razón de que beneficia a todas en términos financieros: las que han accedido al mecanismo, por los cuantiosos ahorros en intereses; las que no han accedido, por tener esa puerta abierta en todo momento, como alternativa a su financiación en los mercados. Mientras, la Administración Central dispone de un potente instrumento de control y de valiosísima informacion sobre las Haciendas territoriales. Asimismo, la ciudadanía en general percibe que la prestacion de los servicios públicos fundamentales se sigue realizando, a pesar de los niveles de déficit y deuda en algunas CCAA. Todo son aparentes ventajas, pero cada una lleva un correlato en forma de serios inconvenientes para el modelo de Estado: debilitamiento de la responsabilidad en sus tres esferas, suplantacion de la autonomía política y financiera de las CCAA y, en fin, "ilusion de la deuda".

El futuro papel del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas –por definición, temporal y extraordinario– no debe ser ajeno al sistema de

19 Además de lo ya comentado, el Real Decreto-Ley 17/2014 incluye la asunción por el Estado del coste de las devoluciones del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

financiacion autonomica –estable y permanente– y, menos aún, cuando se aborde la reforma del modelo a partir de 2016. El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas –y antes el FLA– es un rescate financiero de cierta envergadura que probablemente haya sido necesario y hasta inleduible, en una situación de clara emergencia. Sin embargo, no puede sustituir, ni compensar, ni postergar el funcionamiento ordinario de la financiación autonomica, alimentando expectativas que ablanden la restricción presupuestaria de las CCAA.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

La responsabilidad en el Estado de las Autonomías presenta varias vertientes, relativas a gasto público, tributos y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La LOEPSF, en la estela de sus antecesoras, ha reforzado los instrumentos de disciplina, estableciendo múltiples objetivos de déficit, deuda, gasto y transparencia, así como un detallado catálogo de prevenciones, correcciones y coerciones por incumplimiento. Sin embargo, esta severidad *formal* o aparente ha ido quedando alejada de su aplicación *real*, al menos, por tres motivos principales. Uno, la no activación, a voluntad de la Administración Central, de algunas de las medidas más duras de ajuste; dos, la flexibilización de aquellas que sí se están aplicando, mediante una supervisión laxa de las mismas; y tres, la creación de mecanismos adicionales de financiación, previstos en la propia LOEPSF, pero aplicados con amplitud, generosidad y hasta con vocación de permanencia. Podría hablarse de un rescate financiero estatal a las CCAA, algo que no es novedoso pero, como se afirmaba en Fernández Llera *et al.* (2013), "nunca estas ayudas estatales habían sido ni tan evidentes, ni tan cuantiosas, ni tan generalizadas". Como resultado de todo ello, la responsabilidad en sentido amplio ha quedado dañada.

En aras de mejorar la coherencia del sistema autonómico, asegurar el cumplimiento de la consolidación fiscal europea y velar por el principio constitucional de estabilidad presupuestaria, resulta perentorio corregir algunos defectos de diseño de la LOFCA y de la LOEPSF, alineando mejor los incentivos y, en definitiva, aumentando el grado de responsabilidad, sin comprometer la autonomía política y financiera de las CCAA.

Como estadio previo, sería preciso delimitar con meridiana claridad el reparto de competencias entre los tres niveles territoriales de gobierno (central, autonómico y local), evitando solapamientos y trazando esquemas precisos de coordinación cuando sea inevitable la concurrencia competencial. De manera análoga, en el campo de la financiación autonómica se deben edificar sólidos espacios fiscales propios para las CCAA, sin interferencias de otros niveles de gobierno, aunque también sin perjuicio de la necesaria coordinación interna en materia tributaria y sin descuidar la referencia armonizadora de la Unión Europea. Ambos debates exceden con claridad el ámbito de este trabajo, ya que requieren profundas reformas legales y/o constitucionales, así como una *cultura federal* de la que hasta ahora se ha carecido en España.

Con respecto a la responsabilidad financiera, cada vez son más las propuestas académicas y políticas que abogan por desplegar el potencial de la LOEPSF, articulando un reparto *vertical* de los objetivos de estabilidad presupuestaria –y, por extensión, de deuda pública– más acorde con el reparto real del gasto público entre niveles de gobierno, evitando su dependencia coyuntural de valoraciones y estrategias políticas.

De manera subsiguiente, se tendría que avanzar hacia una asignación asimétrica de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre CCAA, tratando de *objetivar el objetivo* (valga la expresión) sobre la base de variables transparentes. Se podrían fijar con referencia al PIB regional y nacional (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010), a los ingresos no financieros (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013) o a cualquier otro criterio homólogo, aunque en última instancia todos debieran reconducirse al PIB. No obstante, como ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015), se debe hacer sin descuidar la "factibilidad" de dichos objetivos[20] y la coherencia con la regla de gasto contenida en la LOEPSF. El Tribunal de Cuentas (2015) también ha emitido una recomendación para que se hagan explícitos "los motivos que justifiquen tanto los criterios de distribución entre subsectores como la distribución horizontal entre Comunidades adoptada y la fijación del objetivo individual". El empeño en proseguir con

20 Lo único que logra una exigencia excesiva es un incumplimiento seguro, dañando de forma irremediable la credibilidad y la eficacia de las reglas.

objetivos idénticos para situaciones particulares muy diferentes, no sólo es inequitativo e insolidario, sino también profundamente ineficiente, puesto que no recompensa el correcto desempeño financiero y presupuestario en el pasado, ni incentiva su mejor uso futuro.

El nuevo reparto *vertical* y la nueva asignación *horizontal* asimétrica deben estar engranados con la máxima transparencia. Los respectivos órganos de *control interno* (intervenciones generales), *control externo* (sindicaturas y tribunales de cuentas) y *supervisión* (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) deben tener asignado un papel mucho más relevante y activo, frente al actual escenario cuasimonopolista del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[21]. Por otro lado, resulta obvio recordar que no será posible desplegar un marco como el propuesto sin haber alcanzado antes un amplio consenso político, en el marco de los órganos de cooperación y coordinación, bilateral y multilateral, debiendo reforzarse en particular el impulso político de la Conferencia de Presidentes[22] y el rol técnico del CPFF.

El siguiente paso debería ser el de una reformulación de las sanciones por incumplimiento, para que de verdad sean útiles a su cometido último. Ya se ha demostrado que el legislador estatal ha aprobado duras medidas, pero luego el Gobierno de España no ha querido, podido o sabido gestionar su aplicación efectiva, aún en los peores momentos y con causas suficientes para justificar su activación en algunas CCAA. Ni los depósitos ni las multas –sobre todo sin son automáticas y muy cuantiosas– parecen tampoco el mejor camino para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de déficit estructural, deuda pública y gasto, ya que a corto plazo sólo agravarían los respectivos saldos[23]. Cuestión diferente sería el falseamiento de cuentas y estadísticas, en cuyo caso sí cabrían multas como las que ya están en vigor desde finales de 2011, en el marco de la gobernanza económica europea y, en concreto, dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

---

21 Resulta más que llamativo el *olvido* de las instituciones de control externo en la LOEPSF, hasta el punto de que no aparecen ni siquiera mencionadas.

22 Más aún desde que este máximo órgano de cooperación política ha adquirido naturaleza legal, en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

23 Amén de problemas prácticos de tesorería, gestión financiera o prestación de servicios fundamentales.

Menos eficaces aún parecen las medidas forzosas *ex* artículo 155 de la Constitución, las cuales exigen un previo y contumaz incumplimiento, así como una absoluta falta de colaboración, debiendo pasar su reconducción por soluciones políticas de alto nivel, alejadas del campo estricto de la estabilidad presupuestaria. Quizás en lugar de la *intervención* estatal, podría estudiarse la implantación de algún tipo de mecanismo permanente de estabilidad, emulando *ad intra* el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Se partiría de una declaración –o autodeclaración– de quiebra, facilitando una hipotética reestructuración de la deuda autonómica, sin poner en peligro la prestación ordinaria de los servicios públicos fundamentales.

Cuestión diferente –y esta sí parece obligada– es la imposición de una sanción *personal* por la comisión de alguna de las infracciones tipificadas en las leyes de buen gobierno, así como la plena aplicación de los mecanismos de depuración de responsabilidad contable, disciplinaria o penal, contemplados en el ordenamiento jurídico para autoridades, altos cargos y empleados públicos.

El puro pragmatismo sugiere que el elemento corrector de la responsabilidad financiera de las CCAA debe anudarse en torno a los planes económico-financieros y los planes de reequilibro[24]. Pero, a diferencia de lo ocurrido en los primeros años de vigencia de la LOEPSF, deben contar con un estricto seguimiento, una evaluación pública y *publicada* y una aplicación que se demuestre efectiva, debiendo ser reformulados como proceda en caso contrario. Por su parte, los mecanismos adicionales de financiación deben quedar restringidos a situaciones individuales de la máxima gravedad, siempre bajo estricta condicionalidad (plan de ajuste) y con un horizonte temporal predefinido y limitado. Sólo así se podrá evitar que sean percibidos como recursos generalizados, inagotables y de vigencia indefinida, lo que ablandaría de forma irremediable la restricción presupuestaria de las CCAA.

24 Recordemos aquí –sólo a modo ilustrativo– la exigencia agravada de que los planes económico-financieros de entidades locales incluyan, entre otras muchas medidas, "una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia" (artículo 116 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

A partir de 2016 se revisarán el modelo de financiación autonómica[25] y "las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos […], al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera" (disposición transitoria primera de la LOEPSF). En buena lógica, será también el momento de retocar algunas previsiones de la LOFCA sobre el endeudamiento de las CCAA (Fernández Llera, 2015), en particular, la llamada *regla de oro*, el límite a la carga de la deuda y los mecanismos de coordinación.

25 El modelo debería haber sido evaluado para 2013 y revisado en 2014, según la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

— Abogacía del Estado (2005): "Principio de lealtad institucional", *Anales de la Abogacía del Estado 2003*, Madrid, BOE, pp. 775-783.

— Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015): "Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas", 27 de julio de 2015.

— Balassone, F.; Franco, D. y Zotteri, S. (2002): "Fiscal rules for sub-national governments: What lessons from EMU countries?", ponencia presentada en la conferencia "Rules-Based macroeconomic policies in emerging market economies", IMF-World Bank, Oaxaca (México), 14-16 de febrero.

— Consejo de Estado (2010): "Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario", 15 de diciembre de 2010.

— Crespo, C.; Martín Herráez, B.; Mora Pedrinaci, M.; Pastor Escribano, Á.; Rata García-Junceda, I. y Vela Ortiz, S. (2012): "El six pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, 3022, pp. 3-13.

— Dafflon, B. y Beer-Tóth, K. (2009): "Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control", *Financial Accountability & Management*, 25 (3), pp. 337-365.

— Delgado Téllez, M.; Hernández de Cos, P.; Hurtado, S. y Pérez, J. J. (2015): "Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España", *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 1501.

— Eyraud, L. y Moreno Badia, M. (2013): "Too small to fail? Subnational spending pressures in Europe", *IMF Working Papers*, 13/46.

— Fernández Leiceaga, X., y Lago Peñas, S. (2013): "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre comunidades autónomas: una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada*, 63, pp. 117-136.

— Fernández Llera, R. (2015): "Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro", *Revista de Estudios Regionales*, en prensa.

— Fernández Llera, R. y Monasterio Escudero, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195, pp. 139-163.

— Fernández Llera, R.; Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2013): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda" en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (eds.): *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-146.

— Kölling, M. (2013): "Las normas constitucionales alemanas de control del déficit y de la deuda tras cuatro años en vigor", *Presupuesto y Gasto Público*, 73, pp. 9-24.

— Landon, S. y Smith, C. E. (2000): "Government debt spillovers and creditworthiness in a federation", *Canadian Journal of Economics*, 33, pp. 634-661.

— Lane, T. (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, 40 (1), pp. 53-88.

— López Díaz, A. y Eloy Morán Méndez, E. (2013): "El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda", *Presupuesto y Gasto Público*, 73, pp. 49-66.

— Medina Guerrero, M. (2013): "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, pp. 109-147.

— Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015): *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC.AA. Balance 2012-2014*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, versión julio 2015.

— Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.

— Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.

— Oates, W. E. (2005): "Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373.

— Ruiz Almendral, V. y Cuenca, A. (2014): "Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución", *Cuadernos de Información Económica*, 241, pp. 35-44.

— Sáenz Royo, E. (2013): "La responsabilidad de gasto y de ingreso en el Estado autonómico: propuestas de mejora desde la perspectiva comparada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 17, pp. 184-220.

— Shah, A. (2006): "Fiscal decentralization and macroeconomic management", *International Tax and Public Finance*, 13 (4), pp. 437-462.

— Simón-Cosano, P.; Lago-Peñas, S. y Vaquero, Alberto, (2014): "On the political determinants of intergovernmental grants in decentralized countries: The case of Spain", *Publius / The Journal of Federalism*, 44 (1), pp. 135-156.

— Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997). "Control of subnational government borrowing" en Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C., IMF, pp. 156-172.

— Tribunal de Cuentas (2015): "Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en relación con los planes Económico-Financieros, Planes de Reequilibrio y planes de ajuste previstos en la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y con la gestión del plan de pago a proveedores", *Informe*, 1106.

— Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2003): "Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, pp. 135-160.

— Weingast, B. R. (2014): "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 53(C), pp. 14-25.

LA INSTAURACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE RESCATES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: ALCANCE Y SIGNIFICADO

Manuel Medina Guerrero[1]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y MERCADOS FINANCIEROS. EL PRINCIPIO DE "NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA" (*NO BAIL OUT*)

III. LAS EXPECTATIVAS DE RESCATE EN EL ENTORNO INSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO
1. La Constitución Financiera del Estado de las Autonomías
1.A) Las Transferencias de Nivelación
1.B) El grado de Corresponsabilidad Fiscal de las Comunidades Autónomas
2. La Competencia para determinar el nivel de prestación de los Servicios Prestados por las Comunidades Autónomas

IV. EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE "NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA" CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 8.2 LOEPSF

1 Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

En el plano jurídico, resulta incuestionable que la reforma del artículo 135 CE constituye la principal consecuencia derivada de la severa crisis de deuda soberana padecida por España en los últimos años. Una modificación del marco constitucional que esencialmente perseguía reforzar el compromiso con las dos grandes restricciones impuestas directamente a la política presupuestaria de los Estados miembros por el Derecho de la Unión Europea: limitaciones en el déficit y en el volumen total de deuda pública. Pero sobre ambos condicionantes y el modo en que la Ley Orgánica dictada en desarrollo del art. 135 CE pretende asegurar su cumplimiento por parte de todos los niveles de gobierno ya se ha escrito suficientemente, y no es nuestro objetivo ahondar ahora sobre el particular. Más desapercibida ha pasado, sin embargo, una de las novedades introducida en esta reciente reforma del *bloque de constitucionalidad financiera* del Estado Autonómico, a saber, la inclusión como regla general de dicho bloque del principio de "no rescate" (*no bailout*) o, si se prefiere denominar así, del principio de "no corresponsabilidad" (art. 8.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en adelante LOEPSF)[2]. Una prohibición que, siguiendo el esquema del Derecho europeo en el que claramente se inspira, se proyecta en cascada a la totalidad de los niveles de gobierno.

Y sin embargo, decía, este nuevo principio conformador de las relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías no ha recibido aún un excesivo tratamiento en la literatura jurídica. Y ello, quizá, porque lo más relevante hasta el momento haya sido en la práctica, no la regla en sí, sino la excepción temporal a la misma contemplada en la Disposición adicional primera LOEPSF, que sí ha recibido lógicamente una mayor atención doctrinal. Pero la regla está ahí, engastada ya como un componente estructural

2 La Disposición adicional única del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya contempló la prohibición de que el Estado asumiera o respondiese de los compromisos de las Comunidades Autónomas y las entidades locales en términos prácticamente idénticos a los empleados en el primer párrafo del art. 8.2 LOEPSF. Sin embargo, la virtualidad jurídica de dicha restricción era más que reducida, toda vez que quedaba a entera disposición del legislador presupuestario la posibilidad de modificarla o suprimirla. Con su actual inclusión en una norma integrante del bloque de constitucionalidad, la prohibición resulta plenamente operativa frente a la Ley de presupuestos generales del Estado.

más del sistema autonómico; y la excepción está llamada a agotarse en el tiempo en cuanto se restituya la estabilidad financiera. Parece preciso, por tanto, avanzar en la delimitación del exacto alcance de la prohibición y valorar su inserción en el preexistente entramado de relaciones competenciales y financieras definitorio del Estado Autonómico.

II. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y MERCADOS FINANCIEROS. EL PRINCIPIO DE "NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA" *(NO BAIL OUT)*

En los Estados políticamente descentralizados, la forma más eficaz de asegurar la disciplina presupuestaria de todos los niveles de gobierno consiste en el establecimiento de límites jurídicos precisos en materia de déficit y deuda, cuyo cumplimiento pueda ser en última instancia impuesto por el gobierno *superior*. Esta vía, sin embargo, entraña una notable erosión de la autonomía de los entes territoriales y, en consecuencia, conlleva el riesgo de que se distorsione el equilibrio sobre el que inicialmente se había fundado el sistema federal en cuestión. Quizá ello explique por qué en algunos Estados federales clásicos, antes que optar por la fijación de condicionantes jurídicos a nivel federal, la contención del déficit y del endeudamiento se confíe enteramente a la disciplina de los mercados financieros (Anderson, 2010:73). Desde esta perspectiva, la asunción de una deficiente política presupuestaria sería *sancionada* con un encarecimiento del crédito e, incluso, podría conducir materialmente a un cierre total de los mercados; de tal suerte que el temor a estas *sanciones* terminaría forzando el retorno a la disciplina fiscal. Por el contrario, la posibilidad de que el gobierno *superior* acuda en auxilio de los entes subcentrales que tengan dificultades para hacer frente a sus deudas, y evitar en última instancia el impago, se ha considerado un factor incentivador del incremento del gasto o la reducción de los ingresos y, por tanto, estimulador del déficit público. Así, pues, el correcto funcionamiento de los mercados como garantes de la disciplina presupuestaria pasa por apuntalar la certidumbre de que los gobiernos superiores no acudirán en socorro de las administraciones que se muestren incapaces de atender sus compromisos financieros[3].

3 Un complemento importante para que funcione esta disciplina basada en el mercado es que exista una legislación reguladora de la bancarrota, que aclare cómo operar cuando un ente territorial no esté en condiciones de hacer frente a sus deudas (Drummond/Mansoor, 2002:28).

Como es obvio, la eficacia de la disciplina de los mercados depende muy estrechamente del modo en que la Constitución regule las relaciones financieras intergubernamentales. Dicha eficacia se resiente sustancialmente allá donde los textos constitucionales contemplan directamente el auxilio federal, como sucede con el art. 105 A de la Constitución australiana, que prevé de forma explícita la posibilidad de que la Commonwealth celebre acuerdos con los Estados para asumir sus deudas[4].

Pero la disciplina de mercado puede verse especialmente alterada no solo en este caso, sino también cuando pueda inferirse tácitamente de la Constitución que la ayuda financiera central constituye un deber constitucionalmente exigible, tal y como sucede en Alemania[5]. Pero conviene que nos detengamos en este supuesto con alguna morosidad, dados los puntos de contacto que –como comprobaremos más adelante– guarda a este respecto nuestro modelo con el germano. En efecto, a dicha conclusión se llegó en Alemania a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 27 de mayo de 1992, que consideró una obligación del Estado federal en su conjunto auxiliar económicamente a determinados *Länder* (Bremen y Saarland) que, dado su elevado nivel de endeudamiento, no estaban en condiciones de prestar servicios públicos fundamentales. Según argumentó el Tribunal, si cualquiera de los miembros de la comunidad federal –sea el *Bund* o un *Land*– se halla en una situación de extrema crisis presupuestaria (*Haushaltsnotlage*) hasta el punto de poner en cuestión su capacidad para desempeñar las tareas atribuidas constitucionalmente, el principio federal se concreta en el deber de los restantes miembros de la comunidad de prestar auxilio al miembro afectado con el fin de alcanzar su estabilización presupuestaria. Y esta exigencia de "solidaridad intergubernamental" hacia el *Land* que padece una crisis presupuestaria, inherente al principio federal, ha de operar como un punto de referencia conforme al cual interpretar los diversos preceptos integrantes de la Constitución financiera[6]. Esto permitiría al Tribunal Constitucional realizar una lectura expansiva

4 Sobre la influencia de la posibilidad de rescate federal en la evolución del endeudamiento estatal, véase (Grewal, 1999).

5 Véase (Heppke-Falk/Wolff, 2007).

6 *BVerfGE* 86, 148 (264-265).

del alcance de las asignaciones complementarias federales reguladas en el art. 107.2, tercer inciso, LFB (*Bundesergänzungszuweisungen*), y permitir su uso más allá de la función normal para la que fueron concebidas, que es la de servir de complemento, que no sustituir, el ajuste financiero horizontal. Asimismo, la interpretación del precepto a la luz del deber de auxilio permitirá sortear la posición defendida casi unánimemente por la doctrina, a saber, que no podía utilizarse condicionando su uso para fines concretos[7]. Ahora, sin embargo, el Tribunal Constitucional federal considera que no se opone al art. 107.2 que pueda vincularse la concesión de las mismas al diseño y ejecución de un programa de saneamiento por parte del *Land* afectado[8]. En conclusión, a la vista de la gravedad de la crisis presupuestaria de Saarland y Bremen, el Tribunal resolvió que el *Bund* estaba obligado a prestarles el apoyo financiero pertinente y que la fórmula de las asignaciones complementarias era un cauce adecuado para hacerlo[9].

Los efectos de esta Sentencia se reflejaron de inmediato en los mercados financieros. Las agencias de *rating* llegaron a la conclusión de que no había diferencias en el riesgo crediticio de los diferentes *Länder*: dado que la misma prácticamente entrañaba la obligación federal de rescatar a los gobiernos estatales con dificultades para hacer frente a sus deudas, no había necesidad de primas de riesgo diferenciadas entre los diversos Estados. Por consiguiente, en Alemania se dejó de contar con la disciplina del mercado para estimular la prudencia fiscal de los gobiernos estatales, produciendo un efecto incentivador del endeudamiento[10].

7 Sobre esta interpretación habitual de esta fuente de financiación antes de la Sentencia de 1992, véase (Medina Guerrero, 1992:216).

8 *BVerfGE* 86, 148 (269).

9 En el año 1993, la Federación firmó acuerdos con ambos Länder comprometiéndose a concederles transferencias durante cinco años, pero le imponía restricciones al crecimiento del gasto, el destino de los fondos a reducir el endeudamiento, así como a remitir periódicamente informes al Bund y a los restantes Estados sobre los progresos en la consolidación fiscal. El acuerdo se renovaría en 1999 hasta el año 2004 (Von Hagen *et al*, 2000:19-20).

10 Consúltese (Häde, 2010:562); (Seitz, 1999:22); (Von Hagen *et al*, 2000:22-23).

Y este anclaje constitucional del deber de apoyo financiero se mantendría en lo sucesivo, pese a que la jurisprudencia constitucional pretendiese limitar su alcance. Así es; la Sentencia del Tribunal Constitucional federal de 19 de octubre de 2006, que resolvió en esta ocasión un recurso de Berlín, dificultaría la posibilidad de recurrir a ese auxilio financiero *ex* art. 107.2.3 GG, poniendo el acento en la idea de que constituye un elemento en principio extraño a la Constitución financiera federal. Tales ayudas sólo pueden contemplarse como una *ultima ratio* y, en consecuencia, únicamente pueden considerarse lícitas cuando la crisis presupuestaria llegue a un extremo tal que, sin el auxilio exterior, se amenace la existencia del *Land* como titular capaz de prestar los servicios públicos que le corresponden. Por lo tanto, el *Land* debe agotar todas las posibilidades que tenga a su disposición antes de recurrir a la ayuda federal[11]. En cualquier caso, remarcaría el Tribunal, lo que se persigue es proteger constitucionalmente la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Estos son ciudadanos federales, y a su interés sirven en última instancia los deberes federales de contribuir (*Einstandspflichten*) en situaciones de necesidad[12]. Comoquiera que sea, y en consonancia con esta línea jurisprudencial más restrictiva, el Tribunal falló que la situación de Berlín no había alcanzado la situación de crisis presupuestaria "extrema" (*extreme Haushaltsnotlage*) que se hubiese hecho acreedora de las asignaciones complementarias federales[13].

Aunque no ha dejado de reseñarse que esta Sentencia sobre Berlín casi venía prácticamente a excluir el deber de rescate (*Einstandspflicht*) dado el rigor con que pasaban a apreciarse las crisis presupuestarias merecedoras del apoyo federal (Kemmler, 2009:552), lo cierto es que esta decisión del Tribunal Constitucional federal, pese a haber reforzado las exigencias para la concesión de las asignaciones complementarias, al mismo tiempo había confirmado expresamente su utilización como último recurso disponible (Häde, 2010:570). En suma, no había venido sino a ratificar la vigencia del principio de solidaridad en los términos ya conocidos (Feld, Baskaran, 2010:12).

11 *BVerfGE* 116, 327, 377.

12 *BVerfGE* 116, 327, 392-393.

13 *BVerfGE* 116, 327, 394.

En cualquier caso, lo que sí había claramente revelado la jurisprudencia en materia de rescate –y en especial la Sentencia sobre Berlín, que lo sugiere ya explícitamente– era la conveniencia de incorporar un mecanismo de alerta temprana que evitase que llegaran a fraguar en la práctica severas crisis presupuestarias en los *Länder* (Seiler, 2009:726). No es de extrañar, pues, que se valorase positivamente que la reforma constitucional de 2009, en lugar de contemplar ayudas financieras externas, se concentrase en un sistema preventivo dirigido por un nuevo órgano, el Consejo de Estabilidad [art. 109 a Ley Fundamental de Bonn]. Con todo, pese a que el art. 109 a LFB contribuya a evitar que surja el deber del Bund u otros Länder de asumir la responsabilidad en caso de impago, se sigue considerando que el mejor estímulo para amortiguar el problema del excesivo endeudamiento es disolver la unidad de responsabilidad federal en materia de deuda[14].

En resumidas cuentas, la expectativa de que se produzca un rescate se incrementa sustancialmente cuando el texto constitucional prevé expresamente dicha posibilidad y cuando, pese a la carencia de una referencia explícita, se deduce tácitamente de la Constitución un verdadero deber constitucional de prestar auxilio financiero. En ambos casos la consecuencia es similar. La percepción de que habrá un rescate federal reduce los incentivos de los mercados financieros para discriminar el coste del crédito entre los entes subcentrales en función de la solidez de sus respectivas políticas presupuestarias, pues, merced al rescate, la probabilidad de impago es pareja para todos ellos. Y naturalmente, en estas circunstancias en que se facilita su acceso al crédito, los entes subcentrales que adolecen de una situación presupuestaria menos saneada no encuentran estímulos para retornar a la disciplina fiscal.

Si la sola previsión en el texto constitucional de un eventual rescate ya distorsiona la función disciplinaria de los mercados de capitales, parece evidente que la forma más contundente de salvaguardarla consiste, lisa y llanamente, en prohibir la posibilidad de rescate y llevar tal medida al máximo nivel normativo posible. Esto fue lo que se hizo en la Unión Europea a raíz del Tratado de Maastricht: con independencia de que se constitucionalizasen

14 Véase (Feld, 2010). O, para decirlo en los términos empleados por Korioth, el mejor estímulo para un adecuado control al respecto es la "no socialización del endeudamiento entre los restantes miembros del Estado federal" (Korioth, 2010:282).

específicas limitaciones en materia de déficit y deuda, de modo complementario se añadió en el artículo 125.1 TFUE una cláusula de *no bailout*:

> "La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.
> "Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos".

Pero sobre este art. 125.1 TFUE tendremos que volver más adelante, pues ha influido de forma palmaria en el legislador orgánico al formular nuestra propia prohibición de rescates. Ahora lo que conviene es destacar que el principio de *no bailout* ya se ha abierto paso a nivel constitucional en un país muy próximo a nosotros. Así es; a partir de la reforma de la Constitución italiana de 2001, su artículo 119.6 excluye toda garantía del Estado en relación con los préstamos contratados por las regiones y los entes locales. Y obviamente la finalidad esencial de su inclusión no fue otra que limitar el recurso al crédito por parte de los entes subcentrales. No debe soslayarse que uno de los objetivos fundamentales de la reforma de 2001 fue mejorar la rendición de cuentas de las regiones y los entes locales, transfiriéndoles un mayor grado de responsabilidad al objeto de que sus órganos de gobierno asumieran el coste de sus decisiones. De ahí que en la vertiente financiera, junto a la ampliación del papel de los ingresos propios de los entes subcentrales, se añadiera la corresponsabilización en materia de endeudamiento (D'Atena, 2011:76).

Por lo que concierne al Estado Autonómico, ya hemos comprobado que hasta la entrada en vigor de la LOEPSF se ha carecido de una regulación expresa al respecto con capacidad de vincular al legislador presupuestario[15], de tal suerte que no ha habido en nuestro ordenamiento una prohibición

15 Véase nota 2.

de efectuar rescates. Ni tampoco hemos contado con una clara base jurídica para considerar que, en determinadas circunstancias, el Estado está obligado a auxiliar financieramente a los entes subcentrales. El rescate era, pues, en línea de principio, una posibilidad que parecía quedar a su libre disposición (Colino, Del Pino, 2014:166). Y, sin embargo, en el diseño institucional del Estado Autonómico no faltan determinados rasgos que invitan a considerar que la posibilidad de rescate no constituye un elemento extraño o excéntrico a nuestro sistema de descentralización política. De esto tendremos ahora que ocuparnos.

III. LAS EXPECTATIVAS DE RESCATE EN EL ENTORNO INSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Las expectativas de que se produzca un rescate de los entes subcentrales dependen fundamentalmente del modo en que la Constitución resuelva los dos siguientes órdenes de cuestiones. Por una parte, el grado de dependencia financiera que tengan frente al gobierno nacional, que a su vez es el resultado del nivel de autonomía de ingresos que se les reconozca y de la configuración del sistema de transferencias intergubernamentales; y, por otro lado, el reparto de las competencias normativas que pueden incidir en la determinación del nivel de prestación de los servicios públicos asignados al nivel subcentral de gobierno[16]. O para decirlo más directamente: las expectativas de rescate dependen de si los entes subcentrales ostentan la capacidad para decidir autónomamente sobre sus ingresos y sus obligaciones de gasto o, si por el contrario, la misma está condicionada o mediatizada por otro nivel de gobierno. Según se conjuguen estos factores en un sistema federal, así habrá una mayor o menor necesidad de los entes subcentrales de recurrir al endeudamiento para garantizar el cumplimiento de las tareas de las que son constitucionalmente responsables, y paralelamente habrá un mayor o menor grado de responsabilidad y compromiso de los gobiernos centrales en "no dejarlos caer", que en determinadas condiciones podría llegar incluso a convertirse en una obligación de naturaleza constitucional.

16 Así, por ejemplo, (Soribas-Navarro, 2009:223-224).

1. La Constitución Financiera del Estado de las Autonomías

1.A) Las Transferencias de Nivelación

Aunque la Constitución española ni configura ni siquiera "prefigura" cómo ha de procederse al reparto de las competencias financieras entre el Estado y las CCAA y, por ende, confía por entero la determinación del modelo de financiación al proceso político, no deja de hacer alguna referencia a la posible existencia de transferencias presupuestarias intergubernamentales tendentes a garantizar a todos los territorios un determinado nivel de prestación de los servicios públicos; garantía que, en última instancia, se hace depender del nivel central de gobierno: "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español" (art. 158.1 CE). Como es obvio, el "peso" que han tenido tales transferencias en el conjunto de la financiación autonómica ha variado notablemente desde la versión inicial de la LOFCA –que se inclinó claramente por una "Hacienda de transferencia"– hasta nuestros días, pues paulatinamente el sistema LOFCA ha ido vinculando cada vez más la financiación de las CCAA con los recursos tributarios generados en sus respectivos territorios.

Sea como fuere, lo que importa destacar es que –salvando el inicial periodo transitorio– siempre se ha tendido a asegurar la nivelación total de la capacidad de prestación de los servicios asumidos por las CCAA. Objetivo a satisfacer, por tanto, con independencia de su capacidad fiscal (y, por tanto, con independencia de su nivel de renta), tomando únicamente en consideración sus necesidades de gasto. En efecto, desde el año 1987, las diversas versiones de la LOFCA partieron de la premisa de que ha de proporcionarse a cada Comunidad Autónoma los recursos precisos para cubrir el gasto en el que debe incurrir para alcanzar el mismo nivel que las restantes CCAA en la prestación de *todos* los servicios de su competencia. Y, según decía, esta línea directriz tendió a mantenerse pese a que las modificaciones del sistema LOFCA fueran atribuyendo un mayor papel a los impuestos cedidos en el grueso de la financiación autonómica. Bien ilustrativo a este respecto resulta el modelo fijado a raíz de la reforma de 2001: las necesidades de gasto de

las correspondientes CCAA habrían de cubrirse, en primer término, con la recaudación normativa de los impuestos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos. Y, en el caso de que con esta recaudación no se llegaran a cubrir tales necesidades, operaba como mecanismo de cierre el Fondo de Suficiencia, consistente en una transferencia presupuestaria estatal destinada a garantizar un nivel medio de prestación del conjunto de los servicios asumidos con independencia de la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma. Debe notarse que el resultado del Fondo de Suficiencia podía ser negativo; de tal modo que aquellas CCAA que ya con la recaudación derivada de sus impuestos cedidos obtuviesen ingresos que excediesen sus necesidades de gasto debían retornar ese "excedente" al Estado. En efecto, el art. 15.1 b) de la Ley 21/2001 contemplaba expresamente la eventualidad de que el importe de dicho Fondo fuese "a favor del Estado", en cuyo caso el resultado se reflejaría "como derecho en el capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado". Así, pues, se trataba de un sistema de financiación que se orientaba por el objetivo de alcanzar una "nivelación plena" de las competencias, por cuanto pretendía garantizar la financiación, a un nivel estándar, de la totalidad de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, y que se caracterizaba asimismo por decantarse por una explícita "nivelación horizontal", al disponer la devolución al Estado de los recursos excedentarios de las CCAA dotadas de mayor capacidad fiscal.

Esta tendencia a la nivelación total pareció quebrarse con ocasión del último proceso de reformas estatutarias, toda vez que el art. 206.3 del renovado Estatuto catalán (y otros que siguieron su estela)[17] apunta a que la nivelación no cubra la totalidad de los servicios desempeñados por las Comunidades Autónomas, sino a "los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar". Por el contrario, otros Estatutos reformados siguieron conectando la suficiencia financiera con la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos por sus respectivas CCAA (art. 67.3 del Estatuto valenciano y art. 83.1 del Estatuto de Castilla y León). Así pues, tras una primera lectura de los diferentes textos estatutarios puede surgir la impresión de que existen dos posiciones divergentes y antagónicas acerca del objetivo o finalidad última que ha de inspirar el sistema de financiación autonómico, a saber, si el mismo ha de tender a asegurar a

17 Art. 123.2 del Estatuto balear y el art. 107.2 del Estatuto aragonés.

todas las CCAA un nivel semejante de prestación de todos los servicios estatutariamente asumidos, o bien si dicho objetivo ha de circunscribirse únicamente a los "servicios sociales esenciales del Estado del bienestar". Y, sin embargo, esta aparente contradicción podía salvarse vía interpretativa. Efectivamente, aquellos Estatutos que incorporan la fórmula de la nivelación parcial lo hacen como un *límite o restricción de la participación de la correspondiente Comunidad Autónoma en los mecanismos de nivelación o solidaridad*, esto es, como un condicionante de la corrección que pueden experimentar sus recursos fiscales a fin de garantizar la nivelación de las Comunidades Autónomas de menor capacidad económica. Y, en paralelo, los Estatutos que adoptan la fórmula de la nivelación total[18] la incorporan como una *garantía que se predica y exige del sistema de financiación en su conjunto*; de tal suerte que, al menos vía transferencias presupuestarias estatales, debería seguir suministrándose a las Comunidades Autónomas de menor capacidad fiscal los recursos necesarios para alcanzar el nivel estándar de prestación de la totalidad de los servicios públicos asumidos en sus respectivos Estatutos[19].

Ésta fue, por lo demás, la lectura que prevaleció al proceder a la reforma del sistema de financiación en el año 2009, que aún se encuentra en vigor. La reforma pretendió satisfacer tanto la referida acotación al principio de solidaridad prevista en determinados Estatutos como la exigencia impuesta por otros de que el sistema garantice la financiación del conjunto de las competencias asumidas por las respectivas CCAA. La fórmula a través de la cual se consiguió armonizar ambas posiciones consistió, esencialmente, en sustituir el antiguo "Fondo de Suficiencia" por dos, el primero de los cuales incorpora de forma explícita las exigencias de nivelación horizontal respecto de los servicios esenciales del Estado del Bienestar (Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales) y encargándose el segundo de garantizar la suficiencia de las restantes competencias (Fondo de Suficiencia Global).

En efecto, la nivelación horizontal pasaba a vincularse de forma expresa con los servicios públicos esenciales del Estado del bienestar (López Laborda,

18 E, incluso, el Estatuto balear, que recoge la nivelación parcial como límite al principio de solidaridad (art. 123.2), incorpora la nivelación total como un objetivo a satisfacer por el conjunto del sistema de ingresos (art. 123.1)

19 Para más detalles, véase (Medina Guerrero, 2008).

2009:73); servicios a cuya financiación se incardina precisamente el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Como apunta la Exposición de Motivos de la LO 3/2009, se incorpora en el artículo 2.1 c) LOFCA "la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales"; de acuerdo con la cual "los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar deben servir para que éstos puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan" (II). Y a tal fin se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales [art. 4.1 d) LOFCA], en cuanto tiene "por objeto garantizar que las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución" (III)[20]. El precepto clave de la LOFCA que debió reformarse para armonizarse con las nuevas previsiones estatutarias fue su artículo 15, que hasta la fecha se había encargado de regular las asignaciones de nivelación de los servicios de educación y sanidad pero concebidas como una fuente de financiación absolutamente complementaria, hasta el punto de que habían quedado inéditas en el marco del anterior sistema de 2001. Ahora, por el contrario, pasaba a ser un artículo esencial. De una parte, debió modificarse al objeto de extenderse, no sólo a la sanidad y a la educación, sino también al conjunto de "los servicios sociales esenciales" (art. 15.1); y, por otro lado, incorporó expresamente la nueva fuente de financiación, definiendo sus principales rasgos definitorios: "…el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad Autónoma recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio". Y, en fin, el reformado artículo 15 LOFCA determina la composición del mismo: "Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley"[21].

20 Sobre la relación entre este Fondo y la previsión del art. 158.1 CE, véase la STC 217/2013, FJ 6.

21 Es el artículo 9 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, el que se encarga de perfilar los

Por su parte, el Fondo de Suficiencia Global es la fuente de ingresos llamada a proveer los recursos necesarios para cubrir los gastos de los servicios no financiados por el anterior Fondo, a saber, los servicios no esenciales, así como de los servicios específicos que hayan podido asumir sólo algunas Comunidades Autónomas. En definitiva, gracias a este fondo estatal, el conjunto del sistema sigue asegurando la nivelación total de las competencias autonómicas, pues se toman en consideración todos los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas a efectos de su financiación[22].

En resumidas cuentas, pese a la incesante tendencia a vincular crecientemente la financiación de las CCAA con su capacidad fiscal –y, por ende, a debilitar su dependencia financiera del presupuesto estatal–, lo cierto es que, al igual que sucede en Alemania[23], el Estado Autonómico sigue contando con un pujante sistema de nivelación. Diferente es, sin embargo, el nivel de autonomía de ingresos alcanzado en nuestro sistema en comparación con la Constitución financiera alemana.

1.B) El grado de Corresponsabilidad Fiscal de las Comunidades Autónomas

Desde el punto de vista jurídico, esto es, tomando en consideración las competencias normativas que han ostentado las Comunidades Autónomas para decidir su nivel de ingresos operando en los impuestos, no ha sido nunca cierta la tantas veces reprochada falta de "corresponsabilidad fiscal" del sistema LOFCA. Baste recordar que ya en su versión inicial, cuando apenas se había dado el pistoletazo de salida al Estado Autonómico (1980), la LOFCA les atribuía la capacidad genérica de "establecer recargos sobre

---

rasgos que adopta este Fondo en el modelo vigente. Conviene remarcar que la Ley 22/1999 asume en términos inequívocos el compromiso de nivelación horizontal de las Comunidades Autónomas, toda vez que la transferencia del Fondo puede resultar negativa para aquellas Comunidades que con la recaudación del 75% de sus tributos cedidos (el porcentaje con el que las CCAA contribuyen a la financiación del Fondo) superen la participación que les corresponda en el mismo de acuerdo con la aplicación de las variables y ponderaciones conforme a las cuales se efectúa su reparto [art. 9 c) y art. 19. 1, 5, 6 y 7].

22 Tal y como se señala en el artículo 10.1 de la Ley 22/2009, este Fondo pretende cubrir "las necesidades globales de financiación" de las CCAA.

23 Y suele imputarse a la abundancia de transferencias de nivelación el riesgo de que los entes subcentrales se excedan en el gasto (Schaltegger/Feld, 2007:9; Arroyo Gil, 2010:50).

los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio" (art. 12.1), sin que se les impusiera ningún límite cuantitativo. Esta amplia posibilidad de operar, entre otros tributos, en un impuesto de gran capacidad recaudatoria como el IRPF no define, desde luego, un sistema dotado de una inapreciable autonomía de ingresos. Y de hecho, ya en su nacimiento, el Estado Autonómico superaba a este respecto claramente a un Estado federal clásico como Alemania. No debe soslayarse que el *Informe Tröger*, al señalar las directrices conforme a las cuales debía procederse a la reforma de la Ley Fundamental de Bonn del año 1969, negó tajantemente a los *Länder* el derecho a establecer recargos sobre el Impuesto sobre la renta, aduciendo los inconvenientes que su concesión acarrearía para la dirección unitaria de la política económica (Medina Guerrero, 1992:404-405). No es de extrañar, pues, que los primeros comentarios a la LOFCA destacasen que "en el espíritu del legislador estaba el hacer de esta figura tributaria un instrumento importante de financiación regional autónoma" (Linares Martín de Rosales, 1981:127).. Y si bien es cierto que las dudas de constitucionalidad planteadas en relación con el recargo del 3% sobre el IRPF establecido por la Comunidad Autónoma de Madrid pudo desalentar recurrir a esta fuente de ingresos, no es menos verdad que tales dudas fueron completamente disipadas en la STC 150/1990, corroborando así la plena seguridad jurídica en la fijación de recargos autonómicos sobre dicho impuesto. Por consiguiente, la tantas veces criticada falta de corresponsabilidad fiscal de que adolecía de origen el sistema LOFCA no obedeció tanto a una carencia de potestad normativa autonómica como al modo en que en la praxis política se ejerció (*rectius*: no se ejerció) dicha potestad.

Y en cierto modo esta experiencia volvería a repetirse cuando, a través de las diversas reformas de la LOFCA que ahora no es preciso detallar, se fueron atribuyendo a las Comunidades Autónomas unas crecientes competencias normativas en materia de impuestos cedidos[24]. En efecto, hasta que la severidad de la crisis no obligó a algunas CCAA a invertir sus términos en los últimos años, la tendencia generalizada fue utilizar dicho poder normativo

24 Debe notarse que, tras el último proceso de reformas, los Estatutos –con diverso alcance– han pasado a garantizar a sus correspondientes CCAA la atribución de cierto poder normativo sobre los impuestos cedidos (Medina Guerrero, 2012:2605-2607).

para reducir la presión fiscal, particularmente en lo relativo a la imposición personal y directa –IRFP e Impuestos sobre sucesiones y donaciones–, tanto más perceptible para los contribuyentes. Especialmente significativo fue el aligeramiento de la presión fiscal respecto de este último impuesto, hasta el punto de llegar a temerse la pérdida de esta base impositiva de continuar la competencia fiscal a la baja (Solé Vilanova, 2007:40).

En resumidas cuentas, puede afirmarse que el grado de corresponsabilidad fiscal alcanzado ya por nuestro sistema de financiación tras la reforma de 2001 admitía cualquier comparación posible desde el punto de vista internacional (Stegarescu, 2005). Las CCAA han dispuesto ciertamente de una apreciable capacidad tributaria, la cual, si bien no ha llegado a las cotas de los Estados federales más descentralizados (EEUU, Suiza…), sí ha superado con creces el nivel de autonomía impositiva reconocido en otros federalismos más próximos (Alemania). No fue por tanto la ausencia de poder impositivo, sino sencillamente la decisión de no utilizarlo, lo que contribuyó a generar una ineficiente política presupuestaria a nivel autonómico: se confiaba –fundadamente– en que el aumento del gasto y de la deuda sería finalmente compensada por el incremento de las transferencias estatales o de la participación en sus impuestos (Fernández Llera/Martínez Lagos/Martínez Vázquez, 2013:120).

2. La Competencia para determinar el nivel de prestación de los Servicios Prestados por las Comunidades Autónomas

Parece lógico pensar que las expectativas de que un gobierno central acuda al rescate de los entes subcentrales se incrementan cuando aquél ostenta importantes atribuciones en punto a la fijación del alcance y la calidad de los servicios públicos cuya gestión corresponde al nivel subcentral de gobierno. Al fin y al cabo, en estas circunstancias, podrá alegarse como justificación del sobreendeudamiento que el mismo responde a unas exigencias de gasto que le vienen impuestas por el gobierno *superior.* Por eso, se considera necesario que un proceso de descentralización fiscal se articule sobre la idea de que las decisiones sobre el gasto deben tomarse por el mismo nivel de gobierno responsable de su financiación, responsabilidad que –salvo indicación constitucional expresa en contrario– recaerá sobre aquel que se encargue materialmente de la prestación del servicio. Este principio de

"responsabilidad financiera o equivalencia fiscal" (Drummond, Mansoor, 2002:7)[25] se considera más que conveniente, pues, para que los entes subcentrales desarrollen una política presupuestaria saneada.

Y, precisamente, a la deficiente recepción de este principio en el sistema alemán se ha achacado en parte la circunstancia de que los *Länder* se vieran abocados a recurrir frecuentemente al endeudamiento. No ha de extrañar que, en el recurso que dio origen a la Sentencia del Tribunal Constitucional federal de 1992 que reconoció el deber constitucional de rescatar, los *Länder* de Bremen y Sarre alegasen que si hacían frente al endeudamiento no podrían prestar los servicios públicos, y subrayasen que la mayor parte de sus gastos (por ejemplo, bienestar social) estaban fijados por el legislador federal y, por tanto, escapaban en buena medida a su control. Por lo demás, esta separación entre la competencia para regular un servicio y la competencia para prestarlo –gestión a la que se anuda el deber de proveer a su financiación– incentiva que el gobierno nacional desarrolle su política a costa de los gobiernos subcentrales (Renzsch, 2010:295).

Estas consecuencias derivadas del tradicional *federalismo de ejecución* alemán son igualmente apreciables *mutatis mutandis* en el sistema de distribución competencial del Estado Autonómico[26], aunque en nuestro caso se ven notablemente agravadas por la defectuosa configuración constitucional del Senado[27]. Pues al Estado corresponde adoptar las decisiones esenciales sobre los servicios públicos que mayor peso tienen en los presupuestos autonómicos: "bases y coordinación general de la sanidad" y "legislación sobre productos farmacéuticos" (art. 149.1.16ª CE); y el establecimiento de las "normas básicas para el desarrollo" del derecho a la educación (art. 149.1.30ª CE). A lo

25 . O "principio de congruencia institucional" (Blankart, Fasten, 2009).

26 Y también en Italia en lo referente a servicios regionales tan relevantes como la sanidad, en donde el Estado decide las prestaciones mínimas generales (Bordignon/Turati, 2003:7). Con todo, el habitual aporte de recursos por parte del gobierno central para superar los déficits regionales en este ámbito contrasta con el objetivo de incrementar la responsabilización de los entes territoriales, que constituyó uno de los ejes articuladores de la reforma constitucional de 2001 (Immordino, 2011:19).

27 Debe tenerse presente que la reforma constitucional alemana de 2009 modificó el art. 104 a.4 para incorporar la exigencia de que las leyes federales que comporten cargas financieras para los *Länder* sean aprobadas por el Bundesrat (Arroyo Gil, 2010:44-45).

que habría que añadir las enormes posibilidades que abre al Estado el título competencial *ex* art. 149.1.1ª CE para operar en la esfera de los servicios sociales, en el caso de que esa competencia estatal se interprete laxamente (como se ha hecho en la práctica, según lo acredita la Ley de Dependencia). Por consiguiente, en virtud de nuestro sistema de distribución competencial, es el Estado quien fija el mínimo gasto obligatorio que deben afrontar las CCAA en la prestación de servicios tales como la sanidad y la educación. Pero es que además, tal y como se han venido interpretando tales reglas competenciales, en dichas materias no es sólo que el gasto mínimo que deben asumir venga fijado por otros niveles de gobierno, es que además las CCAA se ven privadas de la posibilidad de obtener recursos para proveer a su financiación, al considerarse que carecen de competencia para establecer tasas en relación con los servicios fijados por el Estado[28].

No obstante, debe reseñarse que la reforma de la LOFCA acometida el año 2001 pretendió corregir en parte estos inconvenientes consustanciales al sistema competencial, incluyendo a tal objeto el principio de lealtad institucional [art. 2.1 g)], que posteriormente se incorporaría a algunos Estatutos tras el último proceso de reformas estatutarias. Por lo que a nosotros concierne, el principio de lealtad institucional se traduciría en la exigencia de valorar las obligaciones de gasto generadas por el Estado que no fueron previstas al aprobarse el sistema de financiación para, en su caso, proceder a su compensación. Y, sin embargo, cabe afirmar que la inserción de dicho principio en la LOFCA y en determinados Estatutos ha distado mucho de ser operativa en la práctica[29]. De hecho, entre los diversos motivos barajados para explicar el incremento del endeudamiento autonómico, se ha mencionado, precisamente, la falta de "lealtad institucional" derivada del hecho de que decisiones estatales que entrañan gastos para las CCAA no se hayan

28 SSTC 71/2014 y 85/2014, que declararon nulas las tasas por emisión de recetas y dispensación de medicamentos establecidas por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid, respectivamente.

29 Así, totalmente ineficaz se mostró el art. 183.5 del Estatuto andaluz, que recoge el principio de lealtad institucional, en la resolución del conflicto planteado por la Junta de Andalucía frente al incremento retributivo del personal al servicio de la Administración de justicia, de competencia autonómica, que fue acordado por el Estado sin "establecer los mecanismos de ajuste necesarios" previstos en dicho precepto (STC 109/2011).

visto acompañadas de la consiguiente aportación de recursos (Ruiz-Huerta Carbonell, García Díaz, 2012:153).

Probablemente, este problema en la vertiente del gasto autonómico que trae causa del sistema competencial e institucional (Senado) sea una de las principales razones que justifica e incentiva que el gobierno central no pueda desentenderse de las crisis de deuda que padezcan las CCAA.

IV. EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE "NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA" CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 8.2 LOEPSF

Inspirándose con total evidencia en el artículo 125 TFUE, el legislador orgánico se inclinó por introducir una cláusula de *no bailout* en el segundo apartado del artículo 8 de la LOEPSF, que se configura, por lo demás, como un principio rector del conjunto de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico:

> "El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquéllas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.
> Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones locales ni de los entes vinculados o dependientes de éstas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos" (art. 8.2 LOEPSF).

Si se parte de la premisa de que la disposición no persigue sino asegurar la disciplina presupuestaria impuesta por los mercados financieros, es posible sostener en línea de principio una lectura amplia del concepto de "rescate" cuya prohibición pretende la norma. Desde esta perspectiva, el rescate no se produciría tan sólo cuando hay una asunción de deudas por parte del gobierno rescatador, cuando éste facilita el acceso al crédito al ente subcentral mediante mecanismos habilitados al respecto o, sencillamente,

cuando de forma explícita se realizan transferencias de fondos *ad hoc*. Bajo este prisma –decía–, la noción de "rescate" podría abarcar incluso aquellos supuestos en que, como consecuencia de la deuda acumulada por un gobierno subcentral, el nivel de gobierno superior incrementa sus fuentes de ingresos integrantes del sistema general de financiación consistentes en transferencias presupuestarias o en participaciones en los ingresos centrales[30]. Pues la expectativa de que, en caso de sobreendeudamiento, el gobierno central tenderá a modificar el propio sistema de financiación erosiona, obviamente, la virtualidad disciplinadora del gasto que puede provenir de los mercados financieros.

A esta lectura amplia de la prohibición apuntó inequívocamente la interesante enmienda presentada en el Congreso de los Diputados por Unión Progreso y Democracia al artículo 8.2 del Proyecto de LOEPSF (enmienda núm. 119)[31]. El principal objetivo de la misma –que se justificó como una simple "mejora técnica"[32]– era aclarar el alcance de dicha prohibición, llevando explícitamente al texto de la norma los concretos supuestos que quedaban vedados: "La administración central no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las corporaciones locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, *ni directa ni indirectamente (a través de mecanismos como la modificación puntual de los sistemas de financiación, los préstamos ad hoc para financiar desfases, la condonación de deudas y de liquidaciones pendientes de pago, o procedimientos similares)*, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos"[33]. La enmienda, como es bien conocido, no sería asumida por

30 Esta concepción amplia de rescate se aproxima a la noción de "restricción presupuestaria blanda"; y, de hecho, aquél se presenta como una caso cualificado de esta última, en el que el relajamiento de la restricción presupuestaria trae causa de la deuda acumulada por el gobierno subcentral (Fernández Llera/Lago Peñas/Martínez Vázquez, 2013:121-122).

31 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, X Legislatura, 4 de abril de 2012, núms. 3-5, pág. 142.

32 Aunque, desde luego, era mucho más que eso. Baste notar que en la misma desaparece el segundo párrafo del art. 8.2, que extiende la prohibición a las CCAA en relación con sus entidades locales.

33 La enmienda del art. 8.2 terminaba subrayando el carácter excepcional de la quiebra de la prohibición contemplada en la disposición adicional primera: "Los mecanismos adicionales de financiación para las entidades locales y Comunidades Autónomas previstos en la disposición

las Cortes; pero de esta sola circunstancia no cabe inferir, necesariamente, que la *voluntas legislatoris* se inclinase por una concepción más estricta de la prohibición, según la cual quedasen al margen de la misma todos o algunos de los supuestos mencionados expresamente en la enmienda. Así, pues, la interpretación histórica de la norma dista mucho de llegar a un resultado concluyente. Lo único que puede darse por cierto de la literalidad del conjunto de la Ley Orgánica es que los instrumentos puestos en marcha a partir de la Disposición adicional primera (FLA, Plan de pago a proveedores), en cuanto reconocidos explícitamente como excepciones a la regla general *ex* art. 8.2 LOEPSF, sí se encuentran dentro del ámbito de cobertura de la prohibición[34]. ¿Pero se detiene justamente aquí su alcance?

Dada la evidente influencia de la normativa europea en la conformación de nuestra cláusula de *no bailout*, puede ser un importante auxilio hermenéutico aproximarse al modo en que se ha venido interpretando el art. 125 TFUE en el que aquélla claramente se inspira. Y esencialmente han sido tres las formas de aproximarse a la comprensión de esta disposición. Desde una interpretación puramente literal del art. 125 TFUE (la Unión y los Estados miembros "no asumirán ni responderán de los compromisos…"), una quiebra de la prohibición de rescate sólo se produciría en el caso de que la Unión o los Estados miembros garantizasen los compromisos financieros de otro Estado miembro o asumieran tales compromisos (así, por ejemplo, la garantía o subrogación en la posición del deudor). Pero una interpretación finalista de la prohibición que toma en consideración la inserción de la misma en el marco global de la gobernanza económica del Tratado (arts. 123-126) conduce a un resultado muy diferente. Bajo este prisma, la prohibición está directamente incardinada a establecer la disciplina de los mercados financieros y, en consecuencia, ha de entenderse en el sentido amplio al que antes hicimos alusión: cualquier asistencia, sea directa o indirecta,

adicional primera para el año 2012 tendrán carácter puntual y extraordinario, quedando exceptuados de la prohibición general recogida en este artículo".

34 Evidentemente, los mecanismos desarrollados a partir de la Disposición adicional primera LOEPSF son ejemplos claros de rescate, por estricta que sea la interpretación que se haga del concepto. Con ellos, en efecto, "…se pone en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a Comunidades Autónomas y Entidades locales" (Cuenca/Ruiz Almendral, 2014:126).

ex ante o *ex post*, distorsionaría el funcionamiento de dichos mercados[35]. Por último, como consecuencia de la aguda crisis financiera que atravesaron algunos países de la Unión, se abrió paso una tercera lectura del art. 125 TFUE, según la cual, aun cuando el principal objetivo del precepto es el establecimiento de la disciplina de los mercados, no es el único que persigue, ya que también está al servicio de la preservación de la estabilidad de la unión monetaria. Dos objetivos que habitualmente coinciden, pero que la gravedad de la crisis podía hacer incompatibles: dejar caer a un Estado miembro conllevaba el riesgo de contagio a otros países y, con ello, arriesgar la misma unión monetaria. En resumidas cuentas, de conformidad con esta interpretación *posibilista* impulsada por el carácter extraordinario de la crisis, el art. 125 TFUE permitiría la concesión de aquellas ayudas que se considerasen necesarias para asegurar la estabilidad financiera de la zona euro.

Pues bien, el alcance de la reiterada disposición ha tenido que ser abordada frontalmente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con ocasión de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo irlandés, en la que, entre otros asuntos, cuestionaba si un acuerdo como el Tratado MEDE vulneraba la cláusula de "no corresponsabilidad financiera" establecida en el art. 125 TFUE (caso *Pringle*). Y al afrontar este interrogante, la STJUE (Pleno) de 27 de noviembre de 2012 no dejará de hacerse eco, de una u otra forma, de las tres lecturas del precepto a la que antes hemos hecho alusión. De entrada, con base en "los términos empleados en el artículo", llega a la conclusión de que el mismo "no se propone prohibir a la Unión y a los Estados miembros la concesión de toda forma de asistencia financiera a otro Estado miembro" (apartado 130). Una lectura del precepto que el TJUE entiende confirmada a partir de una interpretación sistemática del Tratado, que efectúa tomando en consideración lo establecido en los artículos 122 y 123 TFUE. De acuerdo con el segundo apartado del art. 122, se autoriza a la Unión a conceder ayudas financieras puntuales a los Estados miembros en caso de dificultades ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales. A juicio del TJUE: "Si el artículo 125 TFUE prohibiera toda asistencia financiera por parte de la Unión o los Estados miembros a otro Estado miembro, el artículo 122 TFUE habría

35 (Borger, 2013:130). Sobre esta interpretación amplia, véase también (Buser:2013:9; Heun/Thiele, 2012:978).

debido precisar que constituye una excepción a ese artículo 125 TFUE" (apartado 131). Y tras destacar que la prohibición del art. 123 TFUE[36] está redactada en términos más estrictos que la cláusula de *no bailout* del art. 125 TFUE, concluiría el TJUE: "Los términos diferentes utilizados en ese último artículo confirman que la prohibición que enuncia no pretende prohibir toda asistencia financiera a favor de un Estado miembro" (apartado 132).

Avanzando en la determinación del alcance de la prohibición, la Sentencia *Pringle* pasa acto seguido a interpretar el precepto de conformidad con la finalidad perseguida por el mismo (apartado 133), para lo cual es preciso remontarse al Tratado de Maastricht que introdujo por vez primera la cláusula (apartado 134). Y de los trabajos de elaboración de este Tratado se desprende que "la prohibición enunciada en el artículo 125 TFUE garantiza que, cuando contraigan deudas, los Estados miembros permanezcan sujetos a la lógica del mercado, la cual debe incitarles a mantener una disciplina presupuestaria" (apartado 135). Ahora bien, como se encarga de puntualizar de inmediato en este mismo apartado, dicho objetivo no es el único que persigue la disposición: "El respeto de esa disciplina contribuye a escala de la Unión a la realización de un objetivo superior, a saber, el mantenimiento de la estabilidad financiera de la unión monetaria". Y es precisamente la satisfacción de esta "finalidad superior" la que debe orientar la delimitación exacta del alcance de esta prohibición de rescates:

> "Atendiendo a ese objetivo perseguido por el artículo 125 TFUE, es preciso estimar que esa disposición prohíbe a la Unión y a los Estados miembros la concesión de una asistencia financiera cuyo efecto fuera debilitar la incitación del Estado miembro beneficiario de esa asistencia a seguir una política presupuestaria sana. […] la activación de una ayuda financiera en virtud de un mecanismo de estabilidad como el MEDE sólo es compatible con el artículo 125 TFUE si es indispensable para la salvaguardia de la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y se supedita a condiciones estrictas" (apartado 136).

36 El Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados miembros tienen vedada «la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos».

En definitiva, concluye el TJUE, "el artículo 125 TFUE no prohíbe la concesión de una asistencia financiera por uno o varios Estados miembros a un Estado miembro que siga siendo responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores, siempre que las condiciones asociadas a esa asistencia sean apropiadas para incitar a este último a poner en práctica una política presupuestaria sana" (apartado 137).

Como se desprende de esta Sentencia, el TJUE procura realizar una interpretación del art. 125 TFUE que, al tiempo que pretende salvar al máximo la función de disciplina presupuestaria que desempeñan los mercados de capitales, afecte lo menos posible el entorno institucional y jurídico en el que la prohibición se inserta. Una razonable forma de aproximarse a la disposición que también parece aconsejable para nuestro art.8.2 LOEPSF, y que, por ejemplo, permitiría considerar aceptable cualquier ayuda financiera destinada a hacer frente a un endeudamiento autonómico que, siquiera parcialmente, respondió a unas decisiones de incremento de gasto adoptadas por el legislador estatal.

BIBLIOGRAFÍA

— Anderson, G. (2010): *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press.

— Arroyo Gil, A. (2010): "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, pp. 40-71.

— Blankart, Charles B.; Fasten, E. R. (2009): "Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10 (1), pp. 39-59.

— Bordignon, M.; Turati, G. (2003): "Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy", *CESinfo Working Paper,* 1026.

— Borger, V. (2013): "The ESM and the European Court's Predicament in *Pringle*", *German Law Journal*, 14 (1), pp. 113-139.

— Buser, A. (2013): "Die europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit von sog. Eurobonds", *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, 89, pp. 1-20.

— Colino, C.; Del Pino, E. (2014): "Spanish Federalism in Crisis", en Nadler, Daniel/Peterson, Paul E. (eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*, Brookings Institution Press, pp. 159-178.

— Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V. (2014): "Reforma de la Constitución y del modelo de `federalismo fiscal´ en España", en Russo, Margherita (ed.): *Los escenarios móviles del derecho regional europeo*, CEPC, Madrid, pp. 117-147.

— D'Atena, A. (2011): "Regionale Finanzhoheit und Fiskalföderalismus in Italien", en Kahl, Wolfgang (ed.): *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 66-85.

— Drummond, P.; Mansoor, A. (2002): "Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers", *International Monetary Fund Working Paper* 02/76.

— Feld, L. P. (2010): "Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldebremse", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (3), pp. 226-245.

— Feld, L. P.; Baskaran, T. (2010): "Reformas recientes de las relaciones financieras entre la federación y los Länder en Alemania", en López Laborda, Julio *et al.* (ed.): *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, CEPC, Madrid, pp. 15-42.

— Fernández Llera, R.; Lago Peñas, S.; Martínez Vázquez, J. (2013): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des) uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda", en: Lago Peñas, Santiago/Martínez Vázquez, Jorge (eds.): *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-146.

— Grewal, B. (1999): *Did the Australian Loan Council Encourage Excessive Borrowing by the States?*, Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, Melbourne, 1999 (http: //www.cfses.com/documents/wp14.pdf)

— Grewal, B. (2000): *Australian Loan Council: Arrengements and Experience with Bailouts*, Inter-American Development Bank, Research network Working Paper R-397.

— Häde, U. (2010): "Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform", *Archiv des öffentlichen Rechts*, 135, pp. 541-572.

— Heppke-Falk, K. H./Wolff, G. B. (2007): "Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder", *Deutsche Bundesbank EuroSystem, Discussion Paper Series*, 07/2007

— Heun, W.; Thiele, A. (2012): "Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds", *Juristen Zeitung*, 20, pp. 973-982.

— Immordino, D. (2011): "L'autonomia finanziaria a dieci anni della riforma costituzionale", relazione al Convegno su *Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?*, Bologna 27-28 gennaio.

— Kemmler, I. (2009): "Schuldbremse und Benchmaking im Bundesstaat", *Die öffentliche Verwaltung*, pp. 549-557.

— Korioth, S. (2010): "Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder –symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (3), pp. 270-287.

— Linares Martín de Rosales, J. (1981): *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.

— López Laborda, J. (2009): "La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica", *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

— Medina Guerrero, M. (1992): *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

— Medina Guerrero, M. (2008): "Derechos sociales y financiación autonómica", en Agudo Zamora (coord.): *El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía,* Consejería de Presidencia, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 1-31.

— Medina Guerrero, M. (2012): "Comentario al art. 180", en Cruz Villalón/Medina Guerrero (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, vol. IV*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, págs. 2597-2609. (www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/comentarios_ea/indice.htm)

— Renzsch, W. (2010): "Kontinuitäten und Diskontinuitäten in Entscheidungsprozessen über föderale Finanzbeziehungen oder: Die ewig Unvollendete", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2010 11 (3), pp. 288-306.

— Ruiz-Huerta Carbonell, J.; García Díaz, M. A. (2012): "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, pp. 124-163.

— Schaltegger, C. A.; Feld, L. P. (2007): "Are Fiscal Adjustments less Successful in Decentralized Governments", *CESifo Working Paper* 1946.

— Seiler, C. (2009): "Konsolidierung der Staasfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel", *Juristenzeitung*, 14, pp. 721-728.

— Seitz, H. (1999): "Subnational Government Bailouts in Germany", Zentrum für Europäische Integrationsforschung, *ZEI Working Paper B 20*.

— Solé Vilanova, J. (2007): "España: redefinición de la nivelación fiscal y las relaciones fiscales", *Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: Perspectivas comparativas*, Foro de Federaciones, Canadá, pp. 38-41.

— Sorribas-Navarro, P. (2009): "Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: Lecciones para España de la experiencia comparada", *Investigaciones Regionales* 16, pp. 219-246.

— Stegarescu, D. (2005) "Public Sector Decentralization: Measurement, Concepts and Recent International Trends", *Fiscal Studies*, 26(3), págs. 301-333.

— Von Hagen, J. *et al* (2000): "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", Inter-American Development Bank, Research network Working Paper R-399.

LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PARADIGMA DE LOS CAMBIOS OPERADOS EN EL SISTEMA COMPETENCIAL AL AMPARO DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL[1]

Mayte Salvador Crespo[2]

SUMARIO:

I. LA CRISIS ECONÓMICO FINANCIERA COMO MARCO Y JUSTIFICANTE DE LA NUEVA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

II. LO QUE LA LEY NO CONSIGUE AUNQUE LO PRETENDE

III. LA NUEVA TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS LOCALES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

IV. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL, ESTATUTARIA Y COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013

1 Trabajo realizado en el marco del proyecto de Investigación I+D+i del Plan Nacional, con referencia DER 2012-39179 titulado *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español.* También para el Proyecto I+D+i del Plan Nacional, *Capacidad y estrategias de reforma frente a la crisis fiscal en los sectores públicos y las políticas de bienestar autonómicos: condicionantes y trayectorias de cambio*, con referencia CSO2012-33075 (CSIC).

2 Profesora Titular Acreditada de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén

V. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES COMO PARADIGMA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LOS EFECTOS DEL NUEVO SISTEMA COMPETENCIAL

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROBLEMAS Y CUESTIONES PENDIENTES QUE SUSCITA LA LEY 7/2013 EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

I. LA CRISIS ECONÓMICO FINANCIERA COMO MARCO Y JUSTIFICANTE DE LA NUEVA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha sido la respuesta del gobierno para adaptar la normativa básica en materia de Administración local a las exigencias derivadas de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos en España. Esta política legislativa ha supuesto modificaciones importantes en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004 (TRLHL).

Bajo el paraguas de una grave crisis económico-financiera y en un marco de fuerte contención presupuestaria, los principios inspiradores de la reforma se encuentran en el art. 135 de la Constitución Española (CE) y su posterior desarrollo legislativo a través de la ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Estas dos normas pretenden limitar el déficit presupuestario de las Administraciones públicas, de manera que se reduzca de manera visible la deuda del sector público español, y aunque las administraciones locales no son ni mucho menos las más endeudas, y los problemas derivados del art. 135 CE se concentran en la Administración del Estado, y en segundo término en la Administración autonómica, sin embargo se ha considerado políticamente más factible iniciar dicha pretensión por este nivel. (Villar, 2013:43.84).

La clave de la reforma es pues "la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los servicios públicos locales", la cual se traduce a su vez en cuatro objetivos básicos anunciados en la Ley: 1) "clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia"; 2) "racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera"; 3) "garantizar un control financiero

y presupuestario más riguroso"; 4) "favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas".

El título de la ley, pero especialmente los términos que califican la norma "racionalización" y "sostenibilidad" resultan por sí mismo bastante ilustrativos de lo que con ella se pretende. En este trabajo se analizará de manera particular la reordenación de competencias que implica la LRSAL y la reinterpretación que de la legislación básica estatal y de desarrollo autonómico plantea esta norma por su impacto en el sistema público de servicios sociales. También, la posición en la que quedan los municipios que conforme a la nueva disposición legal, el 1 de enero de 2016, dejarán de prestar la competencia en materia de servicios sociales para que sea asumida por las Comunidades Autónomas.

II. LO QUE LA LEY NO CONSIGUE AUNQUE LO PRETENDE

De entre los objetivos y medidas perseguidos por la Ley, la clarificación de las competencias para conseguir el ideal "una administración, una competencia" va a ser el que va a centrar este trabajo. El hilo argumental de la ley y de las soluciones que propone es que existe una elevada concurrencia competencial y una duplicidad en la prestación de servicios por parte de las Administraciones públicas. En el ámbito municipal la prestación de servicios por parte de los municipios sin disponer de título competencial habilitante para ello y, por tanto, sin contar con los recursos adecuados para llevarlas a cabo agrava esta situación.

Si partimos de la base de que la concurrencia competencial es innata a nuestro actual Estado Autonómico y de que además existen soluciones legislativas para hacerla más operativa (por ejemplo la relación bases/desarrollo o como en el caso de los Servicios Sociales objeto de este estudio servicios sociales comunitarios y servicios sociales especializados), los cambios que se impulsa esta ley, no responden en nuestra opinión a la tan esperada y demandada reforma de las administraciones locales, sino más bien de una reforma limitada y de contenido esencialmente financiero[3]. Pero incluso desde

3 En esencia, el modelo institucional local (con las importantes modulaciones incorporadas en

el ámbito financiero el interés de la LRSAL también es limitado puesto que busca incidir en los contenidos presupuestarios pero no en los tributarios y solo por la vía del gasto y no del ingreso. Lo llamativo por tanto de esta ley es que con ella no se reforman de modo general las Administraciones Locales en su organización y funcionamiento, ni tampoco aborda de modo integral la financiación local para garantizar su sostenibilidad a medio plazo, ni siquiera se crean nuevos impuestos u otras fuentes de financiación que ayuden realmente a sanear las arcas municipales (Velasco, 2011:25 y ss).

Estas debilidades de la LRSAL han sido estudiadas y puestas de manifiesto en diferentes estudios a lo largo de estos años y se proyectan básicamente sobre tres ámbitos:

El primero está relacionado con la pretendida sostenibilidad financiera con la que se gesta todo el proyecto. Si el objetivo era este debería de haberse acompañado de una cuantificación económica de los resultados y del ahorro que con la reforma pretendía conseguirse y por el momento no disponemos de estas cifras. El problema que pretende resolver la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no es de deuda, ni de déficit, sino de gasto público, que quiere hacerse más reducido y eficiente (Villar, 2014: 16). Cuando se habla de la «sostenibilidad» en la LRSAL, las medidas que contiene apuntan hacia una «sostenibilidad económica», y, dentro de esta su dimensión «financiera», y ésta última supone «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites

---

las reformas de 1999 y 2003, y más recientemente con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) viene establecido por las previsiones recogidas inicialmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), así como por las reglas establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo que afecta principalmente a aspectos relativos a la forma de gobierno local (sistema electoral, procedimiento de designación de los alcaldes y presidentes de las entidades locales e instrumentos de responsabilidad política en el ámbito local de gobierno –LOREG–). Un marco normativo e institucional aprobado en los años ochenta del siglo pasado que, aunque se ha ido reformando puntualmente, exige una reforma mucho más integral con el objeto de adaptarlo al contexto actual del siglo XXI que nada tiene que ver con el que existía cuando la LBRL fue aprobada. Y, en el ámbito de las Haciendas Locales, la normativa también está envejecida, pues aunque el texto refundido sea de 2004 (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), la arquitectura del modelo se reside en la reforma de 1988. Pero esta reforma ha dejado en evidencia el destartalado edificio normativo vigente en materia de Haciendas Locales. Y como viene siendo habitual, una vez más la financiación local, uno de los grandes problemas del modelo institucional de gobernanza local, se ha vuelto a dejar fuera de esta reforma. Vid. (Jiménez, 2013).

de déficit y deuda pública conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea», de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Es decir se trataría de alcanzar el ideal de hacer lo mismo pero con menos recursos –aplicable no solo al ámbito local sino también al estatal y autonómico– (Villar 2014: 16). Pero es que además si nos remitimos a los datos los ayuntamientos son las entidades que tienen un menor peso sobre el gasto público total y también los que han acometido con un mayor éxito el proceso de saneamiento de las cuentas públicas. Los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda en verano de 2015, reflejan que, al cierre de 2014, la deuda viva financiera de los municipios ascendía a 31.722 millones, un 9,6% menos que el año anterior. Si se incluye el conjunto de entes locales, el pasivo escala hasta los 38.386 millones, un 7,4% menos. Los grandes Consistorios como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Zaragoza son los que más rebajaron sus compromisos aunque también son los que más deben todavía. Puede afirmarse así que los ayuntamientos son la Administración que ha llevado a cabo con mayor éxito este proceso de saneamiento[4]. Según los datos mencionados por Hacienda, hoy, 3.436 consistorios pueden presumir de no tener cuentas pendientes con las entidades financieras. Representan el 42% de los 8.118 municipios que hay en España, aunque solo suman 2,6 millones de habitantes.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la técnica jurídica, la LRSAL ha presentado muchos problemas tanto de aplicación práctica como interpretativos. La mala redacción y la sucesión de diferentes borradores con discrepancias de gran calado entre unos y otros han generado confusión y ha dado lugar al nacimiento de no pocos interrogantes (Salvador 2014:14). Es cierto que se trata de una Ley compleja en sus contenidos y que eso podría exonerarla en algunos casos, pero también lo es que el legislador parece haberse esforzado muy especialmente en dejar clara su firme voluntad de garantizar el respeto a los principios de estabilidad presupuestaria

4 En los datos aportados en los Presupuestos generales del Estado para 2014 por el Gobierno al Congreso, en el "Libro Amarillo", dentro del apartado "Un esfuerzo sostenido para la recuperación", que acompañaba a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, se señaló que la evolución del déficit de las entidades locales para el período 2012-2016 estaría en cifras del 0%, con un equilibrio presupuestario del que carecen los escalones territoriales superiores.

y sostenibilidad financiera por encima del principio de autonomía o del principio democrático. El problema de esta conjunción de factores reside en la inseguridad jurídica que ha ocasionado la ley tanto en los gobiernos locales como en los autonómicos y que explicaría igualmente la diversidad de respuestas a la misma que ha dado lugar a una compleja variedad en lo referente a su desarrollo aplicativo por las comunidades autónomas y por las entidades locales[5].

Y en tercer lugar, la reforma legislativa ofrece serias dudas de inconstitucionalidad, tanto desde el punto de vista de la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local, de perfiles muy difusos en el ordenamiento español, (Salazar 2014:369-394), pero, sobre todo, por lo que se refiere a las competencias autonómicas sobre régimen local (Zafra 2014 b y c). En efecto, la Ley 27/2013 tiene significativas implicaciones sobre el régimen local, la mayoría de ellas restrictivas de la autonomía de los municipios alterando algunas de las bases sobre las que se había venido asentando el régimen local en nuestro país como la centralidad del municipio en el conjunto del gobierno local y el reconocimiento de una amplia autonomía sobre sus decisiones de gasto.

Por lo que se refiere al ámbito competencial la ley aboga por su clarificación, "una administración una competencia" pero el resultado que ocasiona se parece más a una recentralización competencial tal y como en su momento apuntó el propio Consejo de Estado en su Dictamen de

5 La constatación de la complejidad aplicativa e interpretativa de la Ley ha dado lugar a diferentes estudios y guías prácticas para su mejor implementación por parte de las entidades locales afectadas. *Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), febrero de 2014*, publicada por la Fundación Democracia y Gobierno Local. También el artículo de Fernandez- Figueroa, F (2014): *"Prontuario de plazos de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.(Ley 27/2013, de 27 de diciembre)",* en el *Diario de del Derecho Municipal* de Iustel, 30 de enero. También el trabajo de Jimenez Asensio, R. (2014b): *Vademécum sobre la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.100 cuestiones sobre su aplicación*, publicado en formato electrónico por la Federación de Municipios de Cataluña, www.fmc.cat. Las muestras más relevantes de esta confusión y dificultad de la Ley es que el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para evitar conjeturas difundió una "Nota explicativa de la Reforma Local", de 5 de marzo de 2014, cuya naturaleza y valor jurídico quedan indeterminados y que ha dado pie a que las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y las Diputaciones se hayan puesto también manos a la obra emitiendo sus propias circulares para intentar llenar las lagunas dejadas por el legislador.

25 de junio de 2013 provocando cambios sobre aspectos que se habían publicitado como centrales de la reforma. Conviene recordar que el régimen local en España es el resultado tanto de la legislación estatal como de la legislación autonómica, pero fundamentalmente de esta última. Las Comunidades Autónomas tienen potestad para desarrollar las bases del Régimen local y en concreto para otorgar nuevas competencias a los municipios de entre aquellas que le corresponden estatutariamente de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 214/1989 f.j. 1º). Sin embargo la LRSAL plantea una recentralización de las competencias locales obviando que las Comunidades Autónomas pueden asignarlas como propias a los municipios a través de la legislación sectorial que aprueben en los ámbitos de su competencia, y ello de conformidad con el reparto constitucional y estatutario de competencias materializado en los estatutos de nueva generación aprobados a partir de 2006 en Comunidades Autónomas como Cataluña, Andalucía, Aragón o de Islas Baleares.

No es de extrañar por tanto la casi unánime contestación política y jurídica que ha provocado la LRSAL y que se ha traducido en el planteamiento por cerca de 3.000 ayuntamientos (de los 8.117 que hay en España) de un conflicto en defensa de la autonomía local, el cual se suma a los 9 recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite por el TC formulados contra la reforma por los Gobiernos de Andalucía, Cataluña, Canarias y Asturias; y los Parlamentos extremeño, catalán, andaluz y navarro, así como el presentado por 130 diputados del PSOE, Izquierda Plural, UPyD y el Grupo Mixto[6].

6 El BOE n.º 132, de 31 de mayo de 2014, publica las providencias, de 27 de mayo, del Tribunal Constitucional, que admiten a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, así como los recursos números 1792-2014, promovido por la Asamblea de Extremadura; número 1959-2014 y 2003-2014, promovido por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía respectivamente; 1995-2014, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; núm. 1996-2014 y 2006-2014,, por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña, respectivamente; 2001-2014, por el Parlamento de Navarra; y, 2043-2014, por el Gobierno de Canarias. También se ha admitido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014 (Providencia de 9 de septiembre de 2014, publicada en el *BOE* de 13 de septiembre).

El nudo del conflicto es el giro que supone la Ley con respecto a lo que hasta ahora se había entendido como marco de relaciones entre los distintos niveles territoriales: por una parte el Estado regulaba las bases del régimen local como una garantía de los municipios y provincias frente a las Comunidades Autónomas. Una vez asegurado ese "mínimo", cada Comunidad Autónoma podría singularizarlo o ampliarlo. La LRSAL, sin embargo, parece querer invertir esta interpretación. Conforme a esta Ley y según se desprende del conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional, el Estado deja de ser garante de la autonomía para municipios y provincias y a través de una recentralización de funciones pretende impedir o dificultar la mejora de la autonomía local por parte de las Comunidades Autónomas bien a través de sus Estatutos de Autonomía o bien a través de su legislación sobre régimen local. La LRSAL no fija solo un mínimo frente a la posible vulneración que las Comunidades Autónomas pudiesen proyectar sobre las entidades locales. "En realidad, el mínimo acaba siendo un máximo, en la medida que el Estado a través de la legislación básica prohíbe la posibilidad de una legislación autonómica más respetuosa con la autonomía local y singularmente con la municipal".

Los recurrentes entienden que la LRSAL no respeta la configuración constitucional de la autonomía local en la medida en la que:

1) Suprime la condición de Administración más cercana a los ciudadanos mediante la eliminación del principio de "máxima proximidad" en la nueva redacción del art. 2.1 LBRL y concordantes;
2) Establece una diferencia arbitraria entre los municipios según tengan más o menos de 20.000 habitantes, imponiendo controles, cargas y restricciones sobre los segundos que no se aplican a los primeros;
3) Establece mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad por parte de otras administraciones (provincial, autonómica y estatal) que sitúan a los municipios en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica.

Y es que tal y como se ha expuesto, la preocupación principal del legislador estatal cuando desarrolló la ley fue la adecuación de los poderes locales a los principios rectores de la LOEPSF, la cual sirve de apoyo y sustento

al Estado para abordar una redefinición de las competencias que a partir de ahora deberán ser desarrolladas por las administraciones locales.

El resultado a simple vista es una devaluación de la garantía constitucional de la autonomía local tal y como puede desprenderse de la nueva redacción que se da al apartado 1 del art. 2 LRBRL, donde si bien se reconoce el derecho de los entes locales a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses", se añade el inciso final que siempre *"de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*. Del artículo desaparece el criterio de "máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos", como consecuencia lógica de los principios ahora dominantes: será la Administración más eficaz, no la que sea más próxima, la que intervendrá en los asuntos que interesen al vecindario. De esta forma, cobra vigor la limitación impuesta por el art. 4.3 CEAL al principio de subsidiariedad – "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía" – y se enmienda la misma definición que de autonomía local ofrece dicho tratado – "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes" (art. 3), así como el mandato de que las competencias atribuidas a los entes locales sean plenas y completas (art. 4.4). Además de por supuesto dejar desdibujado el principio de subsidiariedad.

III. LA NUEVA TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS LOCALES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Las competencias municipales son aquellas atribuidas expresamente por el legislador sectorial estatal o autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Atendiendo a los objetivos mencionados, la LRSAL diseña un nuevo sistema

competencial según el cual las competencias municipales se ejercitarán de acuerdo con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, a lo que añade que ser hará "con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", y esta es la principal novedad y la que implica mayores cambios en el ejercicio de competencias por parte de los ayuntamientos puesto que a partir de ahora los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria serán los verdaderos ejes en torno a los cuales girará la gestión y desempeño de funciones por parte de las Entidades locales.

La modificación del artículo 7 de la LRBRL a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, introduce importantes cambios en la clasificación de las competencias municipales. Ahora se puede hablar de tres tipos de competencias en el ámbito local: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas y que también han sido calificadas como "competencias disponibles" (Jimenez 2014a: p.1)

Las competencias propias (arts. 7.2, 25.2 y 26 LBRL), sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Dentro de este grupo de competencias *propias* se puede distinguir a su vez entre las competencias propias "específicas" (acotadas y atribuidas por Ley que se incluyen en el nuevo artículo 25 LBRL) y las competencias disponibles, que por el contrario están abiertas a las necesidades e intereses de casa entidad local y que sustituyen a las actividades complementarias del desaparecido art. 28 LRBRL pudiendo así suplir las carencias en la prestación de servicios por parte de la Administración titular de las competencias de que se trate. Estas últimas son a las cuales el art. 7.4 LRBRL denomina como "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación" (Toscano, 2014:285-320). También en este caso se trataría de competencias propias puesto que están atribuidas por Ley, pero estarían sujetas a un régimen de ejercicio particular: un doble informe previo demostrativo de que no existen duplicidades y que la competencia es financieramente sostenible. Es decir, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos: uno de la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma por regla general, en el que se señale la inexistencia de duplicidades

y otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias (Velasco, 2015:32).

En relación con las competencias propias de los municipios del art. 25.2 LBRL[7], que en principio parecerían las menos problemáticas, pueden plantearse algunas cuestiones prácticas de interés. La legislación sectorial anterior a la LRSAL, que sigue siendo todavía la más abundante, no define con claridad este tipo de competencias y además como venía siendo habitual antes de la LRSAL, en la generalidad de los casos no hace mención a la financiación necesaria para el ejercicio de las mismas. Este problema la LRSAL

7 "Artículo 25 LBRL:
1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.
2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
j) Protección de la salubridad pública.
k) Cementerios y actividades funerarias.
l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera".

trata de solucionarlo mediante la inclusión de su art. 25.4 LBRL: "La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas".

La valoración que merece este artículo tiene que ser positiva puesto que con el mismo se está dando respuesta a una reivindicación histórica de nuestros gobiernos locales. Pero como contrapartida, puede derivar en una consecuencia no querida que sería que con el mismo se dibuje un horizonte conforme al cual las competencias municipales propias se queden fosilizadas conforme a los términos que se establecieron en la legislación anterior a la LRSAL, puesto que en aquella no se imponía la exigencia de una financiación adecuada y porque por el momento el caso omiso a este mandato por parte del legislador sectorial autonómico no está teniendo consecuencias o efectos directos (Jimenez, 2014a: 4).

Y en tercer lugar las competencias delegadas que son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas a las entidades locales mediante una disposición normativa que no tendrá que tener obligatoriamente rango de ley y que tienen que ejercerse con pleno sometimiento a la dirección de la entidad pública titular de la competencia. Se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL reformulado por la LRSAL que incluye también técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia[8].

8 Conforme al nuevo art. 27 de la LRBRL, con la nueva redacción dada por la LRSAL, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los ayuntamientos las siguientes competencias:
a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
b) Protección del medio natural.
c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.

Una de las particularidades de este nuevo art. 27 LBRL es que las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en cualquier municipio siempre que éste las acepte, con garantía de financiación por cinco años, previsión presupuestaria anual y cláusula de garantía en el respectivo convenio de regulación. Se incluyen entre las actividades delegables las competencias que la LRSAL acuerda traspasar a las Comunidades Autónomas en enseñanza, sanidad y servicios sociales (art. 27, c, d, e LBRL) y también otras ya traspasadas a los municipios como leyes propias (por ejemplo las leyes territoriales de actividades clasificadas y espectáculos públicos). Con estas previsiones se mejora de manera sustancial la regulación anterior de las competencias delegadas pero en la práctica y tal y como se ha apuntado para el caso de las competencias propias los estímulos que con la LRSAL encuentran las Comunidades Autónomas para delegar competencias sujetas a un compromiso de financiación no parece ser muy acusado (Velasco. 2015: 31) y (Jimenez 2014a: 4).

Los problemas prácticos que esta nueva clasificación competencial origina derivan de la convivencia con la aprobación dela LRSAL de un antes y un después en el régimen de competencias municipales, y especialmente en el caso de las competencias propias y delegadas. Hay competencias propias y delegadas que se ejercerán de acuerdo con los presupuestos normativos y de financiación (o de falta de esta) anteriores a la LRSAL y otras, las

---

e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.
h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
i) Promoción y gestión turística.
j) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
k) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
l) Inscripción de asociaciones, empresas o Entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
m) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
n) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

posteriores, que deberán ajustarse (pero puede que no lo hagan) a los presupuestos materiales y formales exigidos en la ley.

Son precisamente las competencias distintas de las propias y las delegadas, que se ejercen en régimen de autonomía y responsabilidad, aquellas sobre las cuales los municipios podrían ampliar su cartera de servicios siempre y cuando cumplan con las exigencias de no incurrir en duplicidades y de disponer de recursos económico-financieros para destinar a tales actividades conforme al art. 7.4 LBRL Y sobre este tipo de competencias las leyes autonómicas no podrán configurar un sistema agravado de controles que excedan el ejercicio de controles autonómicos de no duplicidad y sostenibilidad, ni tampoco agregar nuevas condiciones de ejercicio o agravar las impuestas por el art. 7.4. LBRL (Velasco 2015: 34).

Atendiendo a esta triple clasificación, con la nueva Ley resulta fundamental calificar si una actividad, servicio o prestación municipal es ejercida en virtud de una competencia propia, delegada o "disponible" porque en función de su carácter la entidad municipal gozará de mayor o menor autonomía en su ejercicio. Una cuestión práctica tras el análisis de esta nueva tipología de competencias sería valorar si con la aprobación de la LRSAL los municipios ganan o pierden competencias y autonomía en el ejercicio de las mismas. Puesto que aunque con la aprobación de la LRSAL se ha reducido el campo de acción de la cláusula general de competencias de los municipios del art. 25.1 y se ha suprimido el art. 28 LBRL relativo a las competencias complementarias, en teoría y paradójicamente, gracias a esta misma Ley que incluye las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, los municipios podrían teóricamente incluso ampliar su cartera de servicios, siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de solapamiento del mismo servicio público con otra administración pública. Esta posibilidad de ampliación competencial puede suponer un aliciente para que los ayuntamientos se esfuercen por mantener una situación financiera saneada y así parece que está ocurriendo a la vista de los datos hechos públicos por el Ministerio de Hacienda[9]. Los servicios disponibles para los municipios

9 Los ayuntamientos son la Administración que ha llevado a cabo con mayor éxito el proceso

podrán ser tan amplios como considere el equipo de gobierno municipal, siempre y cuando se cumplan las exigencias enunciadas: sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria y eliminación de duplicidades. Pero por el mismo motivo se convierte en una decisión fundamental de política municipal definir correctamente cuales son las competencias propias y cuales las delegadas puesto que solo así cada Ayuntamiento podrá tener una idea clara y estable de su cartera de servicios puesto que las competencias disponibles tienen tal y como se ha indicado un carácter mucho más vulnerable (Jimenez, 2014a: 5).

Por lo que respecta a las competencias municipales propias, la aprobación de la LRSAL no implicaría que éstas tuvieran que verse reducidas a las del art. 25 LBRL, puesto que es una cuestión que no solo compete a la legislación básica, ya que también afecta a la potestad de organización de las Comunidades Autónomas y a la garantía institucional de la autonomía local (Carbonell, 2014: 775)[10]. Pero lo cierto es que las nuevas condiciones impuestas, y los problemas prácticos que siguen pendientes para su aplicación, podrían tener un efecto disuasorio en las Comunidades Autónomas a la hora de reconocer una competencia municipal como propia. Y algo muy parecido ocurriría también con las competencias delegables,

---

de saneamiento de las cuentas públicas. Los datos facilitados en el mes de julio de 2015 por el Ministerio de Hacienda reflejan que, al cierre de 2014, los ayuntamientos españoles habían reducido su deuda un 10%. La deuda viva financiera de los municipios ascendía a 31.722 millones, un 9,6% menos que el año anterior. Si se incluye el conjunto de entes locales, el pasivo escala hasta los 38.386 millones, un 7,4% menos. Además, el número de municipios que no debe ni un euro al banco también se incrementó en 347 ayuntamientos. Hoy, 3.436 consistorios pueden presumir de no tener cuentas pendientes con las entidades financieras. Representan el 42% de los 8.118 municipios que hay en España, aunque solo suman 2,6 millones de habitantes. De media, la deuda de los municipios asciende a 670 euros por habitante y se producen importantes diferencias. Los grandes Consistorios como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Zaragoza son los que más rebajaron sus compromisos aunque también son los que más deben.

10 En contra de esta opinión se ha manifestado el Consejo de Estado en el Dictamen núm.338/2014, de 26 de mayo, en el expediente administrativo relativo al planteamiento del conflicto en defensa dela autonomía local contra la Ley 27/2013, que invoca su anterior Dictamen 567/2013, de 27 junio, relativo al anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y sostiene que "la vinculación de las competencias propias de los Municipios a las materias del artículo 25 de la LBRL- y la consiguiente imposibilidad de que el legislador sectorial autonómico pueda asignarles competencias propias en otras materias no incluidas en tal precepto no vulnera la autonomía local ni tampoco –conviene recordarlo por más que no sea objeto específico del presente conflicto– las competencias autonómicas".

si tenemos en cuenta la previsión del art. 27.6 LBRL, según la cual, "La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla". En definitiva si bien no existe una causa-efecto para la reducción de este tipo de competencias, sí resulta fácil aventurar que tras la aprobación de la LRSAL su proliferación se verá debilitada.

IV. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL, ESTATUTARIA Y COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013

Una vez analizada la tipología competencial, en las líneas que siguen se tratarán de analizar la competencia en materia de servicios sociales como paradigma del nuevo sistema competencial implementado por la LRSAL, en orden a determinar si éstos pueden y o deberían de seguir siendo prestados por los municipios atendiendo a los títulos competenciales que lo hacen posible o si por el contrario deben ser prestados a partir de diciembre de 2015 por las Comunidades Autónomas. Para ello partiremos de la regulación constitucional y estatutaria existente antes de la aprobación de la LRSAL, para posteriormente analizar el nuevo escenario tras su entrada en vigor.

En España durante el siglo XIX y principios del siglo XX las competencias en materia de servicios sociales tuvieron su origen en las atribuciones que los poderes públicos y en especial los poderes locales (ayuntamientos y Diputaciones provinciales) tenían en materia de Beneficencia. Posteriormente con la creación y perfeccionamiento de los sistemas de Seguridad Social estas competencias tuvieron que ser necesariamente revisadas para distribuirlas conforme a las necesidades y competencias de las diferentes estancias territoriales. La asistencia social pasará entonces a tener un carácter en cierto modo subsidiario, como actividad dirigida a cubrir las necesidades de los no asegurados.

Esta evolución ha tenido su reflejo en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía, ya que en el momento de proceder al reparto de competencias se identifican dos ámbitos materiales diversos. La Seguridad Social como competencia del Estado (legislación básica y régimen económico, artículo 149,1.17 CE), y la asistencia social o servicios sociales, como competencia autonómica (artículo 148,1-20 CE).

A su vez, atendiendo a sus objetivos y a los fines perseguidos los servicios sociales se pueden clasificar en servicios sociales generales y servicios sociales especializados. Dentro de los primeros se incluyen aquellos servicios de carácter global que tienen como objetivo conseguir un mayor bienestar de los individuos y los diferentes colectivos (por ejemplo, servicios sociales de orientación e información; servicios sociales de atención domiciliaria; servicios sociales de promoción y cooperación social, etc). Dentro de los segundos, los servicios sociales especializados, se incluyen otros como el servicio social a la infancia, juventud, tercera edad, drogodependencias, mujer, etc. Estos servicios sociales especializados de circunscriben a un sector determinado de la población y exigen una atención específica y profesionalizada.

Tradicionalmente en España, de la prestación tanto de unos como de otros, se han venido encargado las entidades locales. Esta atribución se justificaba y encontraba su legitimación en la propia idea de proximidad. En la medida en la que, como se ha mencionado, los servicios sociales siempre han tenido como eje a la persona, es lógico que su ejercicio se atribuyera al nivel de gobierno más cercano a los problemas sociales que se querían atender, nivel que no es otro que el municipal.

Desde un punto de vista constitucional, las diferencias más importantes entre el Sistema de Seguridad Social y de los servicios sociales no residen en la configuración de los derechos sino principalmente en el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Mientras las competencias en materia del régimen de Seguridad Social son exclusivas del Estado, al menos en lo que afecta a la legislación básica y al régimen económico, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas ejecuten los servicios (artículo 149.1.17 CE), las competencias en materia de asistencia social pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 149.1.2 CE).

Sin embargo por lo que respecta a su sistema de garantías tanto la asistencia y prestaciones derivadas del régimen público del sistema de seguridad social (artículo 41 CE) o el régimen de pensiones como necesidad de llevar a cabo una política de previsión, tratamiento, rehabilitación o integración de discapacitados (artículo 49 CE) o la promoción de un sistema de servicios sociales que atienda a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (artículo 50 CE), se enmarcan dentro de los principios rectores de política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución de 1978. Y es esta concreta ubicación dentro del texto constitucional la que tiene mayores implicaciones en torno al sistema de garantías que se deriva de tales derechos. La regulación de estos principios rectores se puede hacer por Ley o por Reglamento, no hay por tanto una reserva de ley garantizada ni se ven amparados por la noción de "contenido esencial" (artículo 53.1 CE), como tampoco pueden ser invocados directamente ante los tribunales de justicia, sino solo de acuerdo con las leyes que los desarrollen (artículo 53.3 CE). Se trata, en suma, de "mandatos dirigidos al legislador", más que de derechos subjetivos, según esta configuración constitucional. Ello no impide que tales derechos puedan tener ese carácter "subjetivo", siempre que, como luego se verá, así sean reconocidos por el legislador que los regule.

Hoy en día los servicios sociales se identifican como una materia propiamente autonómica. A través de sus respectivos Estatutos de Autonomía las Comunidades Autónomas además de poseer la competencia para ejecutar la legislación estatal en materia de Seguridad Social de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.17CE, han incorporado dentro de sus listados competenciales servicios sociales propios, de conformidad con el art. 148.1.20 CE de la CE.

Sin embargo resulta complicado establecer generalidades aplicables a todas las Comunidades Autónomas en relación con la asunción por parte de las mismas de los servicios sociales. De manera general las competencias que los legisladores autonómicos se han reservado en materia de servicios sociales son fundamentalmente las siguientes: planificación del sistema autonómico de servicios sociales; la planificación económica del sistema de prestación de servicios sociales; la supervisión y control del sistema autonómico de servicios sociales; la determinación del número servicios

sociales a prestar por la Comunidad Autónomas, etc, pero pueden variar de unas a otras. Como también son variables los criterios conforme a los cuales se asumen este tipo de competencias que pueden ser territoriales, organizativos o materiales. Conforme al criterio territorial determinados servicios se atribuyen a determinados entes locales en función de su tamaño; el criterio organizativo sería aquel mediante el cual la Comunidad autónoma decide asumir o delegar en otras entidades de su territorio de ámbito supramunicipal aquellos servicios que algunos municipios en función de su tamaño o su capacidad de gestión no sean capaces de realizar de manera apropiada por sí mismos; finalmente conforme al criterio material la Administración autonómica asume la gestión de las prestaciones de índole económica.

A su vez para el reparto de atribuciones en materia de servicios sociales se pueden diferenciar dos ámbitos tanto en la esfera estatal como en la autonómica:

En el ámbito estatal se encuentra por un lado el de la legislación básica de régimen local que pretende garantizar un estándar básico común de funciones a todos los entes locales, y por otro, el de la legislación sectorial de servicios sociales que puede atribuir a las entidades locales potestades concretas por razones de eficacia y eficiencia organizativa. Respecto a la normativa básica de régimen local, la LBRL, reconoce funciones a los municipios en el campo de los servicios sociales, tanto para determinar su ámbito competencial mínimo (art. 25.2 LBRL), como para establecer los servicios obligatorios que los ayuntamientos tienen que prestar (art. 26.1 LBRL) y además les habilita, en virtud de sus cláusulas generales de atribución de competencias (art. 25.1 y DT 2ª de la LRBRL), para desarrollar dentro de ciertos límites, los servicios asistenciales que entiendan oportunos.

En el ámbito autonómico el reparto también se realiza en dos espacios: el estatutario y el de la legislación autonómica sobre régimen local. En el ámbito estatutario se puede constatar como determinados Estatutos de Autonomía han materializado la atribución de los servicios sociales en los consistorios de su territorio y por tanto esta competencia ha dejado de estar a su disposición. En la esfera de la legislación autonómica de régimen

local, también se han experimentado cambios de trascendencia en esta materia porque si bien tradicionalmente la legislación autonómica solía ser una reiteración de lo dispuesto en la Legislación básica, es cierto que a partir de las reformas estatutarias operadas desde 2006, la tendencia se ha modificado y cada vez son más los Estatutos de autonomía que han ido concretando sectores sociales específicos dentro de la materia servicios sociales (normalmente infancia, juventud y mujer) o que han ido aumentando los servicios mínimos obligatorios reconocidos en la LBRL mediante preceptos concretos dentro de las leyes o a través del desarrollo reglamentario de las mismas introduciendo por tanto diferencias sustantivas entre unas Comunidades Autónomas y otras (Almeida 2013: 98).

Y como la Constitución no atribuye competencias propias en materia de servicios sociales a los municipios corresponde al legislador que tenga la competencia en cada ámbito, estatal o autonómico, otorgar a los gobiernos locales competencias en aquellas materias sobre las cuales pueda constatarse un probado interés local. Siendo como son los gobiernos locales la administración más cercana al ciudadano, también son los que reciben en primera instancia las demandas de atención social, y por ese mismo motivo tradicionalmente tanto las leyes estatales como las autonómicas han reconocido en favor de las entidades locales un amplio elenco de competencias para poder hacer frente a estas necesidades ciudadanas. Es lo que se ha denominado como la cláusula general de competencia que encuentra su fundamentación en el art. 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local que dispone que "las entidades locales tienen dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

V. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES COMO PARADIGMA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LOS EFECTOS DEL NUEVO SISTEMA COMPETENCIAL

A partir de la entrada en vigor de la LRSAL, en materia de servicios sociales y desde un punto de vista jurídico se plantean dos cuestiones

importantes para su prestación por parte de los ayuntamientos: una de orden competencial y otra de orden financiero. Desde la primera resulta evidente que durante la última década, con una parálisis más menos acentuada en 2008, dependiendo de las Comunidades Autónomas, y por efecto de las medidas anticrisis, los ayuntamientos han ido dando cobertura a todos aquellos servicios demandados por sus ciudadanos y que por diferentes causas no eran atendidos por la Comunidad Autónoma respectiva. Esta situación de suplencia o de satisfacción de necesidades por parte de los consistorios en virtud del principio de subsidiariedad se ha calificado como duplicidad o como actividad municipal "impropia" y se ha erigido como caballo de batalla en la nueva Ley 27/2013. La LRSAL, de un lado, ha excluido la asistencia social (o los "servicios sociales") del listado de materias de necesaria actividad local (las enunciadas en el art. 25.1 LBRL). De otro lado, ha dispuesto, en su Disposición Transitoria 2ª que: "Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social." No cabe duda de que, en la intención del legislador estatal, los ayuntamientos debían apartarse de los servicios sociales. Bien progresivamente, a partir de la aprobación de la LRSAL, bien de forma completa y dramática el 1 de enero de 2016.

A raíz de este contexto de crisis y dentro las políticas de ajuste del gobierno central para hacer frente a los compromisos adquiridos con Bruselas para contención del déficit, es donde toma carta de naturaleza la regulación restrictiva de la materia de servicios sociales como competencia municipal propia, que se añade a otra serie de medidas que han sido recurridas formalmente ante el Tribunal Constitucional por sus dudas de inconstitucionalidad dirigidas a que las Comunidades Autónomas asuman determinadas competencias que hasta entonces eran, por lo común, propias de los municipios, entre las que se encuentran los servicios sociales.

A partir de la aprobación de la LRSAL la regulación de los servicios sociales se proyecta sobre las competencias municipales del siguiente modo (Jimenez, 2015b):

1. Competencias municipales propias (Artículo 25.2 LBRL)

Se redefine el ámbito material de los servicios sociales del artículo 25.2 LBRL en relación a la regulación existente en 1985. A tal efecto, en ese artículo 25.2, letra e), a diferencia de lo previsto en su versión anterior se establece un acotamiento o reducción de la competencia en materia de servicios sociales que se reduce a la "Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social". Ese acotamiento o reducción debe ser comprendido, según se ha visto, como una garantía mínima de autonomía municipal que como tal debe ser respetada por el legislador sectorial. Dicho en otros términos: el legislador sectorial cuando regule esta materia debe reconocer explícitamente competencias propias a los municipios en tal ámbito limitado por el legislador básico. Incumplir esa garantía, supondría incurrir en una vulneración de la legislación básica, al menos por lo que corresponde al legislador autonómico.

Otra cuestión no menor y de carácter práctico esencial es tratar de identificar los servicios sociales concretos sobre los cuales tendrán ahora competencia los municipios A partir de la nueva redacción dada al art. 25.2 e) se puede concluir que los municipios disponen de una competencia distinta según la prestación de que se trate: atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social, por un lado; y, por otro, la evaluación e información de situaciones de necesidad social. No cabe duda que el alcance de una y otra competencia difieren según la esfera sobre la que se proyectan. Por un lado un ámbito material que solo prevé una competencia de prestación efectiva en los supuestos de "atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social", esto es, mediante servicios técnicos y prestaciones, en su caso; mientras que, el segundo, la "evaluación e información de situaciones de necesidad social", se proyecta más bien sobre una esfera de "gestión administrativa o burocrática", es decir, se plasmará habitualmente mediante la entrada en acción de profesionales de los servicios sociales que lleven a cabo ese tipo de actuaciones. De este modo la modificación de la LRSAL supone para los municipios una reducción sustancial de su campo de actuación con respecto a la normativa básica de 1985.

A pesar de todo, estos cambios pueden no tener todavía un impacto real sobre las competencias que en materia de servicios sociales venían prestando los municipios en la medida en la que las CCAA a la hora de reconocer cuáles son las competencias municipales en materia de servicios sociales opten por su propia legislación sectorial anterior a la LRSAL. La nueva redacción del art. 25.2 e) de la LRSAL tendría que interpretarse como el mínimo de autonomía local garantizado que deberán de respetar tanto el legislador estatal como en este caso el legislador autonómico. Lo que está ocurriendo es que las Comunidades Autónomas están fijando con cierta urgencia interpretaciones sobre esta nueva regulación para tratar de seguir atendiendo las necesidades sociales de su territorio sin verse paralizadas por cuestiones burocráticas u organizativas.

Desde un punto de vista formal, el desarrollo autonómico de la LRSAL se está caracterizando por la diversidad instrumental empleada: leyes, decretos-leyes, reglamentos, circulares y notas, sin quedar muy claro cuando se trata de un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales, en ejercicio de la competencia legislativa compartida que corresponde a la comunidad, y cuando ante una mera disposición aclaratoria o interpretativa de una ley estatal particularmente enrevesada y confusa. Es más, no siempre está clara la naturaleza normativa de la disposición en cuestión. De lo que no hay duda, en cambio, es acerca de la preferencia autonómica por el empleo de normas con rango legal (ley y decreto-ley). Y esto llama la atención porque las cuestiones que se regulan en su mayor parte no son materias reservadas a la Ley. Esta cuestión se ha explicado aludiendo dos razones complementarias. Por un lado, y ante la incertidumbre generada con la entrada en vigor de la LRSAL, la voluntad de ofrecer a los operadores jurídicos locales una interpretación de ella a la que pudieran acogerse y que les proporcionase el mayor nivel posible de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, el deseo del legislador autonómico de imponer a sus gobiernos locales una interpretación homogénea –que, además, fuese la suya propia– de la regulación contenida en la LRSAL (Galán 2014:105).

La nueva regulación solo tendría consecuencias realmente graves si el legislador sectorial autonómico o estatal decidiera otorgar a los municipios solo esas competencias mínimas de prestación y gestión lo que no parece previsible. Después de aprobada la LRSAL diversas Comunidades Autónomas

han procedido a regular el ámbito competencial de las entidades locales, con un sentido distinto al marcado por la LRSAL, además de proceder, alguna de ellas, a su impugnación ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Madrid[11] y Murcia, han regulado normativamente el régimen local en sus respectivos ámbitos territoriales para establecer un aparente“ cortafuegos” normativo a la LRSAL (Bello, 2015:36).

También se ha visto que los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25.2 LBRL tendrían una aplicación a posteriori, de forma que solo operarían estas previsiones (entre las que se incluye la garantía de la suficiencia financiera) en el caso de que el legislador sectorial autonómico modificara la normativa en materia de servicios locales y pretendiera atribuir alguna competencia nueva o, redefinir las existentes, en relación con los municipios. Pero en las leyes autonómicas anteriores, como por ejemplo la Ley de Servicios Sociales de Cataluña o de Madrid, esas reglas no se aplicarían y, por tanto, la financiación aplicable sería la establecida en el marco normativo anterior[12].

---

11 La Asamblea de Madrid (con mayoría absoluta del Partido Popular) aprobó en el mes de julio de 2014 una ley que aplaza –hasta que se apruebe un nuevo sistema de financiación– la asunción de ciertas competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales, unas atribuciones que ahora están en manos de los ayuntamientos y cuyo traspaso a las comunidades ordenaba la LRSAL. Cataluña ha hecho lo propio con un decreto ley publicado en el mes de agosto de 2014 en el Boletín Oficial del Estado. En el preámbulo de ese decreto, la Generalitat habla de la “incertidumbre jurídica” que ha creado la reforma local, que entró en vigor el pasado enero en toda España y que, según el texto, “ha generado numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales”. Extremadura, también gobernada por el PP, ha desarrollado la ley estatal con sus propias claves para evitar que desaparezcan las mancomunidades de su región. Más contundente ha sido Andalucía, que ha aprobado un decreto ley pensado como un “dique de contención contra el desmantelamiento de la Administración local”. Galicia, Castilla y León, País Vasco y La Rioja también han desarrollado sus propias leyes para esquivar en mayor o menor medida el impacto de la LRSAL en su territorio.

12 Un claro ejemplo de lo que se expone es la reciente Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Pues lo primero que hace esta Ley es vaciar en buena medida el alcance de la LRSAL al garantizar las competencias municipales previamente atribuidas por leyes autonómicas. Dice el art. 3.2 de la Ley madrileña 1/2014 que: “Las competencias atribuidas a los Municipios por leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por los mismos de conformidad con las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo

2. Servicios mínimos obligatorios (artículo 26.1 LBRL)

El artículo 26.1 LBRL, según redacción dada por la LRSAL, establece en su letra c) que los municipios de más de 20.000 habitantes deberán prestar obligatoriamente el servicio de "Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social". Este acotamiento material sustituye a la vieja redacción de ese mismo enunciado, según la LBRL de 1985, cuando establecía que los municipios de más de 20.000 habitantes debían de encargarse obligatoriamente de la "prestación de servicios sociales". En línea con la reducción material expuesta en el artículo 25.2 LBRL se reduce ese ámbito. Por tanto, en los municipios de menos de ese umbral de población deja de ser un servicio mínimo obligatorio, salvo que así lo establezca la legislación sectorial de la respectiva Comunidad Autónoma. La situación es, por tanto, igual a la existente en 1985, pero con la única diferencia que esos municipios ya no deben prestar genéricamente como

---

con el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley".

Y precisamente en materia social la previa Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo, tiene atribuidas importantes competencias de asistencia social básica a los municipios. En consecuencia, las medidas de asistencia social básica del Ayuntamiento de Madrid que vayan más allá de la "atención inmediata" también gozarán de cobertura competencial. Y, por tanto, en ningún caso será necesario solicitar de la Comunidad de Madrid el doble informe de "no duplicidad" y "sostenibilidad" al que se refiere el nuevo art. 7.2 LBRL (introducido en 2013 por la LRSAL). Finalmente, y sólo para la acción social "no inmediata", quizá podría suscitar alguna duda la ya mencionada Disposición Transitoria 2ª LRSAL, que prevé la asunción se los servicios sociales municipales por parte de las Comunidades Autónomas. Pero de nuevo hay que ver aquí cómo la Ley madrileña 1/2014 prácticamente ha esterilizado esta previsión legal estatal. En efecto, la Disposición Adicional Primera de la ya mencionada Ley madrileña 1/2014 establece que:" Las competencias relativas a la educación, previstas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y las relativas a salud y servicios sociales establecidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la misma Ley, continuarán siendo ejercidas por los Municipios en los términos previstos en las leyes de atribución y en los convenios de colaboración que, en su caso, estén vigentes, hasta que hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de Madrid, mediante el establecimiento de un nuevo Sistema de Financiación Autonómica que permita su asunción". En consecuencia, a la espera de una hipotética reforma de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, que ni está en marcha ni es esperable en un horizonte temporal próximo, la Ley madrileña 1/2014 ha bloqueado el vaciamiento competencial municipal en relación con los servicios sociales. Vid. F. Velasco Caballero, http://www.idluam.org/blog/?p=334 (consultado el 5/09/2014). Un análisis sobre Cataluña en el mencionado informe http://www.fmc.cat/documents/11997/doc/Competencias-LRSAL.pdf (consultado el 2/09/2015).

servicio mínimo obligatorio los servicios sociales, sino solo la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Las consecuencias efectivas del alcance de esa previsión, que anteriormente no estaba recogida en esos términos en la LBRL de 1985, habrá que analizarlas a la luz de la legislación sectorial autonómica que se desarrolle o exista sobre esta materia. Pero se puede anticipar que, en la práctica, difícilmente puede tener un impacto significativo puesto que solo incidiría en un ámbito muy concreto: atribución condicionada de la gestión de las competencias municipales en materia de servicios sociales básicos cuando el municipio tenga menos de 20.000 habitantes.

También en estos casos, el artículo 26.1 c) LBRL, solo operaría en el supuesto, también hipotético, de que el legislador autonómico no hubiera regulado esta materia; esto es, tiene carácter subsidiario puesto que actuaría exclusivamente en el supuesto de no atribución del legislador sectorial de esa obligación de prestar el servicio como consecuencia de una competencia atribuida a los municipios de más de ese umbral de población.

3. Competencias delegadas (artículo 27 LBRL)

La redefinición de las competencias delegadas por la LRSAL ha conllevado que se haya incluido un ámbito material específico sobre "prestación de los servicios sociales" como susceptible de ser objeto de delegación por parte de las Comunidades Autónomas en cualquier tipo de municipios (aunque siguiendo criterios homogéneos).

En efecto, la letra c) del artículo 27.3 LBRL determina que la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los municipios competencias sobre el siguiente ámbito material: "Prestación de los servicios sociales". Por una parte en la regulación del art. 27 LBRL, es posible destacar una serie de medidas de estímulo diseñadas por el legislador básico para incentivar la aceptación por los municipios de las delegaciones de competencias, como ejemplo, la garantía de la financiación de las competencias delegadas (art. 27.6 LBRL) o el establecimiento de un plazo mínimo de duración de las delegaciones (art.

27. 1LBRL). Pero por otra, hay otras disposiciones que previsiblemente tendrán un efecto disuasorio para que los ayuntamientos acepten la delegación como la imposición obligatoria de controles en la prestación de los servicios delegados.

Lo que hace ese artículo 27.3 c) LBRL es mantener la materia íntegra de prestación de servicios sociales como susceptible de ser delegada de las Comunidades Autónomas a los municipios o Diputaciones provinciales, cuando antes era una competencia propia de los municipios. La cuestión es, sin embargo, más compleja, pues como se ha visto la disposición transitoria segunda LRSAL prevé una compleja operación de asunción de esos servicios sociales que extralimiten lo dispuesto en el artículo 25.2 e) LBRL, por las Comunidades Autónomas, lo que conllevaría un complejísimo proceso de transferencia de medios personales, materiales (equipamientos) y financieros. Todo ello para después permitir que las Comunidades Autónomas "deleguen" esos mismos servicios que le han sido transferidos a sus propios municipios que antes los desempeñaban. Una competencia definida de manera muy gráfica como "de ida y vuelta" sin sentido lógico ni racionalidad alguna, si se tienen en cuenta los altos costes económicos y administrativos de asunción del ejercicio de esas funciones, hasta ahora municipales (Jimenez 2015a: p.2).

Además esta previsión tampoco resulta muy acorde con el art. 4 de la CEAL ni con el nivel óptimo de autonomía local que debe garantizarse a los municipios en la medida en la que las competencias delegadas se consideran como un mecanismo extraordinario, residual y no central tal y como parece desprenderse del sistema de atribución de competencias en materia de servicios sociales de la LRSAL. Se ha de subrayar que esa atribución tampoco tiene consecuencia alguna si, por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma, no se prevé en la legislación sectorial pertinente que los servicios sociales pueden ser objeto de delegación; esto es, el legislador sectorial autonómico puede optar por atribuir una determinada competencia en ese ámbito como "propia" del municipio (en ese caso entraría en juego el artículo 25.4 por lo que afecta a suficiencia financiera) o como delegada (también en este supuesto la delegación debería ir acompañada "en todo caso de la correspondiente financiación").

Teniendo en cuenta que las competencias en materia de servicios sociales constituyen un sector muy sensible para los ciudadanos y que tradicionalmente han tenido un importante peso en el mundo local, todo hace prever que esta fórmula será bastante utilizada por las Comunidades Autónomas, porque los municipios querrán recuperar estas competencias que además ahora tendrían que ir acompañadas de una financiación adecuada y suficiente. Precisamente esta previsión de la LRSAL que vincula competencia (propia o delegada) con financiación necesaria y suficiente para ejercerla puede considerarse un punto positivo de la Ley si finalmente se legisla en tal sentido, sino simplemente servirá por el momento para seguir dejando las cosas como están.

4. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales: la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL.

Con respecto a los servicios sociales la nueva regulación de las competencias municipales no será aplicable inmediatamente con la entrada en vigor de la Ley sino que para su aplicación se prevé un periodo transitorio que responde a los siguientes plazos[13]:

"1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. En principio, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

13 Vid. *Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias sobre Las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local,* en: http://www.femp.es/files/3580-836-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20EN%20MATERIA%20DE%20SERVICIOS%20SOCIALES%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf (consultado el 24 de marzo de 2015)

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Y finalmente, si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora".

La redacción de este precepto ha planteado no pocas dudas sobre el alcance interpretativo del mismo, así como objeciones marcadas de inconstitucionalidad sobre las que versan nueve recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local por la pretensión de la norma de transferir la titularidad de las competencias que se preveían como propias de los municipios a las Comunidades Autónomas.

Lo que ocurre es que el problema está mal planteado conceptualmente. Y, por tanto, es impensable que a través de una disposición transitoria se pretenda desplazar toda la legislación autonómica atributiva de competencias

a los municipios en esta materia y obligar a las Comunidades Autónomas a que lleven a cabo "obligatoriamente" un proceso de asunción de competencias que, ellas mismas y de manera previa habían atribuido como propias de los municipios (Velasco 2015: p. 44). Si tiene ese carácter dispositivo ello implicaría que las Comunidades Autónomas podrían seguir manteniendo su propio sistema de atribución de competencias a favor de los municipios en materia de servicios sociales u optar por modificar esa regulación y llevar a cabo la reducción del ámbito material de competencias de los municipios hasta ajustarlo con la establecida en la LRSAL. Pero siempre y en todo caso se requeriría una Ley sectorial autonómica que llevara a efecto esa compleja operación.

Normalmente cuando se produce la transferencia de una competencia y servicios de una administración a otra, también tiene lugar un traslado de los medios económicos, materiales y personales para su desarrollo. La más decisiva es sin duda la condicionalidad material puesto que implicaría la modificación de las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, mientras que el condicionante temporal solo entraría en juego una vez se llevara a cabo ese proceso de modificación de las normas que sustentan el sistema de financiación autonómica y local. Por tanto no cabría que se le imponga a una Comunidad Autónoma la asunción de las competencias en materia de servicios sociales sin que previamente se modifique el sistema de financiación local y, sobre todo, autonómico, que compense financieramente la asunción de una serie de servicios que hasta la fecha vienen siendo ejercidos en buena medida por los municipios, de acuerdo además con lo que prevé la normativa sectorial autonómica.

En el caso de que la Comunidad Autónoma no quisiera asumir las competencias en materia de servicios sociales, que la LRSAL trata de imponerle a las Comunidades Autónomas o no prestara tales servicios en las entidades locales, la DT 2ª establecen que las entidades locales afectadas continuarán prestando el servicio, pero con cargo a la Comunidad Autónoma de que se trate. Si la Comunidad Autónoma no facilitara las cuantías necesarias para la prestación del servicio se aplicarían las retenciones necesarias en las transferencias que le correspondan de acuerdo con su sistema de financiación.

Por tanto y a la vista de esta restructuración competencial contenida en la LRSAL, en materias de competencia autonómica, como los servicios sociales que nos ocupan, serán las propias Comunidades Autónomas las que tendrán que decidir en un ejercicio de política y autonomía organizativa quién y en qué condiciones ejerce la competencia (reservarse su ejercicio, delegarla a las entidades locales, transferirla a los municipios como competencia municipal propia, etc) porque las posibilidades de influir del Estado son muy reducidas. Tratar de justificar una influencia de tal dimensión de una norma estatal sobre la organización propia de las Comunidades Autónomas resulta del todo injustificada y contraria a la configuración legal de competencias defendida por el Tribunal Constitucional.

Tiene más sentido entender que si una competencia se elimina del art. 25.2 (competencias propias de los municipios) y se incluye en el art. 27 (competencias susceptibles de ser delegadas), eso no puede convertirse en una frontera intraspasable para el legislador autonómico, que por razón de la materia sería el competente para trasladar la competencia a las entidades locales mediante el mecanismo que considere más idóneo. Otra cosa muy distinta es que esté obligado a sujetarse a las reglas de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria del art. 135 CE.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROBLEMAS Y CUESTIONES PENDIENTES QUE SUSCITA LA LEY 7/2013 EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

1. Conforme a la nueva a la LRSAL, las competencias municipales se ejercitarán de acuerdo con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, a lo que añade que ser hará "con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", y esta es la principal novedad y que implica mayores cambios en el ejercicio de competencias por parte de los ayuntamientos puesto que a partir de ahora los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria serán verdaderos los ejes de la gestión de las Entidades locales. De entrada, solo del texto de la Ley de reforma no debería deducirse una modificación importante del nivel de atención a los ciudadanos o la calidad de los servicios ofrecidos, ya que en principio solo se trata de que las competencias las asuma otra

Administración Pública. Sin embargo en el actual contexto económico y presupuestario, esta reforma local puede servir para hacer un ajuste a la baja en el sistema de prestación de servicios sociales en España.

2. La LRSAL deja muy cuestionada la garantía constitucional de la autonomía local y degrada el papel de los entes locales al configurar a los ayuntamiento como meros prestadores de servicios, negándoles buena parte del contenido que deriva de los principios de autonomía y democrático por el que son elegidos, en clara contradicción además con dispuesto en la Carta Europa de la Autonomía Local. De esta manera, queda en entredicho la doble proyección de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía local: por una parte, los arts. 137, 140 y 141 CE garantizan de forma inmediata y directa a cada municipio, provincia e isla un "mínimo de autonomía local"; de otra, imponen a todos los poderes públicos en función del sistema de distribución de competencias una contribución al alza de esa autonomía local. Con la ley 27/2013 parece que el mínimo se vulnera en algunos preceptos y la posibilidad de mejorar esa autonomía por parte de las Comunidades Autónomas se dificulta en extremo. Una lectura de la LRSAL conforme a la Constitución exigiría una postura más respetuosa con la autorregulación local, en el marco de lo que dispongan además las normas autonómicas de desarrollo porque bajo la excusa de la racionalización y sostenibilidad y de reducir el gasto local lo que se hace es constreñir en extremo el ámbito de actuación política de los municipios.

3. Muchas de las previsiones de la LRSAL suponen una clara intromisión del Estado en las competencias autonómicas sobre régimen local y una ruptura con el modelo de progresiva interiorización de dicho régimen por las Comunidades Autónomas, tal y como se pone de manifiesto en los recursos de inconstitucionalidad planteados por algunas de ellas. La consideración de la LRSAL como una ley básica supone aceptar que parte de sus mandatos deberán de ser desarrollados por normas autonómicas, tanto leyes como reglamentos puesto que la norma básica se define precisamente por su posición con respecto a las leyes que la desarrollan. Es decir, que la norma básica ha de interpretarse de tal modo que bajo sus mandatos sean posibles opciones diferentes y singulares para cada Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva la LRSAL contiene opciones normativas fundamentales del Estado, pero la forma

concreta en la que esas opciones se especifiquen sobre los municipios de España no puede ser el resultado de un mandato estatal sino de también de lo que disponga cada Comunidad Autónoma con competencia sobre el régimen local. Es cierto que con amparo en el art. 149.1.18 CE, puesto en relación con el art. 137 CE, el Estado puede reducir las garantías funcionales mínimas a favor de los municipios (respecto de las actualmente existentes en el art. 25.2 LBRL, pero lo que no puede hacer es fijar las competencias autonómicas sobre asistencia social, porque no le corresponde al Estado decidir que prestaciones sociales tienen que ejercerse por las Comunidades Autónomas y cuales por las locales. Solo los Estatutos de Autonomía y no las leyes ordinarias estatales, aunque sean básicas como en este caso es la LRSAL, pueden atribuir competencias a las Comunidades Autónomas.

4. Si en su momento los arts. 25, 26 y 28 de la LBRL, fueron la expresión normativa del contenido competencial mínimo garantizado por el Estado a las entidades locales frente al ansia competencial de las Comunidades Autónomas que trataban de atesorar el mayor número de competencias (STC 32/1981), ahora el legislador estatal invierte las tornas. Ya no es el garante de las competencias locales frente a las Comunidades autónomas sino que impone obstáculos legales a la posibilidad de que éstas puedan apostar por una mayor interiorización del régimen local a través de una ampliación competencial (STC 331/1993).

5. En los últimos treinta años se ha generalizado una estructura capaz de organizar con gran solvencia técnica y recursos presupuestarios modestos la atención social de la ciudadanía, con gran proyección social y reconocimiento. En estas últimas décadas los Servicios Sociales se han organizado atendiendo a su nivel de especialización; distinguiéndose la Atención Primaria, de competencia local, y la Atención Especializada, de competencia autonómica. Los primeros como ya se ha apuntado constituyen la estructura básica del sistema público de Seguridad Social, siendo su finalidad conseguir unas mejores condiciones de vida de la población mediante una atención integral y polivalente. Los segundos deben entenderse como aquellos que requieren el desarrollo de una atención específica a usuarios o colectivos con circunstancias especiales. Los Servicios Sociales Comunitarios o Generales, de competencia municipal, son la estructura de gestión pública más

cercana que tiene la ciudadanía para garantizar el acceso a sus derechos sociales; son la parte más representativa del conjunto de políticas sociales en el ámbito local. Pero la reforma operada por la LRSAL en esta materia puede conllevar un retroceso para volver a un Estado Asistencial basado en la Beneficencia. Con el triunfo de esta posición se debilitaría el proyecto constitucional diseñado por los artículos 9.2 y 10.1 de la Constitución, según el cual el orden político y la paz social debe fundarse en la dignidad de las personas, sus derechos inherentes y el libre desarrollo de su personalidad, de modo que se garantice su integración y participación social. El Estado puede fijar un mínimo asistencial a los municipios, pero no puede imponer a las Comunidades Autónomas la titularidad de las competencias de gestión sobre servicios sociales.

6. La modificación del artículo 7 de la LRBRL (en la nueva redacción dada por la LRSAL) introduce importantes cambios en la clasificación de las competencias municipales. Ahora se puede hablar de tres tipos de competencias en el ámbito local: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas a las que se ha denominado como "competencias disponibles". Las entidades locales solo podrán "disponer" de estas competencias, que estando atribuidas a la administración autonómica o estatal son asumidas por los ayuntamientos en situaciones de especial necesidad. En este supuesto se encuadrarían los servicios sociales que podrían seguir siendo desempeñados por los ayuntamientos solo en el caso de que no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera. Es decir, solo cuando esté garantizada la prestación de los servicios propios obligatorios de los ayuntamientos éstos podrán prestar servicios no obligatorios. Pero tal y como se ha expuesto a lo largo de este estudio, conforme al sistema competencial vigente no cabría una interpretación literal del nuevo art. 25. 1º de la LBRL, porque en la práctica tal interpretación supondría que un Ayuntamiento ante una demanda ciudadana, como por ejemplo la solicitud de atención social, no pudiera actuar para colmarla y tuviera que abstenerse argumentando que no tiene para ello una competencia expresa y determinada, lo cual parece que chocaría con la garantía institucional de la autonomía local reconocida en el art. 137 de nuestra CE. Parece más razonable otra interpretación conforme

a la cual los municipios podrían incluso ampliar su cartera de servicios siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el art. 7.4 LBRL mencionados.

7. La tendencia más probable para que la reforma no desdibuje el actual reparto de competencias en materia de servicios sociales pasa por defender que la novedades que haya podido introducir la reforma local no afectaría a las competencias que, en el momento de entrada en vigor de la Ley 27/2013, vinieran ejerciendo las Entidades locales. Por lo tanto, las competencias de los municipios atribuidas por la legislación autonómica, sea de régimen local, sea sectorial, continuarán ejerciéndose por los municipios en los términos previstos en dicha legislación. También se mantendría el reparto de competencias existente en el momento de la entrada en vigor de la Ley en las materias que han sido excluidas de las competencias propias relacionadas en el nuevo art. 25. 2 LBRL y que, según las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013 han pasado a ser de titularidad de la Comunidad Autónoma. En consecuencia los municipios continuarían prestando los servicios sociales y de promoción y reinserción social y de inspección sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente de aplicación. Esta situación se mantendrá hasta que se den las condiciones para su asunción por las Comunidades Autónomas teniendo en cuenta el nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales que prevén las referidas disposiciones transitorias y de los que por el momento nada se sabe. Para aquellas normas que prevén la asunción de las competencias anteriormente municipales sin esperar al nuevo sistema de financiación autonómico se exige que haya una conformidad por parte de los ayuntamientos afectados. Si se cumplen estos presupuestos así como los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, podremos afrontar una reforma que mejore sustancialmente la capacidad de prestación de servicios a los ciudadanos, que, al fin y a la postre, son los destinatarios últimos de las políticas locales. Pero por el momento y a la espera de una nueva ley de financiación, del pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de las variadas interpretaciones que de la LRSAL están haciendo los legisladores autonómicos, lo que parece evidente es que el sistema de distribución de competencias lejos de aclararse se ha complicado aún más o lo que es peor que se ha caído en el "lampedusianismo" de cambiarlo todo para que nada cambie.

BIBLIOGRAFÍA

— AAVV (2014): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Santamaría Pastor, J.A. (coord.), Madrid, Fundación democracia y Gobierno Local.

— AAVV (2014): *La reforma del régimen local*, Quintana, T. (dir.) y Casares, A.B. (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.

— AAVV (2014): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Domingo Zaballos, M.J. (coord.), Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

— Almeida Cerreda, M. (2014): "El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Madrid, 7, pp. 93-120.

— Anuario del Gobierno Local 2013 (2014): "¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013", Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (dirs), núm. 1, Fundación Democracia y Gobierno Local –IDP, Madrid.

— Carbonell Porras, E. (2014): "Sobre las reforma local y las competencias municipales propias", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, pp. 765-781.

— Bello Paredes, S. (2015): "Las competencias locales: balance de situación", *REALA*, Número Extraordinario, enero 2015, pp.24-42.

— Cuadernos de derecho local (2014), *La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013*, 34.

— Cuesta Revilla, J. (2014): Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico, *Cuadernos de Derecho Local*, 34, pp. 98-125.

— Galán Galán, A. (2015): "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *REALA*, Número Extraordinario, enero, pp. 92-110.

— Jiménez Asensio, R. (2013): "Reforma y deconstrucción del gobierno local en España", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 19 de junio de 2013.

— Jimenez Asensio, R. (2014a), "Las competencias municipales disponibles, régimen jurídico y algunos problemas pendientes", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 15 de diciembre de 2014.

— Jimenez Asensio, R. (2014b): Vademécum sobre la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.100 cuestiones sobre su aplicación, publicado en formato electrónico por la Federación de Municipios de Cataluña, www.fmc.cat

— Jimenez Asensio, R. (2015a): "Los servicios sociales municipales tras la reforma local", publicado en el blog del mismo autor: http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=578%3Alos-servicios-sociales-municipales-tras-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es (consultado el 30 de enero de 2015)

— Jimenez Asensio, R. (2015b): Estudi-informe sobre les competències municipals en matèria d'educació, salut i serveis socials a Catalunya després de l'entrada en vigor de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, publicado por la Federació de Municipis de Catalunya, en: http://www.fmc.cat/documents/11997/doc/Competencias-LRSAL.pdf (consultado el 7 de septiembre de 2015)

— Salazar Benítez, O. (2014): "La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, pp. 369-394.

— Salvador Crespo, M. (2014): "El impacto de la crisis económica en la reforma del gobierno local en España", en *Revista de Derecho Público Comparado*, Iustel, 15, pp. 1-21.

— Toscano Gil, F. (2014): "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", en *Revista española de derecho administrativo*, 165, pp. 285-320.

— Velasco Caballero, F. (2011): "La planta local de España. Criterios para la toma de decisiones", *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, pp. 25-53.

— Velasco Caballero, F. (2015): "Desarrollos normativos y autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en *Anuario de Derecho Municipal 2014,* Madrid, Marcial Pons, pp. 21-53.

— Villar Rojas, F.J. (2013): "Crisis económico-financiera, crisis de la Administración Pública", en Gonzalez Sanfiel, A. (dir), *El derecho de la crisis: nuevas reglas del juego*, Barcelona, Atelier, pp. 43-84.

— Villar Rojas, F.J. (2014): "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 18 de julio, pp. 1-25.

— Zafra Víctor, M. (2014a): "Doble inconstitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, pp. 49-67.

— Zafra Victor, M. (2014b): "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013" *Diario de Derecho Municipal* (Iustel), de 5 de junio de 2014.

— Zafra Victor, M. (2014c): "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013. Segunda Parte", *Diario de Derecho Municipal* (Iustel), de 10 de junio de 2014.

LA CRISIS ECONÓMICA Y EL ESTADO AUTONÓMICO

José Tudela Aranda[1]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU DESARROLLO NORMATIVE

III. INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y CENTRALIZACIÓN NORMATIVA

IV. OPINIÓN PÚBLICA Y ESTADO AUTONÓMICO

V. LA DIALÉCTICA EFICACIA VERSUS DESCENTRALIZACIÓN COMO NUEVO EJE DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1 Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad

I. INTRODUCCIÓN

El 17 de septiembre de 2008 la entidad financiera estadounidense Lehman Brothers anunció formalmente su quiebra. Su raíz, la crisis financiera provocada por las hipotecas subprime en 2007. Esta lejana, en kilómetros, historia es el antecedente directo de una crisis que abrió una nueva, e inesperada, historia en el desenvolvimiento del Estado autonómico. En el año 2008, se vivía la resaca de la primera y más significativa oleada de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la duda era si se acometerían o no más reformas. En paralelo, el Tribunal Constitucional dirimía la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Faltaban dos años para que se dictase la Sentencia que acabaría por abrir la caja de Pandora. También tendrían que pasar casi dos años para que el anuncio de la quiebra de Lehman Brothers tuviese un efecto visible sobre la economía de la mayoría de los españoles. No sería hasta el 12 de mayo de 2010 cuando el Presidente del Gobierno hablase abiertamente de crisis anunciando unas drásticas e inesperadas medidas en una sesión del Congreso de los Diputados[2]. La declaración oficial de crisis económica abría una puerta a la adopción de una serie de acuerdos que tendrían inmediato reflejo sobre la ordenación territorial del Estado. El azar hizo coincidir casi con exactitud el inicio de esta etapa con la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Desde entonces, el modelo del Estado autonómico se ha visto sometido a unas tensiones insospechadas y, seguramente, irresistibles[3].

Pero si la crisis económica hunde sus raíces con anterioridad incluso a la fecha simbólica del 17 de septiembre de 2008, y en España, por supuesto, antes del 12 de mayo de 2010, la crisis del Estado autonómico también posee un origen anterior. Si bien, en su conjunto, el proceso de desarrollo del Estado autonómico podía calificarse de éxito, también existían problemas que no se afrontaron cuando se debía. Si la economía española

2 El objetivo de las medidas era un ahorro en el gasto público de hasta 20.000 millones de euros entre los años 2010 y 2011. El mismo Presidente calificó las medidas de duras, simultáneamente a su tristeza por tener que adoptarlas.

3 Tres visiones de referencia de la crisis del Estado autonómico: (Blanco Valdes, 2012:322-353; Muñoz Machado, 2012; Aja, 2014:67-111).

presentaba déficits en los que todos coincidían, a pesar del velo del crecimiento, y nadie hizo frente a los mismos en esos años de bonanza, algo parecido sucedió con la organización territorial. También en este punto la bonanza objetiva facilitó que por los distintos agentes se llegase a dibujar una pequeña arcadia. Éxito sobre el que había acuerdo mayoritario, pero que no impedía que se pusiese de manifiesto la existencia de importantes problemas con una significativa carga de erosión. Ni en relación con la economía ni en relación con la organización territorial se adoptaron medidas correctoras durante los años de éxito, cuando, sin duda, habría sido más sencillo. De esta manera, se propició la coincidencia explosiva de dos crisis. Porque, y en este punto el acuerdo es unánime, la crisis del Estado autonómico son dos crisis. Por un lado, aquella que afecta a su funcionalidad, a lo que podría denominarse articulación técnica. Instrumentos, conceptos y procesos, cuyas insuficiencias han perdido todos los velos en un contexto de crisis económica. Una crisis frente a la cual la respuesta de algunas formaciones políticas, y de cierto sector de la opinión pública, es la de la fortalecer el Estado central, incluyendo medidas de regresión sobre el nivel de descentralización alcanzado. Por otro, la crisis económica ha coincidido, y no por casualidad, con la crisis de la integración nacional. La formación nacionalista catalana tradicionalmente hegemónica en esa Comunidad, ha abandonado su histórico espíritu de integración para abrazar el ideario independentista y sumarse a los postulados ya mantenidos por alguna otra fuerza política. En ese contexto, el debate sobre la secesión de Cataluña ha pasado a ser un debate real en la agenda política.

Debe repararse en las dificultades que, de cara a posibles opciones futuras, plantea el hecho de que la expresión de la crisis, se encuentre ligada a una radical discrepancia de diagnóstico. Para unos, el problema es la descentralización y hay que proceder a introducir elementos de corrección, como un cambio en el reparto de competencias que permita al Estado recuperar alguna materia especialmente significativa o reforzar principios como el de prevalencia del Derecho estatal, que habrían sido indebidamente ignorados. Por el contrario, para otros, el problema es la insuficiencia de la descentralización y, más aún, la imposibilidad de alcanzar en este Estado un marco jurídico que garantice una adecuada dosis de autogobierno. Para estos, la independencia sería una consecuencia inevitable. Obvio es decir que las dos opiniones no se encuentran

repartidas de forma homogénea en el conjunto del territorio. En cualquier caso, la crisis económica abre una nueva etapa en el Estado autonómico. Si hasta 2008 era plausible decir que en el desarrollo del modelo constitucional de organización territorial había primado el principio de autonomía frente al de unidad[4], tanto en términos cuantitativos como cualitativos, desde esa fecha, la situación se va a invertir. Por primera vez desde la aprobación de la Constitución, el peso del principio de unidad se va a traducir en una visible centralización[5].

II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU DESARROLLO NORMATIVO

La crisis económica ha tenido una profunda traducción jurídica cuyo completo alcance excede con mucho las posibilidades de estas páginas[6]. En ellas, sólo hay lugar para detenerse en aquellas que han tenido un más nítido impacto sobre la forma territorial del Estado.

En este sentido, lo más relevante es la reforma del artículo 135 de la Constitución. Como es bien sabido, este artículo constitucionaliza el denominado principio de estabilidad presupuestaria[7]. En el contexto de incertidumbres que dominaban a los mercados, el Presidente Zapatero recibió por escrito la sugerencia de realizar una reforma constitucional que tranquilizase sobre el pago de la deuda[8]. La consecuencia del citado escrito fue la presentación

4 El profesor Blanco Valdés lo expresa de manera elocuente: "De los dos aspectos del principio federal: el autogobierno y el gobierno compartido, han privilegiado el primero de esos aspectos en detrimento del segundo" (Blanco Valdés, 2012:330).

5 Para una temprana denuncia de este proceso, (Viver i Pi-Sunyer, 2011). En todo caso, la conclusión de este autor es que la importancia de ese efecto centralizador es relativa porque el sistema español ya era un sistema fuertemente centralizado (Viver i Pi-Sunyer, 2011:184-185).

6 Se ha llegado a acuñar la expresión "constitucionalización de la crisis económica" (Embid Irujo, 2012:135 y ss; VV.AA, 2012)

7 La bibliografía sobre este precepto es muy amplia, tanto en la economía como en el Derecho. Al respecto, y por todos: (García Roca, Martinez Lago, 2013; Medina Guerrero, 2012), (VV. AA., 2012)

8 El Presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet, remitió al Presidente Zapatero una misiva en este sentido en agosto de 2011. Si bien la existencia de la misma era conocida,

conjunta por parte de Partido Popular y Partido Socialista de una proposición de reforma constitucional introduciendo el actual artículo 135. En teoría, dicho precepto venía, sin más, a constitucionalizar las exigencias comunitarias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria[9]. En este punto, sólo es preciso recordar aquellas de sus normas que proyectan sus consecuencias sobre la organización territorial del Estado. Por una parte, el punto primero establece la sujeción de todas las Administraciones públicas al principio de estabilidad presupuestaria. Norma que, en si misma, no era novedosa, ya que era de aplicación por mor del Derecho comunitario. En segundo lugar, se establece la prohibición de que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas superen el déficit estructural fijado por las instituciones comunitarias. Corresponderá a una ley orgánica la fijación del déficit estructural máximo permitido. En tercer lugar, se modifica la anterior redacción del artículo 135.3 para extender la obligación de aprobación por ley de la emisión de deuda o contratación de crédito a las Comunidades Autónomas. El volumen de deuda pública no podrá superar el 60%, y, la novedad más relevante de la reforma, el pago de los intereses y el capital de la deuda pasa a tener una prioridad absoluta. En cuarto lugar, remite a una ley orgánica la fijación de los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública, estableciendo que la ley regulará, entre otras cuestiones: la distribución de los límites de deuda y déficit entre las diferentes administraciones y la responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de déficit estructural. Finalmente, y en lo que nos interesa, se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad tanto en sus normas como en sus decisiones presupuestarias.

La dicción del artículo 135 tiene profundas consecuencias sobre todo el orden constitucional. Si bien es cierto que el principio de estabilidad presupuestaria no era ajeno a nuestro ordenamiento jurídico y que, incluso, el

sólo se ha hecho pública con las memorias escritas por el Presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero, 2013).

9 El artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ya señala la obligación de los Estados miembros de impedir déficits excesivos. Un principio que se desarrolla en numerosos reglamentos comunitarios y que con la crisis recibirá el impulso decisivo del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza de 12 de marzo de 2012, más conocido como Pacto Fiscal.

Tribunal Constitucional había tenido ocasión de proclamar su constitucionalidad[10], las novedades introducidas con la nueva redacción del artículo 135 daban a este principio una dimensión nueva. Nueva por su respaldo constitucional y nueva por la introducción de una serie de consideraciones adicionales de gran calado.

Novedades que, como se ha señalado, afectaban de lleno a la organización territorial, implicando nuevas obligaciones para las Comunidades Autónomas y limitando su autonomía de gasto y endeudamiento. Todo garantizado por la posibilidad de establecimiento de una serie de controles novedosos por parte del Estado en relación con la actuación financiera de las Comunidades. La redacción del artículo 135 abría al Estado posibilidades de intervención sobre el orden autonómico impensables hasta ese momento. Además, si el fondo de la regulación era ya de por si delicado y susceptible de provocar notables tensiones con las Comunidades Autónomas y, muy en particular, con las formaciones nacionalistas, y las Comunidades donde éstas era mayoritarias, el procedimiento utilizado, lejos de contribuir a disminuir la tensión, la agravó de manera significativa. Se había procedido a reformar la Constitución en una materia objetivamente relevante y sensible para las Comunidades, y se había hecho por el procedimiento de urgencia y lectura única, sin referéndum y sin un ambiente propicio al diálogo. Todo ello no podía ser sino una puerta abierta al conflicto[11]. Hay que recordar que los Grupos proponentes, PSOE y PP, a salvo de lo que señalará a continuación, no aceptaron ninguna enmienda, llegando a inadmitir varias de las presentadas, y que la dureza de las críticas políticas en el pleno que debatió la propuesta no se limitaron a las formaciones nacionalistas[12].

10 Al respecto, STC 134/2011, de 20 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 18/2001, General de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Sobre la situación anterior a la Constitución y la citada Sentencia, (Medina Guerrero, 2012:137-146).

11 Procedimiento de urgencia que limitó severamente el debate y la presentación de enmiendas. En este punto, la crítica académica ha sido unánime y bien puede sintetizarse en el temprano comentario del profesor Aragón que señaló que "las prisas en algo tan fundamental como la reforma constitucional, suelen ser muy malas consejeras" (Aragón Reyes, 2011:172; Ridaura, 2012: 247-248); (García-Escudero Márquez, 2012).

12 Así, tanto Izquierda Unida como UPyD, se opusieron con rotundidad a la reforma. Son signi-

Con todo, a efectos del discurso que se sigue en estas páginas, interesa especialmente recordar los motivos de oposición que expresaron los dos partidos nacionalistas más relevantes. Sánchez Llibre, Portavoz de CIU, comenzó su exposición señalando que las dos formaciones proponentes habían excluido a la suya de la negociación, la habían agredido en la forma y en el fondo, y la habían expulsado del consenso constitucional. Y pasó a defender las enmiendas presentadas por su Grupo, que, en su opinión, iban dirigidas a defender el consenso de 1978 y evitar la patrimonialización de la Constitución por parte de PSOE y PP. Con sus enmiendas, entre otras cosas, pretendían que, al objeto de preservar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, fuesen los Parlamentos autonómicos quienes fijasen el déficit estructural; la remisión también de la aprobación de la deuda a los Parlamentos autonómicos; o introducir algunos principios que condicionasen la futura ley orgánica, en un sentido más respetuoso con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Asimismo, su Grupo aprovechaba la reforma para introducir en la Constitución el principio de ordinalidad, como uno de los principios rectores del sistema de financiación autonómica[13]. Es relevante recordar que CIU, y PP y PSOE alcanzaron acuerdos in extremis para la redacción de sendas enmiendas transaccionales respecto de la enmienda 17, relativa a la posición de los Parlamentos autonómicos en relación con la fijación del déficit estructural y las enmiendas 18 y 19. El acuerdo de transacción fue vetado por el Diputado señor Llamazares[14]. Un veto que no habría podido existir si el procedimiento de reforma hubiese sido diferente. Así, resulta evidente que el erróneo procedimiento elegido para una reforma de tanto calado, acabó por condicionar el fondo y por hacerlo en un sentido muy negativo. Por su parte, el Grupo Parlamentario del PNV presentó sendas enmiendas por las cuales buscaba garantizar aspectos de la hacienda foral que con-

---

ficativas por su dureza las palabras de la Diputada Díez González: "No sólo hay que reformar la Constitución para mejorar la democracia y su calidad, sino que hace falta reformar la Constitución para protegerla del Grupo PSOE y PP, que no se han atrevido a admitir enmiendas diciendo que las mismas van contra la Constitución, convirtiéndose ustedes mismos en Tribunal Constitucional… El Grupo PP-PSOE ha expropiado la Constitución y la democracia española" (DSCD nº 270, sesión plenaria 256 de 2 de septiembre de 2011, p. 4).

13 DSCD nº 270, sesión plenaria 256 de 2 de septiembre de 2011, p. 12 y 13.

14 DSCD nº 270, sesión plenaria 256 de 2 de septiembre de 2011, p. 17.

sideraba en peligro e introducir el derecho de autodeterminación de los pueblos en la Constitución. Las restantes formaciones políticas de carácter nacionalista, BNG, ERC o CC, también se opusieron con determinación a la reforma. Todos entendían que suponía una severa limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y una regresión en relación con el desarrollo constitucional del principio de autonomía[15].

Así, en relación con la organización territorial del poder, las consecuencias de la reforma constitucional, eran dos y de distinta índole. Por un lado, se establecían normas constitucionales que alteraban algunos de los parámetros esenciales del esquema de distribución territorial del poder, como es el de la autonomía financiera de los entes sub estatales. Básicamente, la capacidad de control por parte del Estado, resultaba notablemente fortalecida. Por otro, la oposición de las formaciones políticas nacionalistas transcendía la cuestión misma de la reforma para poner en cuestión el conjunto del consenso constitucional sobre el modelo territorial. No es posible saber qué hubiese sucedido alrededor del consenso político sin reforma o con una reforma pactada. Lo que es evidente es que después de la STC 31/201, la reforma del artículo 135 de la Constitución es el eslabón más relevante en la ruptura del consenso jurídico entre el nacionalismo catalán y el conjunto del Estado.

Y si bien, como se ha visto, los motivos de discrepancia por parte de las formaciones nacionalistas eran lógicos, de nuevo vuelve a emerger una cierta sensación de desmesura, de salto en el vacío. Desde luego, lo provoca la enmienda presentada por el PNV sobre el reconocimiento constitucional del principio de autodeterminación. Pero también lo provoca la reacción de

15 Significativas son las palabras del Portavoz de Esquerra Republicana de Catalunya, Sr. Ridao. Después de calificar la reforma de deleznable y reaccionaria, realizada con un procedimiento antidemocrático, desarrolló los argumentos en relación con su incidencia sobre el modelo de Estado: "Además, señorías, esta reforma es rabiosamente centralista, constituye una auténtica agresión y un atentado no solo contra el autogobierno sino también contra la autonomía financiera de comunidades autónomas y corporaciones locales a las que, por cierto, finalmente ustedes han conseguido, con el pretexto y con la coartada de la crisis, atar más corto, embridar más estrechamente. Permítanme que les diga, señorías, que para Cataluña esta reforma no es solo eso; es una reforma letal, mortal de necesidad, porque constituye un nuevo golpe de estado constitucional que sigue la estela de la sentencia del Tribunal Constitucional contra el Estatut; un nuevo desgarro, un nuevo intento de arrebatarnos un pedazo de nuestro poder político y económico" (DSCD nº 270, sesión plenaria 256 de 2 de septiembre de 2011, p. 6).

las formaciones nacionalistas catalanas, especialmente de CIU. Como se ha podido examinar, el lenguaje utilizado fue de grueso calibre. Expulsión de la Constitución. Sin embargo, nadie discutía ni el contexto de la reforma ni su raíz europea ni, por supuesto, el hecho de que el principio de estabilidad ya habitaba entre nosotros[16]. Además, como se vio, tarde y mal, pero, en última instancia, PSOE y PP buscaron, y lograron, un acuerdo transaccional con esta formación política. Un acuerdo que, si bien finalmente, como se vio, no pudo tener traducción constitucional, bien podría haberse postergado a la redacción de la ley orgánica. Al igual que sucedió en relación con la STC 31/2010, resulta inevitable pensar que el ánimo de acuerdo había definitivamente perdido la batalla frente a la voluntad de conflicto. Desde luego, y también como alrededor del Estatuto, el conflicto se había servido en bandeja de plata.

Tal y como el propio artículo 135 preveía, el marco normativo de la estabilidad presupuestaria se completó con su desarrollo por ley orgánica, en concreto por la LO 2/2012, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Desde el principio, la Ley destaca como uno de sus objetivos lograr la sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas (García Roca, Martínez Lago 2013; Aja, 2014: 257-271). En el Preámbulo se subraya que una de las novedades importantes de la Ley es perseguir la igualdad de esas Administraciones ante el citado objetivo y garantizar la mutua lealtad y, en su caso, responsabilidad. Para lograrlo, la Ley establece toda una serie de obligaciones para todas las Administraciones, incluidas todas las Comunidades Autónomas. Necesariamente, suponen una limitación de su capacidad de actuación financiera. Deberán presentar equilibrio o superávit sin que, salvo en casos excepcionales, quepa el déficit estructural. Su gasto no podrá crecer por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto y el límite de su deuda se fija en el 60% del valor de referencia de su PIB. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de intereses y el capital de la deuda pública, frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la propia Constitución. De forma individual para cada Comunidad Autónoma, se regulan criterios para el

16 Incluso había sido incorporado a algún Estatuto de Autonomía, como el extremeño, cuyo art. 78.3 establece que el presupuesto se presentará sometido al principio de estabilidad presupuestaria.

establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Todas estas medidas se completan con la previsión de una serie de instrumentos destinados a garantizar su cumplimiento. Aunque muchas se encuentran en el propio ordenamiento europeo, y todas se pueden explicar por la situación económica de España y la necesidad de transmitir un mensaje de rigor como forma de fortalecer la confianza en nuestra economía, es evidente que suponen una limitación para las Comunidades Autónomas y que dotan al Gobierno del Estado de instrumentos poderosos. Instrumentos entre los que destaca lo que puede calificarse como una cierta normalización de la intervención estatal prevista en el artículo 155 de la Constitución. La Ley contempla su posible uso ante el incumplimiento de las obligaciones más relevantes que establece y viene a ser la expresión más clara tanto de la naturaleza de las obligaciones que se establecen para las Comunidades Autónomas como de la nueva posición que frente a obligaciones autonómicas se otorga al Estado[17]. También resulta relevante la posibilidad de que, en el caso de incumplimiento de las obligaciones contempladas en la ley, una comisión de expertos enviada por el Ministerio redacte una propuesta de medidas que resultarán de obligado cumplimiento para la Comunidad correspondiente (art. 25.2).

El marco normativo de referencia para introducir lo que se ha denominado primera etapa de centralización en el Estado autonómico, debe completarse con una siquiera somera referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso que el Gobierno de Canarias interpuso frente a la Ley Orgánica. Frente al recurso de la Comunidad Canaria, que cuestionaba numerosos preceptos, no sólo por vulneración del principio de autonomía, sino también de la reserva de ley orgánica, de la seguridad jurídica o de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la mayoría del Tribunal optó por avalar la totalidad de la Ley, incluyendo el dudoso conjunto de controles que la misma establece. Como se puede leer en los cinco votos particulares presentados, es posible ver en el fallo una inflexión frente a pronunciamientos anteriores. Una inflexión que, en especial, se proyecta sobre la flexibilidad con la que se admiten unos controles no expresamente

17 El artículo 26.1 prevé la puesta en marcha del citado instrumento el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a); no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b); o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2.

previstos en la Constitución y cuya afección a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas resulta indudable[18]. La doctrina mayoritaria avala una interpretación de la Constitución que refuerza notablemente al Estado en el contexto de crisis. Una doctrina que, como habrá de verse, tendrá continuidad en pronunciamientos posteriores.

Es indudable que el cambio del marco constitucional, Ley incluida, se explica y se entiende en el contexto de una crisis económica extraordinaria que ha llegado a amenazar elementos esenciales de la unidad europea. Precisamente, las carencias que ha enseñado en relación con la construcción económica europea explican la reacción de sus instituciones. Reacción que ha afectado de lleno al desenvolvimiento interno de los Estados, con especial intensidad a aquellos que más afectados han resultado por la crisis, como es el caso de España. Pero, sean cuales sean sus orígenes, desde el análisis del ordenamiento territorial, resulta innegable la transcendencia de sus consecuencias.

III. INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y CENTRALIZACIÓN NORMATIVA

Junto al desarrollo del artículo 135 de la Constitución, hay otras manifestaciones de esta tendencia. Pueden destacarse dos expresiones. La primera es

18 Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre. La mayoría concluye su argumentación sobre el polémico artículo 25 de la siguiente manera: "hay que concluir que las medidas propuestas por la comisión de expertos se insertan en la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, lo que implica la concreción de un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la configuración de una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general que exige que el Estado ostente determinadas competencias finales en la determinación de las medidas a adoptar con la finalidad de lograr las correcciones necesarias de las desviaciones en que incurran las Comunidades Autónomas tras haber ejercido sus competencias". Reconocimiento explícito a favor del Estado de un límite a la ut financiera de las Comunidades Autónomas, que llega a proyectarse en una competencia básica de carácter ejecutivo. Los votos particulares entienden, por una parte, que la inclusión en el informe de la comisión de expertos prevista en el artículo 25 de medidas de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma, supone una intervención en toda regla, sin cumplir las exigencias previstas en la Constitución para el supuesto previsto en el 155. Por otra, y en relación con la aplicación de ese artículo 155, que al hacerlo como consecuencia obligada del incumplimiento de la ley, se reformula lo previsto en la Constitución, donde existe un margen necesario de apreciación por el Gobierno.

manifestación, consciente o inconsciente, de un determinado sentir político que busca, indistintamente, conectar con una opinión pública, al menos en algunos territorios, menos receptiva a la descentralización y, por otra, favorecer esa misma ideología centralizadora. La segunda es la concreción normativa de ese espíritu centralizador. Una concreción que, de nuevo, debe entenderse en el marco de la crisis económica. Un actuar normativo que va a exceder los límites de lo inevitable, y que va a olvidar las formas propias de un Estado descentralizado.

Si hasta el año 2008 se vivió una fiesta, con concurrencia casi generalizada, sobre las bondades de la descentralización y del fortalecimiento de las estructuras institucionales de las Comunidades Autónomas, con la crisis, la situación va a cambiar notablemente. La fiesta se ha acabado y se mira la cuenta de crédito. Se denuncia un exceso de organismos y empresas y, en consecuencia, de gasto. Se considera necesario eliminar algunas instituciones y empresas y reducir el tamaño de otras. Se, estima, incluso, pertinente devolver al Estado algunas de las competencias hasta ayer reclamadas. Todo se proclama acompañado de una retórica que hace fácil ver detrás de estos planteamientos una visión más administrativa que política de la autonomía[19].

Esa visión administrativa de la autonomía se corrobora cuando se comprueba que las críticas al gasto trascienden las formuladas al diseño y funcionamiento de la administración institucional o de un conjunto de empresas públicas, para centrarse en instituciones como el Parlamento autonómico u órganos de relevancia estatutaria. Una vertiente de opinión que es posible observar en el denominado Informe de la Comisión para la Reforma de la Administraciones Públicas, e adelante, informe CORA. Uno de los párrafos de su resumen ejecutivo, resulta expresivo del espíritu que la anima:

"La descentralización tanto del gasto como del empleo público que ha acompañado a la atribución de competencias se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido de

19 Sin duda, como en todas las Administraciones, en las Comunidades Autónomas se ha producido un exceso de creación de órganos que obligan a una tarea revisión y, en su caso, supresión de algunos de ellos (Muñoz Machado, 2012:171-192).

ambos en los Entes Territoriales. En muchos casos dicho crecimiento ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes en otras AA.PP. España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE. Por todo ello, cualquier reforma administrativa debe extenderse a las CC.AA. y las EE.LL".

Creación de áreas cubiertas por la AGE, redundancia organizativa en las Comunidades Autónomas y entidades locales. No hay mejor forma de expresar incomprensión sobre un proceso que los propios autores califican de intenso y rápido. A salvo de posibles duplicidades que puedan existir responsabilidad de las Comunidades, la primera pregunta desde ese mismo presupuesto es sobre los organismos del Estado que cabe calificar como redundantes, cuando se ha producido la transferencia correspondiente de una materia[20]. Como ha sido pauta general desde el inicio del proceso autonómico, para la Administración del Estado, las duplicidades sólo pueden ser cosa de las Comunidades Autónomas.

Junto a esta filosofía que inspira todo el Informe, se puede advertir también la existencia de preocupantes síntomas sobre la comprensión de la naturaleza de la autonomía de las Comunidades Autónomas. No es el menos importante de ellos, el que hace referencia a las consideraciones incluidas en el mismo sobre algunos órganos estatutarios de las Comunidades. Así, se plantean, entre otras muchas medidas, la supresión de los Defensores del Pueblo y de los Tribunales de Cuentas autonómicos, por considerar que con los correspondientes órganos estatales es suficiente, y que la existencia de los autonómicos genera un gasto injustificado. Con independencia de matices siempre necesarios, lo cierto es que tratar en un mismo documento, indistintamente, a empresas públicas de naturaleza inconfundiblemente

20 Así, cuando se trata de corregir alguna duplicidad, sólo se ve el lado del espejo autonómico: *"Tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros".*

administrativa, y a órganos políticos, en muchos casos de relevancia estatutaria, es expresión de una notable confusión[21]. La confusión sobre su naturaleza y la consecuente imposibilidad de mezclar juicios, resulta evidente. Pero, más allá, hay un grave error en el análisis. Si un Tribunal de Cuentas autonómico funciona correctamente, lejos de ser un coste resulta un indudable beneficio económico. El ejercicio eficaz del control económico por estos órganos no puede tener otra consecuencia que un significativo ahorro de costes. Si muchos de ellos no han funcionado como debían, y han podido llegar a ser vistos como coste, es porque esos órganos no han cumplido adecuadamente, al menos en algunos casos, su función, y no porque ésta no sea relevante. Y no la han cumplido por causas totalmente ajenas al Estado autonómico. Precisamente, la crisis ha demostrado la necesidad de disponer de cuántos más órganos de control, mejor. Y resulta difícil pensar que el control sobre lo que acontece en las Comunidades Autónomas lo puede desarrollar con más eficacia, por ejemplo, un Tribunal de Cuentas, que, sistemáticamente, elabora sus informes sobre las Comunidades Autónomas, con muchos años de retraso. Y que, por cierto, no se encuentra, precisamente libre de tachas. De nuevo, es conveniente no errar el diagnóstico.

Finalmente, es preciso volver a las formas. Como se ha visto, desde el inicio, el Informe plantea la necesidad de incluir dentro de su objeto a las Comunidades Autónomas. No hay nada que objetar a ello. Resulta clara la necesidad de una visión global de la Administración española y, por consiguiente, que si se procede a un estudio sobre su reforma, las Comunidades Autónomas deben ser una parte del mismo. Ahora bien, desde esos presupuestos, resulta evidente que la elaboración de un Informe semejante en un Estado descentralizado, sólo puede ser resultado de una Comisión paritaria integrada por representantes de todas las administraciones afectadas. No ha sido el caso. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas fue creada por el Consejo de Ministros que circunscribió su composición a representantes de la Administración General del Estado. La creación y composición de la CORA es uno de los más claros reflejos del profundo y muy relevante déficit cultural y político que subyace al modelo de descentralización política español. Sin ese déficit, es imposible entender que

21 Informe realizado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y presentado el 21 de junio.

una Comisión que tiene como finalidad declarada incidir abiertamente en la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas se cree de forma unilateral y ni siquiera con participación de las mismas. También es reflejo del sentimiento centralizador que ha monopolizado la acción de gobierno en esta Legislatura.

El mismo Informe CORA sirve de puente hacia la segunda de las manifestaciones de centralización que deben ser traídas a colación. Me refiero a distintas medidas adoptadas, o propuestas, en relación con los Parlamentos autonómicos. De nuevo, la literalidad es buen presupuesto de lo que se desea transmitir: *"las Comunidades Autónomas pueden ganar en eficiencia ejerciendo sus facultades de auto organización, que les permiten tomar decisiones de reducción o eliminación de dependencias y órganos administrativos. Así* lo hemos visto en los *últimos tiempos, en los que algunas Comunidades Autónomas (y así* se recomienda en el informe) han planteado la *supresión de entidades o la reducción del tamaño de algunas, incluso de especial relevancia institucional, como las Asambleas Legislativas o los Defensores del Pueblo".* Como se vio, la mera referencia a órganos como los Defensores del Pueblo o los Tribunales de Cuenta, incluso los Consejos Consultivos, en un documento presuntamente limitado a la reforma de la Administración, es impertinente. La mera mención de los Parlamentos autonómicos, Asambleas Legislativas en el lenguaje CORA[22], y la referencia de una recomendación en relación con los mismos, es indicio de un clima que no se limita a cuestionar la organización administrativa de las Comunidades.

Durante la presente Legislatura, se han planteado dos tipos de medidas que coinciden en reducir la presencia de los Parlamentos autonómicos. Por un lado, una reducción del número de Diputados. Por otro, de la reducción o, incluso, supresión de las percepciones retributivas de los Diputados[23]. El

22 Asamblea Legislativa es la expresión utilizada por la Constitución. Pero es bien sabido que pronto quedó superada, identificada con un modelo "light" de descentralización. De hecho, apenas tres de los diecisiete Parlamentos autonómicos asumieron oficialmente esta denominación.

23 La supresión del régimen retributivo para la mayoría de los Diputados ha sido decidida en las Cortes de Castilla-La Mancha. La decisión fue recurrida por el Grupo Parlamentario Socialista ante el Tribunal Constitucional al entender que vulneraba el derecho de participación política. En la Sentencia 36/2014 el Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso. Al respecto, (García Roca, 2014) Paradójicamente, tras el resultado de las elecciones de mayo de 2015, los

argumento que las sostiene ha sido siempre el mismo: la necesidad de ahorrar y ofrecer a los ciudadanos un modelo de Estado más eficiente. El coste del Estado autonómico sería insoportable y, en consecuencia, disminuir costes emerge como un objetivo fundamental. El mismo argumento que el utilizado en relación con los mencionados órganos estatutarios de fiscalización. Frente a ello, no parece repararse en que, aun de forma inconsciente, al menos en algún caso, este tipo de medidas puede llegar a afectar al nervio de la autonomía política y, con él, del sistema democrático. Una reducción de Diputados puede ocultar meramente una estrategia electoral, y eliminar retribuciones no sólo introduce una flagrante desigualdad en el acceso al cargo, sino que sitúa en condiciones irreparables de desigualdad a la mayoría en relación con la minoría. Por otro lado, y como es notorio, el impacto económico de medidas como las mencionadas en menos que superficial.

Junto a ello, sorprende la ligereza con la que en general se plantea este debate. Como es sabido, la salud de una institución no puede ser medida por su coste absoluto en términos económicos. Ni ese coste puede ser desligado de un contexto presupuestario mayor. De nuevo, el foco se desvía peligrosamente. La pregunta necesaria, la pregunta por la eficacia y funciones de una institución, en este caso el Parlamento, se desvía bajo el paraguas del hoy todopoderoso argumento de la eficiencia. Pero, incluso el enfoque es erróneo desde parámetros de eficiencia. La eficiencia se mide en función de resultados y no de costes absolutos. Un error repetido a lo largo de la crisis y que cuando se proyecta sobre la organización territorial del Estado, siempre lo hace con los mismos resultados, con la misma conclusión. Es necesario reducir la intensidad de la descentralización y, en paralelo, fortalecer al Estado.

La conjunción de la crítica a los órganos de relevancia estatutaria con las mencionadas medidas en relación con los Parlamentos autonómicos, inevitablemente recuerda a una etapa pasada del Estado autonómico. En concreto, a aquella primera con dos clases de autonomía, de las que una de ellas se acercaba sustancialmente a la caracterización de una autonomía

beneficiarios de ayer, son los perjudicados de hoy. Una lección consistente sobre la necesidad de que todo aquello que tenga que ver con las reglas esenciales del juego político sea pactado con vocación de transcender la mera coyuntura.

administrativa. En todo caso, a una autonomía de baja intensidad. Se trata de un modelo, de una opción posible. De hecho, en los programas electorales de algunos partidos pueden verse declaraciones en este sentido. Como modelo, debe ser planteado y debatido, y decidido por los ciudadanos. Lo que no parece lógico, ni eficiente, es alterar el modelo vigente mediante medidas concretas, fuera de contexto, y al hilo de circunstancias extraordinarias que hacen muy difícil un debate riguroso. Entre otras cosas, porque, como se indicó, en el camino peligra el funcionamiento adecuado no ya de la autonomía sino de la democracia. En una visión de conjunto de lo sucedido en la Legislatura de la crisis, no es posible desligar este conjunto de medidas de una política global de recentralización del Estado.

Estas medidas de carácter general, se van a ver acompañadas por su reflejo legislativo. Un reflejo que ilustra todavía más la visión de conjunto a la que responden. No es posible realizar un repaso generalizado de todas las leyes que proyectan esta visión centralizadora. Como se indicó, algunas, incluso muchas, están directamente vinculadas al contexto de crisis económica, y, sólo en relación con el mismo, pueden entenderse en su totalidad. Ese mismo contexto explica, al menos parcialmente, su dinámica territorial. Pero no, desde luego, totalmente. Además, de nuevo, van a fallar las formas. Incluso cuando era preciso adoptar una medida de carácter centralizador, bien como consecuencia de exigencias europeas bien por una situación de emergencia, se debería haber realizado siguiendo unos cauces de diálogo y cooperación propios de cualquier Estado descentralizado y que han sido sistemáticamente omitidos. En este conjunto normativo, se pueden diferenciar algunas leyes especialmente relevantes y un conjunto que afecta a políticas sociales que, siendo competencia de las Comunidades Autónomas, han resultado afectadas. No siendo posible hacer referencia a todas las leyes que se enmarcan en esta dinámica, se procederá a analizar las más importantes.

Una norma de especial relevancia en este proceso, es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local[24]. Durante la elaboración del proyecto de ley, las Comunidades Autónomas no ocuparon la posición de privilegio que parecía corresponderles alrededor de una materia que, por definición, les resulta de primer interés.

24 Sobre esta ley, (VV.AA., 2014).

El proyecto se redactó desde una interpretación amplia de las competencias del Estado, y esa interpretación se proyectó a todo el proceso de elaboración[25]. Una interpretación que, si bien tiene cobertura en la tesis sostenida por el Tribunal Constitucional en relación con las competencias del Estado en materia de régimen local en la STC 31/2010, no deja de contrariar la regulación contenida en diversos Estatutos de Autonomía, tanto de las competencias autonómicas en materia local como del propio régimen local, fuertemente interiorizado en los Estatutos de Andalucía y Cataluña[26]. Junto a ello, inevitablemente, emerge la profunda diversidad que en esta materia existe entre los distintos territorios. Finalmente, no puede dejar de recordarse que en la práctica totalidad de los Estados federales, régimen local es una competencia de los entes federados. Es cierto que, de nuevo, la crisis económica y las condiciones de Bruselas, obligaron al Estado a actuar, y a buscar una mayor racionalización del régimen local que se tradujese en un menor gasto, básicamente en la gestión de los servicios públicos. Pero ello hubiese sido compatible con realizar un esfuerzo por encontrar una solución equilibrada que ponderase todas las circunstancias en juego, incluidos los intereses de las Comunidades Autónomas. La búsqueda de una solución negociada, y acordada, entre Estado y Comunidades Autónomas, debía haber sido uno de los objetivos irrenunciables de la reforma. El proceso discurrió por cauces completamente contrarios. La consecuencia ha sido la peor imaginable. La Ley es sistemáticamente incumplida. Una mayoría de Comunidades Autónomas, incluidas Comunidades gobernadas por el Partido Popular, han aprobado disposiciones de toda índole para evitar aplicar la Ley, frente a las mismas, manifiestamente inconstitucionales, cuando no ilegales, el Estado, sorprendentemente, no ha llegado a reaccionar[27].

Junto a la reforma del régimen local, hay que citar, al menos, dos normas más, expresivas de una nueva manera de ver la organización territorial del poder. Se trata de la Ley 2/14, de la acción y del servicio exterior del

25 Vid. (Velasco Caballero, 2014).

26 Al respecto, Font I Llovet; Velasco Caballero; Ortega Álvarez, 2006; Font i Llovet, Galán Galán, ed, 2008).

27 Sobre este particular, (Font i Llovet; Galán Galán, 2015:155-166).

Estado, y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de unidad de mercado. Las dos normas tienen en común una visión claramente restrictiva de las competencias autonómicas. Si la Ley de acción exterior busca delimitar severamente el ámbito de presencia internacional de las Comunidades Autónomas, la Ley de unidad de mercado trasciende el ámbito de lo sectorial, por importante que sea. En efecto, la conjunción del principio de eficacia en todo el territorio nacional y la limitación al máximo de los causas para el establecimiento de requisitos para la actividad económica (artículos 16-20), otorgan a los preceptos de esta ley consecuencias horizontales de extraordinaria intensidad sobre el marco competencial de las Comunidades Autónomas. Las dudas de inconstitucionalidad que plantea esta regulación son claras. Y si bien nadie discute la necesidad de dotar de mayor eficacia y eficiencia al sistema económico, eliminando para ello, si es preciso, alguna disfunción anudada al Estado autonómico, también parece fácil coincidir que en un Estado descentralizado, el procedimiento idóneo para ello, se aleja del seguido para la elaboración y aprobación de la Ley de unidad de mercado con el resultado conocido[28].

Finalmente, para completar este marco normativo, es preciso tener presente el conjunto de leyes y decretos-leyes aprobados por el Estado en relación con distintas materias que corresponden a competencias compartidas con las Comunidades Autónomas. En muchos de esos textos, parece haberse obviado cualquier consideración competencial y, así, se ha extendido la determinación de medidas de carácter ejecutivo como básicas. Allí donde con claridad no llegaba el título competencial sectorial correspondiente, se alegaba uno de los dos títulos horizontales o, directamente, los dos (149.1.1 y 13). La sensación global de un observador neutral es que el esquema de reparto competencial no ha resistido el embate de una situación extraordinaria. No la ha resistido no sólo por la gravedad, objetiva, de las circunstancias, sino porque tampoco ha existido la diligencia necesaria para preservarla.

28 La ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por Cataluña; Andalucía; Asturias y Canarias. Las dudas de inconstitucionalidad que planteaba el modelo, ya fueron suscitadas en los dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo de Estado. Al respecto, (Rebollo Puig, 2014).

La ausencia de la citada diligencia en el legislador estatal debería haber tenido su dique de contención en Tribunal Constitucional. Como se tuvo ocasión de examinar alrededor de la STC 215/214, el Tribunal estableció desde fecha temprana una doctrina comprensiva con la excepcionalidad del momento y, en consecuencia, generosa con los instrumentos del Estado. Manifestación de esta doctrina era, claramente, la flexibilidad para aceptar como soporte de legitimación competencial, los mencionados títulos horizontales. Ahora bien, no todas las normas aprobadas por el Estado durante estos años tienen la misma relevancia ni están justificadas por la misma excepcionalidad. Por ello, hubiese sido preciso una jurisprudencia más matizada. La regla general ha sido otorgar el aval a las diferentes disposiciones estatales, incluso en relación con actos y disposiciones más que dudosos. Un aval que, evidente, no ha hecho sino incentivar la ambición normativa del Estado[29].

Estas, y otras, medidas expresan un giro centralizador en la política del Estado. Casi, podría afirmarse, un cambio de tendencia. En efecto, por primera vez desde la aprobación de la Constitución, en la dialéctica unidad/autonomía, resultaría claramente ganador el principio de unidad. En otros momentos, ha podido tener alguna manifestación concreta. Pero siempre de forma singular y en el marco de un rumbo general favorable a la profundización en la descentralización. La crisis ha hecho visible un cambio de dirección en el modelo. Más que medidas singulares, es toda una tendencia con expresiones muy relevantes. En consecuencia, es natural que desde las Comunidades Autónomas se realice una crítica severa de esta evolución. Esa crítica posee muchos argumentos para ser compartida.

Frente a ello, puede alegarse que ni las medidas concretas ni la tendencia general, pueden aislarse del contexto global de crisis económica. Se sabe que es habitual y explicable que una crisis refuerce los poderes del poder central. Se exigen respuestas rápidas que concilian mal con la cultura federal en su sentido más amplio. Es preciso no confundir ni el diagnóstico ni las posibles soluciones. Tener perspectiva y no perder de vista la excepcionalidad del

29 Son expresivas al respecto las estadísticas del Tribunal Constitucional sobre litigiosidad territorial. En el año 2009, las Comunidades Autónomas impugnaron una ley del Estado; en el 2010, 10; en el 2011, 17; y en el 2012, 20 (http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/estadisticas) (3 de marzo 2014).

momento. Junto a ello, se puede alegar, toda dialéctica discurre de forma cíclica. Es normal que en un devenir histórico pueden descubrirse periodos de reforzamiento de la unidad y periodos de reforzamiento de la autonomía. Todos ellos son argumentos a considerar y que matizan una situación como la descrita. Pero, simultáneamente, debe afirmarse que, tanto en los tiempos de profundización en la autonomía como en aquellos más favorables a la unidad, es preciso respetar el marco jurídico político común. Es sobre este particular cuando surgen las dudas y las preguntas más espinosas. No es nada claro que la mesura y respeto institucional hayan acompañado como debiera la necesaria reacción a la crisis. Por momentos, ha podido dar la impresión que el Estado seguía siendo unitario y que el marco competencial establecido por Estatutos y Constitución era irrelevante, tanto para adoptar las medidas más extraordinarias frente a la crisis como frente a otras de naturaleza más ordinaria.

Desde este enfoque, es posible observar que en un momento determinado, sin duda extremo, las costuras constitucionales del reparto territorial del poder no han resistido. La necesaria flexibilidad ha sido superada por una excesiva volatilidad del modelo. Lo que no deja de resultar paradójico es que los máximos defensores de la flexibilidad, casi levedad, constitucional, cuando se trataba de reivindicar una lectura competencial determinada a favor de las Comunidades Autónomas, lamenten ahora la falta de constitucionalidad del sistema. No deja de ser extraño que quienes condenaron con extremo vigor la Sentencia 31/2010, no reprochen al Tribunal la ausencia de un actuar similar en estas circunstancias, sino la desconstitucionalización del modelo, característica que hace no mucho reivindicaban.

En todo caso, para el estudioso ya casi melancólico del modelo, resulta evidente que la crisis y la reacción sobre el marco competencial de las instituciones del Estado, han puesto en evidencia la fragilidad del modelo que en 2008 se enseñaba con orgullo. Ese modelo que se había construido desde mimbres frágiles parecía robusto y reconocible. La crisis del modelo de integración planteada por el Estatuto de Cataluña lo puso frente a las cuerdas, y no precisamente por la interpretación que el Tribunal hizo del Estatuto, sino por la interpretación que desde ese Estatuto, y en menor medida desde otros, se quería hacer de la Constitución. Las debilidades se hicieron visibles para ponerse completamente en evidencia con ocasión de

la crisis económica. Los soportes constitucionales no se han demostrado suficientes como para, frente a los avatares políticos, imponer el modelo de Estado normativo establecido en la Constitución y los Estatutos. No se desconoce la excepcionalidad de una crisis que ha sometido al Estado a tensiones extraordinarias y que, sin duda, ha necesitado respuestas en algunos casos extraordinarias. Pero se ha ido mucho más allá de lo preciso. Y se ha ido sin ejercicio de sensibilidad alguna por la naturaleza de la distribución territorial del poder en España. Ante ello, preguntas y respuestas se hacen casi evidentes.

IV. OPINIÓN PÚBLICA Y ESTADO AUTONÓMICO

Hasta el inicio de la crisis económica, la opinión pública expresaba un apoyo contundente al Estado autonómico, incluso en las Comunidades vasca y catalana[30]. Había motivos para ese apoyo. El proceso de descentralización se había llevado a cabo con gran rapidez y sin distorsiones de relevancia. Las Comunidades Autónomas habían asumido todas las competencias importantes en relación con el Estado social. De hecho, los ciudadanos asociaban el crecimiento y consolidación del Estado social al Estado autonómico. Y no había habido problemas como consecuencia de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Además, era posible detectar satisfacción generalizada en todos los territorios. En las Comunidades con más vocación de autogobierno, porque nunca en la historia habían alcanzado un nivel de autonomía semejante, un nivel similar al de un Estado federal. En regiones que no habían tenido una conciencia política propia, la autonomía había sido paralela a un incremento de su desarrollo económico y de su reconocimiento político. Finalmente, los dos grandes partidos nacionales se sentían muy cómodos con un modelo que defendían sin discusión. También lo estaban los partidos nacionalistas

30 Expresivo de este sentimiento, era el siguiente párrafo del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de reforma constitucional: "Como todo Estado complejo, el de las Autonomías es un compromiso entre unidad y pluralidad. Un compromiso fraguado entre todos, día a día, que ha favorecido el autogobierno y mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos porque, dentro de un proyecto común, ha permitido atender razonablemente las diferencias culturales, lingüísticas, políticas, económicas y sociales de las diversas comunidades que integran España" (p. 134). Al respecto, (Toharia, 2010:100).

que eran hegemónicos en sus territorios y tenían una notable posición de influencia en el conjunto del Estado. Hasta el inicio de la crisis, ningún partido político, tampoco los nacionalistas, había cuestionado la esencia del modelo que representaba el Estado autonómico. Puede decirse que hasta 2008, para la mayoría de los ciudadanos, el Estado autonómico era un éxito. Un éxito con el que se encontraban sustancialmente identificados. Eran muy pocos los que optaban por otra alternativa[31].

Aunque se ha hecho muchas veces, resulta preciso insistir en que el resultado del desarrollo del principio constitucional de autonomía fue una descentralización profunda, realizada en muy poco tiempo y con éxito de desarrollo económico y social. Y también es preciso repetir que la intensidad de la descentralización y el consecuente nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas, superaba lo que había sido previsto en el momento de redactar la Constitución. Es cierto que ésta posibilitaba ese resultado. Pero era una opción y, en el momento de redactar la Constitución, no parecía la más probable. Con los defectos que puedan alegarse, con los matices que se quieran incorporar, el desarrollo de la Constitución, se realizó, como se dijo, en favor del principio autonómico[32]. Ello no fue casual ni artificioso. Ello no fue el resultado de un diseño político artificial en cuanto carente de apoyo ciudadano. Desde el inicio de la democracia, pudo constatarse que el deseo de autonomía era generalizado, si bien, con una lógica diversidad en la intensidad. Sólo sobre ese sentimiento fue posible alcanzar el nivel de profundización y generalización de la autonomía existente en 2008.

Todo será diferente después de 2008. Aunque el número de ciudadanos que consideraba que el modelo representado por las autonomías seguía siendo el más satisfactorio, el aprecio se había erosionado. Erosión con raíces diversas. Por un lado, se puede aludir a las consecuencias de la

31 Al respecto: CIS http://www.cis.es/cis/opencms/ES/formulario.jsp?dwld=/Cualitativos/CL2747 (5 de marzo de 2014). La evolución del aprecio por el Estado autonómico resulta muy significativa: en el inicio, un 31% de los españoles expresaba su conformidad con el Estado autonómico; en 1990, era el 41%; en 1996, el 45%; y en 2003, el 51%. Ese año de 2003, sólo el 10% añoraba un Estado centralista frente al 29% del inicio (Toharia 2010:100).

32 En este sentido, (Blanco Baldés, 2012).

crisis económica sobre las prestaciones sociales que hasta ese momento se habían vinculado al éxito del Estado autonómico. Las tornas cambiaban. Lo que había sido un crecimiento y mejora constante de las prestaciones, se enfrentaba ahora a la necesidad de explicar todo un conjunto de recortes relacionados con la crisis fiscal de las distintas administraciones públicas. Junto a ello, y en segundo lugar, cabría mencionar que las Comunidades Autónomas y sus respectivos sistemas políticos no han sido ajenas a la profunda crisis de desconfianza instalada en relación con el sistema político[33]. Una crisis con raíces antiguas, pero que la crisis económica había precipitado. Incapacidad de dar respuesta a los problemas, corrupción y ajenidad en relación con las principales preocupaciones de los ciudadanos, explican que en paralelo a la crisis económica se precipitase una crisis política que, irremediablemente, había de afectar al orden político autonómico. En tercer lugar, relacionado con lo anterior, podría aducirse que los ciudadanos han reparado en el exceso de gasto en el que han incurrido muchas Comunidades Autónomas. Un exceso de gasto que se ha visualizado en la abundancia de órganos y cargos políticos que no se consideran necesarios, o en infraestructuras infrautilizadas cuando no directamente inútiles. Finalmente, y en cuarto lugar, habría que mencionar la desconfianza en relación con el modelo de descentralización política representado por las autonomías que comenzó a difundirse desde diferentes instancias, y del que el ya analizado proceso de centralización normativa era la manifestación más destacada pero no única. Así, desde distintos espacios públicos se comenzaron a cuestionar aspectos muy relevantes del funcionamiento del sistema. Un argumento era constante. La descentralización era cara y se había demostrado ineficiente. Si se examinaban problemas de gestión, incluso de corrupción, se reparaba en lo sucedido en las Comunidades Autónomas o, en su caso, entidades locales. La lupa no se dirigía hacia la Administración General del Estado. El problema era la descentralización. Algunos de los interrogantes y críticas suscitados responden a problemas objetivos. Otros planteamientos, por el contrario, apenas ocultan la emergencia de una ideología recentralizadora. Así, determinadas formaciones políticas son hoy más contundentes en relación con la necesidad de un giro centralizador que fortalezca el Estado y evite errores. Precisamente, el tema territorial ha sido en buena

33 Al respecto, (Aja, 2014:102-103).

medida aglutinante de estas nuevas opciones, tanto alrededor de críticas relacionadas con presuntos excesos en la gestión del modelo, como por respuesta a los problemas de integración nacional[34].

La mayoría de los defectos que hoy se denuncian, se habían ignorado, obviado, consciente o inconscientemente. Eran defectos inherentes a un modelo que se había desarrollado rápidamente y con carencias normativas. También a un modelo que carecía de cultura política federal. Así, algunos defectos eran de orden técnico y afectaban al desenvolvimiento de la descentralización tanto en cada Comunidad Autónoma como en el conjunto del Estado. Otros, los más relevantes, eran de orden político. En las Comunidades Autónomas, los partidos y gobiernos reproducían, incluso con más intensidad, comportamientos viciados. Ejercicio no transparente del poder; ausencia de responsabilidad; lejanía de los ciudadanos; eliminación de cualquier sistema eficaz de control; dominio de los partidos extendido a todos los ámbitos sociales; parlamentarismo formal que esconde un presidencialismo sin límites reales… Problemas que con la crisis se denuncian de forma constante, pero que no son nuevos y que durante años fueron silenciados[35]. Hoy emergen con la peculiaridad de hacerlo asociados al funcionamiento del modelo de descentralización política, cuando no, directamente, como argumento contra esa opción de organización territorial del poder. Es aquí cuando resulta preciso volver a una idea anterior. La mayoría de esos problemas no son consecuencia de que el poder se encuentre descentralizado sino de comportamientos de los partidos y sus políticos. Es importante. Los problemas de funcionamiento institucional que en muchas ocasiones se atribuyen al Estado autonómico, no tienen origen en la opción por un modelo de descentralización política. Es más, un somero examen comparado muestra que los Estados federales euro-

34 Fue el caso primero de Unión Progreso y Democracia, y más recientemente de Vox. En todo caso, hay importantes diferencias entre los planteamientos de estos dos partidos. Por lo demás, en mayo de 2015, el futuro de estas dos formaciones no es precisamente halagüeño. Los en la actualidad partidos emergentes, Ciudadanos y Podemos, no han presentado todavía su modelo territorial. Si bien Ciudadanos surge en Cataluña frente al nacionalismo hegemónico, su lenguaje dista de posiciones centralizadoras que habían podido ser escuchadas a UPyD y Vox, incluso a algunos líderes del PP.

35 El proceso de aprobación de los llamados Estatutos de Autonomía de segunda generación puso de manifiesto algunos de los problemas más relevantes (Tudela Aranda, 2009:253-266).

peos se han desenvuelto bien en la crisis. Solucionar los problemas exige claridad en el diagnóstico. La mayoría de los problemas que se atribuyen a la descentralización son, en realidad, problemas de comprensión de las exigencias del ejercicio del poder. Problemas ajenos a la organización territorial y que se han podido detectar en todas las instancias territoriales. Son problemas derivados de una escasa cultura institucional en relación que ha acabado por provocar la erosión de instituciones básicas con las consecuencias conocidas. Desde luego, hay errores en el diseño del modelo que es preciso corregir. Pero lo más relevante es cambiar una cultura de gestión que no está vinculada a la forma de la organización territorial, sino al poder[36]. Por supuesto, ese cambio también deberá afectar al ejercicio del poder en las Comunidades Autónomas y, evidentemente, resulta inevitable que mientras se mantengan determinados comportamientos, las Comunidades Autónomas, como estructuras políticas que son, sufran la consiguiente erosión en el aprecio de los ciudadanos.

Como se indicaba, en la actualidad las encuestas expresan un cambio notable en la opinión pública sobre el Estado autonómico. La casi unanimidad se ha roto. Es más, se ha fragmentado en opiniones diversas. Dejando aparte aquellos que desean la independencia, se posteriormente, es posible leer hasta cuatro alternativas distintas. Por una parte, están aquello que desean que no haya cambios. Sigue siendo la mayoría, pero disminuida. En segundo lugar, hay un grupo de opinión que sería favorable de volver a un Estado centralizado. Es una minoría, pero ya significativa. En tercer lugar, hay quien optaría por mantener el Estado descentralizado pero devolviendo al Estado competencias en materias como sanidad y educación. Finalmente, un cuarto grupo postularía una reforma de la Constitución para crear un verdadero Estado federal[37]. En todo caso, resulta

36 Aquellos que aluden a la insostenibilidad del modelo, se guardan de mencionar que entre los Estados europeos que mejor están sorteando la crisis están todos los estrictamente federales como Alemania, Austria, Suiza o la propia Bélgica.

37 Este estado de opinión puede seguirse a través de las encuestas que periódicamente realiza el CIS sobre este tema. En el barómetro de enero de 2014, un 22.1% prefiere como opción territorial un único Gobierno central sin autonomías; un 10,7 un Estado autonómico en el que las Comunidades tuviesen menos autonomía que en el actual; un 35,7, un Estado como el actual; un 13.5, un Estado en el que las comunidades tuviesen más autonomía; y un 9% que desearía un Estado que reconociese la posibilidad de la independencia de una Comunidad Autónoma

relevante advertir que la erosión de la confianza en el Estado autonómico parece haberse detenido, que, incluso hay señales de recuperación. Así lo demuestran los últimos estudios de opinión publicados[38]. Ello resulta particularmente significativo si se tiene en cuenta la profundidad de la crisis que, como se señaló, ha afectado de lleno al núcleo competencial de las Comunidades Autónomas y el agravamiento de la desconfianza en el sistema político. Así, no parece exagerado decir que estas circunstancias han sido una verdadera prueba de fuego para la confianza ciudadana en el modelo de organización territorial del poder.

Como se vio, las causas de la erosión de la confianza de los ciudadanos en el modelo autonómico se encuentran directamente vinculadas a la crisis económica, aunque no en todos los casos pueda identificarse su origen en la misma. En las dos perspectivas de la crisis. Económica y política. Legitimar el modelo de descentralización exige una recuperación de la confianza de los ciudadanos en partidos e instituciones. Es cierto que estrictamente no son problemas de la descentralización sino de una forma de desenvolverse de la política y en la política. Pero, inmediatamente, resulta preciso matizar esta afirmación. Por un lado, como se ha indicado, en todo caso, hay algunos problemas de diseño del modelo que exigen reflexión y los correspondientes cambios. Por otro, si no se corrigen los problemas de funcionamiento, los problemas relacionados con el ejercicio del poder, estos acabarán con el modelo. Los ciudadanos, finalmente, no aceptarán la distinción y la realidad de la descentralización acabará siendo velada por la extensión de la desafección política.

(http://datos.cis.es/pdf/Es3011mar_A.pdf) (6 de marzo 2014). El repunte de las opciones más centralistas se empezó a detectar en el 2009. Así, en el 2010 un 26% se manifestaba partidario del Estado sin autonomías, frente al 10% del 2003 (Toharia, 2010:102-103). En todo caso, es preciso subrayar que la tendencia si bien se ha consolidado, no ha crecido en los últimos años.

38 En el barómetro del CIS de julio de 2015, la opción por el actual Estado autonómico subía hasta 7,4 puntos. Así, es la opción preferida para el 38,2% de los españoles. Por el contrario, la opción de un único gobierno central sin autonomías, bajaba del 21,9 al 18,2% y la posibilidad de un Estado en el que las Comunidades Autónomas tuviesen menos autonomía que hoy, del 17,1 al 12,1%. Finalmente, la posibilidad de dotar a las Comunidades Autónomas de soberanía se incrementaba ligeramente

V. LA DIALÉCTICA EFICACIA VERSUS DESCENTRALIZACIÓN COMO NUEVO EJE DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La crisis económica confirma la irrupción en la dinámica del Estado autonómico de la dialéctica eficacia/descentralización. No se trata de un signo diferencial de nuestro modelo de Estado. Eficacia y eficiencia se relacionan con cualquier modelo de organización del poder y, con particular intensidad en lo relativo a la organización territorial. Lo sorprendente es el tardío protagonismo de estos términos en el diseño del Estado. Ha tenido que sobrevenir una intensa crisis económica para que adquieran un rol que les es natural. El inconveniente viene dado porque la irrupción en un contexto de crisis, necesariamente condiciona la valoración de cada uno de los términos del binomio. Es de sobra conocido que crisis económica es en los Estados federales sinónimo de centralización. La experiencia histórica resulta contundente (López Portas, 2007:25). Una centralización que, lógicamente, debiera respetar el marco constitucional establecido para el reparto territorial del poder. Como se ha visto, el modelo español no ha escapado a la regla mencionada, aunque, muy posiblemente, lo haya hecho excediendo límites constitucionales. Y, más allá, de los límites jurídicos, lo relevante es la dimensión cultural e ideológica del proceso. Una dimensión relacionada con la asociación de eficacia y buena administración a la centralización, y de despilfarro e ineficiencia a la descentralización. Durante todo el proceso de crisis, el mensaje trasladado desde las instancias centrales del Estado ha sido que sólo la Administración General del Estado asegura una gestión eficaz y eficiente de los recursos[39]. Evidentemente, la transmisión constante de este mensaje ha reforzado necesariamente la incipiente desconfianza de los ciudadanos sobre el Estado autonómico. Puede afirmarse que lejos de tratar de preservar este modelo de organización política, evitando críticas fáciles y agresivas, se ha favorecido un clima proclive a su erosión. Un clima que descansa en la alianza entre centralización y eficacia y la asociación de ineficiencia con descentralización.

39 Una afirmación que descansa en numerosos ejemplos analizados, entre los que destaca, por su contundencia y relevancia, los presupuestos y conclusiones del Informe CORA. Recuérdese que éste, una vez detectadas duplicidades, en ningún caso opta por recomendar la supresión de un órgano estatal. La mirada siempre se dirige a los organismos autonómicos, ineficientes por definición.

Más allá de lo sucedido durante estos años, y de la posible ideología subyacente que lo explica, lo cierto es que una dialéctica recurrente a la organización territorial de los Estados, ha llegado para quedarse. Debe ser bienvenida. Las consecuencias económicas de cualquier modelo político no pueden ser evitadas. Es innegable que la eficacia, eficiencia, propensión o no al buen gobierno de un modelo, debe ser uno de los criterios a tener en cuenta para su adopción y, en su caso, modulación. En este sentido, hay que reiterar que lo primero en lo que resulta preciso reparar, y lamentar, es que haya sido sólo con la crisis cuando se haya comenzado a prestar atención a la dimensión económica de la organización territorial. Muy posiblemente, ello se explica porque el modelo de descentralización política se imponía, más allá de cualquier otra consideración, por la necesidad de responder a los deseos de autonomía de Cataluña y País Vasco. La bonanza económica de los años en los que se desarrolló el Estado autonómico hasta alcanzar su plenitud, hará el resto. La desidia en relación con los modelos de administración y buena gestión no se limitará a las cuestiones planteadas en relación con la organización territorial. El dinero parecía sobrar y, como se ha demostrado, no parecía necesario reparar en la necesidad de una gestión eficiente. Así, bienvenida sea la irrupción de la economía y la gestión como cuestiones relevantes asociadas al modelo territorial.

Bienvenida porque resulta indudable que el modelo de organización territorial no puede desconocer las consecuencias económicas adheridas al mismo. Ahora bien, para realizar este análisis, será absolutamente preciso diferenciar las consecuencias necesarias, estructurales, de circunstancias coyunturales y, sobre todo, de aquello que no tiene relación con un diseño territorial determinado sino con una cultura de gestión. Una distinción especialmente relevante y de la que se ha prescindido a la hora de analizar lo sucedido en España durante los últimos años. Los ejemplos económicos negativos acaecidos en Comunidades Autónomas, se han asociado inmediatamente al modelo territorial representado por el Estado autonómico, sin reparar en que vicios semejantes se podían advertir en la Administración General del Estado. Porque no se trataban de cuestiones anudadas a un determinado diseño territorial, sino a una determinada cultura de gestión y gobierno. A una cultura común a todos los partidos y administraciones y que subyacía a la crisis general del Estado. Así, no es fácil discutir que la dimensión económica debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar y

adoptar un determinado modelo de organización territorial del poder. Pero ello deberá hacerse con premisas rigurosas y exentas de prejuicios.

En este sentido, una mirada comparada resulta de utilidad. Si la práctica totalidad de los Estados federales europeos (Alemania, Suiza, Austria, Bélgica) se encuentran entre los que menos han sufrido las consecuencias de la crisis, bien habrá que concluir que, a priori, no existe ningún vínculo entre ineficiencia y federalismo. Es más, los ejemplos citados demuestran capacidad del federalismo para hacer frente a una crisis desde el respeto a los principios esenciales del modelo, con las modulaciones pertinentes en cada caso. En España, lejos de proclamas retóricas y afirmaciones infundadas, lo que resulta necesario es disponer de estudios sobre los efectos de la descentralización sobre las políticas públicas, especialmente sobre las más relevantes como educación, sanidad o servicios sociales. Como sucede con otras facetas que exceden del ámbito meramente jurídico, no hay abundancia de estudios sobre esta materia. Ahora bien, si no hay estudios concluyentes, hay estudios parciales. Y los que hay (en educación, infraestructuras y sanidad), coinciden en un balance positivo de la descentralización. Un balance que los ciudadanos han percibido y que se encuentra en la base de su preferencia por la descentralización (Laborda, Rodrigo 2012:63-82); (Geyes, 2011).

En cualquier caso, hay acuerdo que la maximización de la eficiencia económica de la descentralización requiere de algunas exigencias de las que carece nuestro actual modelo. Así, una adecuada distribución de competencias, con la mayor claridad posible en su distribución, es un requisito universalmente reconocido. El conflicto competencial es connatural a cualquier modelo de poder descentralizado. Ahora bien, parece objetivo que el sistema español es particularmente confuso y proclive al conflicto competencial[40]. Junto a un correcto maco competencial, la financiación de los entes subestatales emerge como cuestión básica de la eficiencia del modelo. El sistema vigente de financiación no garantiza estabilidad ni seguridad. Su reforma no es sólo condición de un sistema más eficiente, sino condición de su viabilidad política. Reforma que habrá de tener presentes los condicionantes derivados de la estabilidad presupuestaria. Finalmente, un sistema eficiente

40 Conflictividad netamente agudizada durante la crisis económica. Al respecto, (Aja, 2014:98-102).

es un sistema que determina con claridad responsabilidades. Los ciudadanos deben conocer qué Administración presta cada servicio y disponer de recursos para enjuiciar su tarea. Visibilidad y transparencia que permita, asimismo, una evaluación constante de cada Administración. Hoy los estudios demuestran que si bien se ha avanzado en esa visibilidad, hay mucho camino por recorrer. En demasiadas ocasiones, se sigue considerando que es el Estado quien presta un determinado servicio, cuando la Administración competente es la autonómica. La consecuencia es un natural déficit en la asignación de responsabilidades. El sistema necesita ser más transparente y ofrecer más información a los ciudadanos para que estos puedan enjuiciar con más criterio la actuación de la administración correspondiente (López Laborda, Rodrigo, 2013).

Finalmente, debe citarse como causa objetiva de ineficiencia del modelo, el mapa legislativo resultante no ya del vigente reparto de competencias, sino del ejercicio de las mismas, así como de la interpretación de algunos instrumentos constitucionales, en particular, de la legislación básica. Se ha llegado a decir que el actual mapa legislativo español es inaceptable. Una afirmación que se fundamenta en una teórica debilidad de la capacidad legislativa del Estado; falta de respeto por las Comunidades Autónomas de la legislación básica y exceso normativo por parte de éstas (Muñoz Machado, 2012). Si bien el juicio sobre el conjunto del mapa puede ser compartido, más difícil es compartir las razones que la sustentan, especialmente la primera de ellas. Como la crisis ha demostrado, no existe la aludida debilidad legislativa del Estado. El Estado, avalado por el Tribunal Constitucional, ha demostrado que posee un verdadero arsenal legislativo que, prácticamente, puede derribar cualquier obstáculo que desde las Comunidades Autónomas se quisiera oponer. La Ley de unidad de mercado es el ejemplo más expresivo de esta capacidad legislativa del Estado. Desde este juicio, los otros dos argumentos necesitan ser matizados. Por un lado, es cierto que en ocasiones las Comunidades no respetan la legislación básica estatal y también lo es que legislan demasiado. Ahora bien, resulta excesivo descargar toda la responsabilidad en las Comunidades Autónomas cuando el Estado hace un uso más que generoso de esa legislación y apenas consulta con las mismas las directrices generales de esa legislación. Por otro, es verdad que el mapa legislativo resultante es de una profusión exagerada. Se legisla mucho y mal (Tudela Aranda, 2015). Pero no es sólo un mal predicable de las

Comunidades Autónomas. El déficit legislativo es predicable del Estado y de cada una de las Comunidades Autónomas. La conclusión sólo puede ser un conjunto ineficiente, que aboca a la inseguridad jurídica y contradictorio. La eficiencia del modelo también obliga a mirar a uno de sus elementos estructurales, como es la capacidad legislativa de cada una de sus partes. Ahora bien, una vez más, no hay que confundirse. No es un problema únicamente, ni siquiera principalmente, relacionado con la descentralización.

Sería posible alargar la relación. Otras circunstancias inciden en la eficiencia del modelo. La crisis económica no es la causa de la crisis del Estado autonómico, pero ha puesto en evidencia los defectos del Estado autonómico. En realidad, no es nada que no haya sucedido con relación a otros elementos estructurales del orden político y social, comenzando por el propio funcionamiento de las instituciones políticas. Los problemas existían y la dimensión de la crisis los ha exarcerbado. Son muchas las conclusiones que se pueden y deben extraer de la crisis. Los ciudadanos no van a demandar lo mismo de ahora en adelante. En particular, van a ser mucho más exigentes con el uso que se da a los recursos públicos. La eficiencia deja de ser retórica pasa a ser requisito y exigencia incuestionable. La organización territorial del poder no escapa a esta premisa. Ahora bien, la relación entre eficiencia y autonomía no puede resolverse desde premisas sin fundamento científico alguno. Los estudios sobre lo sucedido en España y la experiencia comparada demuestran que un modelo descentralizado puede ser o más eficaz y eficiente que uno descentralizado. El foco no debe ponerse en el modelo sino en la forma de gestionar. En cualquier Administración pública. Más allá, es imperioso recordar lo evidente. La descentralización política sirve a otros valores y cumple con necesidades que no necesariamente pueden medirse desde la eficacia y eficiencia. Estas deben ser perseguidas y exigidas. Pero nunca como único parámetro para medir el buen o mal funcionamiento de un modelo determinado de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

— Aja, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza.

— Aragón Reyes, M. (2011): "La reforma del artículo 135 de la Constitución", *REDC*, 93.

— Blanco Valdes, R. (2012): *Los rostros del federalismo,* Alianza.

— Embid Irujo, A. (2012): *La constitucionalización de la crisis económica* en *La Constitución económica*, Actas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional-CEPC.

— Font i Llovet, T.; Velasco Caballero T. F.; Ortega Álvarez, L. (2006): *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC.

— Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (Drs) (2008): *Gobierno local y desarrollo estatutario*, Fundación Democracia y Gobierno local.

— Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (2015): *La Administración local*, Informe Comunidades Autónomas 2014, pp. 155-166.

— García Roca, J.; Martinez Lago, M.A (2013): *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento,* Cívitas.

— García Roca, J. (2014): La supresión –sobrevenida– del sueldo de los Diputados de Castilla La Mancha según la Sentencia 36/2014 de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo, www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/cuadernos7_junio2014.pdf.

— García-Escudero Márquez, P. (2012): "La acelerada tramitación parlamentaria del procedimiento de reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución (especial consideración a la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 165-198.

— Geys, B. (2011): *Fiscal autonomy, civic engagement and local government efficiency*, www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110928

— Laborda, J.L.; Rodrigo, F. (2012): "¿Por qué los españoles son. (moderadamente) autonomistas? las ganancias regionales de eficiencia y la preferencia por la autonomía.", Ekonomiaz, 81, pp. 63-82.

— Laborda, J.L.; Rodrigo, F. (2013): *Nueva evidencia sobre atribución de responsabilidades sobre los servicios regionales y preferencia sobre la descentralización,* Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie Economía, nº 3, pp. 7-25.

— López Portas, M.B. (2007): *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia,* Universidad de Santiago de Compostela.

— Medina Guerrero, M. (2012): "La reforma del 135 de la Constitución", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 131-164.

— Muñoz Machado, S. (2012): *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo,* Crítica.

— Rebollo Puig, M. (2014): *La Ley de garantía de la unidad de mercado. En especial, los principios de necesidad y eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas,* en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2014,* IDP, pp. 73-104.

— Ridaura, M.J. (2012): "La reforma del 135 de la Constitución ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 237-260.

— Rodríguez Zapatero, J.L. (2013): *El dilema. 600 días de vértigo,* Planeta.

— Toharia, J.J. (Coord.) (2010), *Pulso de España 2010. Un informe sociológico,* Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.

— Tudela Aranda, J. (2015): *El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia* en *Parlamentos autonómicos. Presente y futuro,* Fundación Manuel Giménez Abad.

— Tudela Aranda, J. (2009): *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cívitas, Madrid.

— Velasco Caballero, F. (2014): *Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local* en *la reforma de 2013 del régimen local español*, En: Santamaría Pastor, Juan Alfonso. La reforma de 2013 del régimen local español. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— Viver i Pi-Sunyer, C. (2011): "El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, 13, pp. 146-185.

— VV.AA. (2012): "Encuesta sobre la reforma constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29.

— VV.AA. (2014): *La reforma de 2013 del régimen local español* (Coordinador J.A., Santamaría Pastor), Fundación Democracia y Gobierno local.

LOS MÁRGENES DE MEJORA DEL ESTADO AUTONÓMICO: ¿UNA REFORMA EN CLAVE FEDERAL?

Eva Sáenz Royo[1]

SUMARIO:

I. TEORÍA Y REALIDAD DE NUESTRO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN PRESENTE
1. El modelo federal como referencia
2. El Estado Autonómico desde la perspectiva del modelo federal

II. LA REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL EN CLAVE FEDERAL: ¿HAY MÁRGENES DE MEJORA?
1. Los márgenes de mejora en el reparto competencial: la constitucionalización del sistema
2. Las relaciones intergubernamentales en España y sus reducidos márgenes de mejora
3. La conveniente supresión del Senado
4. La mejora necesaria en la financiación autonómica: una apuesta por los impuestos propios

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

1 Profesora Titular acreditada de Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza

I. TEORÍA Y REALIDAD DE NUESTRO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN PRESENTE

1. El modelo federal como referencia

No es fácil dar un concepto de Estado Federal ya que, tal y como pone de manifiesto Blanco Valdés en su libro "Los rostros del federalismo" (Blanco Valdés, 2012: 37-45), existen tantos federalismos como países han adoptado esta compleja fórmula de organización territorial del poder. Una diversidad de origen derivada de diferencias físicas, sociopolíticas o históricas. Y unas diferencias también jurídico-constitucionales. De ahí que en el ámbito doctrinal se hayan propuesto desde conceptos muy estrictos, cuya aplicación a la realidad de hoy excluirían a la totalidad de los Estados hoy considerados federales[2], hasta conceptos más amplios que abarcan una variedad bastante grande de sistemas políticos[3]. Me parece, no obstante, que los rasgos que definían la nueva forma de organización del poder que nació en la Constitución de 1787, y que ya fueron resaltados en *El Federalista*, sirven todavía hoy –en gran medida– para caracterizar al modelo federal. Tal como advierte Wheare, la idea moderna de Estado Federal nace en EEUU y cualquier definición de federalismo que no incluya a este país sería irreal (Wheare, 2008: 72). Aunque el paso del tiempo en el país con más experiencia federal, EEUU, ha permitido –como veremos– precisar el concepto.

De las palabras de Madison en 1788 ya podían deducirse los principales rasgos diferenciadores entre lo hasta entonces existente entre las excolonias británicas del Norte de América (una Confederación de Estados) y lo que se pretendía construir en la Constitución de 1787 (un Estado Federal), y entre lo que se pretendía construir y el Estado unitario.

2 Wheare define el Estado federal en términos de independencia y coordinación, lo cual presupone la independencia de cada nivel de gobierno en su propia esfera (Wheare, 2008:71-77). Da por hecho un equilibrio de poderes entre el centro y las partes que la experiencia política, incluso en EEUU (Sáenz Royo, 2014:30-36).

3 Para Elazar el federalismo es la conjugación de autogobierno y gobierno compartido y como tal "un fenómeno que ofrece muchas opciones para la consecución de la autoridad y del poder político" (Elazar, 1990:32).

Por una parte y a diferencia de un Estado unitario, donde existe una única "legislatura nacional", en el nuevo Estado Federal tanto el parlamento federal como el parlamento de cada Estado actuarán cada uno en la esfera de sus competencias definidas constitucionalmente y garantizadas por un tribunal (Madison XXXIX, 2014:162). En definitiva, mientras en el Estado unitario hay un único centro de decisión política por excelencia, el Parlamento del Estado, en el Estado federal se superponen las estructuras del conjunto a las de los miembros, es decir, se superponen los poderes legislativos y ejecutivos de la Unión o Federación, con los poderes legislativos y ejecutivos de los Estados miembros federados. Esta superposición de estructuras en los Estados Federales se hace posible mediante la definición de las respectivas esferas de acción de los poderes de la Unión y los poderes de los estados miembros por la Constitución federal y la existencia de un Tribunal Federal que garantice la indisponibilidad por las partes de estas esferas de acción.

Además, y a diferencia de la Confederación, en el Estado Federal tanto el gobierno federal como los gobiernos de los Estados actuarán directamente sobre los ciudadanos, mientras que en la Confederación el gobierno de la misma actuaba sobre "los cuerpos políticos que integran la Confederación" y no sobre los individuos (Madison XXXIX, 2014:162; Hamilton XV, 2014:59).

Estos rasgos comunes que conforman todavía hoy el modelo federal pueden deducirse ya de las palabras de Madison en 1788. Pero el paso del tiempo ha demostrado que es también común en los Estados Federales el hecho de que los Estados federados regulan sus órganos a través de constituciones particulares. Y estas constituciones son elaboradas y aprobadas por los propios Estados en ejercicio de su autonomía constitucional. También me interesa destacar que en todos los Estados Federales el poder impositivo esté de una manera u otra repartido entre la Federación y las unidades subestatales para el ejercicio de sus respectivas competencias. Y, sobre todo, el reconocimiento de la soberanía popular, que nace también en la Constitución de 1787[4],

4 "(L)a autoridad final, sea cual fuere la autoridad delegada, reside sólo en el pueblo", diría respecto a la Constitución de EEUU Madison (Madison XLVI, 2014:200).

constituye hoy no sólo un rasgo esencial de todo federalismo, sino también el fundamento más sólido del mismo.

Que en una Confederación de Estados, como la que existía hasta entonces, la soberanía correspondía a cada uno de los Estados federados queda de manifiesto en la exigencia de que han de ser los Estados, "independientemente de los demás", los que deben ratificar la Constitución para que entre en vigor en sus respectivos territorios (artículo VII de la Constitución) (Madison XXXIX, 2014:161). De ahí que esta forma de organización territorial sea por definición inestable. La permanencia de las unidades territoriales en la Confederación depende exclusivamente de la voluntad unilateral de sus miembros[5].

Pero con la aprobación de la Constitución de 1787 esto deja de ser así. El proceso de reforma constitucional allí regulado así lo constata. Y el nuevo titular de la soberanía ("Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos…"), confirmado con la introducción de la Enmienda XIV en 1868[6], lo justifica.

Según el artículo V de la Constitución, la reforma puede iniciarse bien a propuesta del Congreso (con las dos terceras partes de ambas Cámaras), bien cuando así lo soliciten los parlamentos de los dos tercios de los distintos Estados. Para aprobar las enmiendas propuestas por la Convención convocada al efecto se necesitará, según establezca el Congreso, o bien la ratificación por los parlamentos de las tres cuartas partes de los Estados, o bien la ratificación por las convenciones reunidas en tres cuartas partes de los mismos. Por tanto, para aprobar una enmienda no es necesaria la concurrencia de todos los Estados para que se imponga al total.

5 El análisis histórico permite constatar que las Confederaciones existentes o bien han derivado en Estados Federales (EEUU, Suiza o Alemania) o en segregaciones y constitución de nuevos Estados (la Confederación de Estados Independientes impulsada por las autoridades soviéticas a finales de 1991).

6 Enmienda XIV: "Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos y del estado en que resida. Ningún estado aprobará o hará cumplir ninguna ley que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos […]".

La evolución histórica ha demostrado que no puede considerarse un rasgo del federalismo la exigencia de la voluntad de una parte de los Estados, y no exclusivamente de la mayoría del conjunto de los ciudadanos, para aprobar las reformas constitucionales (Blanco Valdés, 2012:112-121). Muchos de los actualmente denominados Estados Federales exigen para la aprobación de reformas constitucionales exclusivamente la voluntad del conjunto del pueblo expresada a través de su Parlamento[7] y, en ocasiones, a través de referéndum. La exigencia de mayorías por Estados además de mayorías del pueblo en su conjunto se explica no por la permanencia en los Estados de reductos de soberanía, sino más bien por la protección de minorías concentradas geográficamente del abuso de la regla democrática de la mayoría[8].

Pero lo que sí es común en todos los Estados Federales es que la voluntad de un Estado no basta para hacer esa reforma. En definitiva, lo que sí es común en todos los Estados Federales es la privación de la soberanía a los Estados y, con ello, de la posibilidad de que unilateralmente decidan, por ejemplo, la no aplicación del derecho federal o su escisión. Dicho de otro modo. Mientras haya exigencia de unanimidad para la reforma de la norma o normas fundamentales, no existe un Estado Federal.

Y la justificación última de semejante privación de soberanía es el concepto de soberanía popular. El hecho de que el poder último reside en el pueblo. La novedad en la atribución de la soberanía al pueblo en la Constitución de 1787 es no sólo el germen de la democracia, sino también la garantía para hacer la Federación una unión estable. La soberanía popular y, en definitiva, la democracia es un rasgo esencial en todo federalismo, ya que la idea de libertad y compartición de poder que conlleva difícilmente es

7 Que por mucho que sea bicameral, en ningún caso la segunda cámara representa los intereses territoriales, tal y como ya en varias ocasiones lo he argumentado. *Vid.*, por todos, Sáenz Royo, 2014:47-66.

8 Ya en *El Federalista* son varias las alusiones al peligro del abuso de la mayoría y la desprotección de las minorías. "En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte" (Madison LI, 2014:222). La exigencia de la doble mayoría en Suiza nació como un compromiso entre los Cantones protestantes y los Cantones católicos en la Constitución de 1848 para evitar la desprotección de las minorías conservadoras y católicas de los Cantones rurales y pequeños del centro de Suiza.

compatible con sistemas dictatoriales y de partido único (Blanco Valdés, 2012:23-24). Pero además es la garantía de la estabilidad perseguida en un Estado Federal y la justificación última de negar las decisiones unilaterales de cada una de las partes que componen el todo. En definitiva, la soberanía popular niega la existencia de soberanías estatales. Es el argumento de peso que resuelve la controversia legal del derecho de secesión.

A esta constatación se llega –hay que subrayarlo– tras un largo proceso histórico en el que se discute si en el Estado Federal de EEUU los Estados miembros pueden o no dejar de aplicar derecho federal o, incluso, separarse unilateralmente. Una discusión que comienza con las Resoluciones de Virginia y Kentucky de 1798, donde se llamaba a las legislaturas estatales a ejercer un control de constitucionalidad político sobre el derecho federal. Si bien en el terreno de los hechos la Guerra Civil dará fin a las pretensiones confederales, en el terreno de la controversia legal la argumentación se irá puliendo hasta dar con la democracia y la soberanía popular como rasgo esencial del federalismo frente a las pretensiones confederales.

De hecho, la respuesta del ejecutivo federal, en enero de 2013, a las peticiones procedentes de los Estados miembros para separarse de la Unión, se basa en el argumento de que es el pueblo en su conjunto el titular de la soberanía: "Aunque los fundadores crearon una Unión perpetua, también construyeron un gobierno que proviene, como tiempo después lo describiría Lincoln, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo –*todo* el pueblo (cursivas en el original)"[9].

Terminaremos este epígrafe con una breve anotación sobre lo que no puede considerarse incluido en el concepto de Estado Federal. Me refiero

9 Tras la victoria de Obama en las elecciones de 2012, la Casa Blanca recibió 675.000 peticiones individuales, procedentes de todos los Estados miembros, reclamando el permiso para separarse de la Unión. Aunque ciudadanos de los 50 Estados respaldaron la petición, solo en 9 se alcanzó la cifra de los 25.000 firmantes que obliga al ejecutivo federal a responder formalmente. La cifra más alta se alcanzó en Texas (125.746 firmantes), donde opera un movimiento nacionalista (*Texas Nationalist Movement*) que tiene como objetivo alcanzar la secesión de los Estados Unidos. Para contrastar estos datos, así como para profundizar sobre la historia y la actualidad del derecho de secesión en EEUU puede verse el interesantísimo artículo de De Miguel, 2014:20 ss. Para ver la respuesta completa, CARSON, J.: "Our States Remain United", *White House*, https://petitions.whitehouse.gov/response/our-states-remain-united, visitada el 10 de abril de 2015.

a la existencia de una Cámara territorial o, dicho en otras palabras, de una Cámara que represente a los Estados miembros de la Federación, en contraste con la Cámara de representación política que representa al pueblo. Es una idea que subyace ya en las palabras de Madison (Madison XXXIX, 2014: 161), pero que no se corresponde con la realidad de ningún Estado Federal o –según la doctrina mayoritaria, que no comparto– excepcionalmente se corresponde con el *Bundesrat* alemán. Me limitaré en este epígrafe a señalar –remitiéndome a lo que diga posteriormente para argumentar mi posición– que si un concepto es la representación intelectual de la realidad, ¿cómo podemos incluir en él un elemento que no se corresponde con esa realidad?

2. El Estado Autonómico desde la perspectiva del modelo federal

En España el régimen franquista había supuesto la instauración de uno de los Estados más centralistas de toda Europa. Uno de los grandes retos que tenían los constituyentes en 1978 era afrontar el proceso de descentralización, fundamentalmente dirigido a dar una salida a la reivindicación nacionalista existente en las provincias catalanas y en las entonces llamadas provincias vascongadas. Son ya muchos los escritos en los que se describen las decisiones constituyentes al respecto. Quisiera aquí subrayar sólo, sintéticamente, las que me parecen decisivas, así como el desarrollo de las mismas, para contrastar nuestro modelo con el modelo federal previamente descrito.

Resulta fundamental comenzar señalando que ya en el primer artículo de la Constitución española se reconoce la soberanía popular (art. 1.2 CE). Y tal y como hemos señalado, la atribución de la soberanía al pueblo no sólo supone el fundamento de la democracia que se instaura, sino también un rasgo esencial del federalismo y el fundamento de la estabilidad que excluye como modelo de organización territorial la Confederación. El principio de unidad junto con la soberanía popular que pertenece al pueblo español (art. 1.2 CE) es lo que impide la existencia de las soberanías regionales y, con ello, la posibilidad de que las unidades que se constituyen dentro del Estado puedan decidir unilateralmente su separación. Y, en la misma línea que el ejecutivo federal de EEUU responde a las peticiones formuladas de separación de Estados, la STC 37/2014, de 25 de marzo de 2014, que analizó la constitucionalidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de

23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, señala que:

> El artículo 1.2 CE proclama que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". El precepto, "base de todo nuestro ordenamiento jurídico" (STC 6/1981, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de "sujeto jurídico" de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo (…).
>
> De ello se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España (FJ 3).

Por tanto, y tal y como ha demostrado el paso del tiempo, la atribución de la soberanía al conjunto del pueblo español supone por sí misma la exclusión de un modelo de organización territorial del poder, como era la Confederación.

Por otra parte, la CE garantizó, a través de la fórmula de aprobación por mayoría absoluta de los órganos preautonómicos, la autonomía política (con Parlamento y gobierno autonómicos –art. 152 CE–) en los dos territorios donde las fuerzas nacionalistas habían demostrado una presencia insoslayable tras la celebración de las primeras elecciones democráticas: Cataluña y las tres provincias vascas. Los requisitos establecidos en la fórmula hicieron que también Galicia se incorporara inmediatamente a la autonomía política. La forma de estructurar el poder en estos territorios

se correspondía, pues, con el modelo federal, según el cual los ciudadanos de los mismos están sometidos a una doble estructura del poder, cuya esfera de competencia estaba definida por la Constitución (art. 149 CE) y garantizada por el Tribunal Constitucional.

Pero en la toma de decisiones los constituyentes no se quedaron ahí. Añadieron algo que, en cierta forma, desdecía la apuesta que parecía hacerse respecto –al menos– a una parte del territorio. A través de la DA 1ª CE se permitió que en el territorio vasco y navarro se reconociera un sistema de financiación que más bien parece corresponder a estructuras confederadas, ya que la titularidad, recaudación, gestión e inspección de la práctica totalidad de los impuestos se reconocía como competencia de las entidades territoriales, pasando una parte al Estado para compensar los servicios generales que presta en los respectivos territorios (el cupo). Al más puro estilo de la Confederación de Estados.

Y hasta aquí las decisiones sobre el modelo de organización territorial del poder, ya que respecto al resto del territorio, el modelo territorial queda desconstitucionalizado[10]. Por una parte, el acceso a la autonomía y la concreta esfera de acción se hacen depender del llamado principio de voluntariedad o dispositivo. Por eso en el sistema de distribución de competencias que se detalla en los arts. 148 y 149 del texto constitucional, se reserva al Estado la competencia sobre toda una serie de materias. Sobre el resto tendrán que decidir cada territorio a través de su Estatuto de Autonomía, que es una norma paccionada entre el Parlamento del Estado y de la Comunidad Autónoma. Pero, además, el ejercicio del derecho a la autonomía no tenía un resultado claro. No tenía por qué ser de autonomía política. Podía ser autonomía administrativa propia de Estados unitarios. En definitiva, tal y como señaló Cruz Villalón, que la Constitución posibilitaba para el resto de los territorios tanto la existencia de un Estado unitario y centralizado, como la de uno unitario pero descentralizado, e incluso uno sustancialmente federal.

10 Es ya un clásico en nuestra materia la tesis formulada en 1981 por Cruz Villalón sobre la desconstitucionalización del modelo territorial (Cruz Villalón, 2006:384).

Pero si bien constitucionalmente todo era posible y nada seguro para la mayor parte del territorio del Estado, el desarrollo de estas previsiones constitucionales ha llevado a que todo el territorio del Estado ha ejercido su derecho a la autonomía y se ha constituido en CCAA. Desde la publicación de la Constitución el 29 de diciembre de 1978 se fueron aprobando los sucesivos Estatutos de Autonomía hasta completar la totalidad del mapa estatal en 1995 los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla. Y, además, el ejercicio de este derecho a la autonomía ha resultado corresponderse con el propio de los federalismos. Todas las CCAA tienen autonomía política y tienen sus propios Parlamentos y Gobiernos autonómicos. Es decir, salvo por el concierto vasco y navarro, las previsiones constitucionales y el desarrollo político nos ha llevado a un modelo donde la soberanía reside en el pueblo del conjunto del Estado y donde los ciudadanos se hayan sometidos a una doble estructura del poder, donde las esferas de acción se definen en la Constitución y están garantizadas por el Tribunal Constitucional. Es decir, a excepción del concierto vasco y navarro, estamos ante un Estado Federal de hecho, pero no reconocido constitucionalmente.

II. LA REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL EN CLAVE FEDERAL: ¿HAY MÁRGENES DE MEJORA?

Existe una alta conflictividad en nuestro modelo autonómico con continuos enfrentamientos entre el Estado y las CCAA. Esta conflictividad ha llegado a su punto más álgido con la reivindicación independentista catalana.

La tesis mayoritaria en la doctrina constitucionalista sobre la causa de esta conflictividad está bien expresada en el libro del profesor Eliseo Aja, *Estado autonómico y reforma federal,* publicado en 2014. Básicamente este autor sostiene que el Estado autonómico responde básicamente a los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo, pero los mecanismos conjuntos funcionan con muchos defectos. Y cita tras cita ha sido generalizada la doctrina que ha visto en nuestro sistema autonómico unas anomalías que nos distancian de otros modelos federales y que por ello es necesario corregir. Las propuestas de reforma que se están planteando sobre nuestro modelo territorial tratan de corregir esas disfuncionalidades que –se supone– son el origen de esa conflictividad y disconformidad en nuestro sistema.

Sin embargo, un análisis de otros sistemas federales permite comprobar que muchas de las supuestas disfunciones denunciadas en el funcionamiento de nuestro Estado Autonómico aparecen en gran medida en la práctica política de muchos Estados Federales. Por tanto, o no deberían considerarse deficiencias o es una quimera tratar de superarlas. En definitiva, no creo que la alta conflictividad que se detecta entre el Estado y las CCAA se deba a ellas –ya que se dan también en otros federalismos y no así la conflictividad–, sino a la verdadera particularidad de nuestro sistema: la fuerza de los partidos nacionalistas y la defensa por su parte de modelos confederales (Blanco Valdés, 2014:249).

No se quiere decir con ello que no sea posible mejorar nuestro sistema en algunos aspectos. Pero sí que la mejora en el funcionamiento de nuestro sistema autonómico –que creo que es posible– sólo relativamente podrá resolver la fuerte reivindicación nacionalista. Creo, como el profesor Blanco Valdés y siguiendo el "orteguiano pesimismo de la inteligencia" (Blanco Valdés, 2014:404), que el problema de los nacionalismos es irresoluble. Y no nos queda otra que conllevarlo, como dijo Ortega en el discurso. Pero esto no nos exime de no tratar de dar soluciones relativas, que favorezcan y hagan esa conllevancia más ligera o más llevable. Como el propio Ortega señala hay que tratar de construir "el puente tendido entre los dos acantilados" (Blanco Valdés, 2014:397). Y que quizás sirva para reconducir a las posiciones menos radicales.

A continuación sintetizaré los márgenes de mejora que creo posibles en los cuatro grandes bloques de nuestro Estado Autonómico: el sistema de distribución de competencias, las relaciones intergubernamentales, el Senado y la financiación autonómica[11].

1. Los márgenes de mejora en el reparto competencial: la constitucionalización del sistema

Junto con la reforma del Senado, la clarificación del sistema de distribución de competencias se considera un elemento esencial para "convertir" nuestro Estado Autonómico en "auténtico" Estado Federal. Y es verdad que en

11 Más extensamente puede verse (Sáenz Royo, 2014).

materia competencial nuestro Estado Autonómico tiene una peculiaridad que lo distingue del resto de los Estados Federales. Me refiero a que en el Estado Autonómico la distribución competencial no se contiene exclusivamente en la Constitución, sino también y sobre todo en los Estatutos de autonomía. Pero al margen de esta peculiaridad jurídico-constitucional española, prevalece entre los constitucionalistas la idea, expresa o implícita, de que lo que distingue al Estado autonómico de los modelos de Estado federal (para mal, evidentemente), es que mientras que en nuestro Estado existe un alto grado de vulnerabilidad de las competencias autonómicas y una tendencia a la extralimitación estatal (propia, quizás, de nuestro centralismo pasado), en los Estados federales cada instancia de poder tiene atribuido un núcleo de competencias intangibles garantizadas. Persiste la idea de que en nuestro Estado autonómico la balanza territorial de poderes está desequilibrada como si federalismo fuera equilibrio y la relación entre la Federación y los entes federados debiera estar más marcada por la paridad en la respectiva posición política e institucional que por las relaciones jerárquicas de subordinación. De hecho, y tras el fracasado intento del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las diferentes propuestas de reforma constitucional tienen como uno de los objetivos una mayor precisión y delimitación de los ámbitos competenciales; en definitiva, un mayor equilibrio en la balanza territorial del poder en el que el centro y las partes tengan un núcleo de competencias intangibles garantizadas.

Sin embargo, si analizamos la práctica política de dos Estados federales paradigmáticos como EEUU y Alemania comprobaremos que en ninguno de los dos casos federalismo es equilibrio de poderes y que en la práctica política existe un desequilibrio a favor del centro. En EEUU este protagonismo de la Federación en el ámbito competencial ha sido fruto del dinero que se transfiere desde la Federación a los Estados a través de las relaciones intergubernamentales, pero también –sobre todo en los últimos años– a través de una interpretación extensiva de títulos competencias como la regulación del comercio interestatal o la cláusula del bienestar general. Así, por ejemplo, la cláusula de comercio ha permitido la regulación desde la Federación de cuestiones medioambientales y la cláusula de bienestar ha sido utilizada por el Congreso para invertir dinero en agricultura, educación o sanidad. Por otra parte, "el gobierno desde el centro" ha sido un rasgo habitual en las políticas alemanas desde la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn

y, aunque la reforma de 2006 pretende lograr un equilibrio territorial del poder, la histórica preponderancia del centro parece que prevalecerá en lo que se ha llegado a llamar un "Estado Federal sin Federalistas"[12].

En España la interpretación jurisprudencial de los principios jurídicos de preeminencia del Estado, haciendo de éstos papel mojado, sigue la senda de esta búsqueda del equilibrio de poderes que trata de garantizar la posición jurídica de las CCAA frente a un pasado centralista. No obstante, la práctica política española no hace sino asimilarnos a federalismos de integración como EEUU o Alemania, desde el momento en que el concepto de competencia básica o trasversal otorgada al Estado le da a éste un amplio margen de libertad de decidir el uso de sus competencias en virtud de consideraciones de naturaleza principalmente política, ya que derivan de la manera de entender la forma más eficaz de salvaguardar el interés general. Pero no es ésta una anomalía derivada del peso de nuestra historia. Es un rasgo común en todas las estructuras federales actuales o, al menos, en las más paradigmáticas. Por ello, la atribución de títulos trasversales o normas básicas al Estado donde tienen especial peso los criterios políticos no parece que pueda ser descartada ya que eso sí nos alejaría de la práctica federal.

Esto no significa que nuestro sistema competencial no tenga anomalías que sea necesario corregir a través de una reforma constitucional. Lo que quisiera subrayar es que una de esas anomalías no es el desequilibrio territorial del poder a favor del centro; no es, por tanto, el amplio margen de apreciación política dejada al Estado a través de los títulos trasversales del Estado y la normativa básica. Es más, los títulos trasversales y la normativa básica son esenciales en todo Estado federal ya que la complejidad de las relaciones socioeconómicas actuales impide la exclusividad competencial.

La dificultad de dar una solución jurídica estable a realidades políticas que necesitan de flexibilidad plantea la necesidad de que se apueste no tanto por soluciones normativas como por garantías políticas y, en concreto, por vías que traten de potenciar la cooperación intergubernamental y

12 Así lo define Schneider en el título de un artículo: "The Berlin Republic-Germany: A Federal State without Federalists" (Schneider, 2012).

la participación de las CCAA en el proceso de elaboración de la norma estatal. A ello me referiré en los siguientes epígrafes.

Por otra parte, parece conveniente jurídicamente y puede resultar menos traumático políticamente que el sistema competencial se defina en la propia Constitución y no –como hasta ahora– en los Estatutos de autonomía. Sería necesario superar el principio de voluntariedad en la determinación competencial, convirtiéndose las CCAA en titulares de todas las competencias no reservadas al Estado en la propia Constitución a través de la "cláusula de atribución" (Aja, 2014:378). Pero, y según lo aquí argumentado, sin modificar sustancialmente los títulos actualmente atribuidos tanto al Estado como a las CCAA.

2. Las relaciones intergubernamentales en España y sus reducidos márgenes de mejora

En España hay una percepción bastante generalizada de que las relaciones de cooperación intergubernamentales no son lo que deberían ser y que constituyen más bien una forma de intervención del Estado en esferas autonómicas[13].

Es cierto que durante los primeros años del Estado Autonómico las relaciones de colaboración intergubernamental verticales en España sirvieron en buena medida como forma de que el Estado financiara a las CCAA para que éstas pudieran ejercer las competencias transferidas. Pero este sentido originario va cambiando conforme se avanza en la descentralización financiera. En un contexto como el actual, con una amplia descentralización financiera, las trasferencias financieras del Estado a través de las relaciones intergubernamentales no van dirigidas tanto a cubrir una insuficiencia financiera como a orientar e impulsar determinadas políticas autonómicas. Y en este punto también nos asemejamos a los dos Estados Federales paradigmáticos, como son EEUU y Alemania. Más allá del sentido puramente informativo y del mero intercambio de puntos de vista o de solución de conflictos particulares, las relaciones intergubernamentales en los Estados federales –y en España– sirven fundamentalmente de

13 Aja las califica como "uno de los puntos débiles de todo el sistema autonómico" (Aja, 2014:226).

instrumento utilizado por el Estado central para influir en la orientación de las políticas estatales/autonómicas a partir de transferencias financieras o subvenciones condicionadas. Sirven por tanto de instrumento de integración de intereses territoriales con el interés federal.

De hecho, es el consentimiento "voluntario" de las CCAA lo que da sentido a este tipo de relaciones y lo que permite afirmar que en España no suponen una distorsión del sistema competencial establecido constitucionalmente. La subvención condicionada se convierte así en un instrumento necesario en manos del Estado que sirve para estimular o promover una actividad considerada de interés general, convirtiéndose en un instrumento de intervención en la Economía habitual en todos los sistemas federales.

Respecto al futuro, parece poco eficiente apostar por unas relaciones de cooperación dirigidas a dar un mayor protagonismo a las CCAA. Así se intentó con la Ley 39/2006, de 14 de abril, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Pero esta vía ha resultado ser compleja en su desarrollo y poco eficiente según el Informe sobre "La participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia" publicado por el Gobierno de España/Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en el año 2009.

Efectivamente el dinero está en el origen de las relaciones intergubernamentales en España, y sin el dinero no se entienden el desarrollo actual de la gran parte de las mismas en nuestro país donde el Estado utiliza su poder de gasto para orientar políticas autonómicas. El debate estaría hoy en determinar si resulta conveniente que esa orientación de las políticas autonómicas se siga haciendo de manera unilateral por el centro –tal y como se hace en otros Estados federales como EEUU– o se haga de manera concertada multilateralmente –como se prevé en algunos casos en Alemania–. Pero no olvidemos que para que esto último pueda funcionar las estructuras partidistas tendrían que funcionar conjuntamente en todos sus niveles, como lo hacen en el sistema alemán, y aun así las situaciones de bloqueo pueden ser muy habituales.

3. La conveniente supresión del Senado

La mayoría de la doctrina constitucionalista propone como forma fundamental de mejora de las supuestas deficiencias de nuestro sistema el convertir el Senado en una "verdadera Cámara de representación territorial". Algunos apuestan por una Cámara tipo *Bundesrat* alemán (recientemente, Aja, 2014:297 ss.). Otros apuestan por un Senado elegido por los Parlamentos autonómicos (recientemente, Solozábal, 2014:59). En definitiva, se propone un cambio en la selección de los senadores y en las funciones del Senado.

Es indudable que hoy el Senado no es una cámara de representación territorial y carece de funcionalidad. Cuando la voluntad del Senado coincide con la del Congreso, el Senado resulta inútil; cuando su voluntad es distinta, el Senado resulta disfuncional y la posterior intervención del Congreso lo hace irrelevante. Pero, como ya advirtieran en la primera mitad del siglo XX reconocidos publicistas como Carré de Malberg (1948:120) o Durand (1930:204-205), la representación territorial es una falacia. Es una quimera el pensar que se puede crear una cámara de representación especializada que permitiría hacer presente la voluntad *de las CCAA*. Y es que no cabe en una democracia de partidos una representación diferente de la *política*, ya que la voluntad no puede ser otra que la *de los ciudadanos* expresada a través de los partidos políticos. Por eso, independientemente de las funciones que asignemos a esa segunda Cámara o de la forma de selección de sus miembros, no dejará de ser una Cámara de representación política mediada por partidos.

Así lo demuestran todos los Senados en el derecho comparado (*vid.* la descripción de diferentes Senados en Solozábal, 2014). Incluso el *Bundesrat* alemán, donde la disciplina partidista se impone a los intereses territoriales. Y esto por la sencilla razón de que los gobiernos representados allí son gobiernos de partido. Y el funcionamiento partidista no lo evita el hecho de que el voto sea unitario en cada territorio, porque aunque no manifieste la pluralidad no deja de ser un voto de partido.

La existencia de una segunda Cámara en las actuales democracias no puede sino reproducir la representación política presente en la primera Cámara.

Cuando esa representación política sea similar, la segunda cámara resultará inútil. Cuando esa representación política sea diferente, resultará disfuncional y bloqueará las decisiones adoptadas por la primera cámara.

Desaparece así la justificación de una Segunda cámara. Su supresión no es una necesidad estrictamente ya que no constituye actualmente un problema ni tampoco es obstáculo o rémora para el funcionamiento legislativo. Su supresión es más bien "conveniente" con el fin de racionalizar de modo eficaz y eficiente nuestra estructura institucional en un contexto donde lo superfluo resulta simplemente intolerable.

Otra cosa es que se considere conveniente que los intereses territoriales, como pueden ser la construcción de una carretera o la negativa a la ubicación de un cementerio nuclear en una determinada Comunidad Autónoma, tengan que ser considerados en la toma de decisión estatal. Pero la integración de estos intereses no depende de la existencia o no de una segunda cámara, sino del sistema electoral y del sistema de partidos. Y en este sentido no es cierto que España tenga un déficit de integración. A diferencia de EEUU o Alemania y a semejanza de Canadá, España tiene partidos de ámbito territorial limitado con gran influencia en la decisión estatal (así ha sido con CIU o PNV) y las estructuras territoriales de los partidos de ámbito nacional tienen una importante influencia. De ahí que la integración de intereses territoriales se hace efectiva en nuestro sistema a través del Congreso de los Diputados, a semejanza de lo que ocurre en Canadá[14].

4. La mejora necesaria en la financiación autonómica: una apuesta por los impuestos propios

Señalábamos al comienzo de este trabajo que uno de los rasgos definidores de todo Estado Federal es que el poder impositivo está de una manera u otra repartido entre la Federación y las unidades subestatales para el ejercicio de sus respectivas competencias.

14 Sobre la influencia de intereses territoriales en la decisión estatal a través del Congreso: Sáenz Royo, 2012:176 ss. Más detalladamente sobre las razones aquí expuestas para la supresión del Senado: Garrido López/Sáenz Royo, 2014:57 ss.

La Constitución española reconoce la autonomía financiera de las CCAA (art. 156 CE), pero la interpretación que se ha hecho de este concepto desde la perspectiva fiscal, en primer lugar, no ha sido la misma para todas las CCAA, y, en segundo lugar, para las CCAA de régimen común ha determinado un sistema de financiación poco propicio a generar ingresos propios.

En el caso del modelo de concierto económico, que en virtud de la DA 1ª CE se aplica a las comunidades forales del País Vasco y Navarra, la "autonomía financiera" se ha entendido como una suerte de "soberanía financiera". De hecho, exceptuando las dos comunidades forales españolas, en ningún lugar del mundo existe un sistema de financiación federal en el que la titularidad, recaudación, gestión e inspección de la práctica totalidad de los impuestos sea competencia de las entidades territoriales, pasando una parte al Estado para compensar los servicios generales que presta en los respectivos territorios. Como señalábamos más arriba, este es un rasgo más bien confederal de nuestro sistema y uno de los aspectos que más inestabilidad genera. Y no sólo por la propia coexistencia de este modelo peculiar con el modelo de régimen común. Además, debido a la forma de cálculo del cupo, para competencias iguales, se estima que la financiación por habitante proporcionada por el sistema foral es mucho mayor que la que resulta del sistema común (recientemente, Zubiri Oria, 2015: 205-224).

Por el contrario, respecto a las CCAA de régimen común, se ha interpretado desde el diseño original de la LOFCA que con "autonomía financiera" se quiere decir "suficiencia" de recursos de libre disposición para el ejercicio de sus competencias, y no "capacidad" para decidir sobre sus propios recursos. La traducción práctica de este entendimiento es que se ha diseñado un sistema de financiación autonómico vía impositiva apoyado fundamentalmente en transferencias de impuestos estatales y reconocimiento de capacidad normativa sobre esos impuestos, en lugar de fomentar un sistema tributario autonómico propio "con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica" (STC 13/1992, FJ 7).

Este sistema –es cierto– resulta respetuoso con la autonomía política de las Comunidades Autónomas por cuanto son ingresos de libre disposición. Pero la descentralización política eficaz y eficiente exige, además de libertad,

responsabilidad. Y es quizás en este punto donde sería necesario incidir para mejorar el funcionamiento del sistema, ya que en la práctica las Administraciones autonómicas prefieren negociar un incremento de su participación en los impuestos cedidos que hacer uso de su capacidad impositiva.

Un sistema basado en la separación impositiva entre el Estado y las CCAA y donde las CCAA consigan sus ingresos vía impuestos propios y no impuestos cedidos para hacerse cargo de *sus* responsabilidades legislativas –y no de las responsabilidades legislativas del Estado– sería una forma de profundizar en la responsabilidad fiscal de las CCAA. Este nuevo sistema supondría también un cambio en el sistema de fuentes de regulación de la financiación autonómica, ya que la propia Constitución podría fijar –como mínimo irrenunciable– una serie impuestos estatales, dejando a los Estatutos de Autonomía el papel de concretar los impuestos en el ámbito autonómico y a la Ley Orgánica estatal la fijación de la armonización fiscal y los mecanismos de compensación, que habrían de ser de carácter excepcional y dirigidos a las CCAA que estén por debajo de un nivel de renta. Las razones del pasado para recelar de un sistema con un fuerte poder tributario de las CCAA no están en el presente.

En primer lugar, porque ya no puede alegarse la imposibilidad material de las CCAA para hacerse cargo de su finanzas. Actualmente, con un sistema de descentralización política muy desarrollada, es perfectamente asumible un sistema de descentralización financiera donde las mismas entidades que tienen capacidad de gasto asuman también su responsabilidad de ingreso.

Por otra parte, es necesario exigir que el poder de imposición de las CCAA sea ejercido de manera consecuente con las responsabilidades internas e internacionales del Estado, pero no es necesario para ello el reconocimiento al Estado de la potestad originaria para establecer tributos mediante ley, actualmente reconocida en el art. 133 CE. La armonización fiscal, necesaria en el contexto de globalización económica vigente para evitar distorsiones en los agentes económicos, está garantizada en España a través de los amplios poderes de armonización fiscal reconocidos ya al Estado por la Constitución en el artículo 149.1.1ª, en conexión con la libertad de empresa, y muy especialmente en el art. 149.1.13ª.

Por lo que respecta a la recaudación de los tributos propios, es cierto que la coexistencia de una Agencia Federal y Agencias tributarias territoriales pueden incrementar los costes de gestión y reducir la transparencia. A este respecto resulta interesante la experiencia canadiense donde el sistema de separación impositiva no ha impedido la realización de acuerdos en el caso de algunos impuestos importantes (renta, sociedades y algunos impuestos sobre las ventas), para que la recaudación la realice la Agencia Tributaria federal (*Canada Revenue Agency*), que a menudo realiza tal servicio sin coste para las provincias. Tales acuerdos reducen enormemente los costes de gestión, aumentan la transparencia y evitan las pérdidas de información y problemas de coordinación que tienden a darse cuando existen varias agencias tributarias independientes[15].

En fin, la experiencia práctica del sistema de separación impositiva en otros países como EEUU o Canadá demuestra que por las exigencias del mercado los impuestos estatales terminan convirtiéndose en la práctica en porcentajes del impuesto federal. Y por tanto, el resultado no es tan distinto del sistema actualmente vigente en España. El cambio sustancial procede no tanto del resultado del sistema sino de los incentivos del sistema para la actuación de las Administraciones públicas, ya que con un sistema de impuestos propios sí se sentirán responsables de las decisiones impositivas que realicen.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Nuestro Estado Autonómico responde al modelo federal no sólo en la teoría, sino también en la práctica. Un análisis de otros sistemas federales permite comprobar que muchas de las supuestas disfunciones denunciadas en el funcionamiento de nuestro Estado Autonómico aparecen en gran medida en la práctica política de –al menos– los dos Estados Federales más paradigmáticos como son EEUU y Alemania. Por tanto, la disconformidad y conflictividad que genera nuestro modelo no obedece a deficiencias jurídico-constitucionales ni a un funcionamiento deficiente, sino a nuestra

15 Sobre los diferentes modelos de gestión impositiva en Estados Federales: (Onrubia Fernández, 2015:110-111; 113-116).

verdadera peculiaridad: la fuerza de los partidos nacionalistas y la defensa por su parte de modelos confederales.

Tal y como hemos sostenido, no significa que no sea posible mejorar en clave federal nuestro sistema en algunos aspectos. Pero sí que la mejora en esta clave sólo relativamente podrá resolver la fuerte reivindicación nacionalista mientras ésta sostenga tesis más bien confederales.

En cuanto a las mejoras propuestas para un mejor funcionamiento del sistema autonómico se propone la constitucionalización del reparto competencial o la supresión del Senado. Pero, sobre todo, se propone una profundización en la responsabilidad fiscal de las CCAA a través de un sistema basado en los impuestos propios en lugar de en los impuestos cedidos. Este nuevo sistema puede conllevar una ventaja añadida nada desdeñable. Tal y como demuestra la experiencia estadounidense y canadiense, no todos los territorios estarán dispuestos a asumir los costes de una política impositiva acorde con sus gastos. El resultado de un sistema fiscal diseñado desde la más estricta simetría jurídica puede resultar en un modelo donde sólo las CCAA con especial interés en blindar su autonomía política son capaces de asumir también su responsabilidad fiscal (como ha sido el caso de Quebec en Canadá). En definitiva, la apuesta por un modelo de financiación basado en la separación impositiva que permita que las entidades territoriales puedan hacer frente a sus necesidades de gasto fundamentalmente a través de tributos propios pueda dar respuesta a la asimetría demandada por los territorios con fuerte implantación nacionalista y, si bien no conformar las pretensiones confederales, sí desarticular las posiciones menos radicalizadas. En todo caso, el reto no es fácil.

BIBLIOGRAFÍA

— Aja, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal,* Alianza Editorial.

— Blanco Valdés, R.L. (2012): *Los rostros del federalismo,* Alianza Editorial.

— Blanco Valdés, R.L. (2014): *El laberinto territorial español: del cantón de Cartagena al secesionismo catalán,* Alianza Editorial.

— Carré De Malberg (1948): *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, reimpresión 2000.

— Cruz Villalón, P. (2006): "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa" (1981), en *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución,* 2ª Edición, Madrid, CEPC.

— De Miguel, J. (2014): "Secesión y constitución en los Estados Unidos", *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad,* 8.

— Durand (1930): *Les* États *fédéraux.* Étude *de droit constitutionnel positif*, Sirey, Paris.

— Elazar, D.L. (1990): *Exploración del federalismo,* Editorial Hacer.

— Garrido López; Sáenz Royo, E. (2014): "Razones para plantear la supresión del Senado", *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* 7.

— Hamilton/Madison; Jay (2014): *El federalista,* Quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica.

— Onrubia Fernández, J. (2015): "La gestión de los impuestos en un país descentralizado: diagnóstico y líneas de reforma para España", *Papeles de Economía Española,* 143.

— Sáenz Royo, E. (2012): "Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado", *Revista de Derecho Político,* 85.

— Sáenz Royo, E. (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico,* Marcial Pons.

— Schneider, H-P. (2012): "The Berlin Republic-Germany: A Federal State without Federalists", Gisela Färber (ed.), *Governing from the center: the influence of the federal/central government on subnational governments,* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Wervaltung Speyer.

— Solozábal, J. (2014): *La reforma federal: España y sus siete espejos,* Biblioteca Nueva.

— Wheare, K. C. (2008): *Govern federal,* Institut d'Estudis Autonòmics.

— Zubiri Oria, I. (2015): "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", *Papeles de Economía Española,* 143.

REFORMAS ELECTORALES EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Fernando Reviriego Picón[1]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. POLÍTICOS, PARTIDOS Y CRISIS

III. ¿REFORMAS ELECTORALES?

IV. A VUELTAS CON ELBRIDGE GERRY Y EL SISTEMA DE ELECCIÓN PROPORCIONAL EN LAS CCAA

V. CASTILLA LA MANCHA EN SU LABERINTO

VI. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

VII. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO Y DE LA LEY ELECTORAL DE 2014

VIII. CONCLUSIONES

1 Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN

La ajustes derivados de la crisis económica fueron el motivo o excusa de una amplia batería de medidas aprobadas en diferentes Comunidades Autónomas, y de forma particular en Castilla La Mancha, durante la octava legislatura; medidas de muy diverso tenor entre las que se contó incluso una afección directa en el órgano de representación de los ciudadanos.

De esta forma, se redujo de forma importante el número de diputados en dicha Comunidad, pasando de los cuarenta y nueve elegidos en los anteriores comicios a treinta y tres; una reducción que sería todavía más amplia si la cifra de referencia fuera la vigente en ese momento, aunque nunca aplicada, de cincuenta y tres diputados, ya que no debemos olvidar que en esa misma Legislatura ya había sido modificada la ley electoral por el mismo Gobierno en un sentido contrario.

Para ello fue preciso reformar su Estatuto de Autonomía en virtud de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo y con posterioridad su ley electoral a través de la Ley 4/2014, de 21 de julio.

La justificación de dicha reducción se asentó en la necesidad de esfuerzo y ajustes por parte de los representantes de los ciudadanos y se conectaba de manera directa con la previa reforma del Reglamento de sus Cortes con relación a los salarios y dedicación exclusiva o no de los parlamentarios (BOCCLM nº 79, de 26 de diciembre de 2012), cuestión que también suscitó una intensa polémica –sobre la sentencia que resolvió el recurso planteado contra esta reforma, STC 36/2014, de 27 de febrero, vid. García Roca, (2014: 195 y ss).

Medidas que se unieron a otras, también muy relevantes en el ámbito institucional, como la supresión del Defensor del pueblo autonómico (Ley 12/2011, de 3 de noviembre), el Consejo económico y social (la Ley 13/2011, de 3 de noviembre), la Sindicatura de cuentas (Ley 1/2014, de 24 de abril) o la reducción del número de altos cargos hasta la mitad. Algunas de estas medidas, aunque no tantas ni de tanto calibre, se produjeron también en algunas otras Comunidades; así, por ejemplo, hemos asistido a la supresión de determinados órganos, como el Procurador General del Principado en Asturias (Ley 2/2013, de 21 de junio), el Defensor del

Pueblo en Murcia (Ley 14/2012, de 27 de diciembre), el Defensor del Menor en Madrid (Ley 3/2012, de 12 de junio), la suspensión del Defensor del Pueblo de La Rioja (Ley 9/2013, de 21 de octubre), etc.

II. POLÍTICOS, PARTIDOS Y CRISIS

Hace ya más de un siglo Benito Pérez Galdós resumió con su habitual maestría, como veremos luego, lo que a su juicio era el estado de la política española en materia de políticos y de partidos. Una política que conoció bien, no en vano fue diputado reincidente en varias ocasiones durante la Restauración, bajo la Constitución de 1876. Así, diputado cunero por Puerto Rico en 1886 y diputado por Madrid en 1907 y 1910, y por Las Palmas –ya ciego– en 1914. Dos elecciones por tanto al amparo del célebre art. 29 de la Ley Maura que, como es bien sabido, ayudó a mantener las eficaces redes caciquiles (recordemos que prescribía que en los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella, *Gaceta de Madrid* nº 222, 10 de agosto de 1907, 587). Como botón de muestra podemos destacar que en las elecciones generales de 1910, con la Semana Trágica todavía cercana, primeras en las que se aplicó, y terceras en las que Galdós fue elegido diputado, alrededor del treinta por ciento de censo electoral no ejerció su derecho al voto consecuencia de las previsiones de dicho artículo. La doctrina resaltó la privación del ejercicio de sufragio que implicaba esta previsión precisamente cuando la Ley lo declaraba obligatorio, generando como consecuencia que la participación real en el sistema representativo se redujera considerablemente alcanzando en lo sucesivo extremos alarmantes: "prácticamente, tan sólo las circunscripciones y los distritos de las regiones políticamente más activas van a participar en las luchas electorales". La abstención, creciente, unida a la aplicación de este artículo nos ofrece cifras exorbitantes; por poner un ejemplo, en las elecciones generales de 1916 la suma de ambas se elevó casi hasta un sesenta por ciento. Las elecciones terminan por convertirse así en "un lejano espectáculo ilusionista, donde los prestidigitadores de los estamentos políticos dirigentes practicaban a su gusto la negociación de los puestos representativos antes de las elecciones, a lo largo de la campaña electoral" (Martínez Cuadrado, 1969: 755 y ss).

Dejando de lado la Ley de Maura, y volviendo a Galdós, sobre los primeros, los políticos, nos hablaba, con su preclara mente, de su constitución en "casta", dividiéndose "hipócritas en dos bandos igualmente dinásticos e igualmente estériles, sin otro móvil que tejer y destejer la jerga de sus provechos particulares en el telar burocrático".

Son muchos los que a día de hoy suscribirían estas palabras dibujadas con tan brillantes trazos.

Sobre los segundos, los partidos, concordados para turnarse pacíficamente en el poder, apuntaba que eran "dos manadas de hombres que no aspiran más que a pastar en el presupuesto", porque "carecen de ideales» y "ningún fin elevado los mueve". A ello añadía que pasarán "unos tras otros dejando todo como hoy se halla, y llevarán a España a un estado de consunción que, de fijo, ha de acabar en muerte"; no harán más que "burocracia pura, caciquismo, estéril trabajo de recomendaciones, favores a los amigotes, legislar sin ninguna eficacia práctica, y adelante con los farolitos". Unas reflexiones que le permitían terminar señalando que "han de pasar años, lustros tal vez, quizá medio siglo largo, antes de que este Régimen, atacado de tuberculosis ética, sea sustituido por otro que traiga nueva sangre y nuevos focos de lumbre mental" (Pérez Galdós, 1912: 277 y 237). Lástima que su deseo no pudiera materializarse finalmente.

Mucho antes de ello, y por seguir trazando paralelismos con la situación actual, este mismo autor destacaba que "las crisis políticas son juegos de chicos, comparadas con una crisis financiera" (Pérez Galdós, 1865).

Crisis política, crisis económica..; sin duda, una crisis estructural completa como la que ahora también vivimos.

III. ¿REFORMA**S ELECTORALES?**

Apuntaba Ortega que "la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado,

si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal" (Ortega y Gasset, 1929: 242).

Y el mejor sistema o procedimiento, como decía Segismundo Moret, siendo Ministro de la Gobernación, "será siempre el que con más verdad refleje el estado social de un pueblo" (Moret, 1884: 81), en tanto que tenemos que tener muy presentes en orden a delimitar el margen de elección del legislador electoral no sólo factores jurídicos, sino también sociológicos, politológicos, estadísticos e históricos –vid. (Santolaya, 1995: 15 y ss y Vidal Prado, 1995)–

Corresponde ahora reflexionar, en las actuales circunstancias de crisis generalizada, política y económica, sobre estas cuestiones; ello porque los sistemas electorales son resultado de la evolución histórica y su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos (Nohlen, 1992: 13).

Se debe prestarse especial atención a las dos dimensiones más importantes de los sistemas electorales, y que tienen consecuencias en la proporcionalidad de la elección y los sistemas de partidos: la fórmula electoral y la magnitud de la circunscripción (Lipjhart, 1995: 43 y ss). Pues, ¿qué proporcionalidad puede obtenerse, por ejemplo, en circunscripciones como Soria que en las últimas convocatorias electorales eligió sólo dos diputados? ¿O como Ceuta y Melilla que eligen sólo uno?

Dicho lo anterior, no parece aventurado señalar que la XI Legislatura puede tener en la reforma del sistema electoral, sin duda una compleja realidad, uno de sus ejes principales, dentro de la amplia libertad del legislador en este campo. Si, en general, la mayor parte de las propuestas reformistas en los últimos tiempos se han centrado en una búsqueda de superiores niveles de proporcionalidad (Fernández Miranda, 2009: 673 y ss), lo cierto es que son varias las variables que se han añadido en la ecuación de esa posible reforma que parecen anticipar los diferentes movimientos tácticos a que hemos asistido durante el presente año, con ocasión de la amplia batería de procesos electorales de distinto nivel, así como las diferentes propuestas electorales que al hilo de las mismas se han ido suscitando.

No está de más recordar que la cuestión electoral en nuestro país siempre ha sido objeto de intensas pasiones. Quedan para el recuerdo infinidad de debates que afectaron entre otras cuestiones al sufragio activo, al sufragio pasivo, a la delimitación de circunscripciones, etc.

Siempre quedarán en la memoria, por ejemplo, los sugestivos y emotivos debates de Clara Campoamor y Victoria Kent sobre el sufragio femenino (vid. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, 1 de octubre de 1931); dos mujeres sosteniendo posturas absolutamente contrapuestas sobre dicha cuestión. Sufragio activo, no olvidemos, porque el pasivo se había reconocido precisamente para las Cortes Constituyentes durante la Primera República (el Decreto de modificación de la Ley electoral de 1907, de 8 de mayo de 1931, estableció entre otras reformas "reputar como elegibles para las Cortes Constituyentes a las mujeres y a los sacerdotes"– art. 3).

Como es bien sabido, Clara Campoamor (que militaba en el Partido Radical de Lerroux) defendió en un ardoroso discurso la necesidad imperiosa de otorgarlo, mientras que Victoria Kent (que militaba en el Partido republicano radical socialista) abogaba por el contrario por aplazar la concesión del voto a la mujer sobre la base de entender que lo contrario restaría oportunidades a la República para consolidarse. No tienen desperdicio muchos de los comentarios que no pocos diputados vertieron en aquellos días para evitar el voto de la mujer –sobre estos debates, Gilbaja (2013); una breve reseña puede verse también en Gálvez/Reviriego (2012) Pero podríamos citar muchos otros.

Muchos olvidados pero de gran importancia en su momento, aunque luego terminaran valiendo para poco, como aquellos que a lo largo del s XIX se enfrentaban a la ampliación del sufragio por diferentes vías; por apuntar alguno, podríamos recordar, por ejemplo, los suscitados tras el proceso revolucionario de 1836 relativos a la ampliación del sufragio, y que terminaron por otorgar el mismo, entre otros, a los labradores que poseyeran una yunta propia destinada exclusivamente a cultivar las tierras de su propiedad (puerta por la que entraron muchos electores, regular o irregularmente), o a los que habitaren una casa o cuarto destinado únicamente para sí o su familia, etc. –vid. (Estrada, 1999: 43 y ss y Cases, 1997: 167 y ss)–.

Sin duda no serán estos los debates que ahora tendremos, caso de abrirse el melón de la reforma electoral (tanto a nivel nacional como autonómico), pero, ni que decir tiene, que encenderán los ánimos de unos y otros, ya que, como siempre, ninguna reforma electoral es inocente ni neutral, no en vano son los intereses de los partidos políticos los que sirven de medida para la valoración de un concreto sistema.

O, ¿Acaso puede tildarse de neutral la propuesta del partido actualmente en el Gobierno de que en las elecciones generales o autonómicas gobierne la lista más votada a través de la articulación de "primas de gobernabilidad" al estilo de lo que se ha establecido en países como Grecia o Italia?

Deriva de ahí parcialmente que ya en ocasiones, la inercia termine por jugar un papel destacado en esta materia por dicha razón; ya señaló Sánchez Agesta (1979), al poco de aprobarse el texto constitucional, que el único principio teórico válido en derecho electoral es que una vez establecido un sistema, este se perpetúa por la ley de la inercia; una clara resistencia al cambio; durante los debates constituyentes podemos recordar aquí la intervención del Diputado O. Alzaga Villaamil sobre esta cuestión (*DSC*, núm. 108, 12 de julio de 1978).

Una inercia que, precisamente, es especialmente acusada en el ámbito autonómico, donde se reproduce, con variaciones muy puntuales y escasas en algunos ordenamientos, lo previsto a nivel estatal para el Congreso de los Diputados. Como reseña Arnaldo, las Comunidades Autónomas no han hecho sino reproducir las normas contenida en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, procediendo a una mera adaptación (Arnaldo, 2009: 74 y ss); una cuestión sorprendente a juicio de Santolaya ya que si se ha dicho con frecuencia que una de las ventajas de los sistemas centralizados es facilitar la experimentación, "en este caso parece haberse producido una renuncia colectiva y voluntaria a hacerlo" (Santolaya, 2008: 55 y ss). Por citar un elemento que nos servirá como botón de muestra, en lo relativo a la circunscripción electoral –como unidad en cuyo marco se transforma el resultado de la votación en distribución de escaños parlamentarios (Rae, 1977: 19),–y que oscila entre la circunscripción única y las nueve que tiene Castilla y León–, son muy pocas las Comunidades Autónomas que no optan por un sistema provincial, en la línea de lo establecido en los Acuerdos

autonómicos de 1981 ("4.1 Asambleas de las Comunidades Autónomas. (..) 6. En las CCAA uniprovinciales, la provincia será la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad. En las CCAA pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia. 7. En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla"). Se evita así una cierta artificialidad que pudiera resultar de más compleja justificación. Las reformas estatutarias de los últimos tiempos no han supuesto una modificación de estos sistemas llevando a un sector de la doctrina a hablar de nuevos estatutos en conjunción con viejos sistemas electorales (Presno, 2007: 101 y ss). Así, más allá de las particularidades de las comunidades insulares, sólo una comunidad uniprovincial, Asturias, se divide en la actualidad en varias circunscripciones (un total de tres, arts. 10 y 11 Ley 14/1986, de 26 de diciembre) mientras que las pluriprovinciales optan todas por la provincia; en el caso del País Vasco la única diferencia sería meramente terminológica en tanto que se habla de Territorio Histórico. En el caso de Murcia es preciso constatar que ha sido en septiembre de 2015 (Ley 14/2015, de 28 de julio) cuando se ha reformado su ley electoral (Ley 2/1987, de 24 de febrero) para instaurar la circunscripción única; hasta entonces se encontraba dividida en cinco circunscripciones. J. Oliver, antes de la reforma de la ley electoral citada, se planteó si estos dos casos (Asturias y Murcia) podrían entenderse como un supuesto de gerrymandering, llegando a una conclusión negativa (Oliver, 2011: 196 a 204).

Inercia, por tanto, conectada a una suerte de búsqueda de la neutralidad que provendría de adoptar sistemas conocidos y aplicados a otros procesos electorales alejando así las posibles sospechas por la instauración de nuevos sistemas electorales (Delgado, 2012:16). Destaca Gavara de Cara que la adopción de la provincia, tanto para el Congreso y el Senado, como para la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, permite evitar manipulaciones derivadas de la adopción de circunscripciones inexistentes o no aplicadas en anteriores procesos electorales, aunque desde otra perspectiva plantea el inconveniente de las desigualdades materiales de sufragio que resultan difíciles de corregir, hecho que se acentúa en el caso de la asignación de una representación mínima inicial en cada circunscripción (Gavara, 2007:221 y ss).

Y donde esa notable fuera inercial, la tendencia al mantenimiento de los modelos y la resistencia a los cambios es consecuencia, en buena medida, de que sus grandes principios configuradores forman parte material y normativamente de los propios Estatutos o de nuestra norma suprema y también por la vinculación entre ley electoral y mayoría parlamentaria y los propios intereses de la clase política ajenos al cambio (Fernández Miranda, 2001 y Gavara de Cara, 2007).

En el caso de las elecciones a Congreso y Senado algunos de los temas podrán ser probablemente las listas cerradas y bloqueadas en el caso del Congreso y, en mucha menor medida (aunque no por su falta de relevancia), la determinación de la circunscripción en el caso del Senado (aquí ya tendríamos que hablar de la hipótesis de una reforma constitucional), la barrera electoral (en el caso del Congreso) por mor de las presiones de los partidos pequeños o incluso, quizá, pues es uno de los agujeros del sistema (sobre esta cuestión, García Mahamut, 2012), el perfeccionamiento del sistema para el ejercicio del sufragio por parte de los españoles residentes en el extranjero.

Sin entrar a debates sobre posibles reformas constitucionales, de mucho más compleja articulación lógicamente, lo cierto es que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha sido objeto de reformas de muy diferente calado a lo largo de estos años, y con las que se ha tratado de perfeccionar el procedimiento electoral; diecinueve reformas hasta la fecha, la última de ellas de marzo de 2015 en orden a reducir de forma significativa el importe de las subvenciones percibidas por los partidos para el envío de propaganda electoral, y cuestiones relativas a la fiscalización de la regularidad de las contabilidades electorales (Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico financiera de los partidos políticos).

Habrá que esperar a la conformación de las nuevas Cortes Generales para ver cómo pueden respirar estas, u otras, posibles reformas; de mucho interés será sin duda la lectura, en ese eventual proceso reformador, del Informe del Consejo de Estado de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general a instancias de la solicitud del Gobierno de junio de 2008 –el dictamen y un amplio número de trabajos

doctrinales sobre esta cuestión puede verse en Rubio Llorente y Biglino (2011); más recientemente, resulta de interés la consulta del apartado dedicado a la reforma del sistema electoral en el trabajo coordinado por García Roca (2014)–.

Pero más allá de lo que pueda arbitrarse respecto del sistema electoral al Congreso de los Diputados o al Senado (cuestión en las que no entraremos en estas notas), en el ámbito autonómico son varias las cuestiones que han suscitado no poco interés y comentarios en los últimos tiempos. Ello, bien para normas en tramitación o propuestas políticas, bien para reformas ya realizadas.

Podemos apuntar así, por ejemplo, que sigue sin aprobarse la ley electoral catalana (y ya van treinta y seis años desde su acceso a la autonomía), por más que parecía que al hilo de las elecciones de septiembre de 2015 esta laguna iba a poder colmarse. Recordemos que el penúltimo episodio fue la falta de acuerdo en julio de este mismo año en la Ponencia que abordaba la proposición de ley electoral de Cataluña por las grandes discrepancias entre los diferentes partidos; inicialmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, en tanto se aprobara la correspondiente ley electoral, estableció algunas precisiones en su Disposición transitoria cuarta, remitiéndose en lo no previsto a las normas vigentes para las elecciones al Congreso de los Diputados (el vigente Estatuto de 2006 contempla en su art. 56 diferentes cuestiones sobre la composición y régimen electoral pero en todo caso de una forma claramente insuficiente).

O que sigue debatiéndose la posibilidad de cambiar radicalmente la circunscripción de Madrid combinando distritos uninominales y doble votación; –quizá una de las propuestas de cambio más sustancial planteadas hasta la fecha sobre algunas de las propuestas planteadas en esta CA, véase, Garrote (2010: 93 y ss)–; una propuesta similar en algunos extremos fue también apuntada por algunos partidos en Cataluña, aunque de igual forma no terminó de fructificar). Una opción que, para sus proponentes, podría permitir una mayor cercanía de los electores con los representantes aunque no contaba con el apoyo de los grupos de la oposición; Nohlen, en su comparecencia como experto ante la Comisión de Estudio de la Reforma de la Ley Electoral de esta comunidad apuntó que la reforma

en sí (que juzgó de neutral) no provocaba que se perdiera la proporcionalidad existente y que, sin duda, habría de mejorar el contacto entre representantes y representados enriqueciendo la vida política al animar la competencia; a la par apuntó la necesidad de establecer cortafuegos para evitar la deriva a modelos caciquiles o clientelistas.

O, por último, que sigue coleando todavía lo acontecido en Asturias en la anterior Legislatura con el pacto de reforma electoral, que finalmente quedó en nada, que permitió el acceso al Gobierno de J. Fernández, etc.

Desde otra perspectiva, también podemos poner el foco, como así haremos en estas notas, en los problemas suscitados por la reforma de la Ley electoral de Castilla La Mancha (y de forma previa del Estatuto), que recientemente dio lugar a varias sentencias del Tribunal Constitucional, y que serán de las que nos ocuparemos sumariamente a continuación: las sentencias 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra una reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha y la Ley electoral de Castilla La Mancha de 2014, que redujeron el número de diputados a elegir por la ciudadanía en las elecciones autonómicas (otras CCAA han iniciado también diferentes procesos de reforma durante la presente crisis para reducir también su número de parlamentarios pero, hasta el momento, ninguna ha terminado de cuajar). Aunque debemos señalar que en el espacio de tiempo en que se dictaron ambas, diciembre de 2014 y febrero de 2015 hubo una tercera (STC 214/2014, de 18 de diciembre) relacionada con el mismo tema; recurso planteado contra una reforma de la ley electoral de esta Comunidad de 2012, aunque en este caso por la ampliación del número de escaños a elegir, reforma que no ha entrado en vigor pues antes de la celebración de nuevas elecciones se aprobó la otra reforma citada que redujo sustancialmente el número de diputados. En este caso la sustancia de la sentencia es inexistente porque declaró extinguido por perdida sobrevenida del objeto el recurso de inconstitucionalidad planteado, aunque nos servirá en la exposición para exponer algunas ideas. Tres sentencias muy recientes dictadas en un período muy corto de tiempo (diciembre de 2014 y febrero de 2015) a través de las que nos vamos a acercar al sistema electoral, elemento fundamental en un estado democrático.

IV. A VUELTAS CON ELBRIDGE GERRY Y EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS CCAA

Mucho se ha debatido a lo largo de los años sobre los sistemas electorales y sus efectos. Los propios enfoques doctrinales condicionan muchas de las reflexiones sobre lo diferentes sistemas, sean mayoritarios o proporcionales, aunque sin duda en la mente de todos tenemos nombres de diferentes disciplinas como los de Duverger, Rokkan, Rae, Sartori, Lijphart o Nohlen, por citar algunos de los principales autores que en diferentes países se han acercado a estas cuestiones –una interesante reseña, aunque esquemática, de las semejanzas y diferencias entre los enfoques de esos autores puede verse en Nohlen (2013, 9 y ss)–. Aunque lo cierto es que es resulta verdaderamente complejo la introducción de elementos comparativos de otros sistemas electorales, ello porque, como bien destacaba Rae "comparar las leyes electorales de diversos países es algo así como intentar comparar las flores de un campo lejano" (Rae, 1977: 13). Y, como señala Nohlen, no existe ningún sistema electoral ideal en tanto que los efectos y deseabilidad de un sistema depende de multitud de factores y variantes entre los que son determinantes el tiempo y el espacio (Nohlen, 1988: 133). En esa misma línea nos apuntaba Loewenstein que la ley electoral perfecta está por descubrir y que para que un sistema electoral pueda ser tildado de imparcial y neutral debe evitar cualquier ventaja indebida en favor del gobierno y el partido gubernamental (Loewenstein, 1976:334).

La permanencia del sistema electoral tiene sus beneficios intrínsecos, al dotar de seguridad jurídica la contienda electoral, garantizando la imparcialidad objetiva del sistema y limitando la posibilidad de la alteración interesada por mayorías coyunturales (Biglino, 2009:39 y ss).

Mas lo cierto es que las reformas relevantes del sistema electoral deben tener como finalidad corregir deficiencias y problemas reales, sin romper el delicado equilibrio en que se asienta el sistema político, y ello en tanto que la utilidad de un sistema electoral se examina a la luz del equilibro entre el polo de la representatividad y el de la gobernabilidad (Delgado, 2012:16).

No obstante, no resulta extraño, como ya hemos visto, que concretas reformas electorales obedezcan a la conveniencia política de las mayorías

coyunturales en el gobierno, en una suerte de gerrymandering que intenta esconder sus miserias bajo armazones teórico prácticos que al rascarse mínimamente muestran endebles justificaciones. La procura del bien común suele ser fácil recurso para maquillar ocultos intereses partidistas.

Cuestiones que hemos visto a lo largo de estos años tanto en referencia a los umbrales electorales, para bajarlos o subirlos a conveniencia, la propia determinación de la magnitud, etc, y de forma singular, para este último supuesto, lo hemos podido contemplar en el caso de Castilla La Mancha, por gobiernos de uno y otro signo, de forma unilateral y siempre con el criterio contrario de la oposición parlamentaria. Por lo que hace referencia al umbral, valga el ejemplo de la reforma en las Islas Baleares del umbral electoral, para subirlo de un 4% a un 5% apenas a unos meses de las elecciones (Ley 4/1995, de 21 de marzo) o de la bajada del mismo en el País Vasco, un lustro después, de un 5% a un 3% (Ley 6/2000, de 4 de octubre). Aquella reforma encontró justificación conforme la exposición de motivos en la "búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento; ésta lo hizo en la defensa de la "necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales". La cuestión más criticable en el caso de la reforma de las Islas Baleares respecto de otros incrementos acontecidos en otras CCAA fue precisamente el momento elegido para la reforma y su posible vinculación a las encuestas que en ese momento se manejaban por parte el Gobierno. Y en el caso del País Vasco, otro tanto de lo mismo, en este caso para beneficiar la conformación de una futura mayoría nacionalista. Para Oliver en el caso de las Islas Baleares el Gobierno buscaba "castigar a un enemigo político", mientras que en el caso del País Vasco "ayudar a un posible socio" (Oliver, 2011:397); para la reforma de la Ley electoral vasca vid. García Herrera (2004:319 y ss).

Nos recuerda Garrorena que resulta habitual apelar al derecho electoral como regla de juego común que preside la competencia de las fuerzas políticas por el poder y que por ello debe quedar por encima de los distintos participantes o de una mayoría no significativa de ellos, cuestión que suele provocar un refuerzo de ese derecho.

Una reflexión de partida a la que confronta una batería de argumentos que llevan a su juicio a criticar la concepción de la ley electoral autonómica como ley reforzada (Garrorena, 2008:19 y ss). Criterios teóricos y prácticos abundan en esta idea.

Como destaca Presno nos encontramos ante la "trampa del consenso" en la medida en que la exigencia de grandes acuerdos provocará en la mayor parte de los casos que puedan prosperar reformas que pongan en juego el futuro de los grupos implicados (Presno, 2007:142). Una cosa es lo sensato de entender que determinadas reformas deben consensuarse y otra considerar que en Derecho constitucional la relevancia de la ley implique sin más rigidez.

Referido lo anterior, debemos destacar que el constituyente era claramente consciente de la relevancia del sistema electoral, de la elección como nexo entre sociedad y Estado y constitucionalizó un elevado número de previsiones en esta materia; aunque, lógicamente, sin llegar a los extremos de otra Constitución emblemática, la de 1812, convertida en una suerte de ley electoral –sobre esta última cuestión, vid. (Posada, 1935)–.

De forma muy detallada conformó así los elementos principales de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, mas también estableció previsiones respecto de las futuras Comunidades Autónomas.

Para aquellas Comunidades que pudieran constituirse por la vía del art. 151 se estableció que su organización institucional se basaría en una Asamblea elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegurara, además (aquí se nos introduce un criterio de más compleja interpretación y concreción), la representación de las diversas zonas del territorio (art. 152.1 CE). Interesante es el caso del País Vasco donde la totalidad de escaños se distribuye conforme criterios territoriales; veinticinco diputados por Territorio histórico pese a la diferencia poblacional existente. Otras posibilidades utilizadas son establecer un mínimo por circunscripción incrementable por criterios poblacionales (Castilla y León, a modo de muestra, establece que cada provincia tenga un mínimo de tres procuradores), o previsiones de interrelación entre circunscripciones (por citar algún ejemplo, Andalucía y Valencia establecen que ninguna

circunscripción tendrá más del doble o del triple, respectivamente, de diputados que otra, y Aragón que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada). Cabe recordar que esta última cifra fue la apuntada como límite máximo en los Acuerdos autonómicos de 1981 "4.1.Asambleas de las Comunidades Autónomas (..) 5. Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75".

Resulta fácil entender que la representación de los territorios como factor de corrección de la proporcionalidad implica una afección en la igualdad del voto, en ocasiones hasta extremos bastante discutibles (en el caso de las Islas Canarias se establece estatutariamente (DT 1ª) que treinta de los sesenta escaños del Parlamento corresponden a las Islas de Gran Canaria y Tenerife (que suponen entre las dos más del ochenta y cinco por ciento de la población de las Islas Canarias) y los otros treinta a las Islas de La Palma, Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y el Hierro). Pero más allá de la misma, puede permitir alcanzar, como apunta López Guerra, "objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores de zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias" (López Guerra, 1992:147).

Un sistema que entendió el Tribunal Constitucional aplicable a todas las CCAA, y no sólo a las constituidas conforme el art. 151 CE, sirviendo en consecuencia de canon de constitucionalidad; precisamente así lo recordó también en la STC 19/2011, de 3 de marzo, en que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, que reformó la ley electoral de Castilla La Mancha, aumentando en dos el número de sus parlamentarios.

Una idea que ya había sido señalada por el propio Tribunal en la interesante STC 225/1998, de 25 de noviembre, en donde apuntó que "ninguna duda existe, pues, sobre la utilización de artículo 152.1 CE como canon de

constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado"; discrepante en este punto se manifestó el Magistrado Cruz Villalón en su voto particular. En la línea de lo apuntado en este, a juicio de un sector de la doctrina dicha previsión sorprendía por su imperturbable seguridad jurídica, no en vano no se trataba de una cuestión nada pacífica hasta ese momento, latiendo tras la misma una equivocada visión del principio de homogeneidad y cercenándose con ella la libertad de configuración de lo que legítimamente debe disponer el legislador electoral de ciertas Comunidades Autónomas (Garrorena, 2009: 65 y ss).

Dicha sentencia abordó como es sabido el tema de las barreras electorales al hilo del caso canario; recordemos que su objetivo habitual es, en líneas generales, evitar la fragmentación de la Cámara y la atomización política, aunque también, en determinados ordenamientos, mas en supuestos muy puntuales, permitir la participación o integración de determinadas minorías en la cámara. El Tribunal señaló aquí que la exigencia de proporcionalidad es un "imperativo de tendencia" que lo haría sería orientar pero no prefigurar la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito. Una representación proporcional que como el propio Tribunal señaló mucho tiempo atrás "sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia" (STC 40/1981, de 18 de diciembre).

Correspondería a las Comunidades Autónomas, como materia electoral en exclusiva, aunque sin ánimo exhaustivo, el ámbito del marco territorial de elección, el número de escaños de la Asamblea, los criterios de distribución territorial y la fórmula electoral o procedimiento de conversión del resultado de la votación en representación política (Gavara: 2004:9 y ss).

Ahora bien, en palabras de Sánchez Navarro, algunas normativas autonómicas han consagrado grandes desigualdades en el valor del voto que han sido avaladas por el Tribunal Constitucional en los casos en que han sido impugnadas sobre la base de la imposible perfección de la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE y la legitimidad del recurso del legislador a la excepción territorial (Sánchez Navarro, 1998:126 y ss); se reconoce así, por tanto, un amplio margen de apreciación en el diseño del sistema electoral.

V. CASTILLA LA MANCHA EN SU LABERINTO

La magnitud y los criterios de distribución territorial han sido precisamente los que han sido objeto de estudio en las SSTC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, y que sumariamente abordaremos, partiendo del hecho cierto de que la magnitud es un elemento que puede terminar por adulterar la proporcionalidad; y que una magnitud reducida combinada con circunscripciones plurinominales puede determinar umbrales electorales prácticos muy elevados. Una mayor magnitud redunda lógicamente en una mayor proporcionalidad aunque la relación entre estas variables es curvilínea, pues a partir de cierto nivel el crecimiento de la circunscripción únicamente supone pequeños aumentos de proporcionalidad (Satrústegui, 1977:99). Estas cuestiones en ocasiones son recogidas y concretadas en sede estatutaria y en otras se difieren a la correspondiente ley electoral; la opción por una u otra vía determina la rigidez mayor o menor de sus contenidos. En el caso de la atribución de los escaños, las opciones varían desde una asignación concreta y predeterminada para cada circunscripción o el establecimiento (en el caso de las circunscripciones plurinominales) de un mínimo equivalente a todas ellas (en orden a concretar la representación de las diversas zonas del territorio) y un reparto posterior en función de criterios poblacionales.

Apuntado lo anterior, es preciso señalar que al hilo de la crisis económica de los últimos años en varias Comunidades Autónomas se planteó bajo el argumento de servir de medidas de austeridad y ahorro, la reducción del número de parlamentarios.

Esta cuestión se puso sobre la mesa en Asturias, Castilla La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Galicia, La Rioja y Valencia pero sólo la primera de ellas consiguió reformar de forma efectiva su normativa a estos efectos.

Estas medidas fueron criticadas al entender que respondían a móviles de otro tipo, especialmente a la aparición de nuevas formaciones políticas que parecían amenazar el bipartidismo y cuya entrada podría obstaculizarse y complicarse con la reducción de la magnitud de las circunscripciones. Recordemos las conocidas reflexiones de Rae sobre la combinaciones

entre sistemas proporcionales, circunscripciones elevada magnitud, multipartidismo y la posibilidad de gobiernos de coalición (Rae, 1977).

En las Islas Baleares se propuso, por ejemplo, reducir de cincuenta y nueve a cuarenta y uno el número de parlamentarios; en Galicia de setenta y cinco a sesenta y uno, en La Rioja de treinta y tres a veinticinco; en Valencia de noventa y nueve a setenta y nueve (en Galicia, La Rioja y Valencia llegaron a registrarse las iniciativas aunque finalmente no llegaron a aprobarse (Galicia –B.OP.G. de 15 de enero de 2014, nº 222; La Rioja –B.O.P.R. de 26 de septiembre de 2013 nº 67–; Valencia –B.O.C.V. nº 209, de 18 de septiembre de 2013); en el caso de Galicia la *Proposición de lei de reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, e do Regulamento do Parlamento de Galicia* presentada por el grupo parlamentario popular se encuentra todavía técnicamente "viva", aunque en la práctica se ha parado su tramitación por criterios políticos con el Informe en la Ponencia y sin debate en Comisión). En Extremadura la propuesta de reducción –de sesenta y cinco a cuarenta y cinco– se intentó incluir a través de una enmienda –rechazada por todos los grupos de la oposición– formulada a una proposición de ley. En Asturias la propuesta de reforma –para reducir de cuarenta y cinco a treinta y cinco diputados– provino no del Gobierno ni del Partido que lo sustentaba, sino de Foro Asturias tras las nueva convocatoria electoral de 2012.

En el caso de Castilla La Mancha, única comunidad en que se aprobó la reforma, la reducción podría calcularse respecto de las anteriores elecciones, de cuarenta y nueve a treinta y tres o respecto de la normativa entonces vigente pero todavía no aprobada, de cincuenta y tres a treinta y tres. Reducciones que oscilaban así en una amplia horquilla: de un dieciocho a un treinta y siete por ciento del total de los diputados –Asturias (22,22%), Castilla La Mancha (32,65 % o 37,73%), Extremadura (30,76 %), Islas Baleares (30,5 %), Galicia (18,66 %) La Rioja (24,24 %), Valencia (20,20%)–.

Analizando ya esta última debemos anotar que en las últimas elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015 (tras la reforma estatutaria y de la ley electoral de 2014 –Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo y Ley 4/2014, de 21 de julio–) han sido elegidos treinta y tres diputados; la cifra más baja en las nueve elecciones celebradas hasta la fecha: nueve diputados por Toledo, ocho por Ciudad Real, seis por Albacete, cinco por Cuenca y Guadalajara.

Un tercio más, cuarenta y cuatro diputados fueron los que se eligieron en las primeras elecciones de 1983: diez diputados por Toledo y Ciudad Real, nueve por Albacete, ocho por Cuenca y siete por Guadalajara.

Recordemos que el Estatuto establecía (para su posterior concreción en la ley electoral que todavía tardó un tiempo en ser aprobada) que las Cortes estarían compuestas de un mínimo de cuarenta diputados y un máximo de cincuenta. Mientras dicha electoral no resultó aprobada operó la Disposición Transitoria 1ª del Estatuto que había establecido dicha cifra y reparto. En aquellas elecciones el PSOE obtuvo la mayoría absoluta con veintitrés escaños, mientras que AP-PDP-UL obtuvieron veintiuno (B.O.C.A. nº 11, de 20 de mayo de 1983; entre los dos partidos obtuvieron el 88% de los votos y la totalidad de los escaños en liza).

Cuarenta y siete fueron los elegidos en las seis elecciones siguientes –1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007–, conforme el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, obteniendo en todas ellas mayoría absoluta el Partido Socialista. En tres de esas ocasiones, justamente las primeras, fueron tres los partidos representados en las Cortes[2], mientras que en las otras tres fueron sólo dos los partidos que obtuvieron representación[3]. Tomando como referencia los diferentes procesos electorales celebrados, y aplicando el índice de desproporcionalidad de Gallager, se ha señalado a Castilla La Mancha como una de las CCAA que ha diseñado su sistema electoral para favorecer la concentración del voto en los partidos mayoritarios (Blas, 2012).

2 1987: Partido Socialista, veinticinco escaños; Alianza Popular, dieciocho; Centro Democrático y Social, cuatro – 1991: Partido Socialista, veintisiete; Partido Popular, diecinueve; Izquierda Unida, uno – 1995: Partido Socialista, veinticuatro, Partido Popular, veintidós, Izquierda Unida, uno –D.O.C.M. nº 31, de 30 de junio de 1987; D.O.C.M. nº 46, de 14 de junio de 1991; D.O.C.M. nº 29, de 16 de junio de 1995–.

3 1999: Partido Socialista, veintiséis; Partido Popular, veintiuno – 2003: Partido Socialista, veintinueve; Partido Popular, dieciocho – 2007: Partido Socialista, veintiséis escaños; Partido Popular, veintiuno –D.O.C.M. nº 43, de 2 de julio de 1999; D.O.C.M. nº 87, de 13 de junio de 2003; D.O.C.M. nº 125, de 14 de junio de 2007; entre el PSOE y el PP se obtuvo la totalidad de los escaños parlamentarios con el 95,17%, 95,76% y 95,56% de los votos respectivamente–.

Si bien se estableció un mínimo de diputados por circunscripción en orden a asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (cinco por cada provincia) y un reparto de los veintidós restantes en función de criterios poblacionales, lo cierto es que a lo largo de todas estas elecciones la cifra permaneció invariable: Ciudad Real y Toledo, once diputados; Albacete, diez; Cuenca, ocho y Guadalajara, siete.

Debemos apuntar también que en 1997 se reformó el Estatuto para elevar la horquilla electoral. El mínimo de diputados, hasta ese momento de cuarenta, se fijó en cuarenta y siete, precisamente el número que se venía eligiendo desde 1987. El máximo, hasta ese momento de cincuenta, se elevó a cincuenta y nueve (Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio). Ahora bien, se estableció que en ningún caso el reparto futuro entre las circunscripciones haría que alguna de las provincias tuviera un número de diputados inferior al entonces existente y que, de hecho, como hemos visto, se siguió aplicando en las elecciones de 1999, 2003 y 2007 (Ciudad Real, once; Albacete, diez; Cuenca, ocho; Guadalajara, siete y Toledo, once). La reforma de la ley electoral del año siguiente (Ley 8/1998, de 19 de noviembre) se limitó a reproducir las previsiones estatutarias sin elevar el número de diputados.

Y, asimismo, hay que resaltar que fue planteada una cuestión de inconstitucionalidad al hilo de la convocatoria electoral de 2007 y el reparto de escaños entre las diferentes circunscripciones con relación a la diferencia poblacional entre ambas; Guadalajara, con más población y electores que Cuenca tenía un diputado menos, mientras que Toledo y Ciudad Real tenían el mismo número de escaños atribuidos pese a la importante diferencia en ese punto. La cuestión fue inadmitida a trámite (ATC 240/2008, de 22 de julio), aunque interesa destacar ahora una de las afirmaciones vertidas por el TC en dicho auto: "Del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños, por más que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaño puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución provincial".

Consecuencia de la reforma electoral de 2007 (Ley 12/2007, de 8 de noviembre), en la que luego entraremos, y que elevó el número de diputados en dos, fueron cuarenta y nueve los diputados elegidos en las elecciones de 2011 (Toledo, doce; Ciudad Real, once; Albacete, diez; Cuenca y Guadalajara, ocho); la mayoría absoluta en esta ocasión, veinticinco diputados, correspondió al Partido Popular, por veinticuatro del Partido Socialista (D.O.C.M. nº 113, de 13 de junio de 2011; en estas elecciones la agrupación casi total de los votos en torno a los dos principales partidos continuó como en anteriores convocatorias aunque con una leve reducción; así en estas, la suma de los votos obtenidos por ambos se concretó en un 93,06%). Nuevamente, por cuarta vez consecutiva, sólo dos partidos obtuvieron representación en la Asamblea.

De ahí se pasó, como hemos apuntado supra, a los treinta y tres elegidos en las elecciones de mayo de 2015, donde se pudo apreciar una importante bajada del bipartidismo, pero no del rédito electoral derivado de la reducción de la magnitud de las circunscripciones.

En esta ocasión aunque una tercera fuerza consiguió entrar en las Cortes (Partido Popular, dieciséis escaños; Partido Socialista, quince escaños; Podemos, dos escaños) el umbral efectivo se situó cerca del 9% de los sufragios y los dos partidos mayoritarios con un 73,60% de los votos obtuvieron alrededor del 94% de los escaños. Una reducción ciertamente significativa.

Es interesante apuntar el dato de que si no hubieran operado circunscripciones provinciales sino una sola circunscripción, otras dos fuerzas políticas, con un amplio respaldo ciudadano, hubieran entrado en las Cortes. En este caso el reparto de escaños hubiera quedado de la siguiente forma: Partido Popular y Partido Socialista, trece escaños, Podemos y Ciudadanos, tres escaños y Ganemos-LV-IV, un escaño. Las fuerzas representadas en las Cortes hubieran supuesto así más del 97% de los votos emitidos, frente al 73% antes apuntado; sin duda una gran diferencia que nos pone de manifiesto la existencia de una proporcionalidad bastante limitada.

De mucho interés también es anotar que sin la reforma electoral de 2014, y con los escaños atribuidos por la ley electoral de 2012 que nunca llegaron a aplicarse, los resultados electorales de mayo de 2015 hubieran podido

ser bastante diferentes, ya que el Partido Popular con el eventual apoyo de investidura de Ciudadanos hubiera obtenido la mayoría absoluta necesaria para la obtención de confianza en primera votación; los resultados en este caso hubieran sido: Partido Popular, veintidós escaños, Partido Socialista, veintiuno, Podemos, y Ciudadanos, cinco respectivamente.

Si por el contrario el número de diputados hubiera sido el correspondiente a la reforma de 2007, en la que ahora entraremos, y que había sido de aplicación en las últimas elecciones, el resultado de las elecciones de 2015 hubiera sido en la práctica similar, ya que el Partido Socialista, pese a no ser el más votado en el conjunto de la Comunidad hubiera obtenido un escaño más que el Partido Popular (veintiuno aquél por veinte este) mientras que Podemos y Ciudadanos hubieran empatado a cuatro escaños. La diferencia aquí la hubiéramos encontrado precisamente en la única circunscripción impar conforme dicha normativa, Ciudad Real, ya que allí con once escaños en liza, el Partido Socialista hubiera obtenido cinco por cuatro del Partido Popular, mientras que Ciudadanos y Podemos hubieran obtenido uno cada uno. En el resto de circunscripciones, en las que el Partido Popular fue la fuerza más votada, hubiera empatado a actas con el Partido Socialista (los escaños de Podemos y Ciudadanos, aparte del correspondiente a Ciudad Real, se hubieran obtenido en todas las circunscripciones salvo en Cuenca).

VI. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Al comienzo de la VII Legislatura (2007-2011) se reformó la Ley electoral de Castilla La Mancha en virtud de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, para aumentar en dos el número de diputados que componen las Cortes de dicha Comunidad.

Hasta ese momento se encontraban formadas por cuarenta y siete diputados, de los cuales, como ya hemos apuntado, once se elegían en Toledo y Ciudad Real, diez en Albacete, ocho en Cuenca y siete en Guadalajara.

La reforma aprobada quiso justificarse, dentro de un criterio de austeridad tal y como se apuntó en la exposición de motivos, sobre la base del

incremento poblacional de la provincia que tenía menor número de escaños asignado, ya que con el incremento de los últimos años tenía mayor número de habitantes y electores que otra provincia, Cuenca, que tenía hasta entonces un escaño más en la concreta asignación. También, en el hecho de que las dos provincias que tenían asignado un mismo número de escaños diferían de forma significativa en población; alrededor de cien mil habitantes más Toledo que Ciudad Real.

Corregir por tanto cuestiones de *malapportionnment* o prorrateo desviado sucedidas sobrevenidamente.

La reforma incrementó así a cuarenta y nueve el número total de diputados que conformaban las Cortes, asignando los dos adicionales a las provincias de Toledo y Guadalajara.

Se trató de una reforma polémica, aprobada sin el consenso de la oposición (que de hecho se ausentó de la votación parlamentaria), que dejaba con un número par a todas las provincias (Toledo, doce, Ciudad Real, diez, Albacete y Guadalajara, ocho, respectivamente) salvo a una (Ciudad Real, once).

Una reforma que había tratado de aprobarse en la legislatura inmediatamente anterior pero que, ante la falta de consenso –que tampoco se conseguiría después– prefirió diferirse, cuestión que curiosamente tuvo detallado reflejo en la exposición de motivos de la ley: "Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para modificar la Ley Electoral, el Decreto de convocatoria se ajustó al tenor literal de la ley, para evitar que la celebración de las elecciones tuviera lugar en un clima marcado por acusaciones sobre la interferencia de la modificación de la ley en el proceso electoral; pero el Presidente de la Junta comprometió su palabra, para el caso de ser reelegido, de proceder a una inmediata modificación de la Ley Electoral, compromiso que reiteró en el discurso de investidura".

El problema principal de la reforma, a juicio de los detractores de la reforma, se situaba precisamente en este punto (paridad o no de la magnitud de la circunscripción) pues parecía previsible que en una sociedad tan polarizada alrededor de dos fuerzas mayoritarias que habitualmente eran las

únicas representadas en la asamblea, el eventual empate se dirimiera en la circunscripción de magnitud impar donde presumiblemente el partido en el gobierno tendría mejores resultados.

En realidad, los resultados de las primeras elecciones en que se aplicó esta reforma, mayo de 2011, fueron diferentes a los augurados por la oposición (el Partido Popular obtuvo veinticinco escaños por veinticuatro del Partido Socialista; la primera vez, después de ocho procesos electorales, en que el Partido Socialista no obtenía la mayoría absoluta de los escaños en liza –elecciones de 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2008 y 2011–), aunque lo cierto es que *a priori* esta resultaba una opción bastante factible y de hecho, como veremos luego, con un mínimo de cambio de votos en una de las provincias, Guadalajara, así habría ocurrido.

Con independencia del resultado finalmente acontecido en dichas elecciones, esta ley fue objeto de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional apenas dos meses antes de la convocatoria electoral (STC 19/2011, de 3 de marzo), en una sentencia que desestimó el recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional verterá una interesante reflexión sobre el principio de igualdad de voto que parece oportuno recordar: "el principio de igualdad en el sufragio o, en otras palabras, la garantía de un sufragio igual, superada la etapa de una concepción formal, se viene entendiendo en el constitucionalismo contemporáneo como una exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio". Aunque lógicamente "no opera de la misma manera en los sistemas electorales mayoritarios que en los proporcionales, basta con señalar, en lo que ahora interesa, que supone en estos últimos, además de un idéntico valor numérico del voto, que todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar en la asignación de escaños y, por tanto, en la conformación del órgano representativo".

Aunque ello debe modularse en tanto que el legislador está sometido en esta materia a otros mandatos constitucionales y estatutarios que lo condicionan, así, "la exigencia constitucional y estatutaria de

la proporcionalidad del sistema electoral, que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial. Otro de esos mandatos, que a su vez opera como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, es el de asegurar también la representación de las diversas zonas del territorio de la región", aunque evidentemente "tal atemperación o afectación encuentran, a la vez, sus límites en el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que se derive una discriminación constitucionalmente intolerable".

Como apuntó el propio Tribunal Constitucional, las cifras de distribución escaño/habitantes entre las diferentes provincias mostraban con claridad la desigualdad de voto de los ciudadanos de dicha Comunidad y el mayor voto en los territorios menos poblados (entre la más poblada y las dos menos pobladas la proporción era prácticamente de uno a dos –de mayor a menor: Toledo (51.301), Ciudad Real (46.078), Albacete (38.765), Guadalajara (26.688) y Cuenca (26.077)–) aunque ello no llevaría a configurarlo a su parecer como una discriminación constitucionalmente proscrita, al no estar desprovista de una justificación que pudiera considerarse objetiva y razonable y al no ser su magnitud notoriamente excesiva.

Al hilo de ello, cabe apuntar que si bien son muchas las posibles categorizaciones respecto de la magnitud, resulta habitual considerar como circunscripción pequeña aquella que no supera los cinco escaños, mediana la que llegaría hasta los diez escaños, apuntándose respecto de nuestro concreto sistema, la cifra de siete escaños como determinante a la hora de permitir la aparición de un tercer partido en el reparto, señalando que esa es la verdadera cifra que actúa moldeando de una u otra forma la representación, (Fraile, 1997: 497 y ss)– y grande la que superaría dicha cifra (F. Fernández Segado (1997) diferencia, por su parte, entre circunscripciones, de magnitud baja –dos a cinco escaños–, medio/baja –seis a diez–, medio/alta –once a veinte– o alta –más de veinte–; por lo que hace referencia a las circunscripciones de tamaño medio/baja el autor apunta que su combinación con la fórmula D´Hont termina por hacerlo funcionar como un sistema mayoritario).

De forma más crítica respecto de la proporcionalidad de las dos primeras sería aquella caracterización que nos habla de mayoritarias, intermedias o proporcionales, siendo estas las que superan los diez escaños –Nohlen califica las elecciones en las que se elijan cinco o menos escaños como mayoritarias y no proporcionales (Nohlen, 1988). Con ese planteamiento, y antes de la reforma de 2014 en la que luego entraremos, dos de las cinco provincias que componen la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se configuraban como circunscripciones grandes o proporcionales. Así lo hacían Ciudad Real y Toledo, pues hasta 2015 aquella tuvo siempre once escaños –salvo 1983 donde se eligieron diez diputados–, mientras que ésta tuvo siempre once salvo 1983 con diez y 2011 con doce. Otra provincia, Albacete, se encontraría en la frontera de pasar de circunscripción mediana a grande; diez en todas las elecciones hasta 2015, salvo 1983 con nueve. Y las otras dos se considerarían circunscripción mediana, aunque de tamaño elevado en dicha configuración; Cuenca con una cifra de ocho escaños siempre inalterada y Guadalajara, con siete escaños, salvo 2011 con ocho.

Cifras que, sin duda, respetan unas mínimas exigencias de esa proporcionalidad buscada, no en vano si comparamos estas cifras con la representación al Congreso de los Diputados podemos comprobar que de las cincuenta circunscripciones, o cincuenta y dos si incorporamos Ceuta y Melilla, el sesenta por ciento de las mismas serían circunscripciones pequeñas o mayoritarias (apenas siete circunscripciones serían grandes o proporcionales, esto es iguales o superiores a diez escaños).

O que, a mayor abundamiento, la configuración de estas cinco provincias a que estamos haciendo mención tienen una menor magnitud incluso en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados. En las últimas elecciones generales se osciló así entre los seis diputados elegidos en Toledo y los tres elegidos en Cuenca y Guadalajara; ello para un total de veintiún diputados de los trescientos cincuenta de que se compone el Congreso de los Diputados. Aunque es un tema en el que no entraremos debemos destacar que muchas han sido las voces que durante este tiempo han abogado por elevar el número de diputados hasta el máximo permitido constitucionalmente; voces que se han incrementado a lo largo del tiempo a la vista del propio desarrollo poblacional que ha crecido casi

en un treinta por ciento (la cifra global de representantes a elegir ya fue discutida cuando se estableció sobre la base de realizar un comparativa con los países de nuestro entorno más cercano. Cuatro décadas después, acentuando esa limitada proporción, se ha pasado de una población de alrededor de 36.000 de habitantes a 47.000 millones de habitantes, esto es, alrededor de un 30% de incremento –a 1 de enero de 2014 –Fuente: INE– la cifra oficial de población era de 46.771.341 personas–; cabe destacar también que las principales diferencias de representación entre las circunscripciones se presentan entre Madrid –con un coeficiente de representación de 0,74 y 173.762 habitantes por diputado– y Soria –con un coeficiente de representación de 2,71 y 46.796 por diputado– y que las provincias de población superior a 775.000 habitantes aproximadamente están infrarrepresentadas, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, febrero de 2009).

La desconfianza actual hacia lo político y los políticos no parece que permita retomar este tema a plazo corto, más bien por el contrario hasta es contemplado con cierta complacencia ciudadana el camino contrario.

No obstante ello, lo cierto es que no hubiera resultado descabellado haber pensado en una ampliación todavía mayor del número de escaños que la operada por la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, dentro de la horquilla habilitada estatutariamente, como así había propuesto un sector de la doctrina.

Vidal Marín, por ejemplo, en un muy detallado trabajo sobre los sistemas electorales autonómicos, en el que abordó de forma particular el caso castellano manchego, abogaba de forma previa a la reforma por una ampliación a cincuenta y siete diputados, lo que hubiera aumentado sensiblemente el tamaño medio circunscripcional medio. En su estudio apostaba también por un cambio en la configuración de la traducción de votos en escaños apuntando la posibilidad de un doble nivel circunscripcional, provincia y Comunidad Autónoma, y combinando las fórmulas D´Hondt y Droop en orden a buscar un equilibro entre justicia y eficacia del sistema (Vidal Marín, 2006 y 2011).

VII. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO Y DE LA LEY ELECTORAL DE 2014

Es una obviedad señalar que el número de escaños a repartir en una circunscripción condiciona la concentración o no de opciones políticas representadas en la Cámara, atenuando y reduciendo la proporcionalidad de un sistema.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha estableció, tras su reforma de 2014 (Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo), aprobada en plena crisis, que sus Cortes estarán constituidas por un mínimo de veinticinco Diputados y un máximo de treinta y cinco. Una reducción sustancial a la anterior horquilla contemplada estatutariamente (cuarenta y siete – cincuenta y nueve).

Esa horquilla se concretó, como es bien sabido, con la reforma de la Ley Electoral aprobada pocos meses después (Ley 4/2014, de 21 de julio), fijando la cifra de diputados a elegir en treinta y tres.

Poco menos de la mitad de esos treinta y tres escaños (un total de quince) se atribuyeron de forma global a las cinco provincias que integran el territorio de Castilla-La Mancha, correspondiendo una misma cifra de tres a cada una de ellas; así, un cuarenta y cinco por ciento de los escaños atribuidos en orden a representar las diversas zonas del territorio.

Una cifra mínima, que se complementó con los diputados que pudieran corresponder en proporción a la población (un porcentaje más bajo por criterios territoriales lo encontramos en el Congreso de los Diputados donde se establece un mínimo de dos diputados por provincia y una corrección por población; de esta forma, de los trescientos cincuenta diputados que se eligen, ciento dos diputados se hacen en función de criterios territoriales (un tercio del total) –art. 162 LOREG–); el número concreto se fijará en el correspondiente decreto de convocatoria.

Se establece así que el resto de escaños a atribuir, dieciocho en total, se atribuirán por criterios poblacionales. De esta forma, la población total de las cinco provincias se dividirá por esa cifra, dieciocho, obteniéndose

una cuota de reparto que servirá para atribuir a cada provincia tantos diputados como números enteros resulten de la división de la población de la provincia por la cuota obtenida. Resulta evidente que tras esa operación quedarán alguno o algunos escaños sin atribuir que se asignarán a las provincias que tengan fracciones decimales mayores. Ese es un tema fundamental y es parte de la clave de lo que aquí estamos hablando. La representación proporcional que la Constitución señala para las asambleas legislativas autonómicas, de la que hemos hablado antes, se combina con el hecho de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. Hay que combinar ambos factores, aunque eso siempre tiene una consecuencia que se vincula al valor del voto. Es una reflexión que se pone de manifiesto cuando se estudia cuanto "cuesta" un escaño. ¿Cuántos votos son necesarios? A nivel nacional lo vemos claro. No es lo mismo conseguir un diputado en un lugar que en otro. Por ejemplo, en Ceuta o Melilla, se elige un diputado; allí con veinte mil votos y a veces menos se consigue el escaño en liza. Por su parte, en el caso de Castilla La Mancha hubo partidos con cerca de cien mil votos que no obtuvieron representación ninguna (Ciudadanos obtuvo 95.230 votos y cerca del nueve por ciento de los sufragios, *DOCLM*, nº 115, 2015). En todo caso no podemos olvidar que siempre tenemos que comparar circunscripciones.

El número de parlamentarios autonómicos vino a reducirse por tanto de forma considerable; recordemos que en las elecciones autonómicas inmediatamente previas a la reforma del Estatuto y la Ley electoral habían sido elegidos cuarenta y nueve diputados.

La reforma reducía así en casi un tercio el número de diputado (dieciséis menos en total) de los elegidos en los anteriores comicios.

Aunque, en realidad, la reducción era en la práctica mayor, puesto que el cálculo debería hacerse respecto del número de cincuenta y tres, no en vano las previsiones de la Ley electoral en ese momento vigente, aunque todavía no aplicada en ese extremo, había fijado en dicho número los parlamentarios a elegir tras la reforma de 2012 (Ley 4/2012, de 17 de mayo).

Una reforma propuesta desde el propio gobierno que luego apostó por una reducción drástica, y apoyada únicamente por el partido que lo sustenta.

Vemos así que la reforma de 2014 supuso una reducción todavía mucho más amplia en consecuencia; nos enfrentamos, por tanto, ante una reforma electoral que redujo casi en un cuarenta por ciento (cincuenta y tres diputados hasta la reforma de la Ley electoral de 2014 –37,73% de reducción–) la cifra existente; y que, como bien destacada Aranda, refuerza de forma ostensible los elementos mayoritarios del sistema frente a los proporcionales –casi la mitad de los diputados están asignados por razón del territorio, la fórmula electoral para transformar los votos en escaños sigue siendo la ley D'hont que también cuenta con un correctivo mayoritario.. (Aranda, 2015: 121 y ss).

Una reforma de la Ley electoral que fue la segunda en la legislatura, la primera para ampliar (incrementando en cuatro diputados la composición de la Asamblea), la segunda para reducir.

Si nos retrotraemos a esos primeros momentos de la legislatura, la Ley 4/2012, de 17 de mayo fijo en cincuenta y tres el número de diputados a elegir, estableciéndolo, como era lo habitual hasta ese momento de forma fija. Así, atribuyó un número a cada provincia por criterios poblacionales, sin hacerlo depender del concreto momento de la convocatoria electoral: Toledo –trece–, Ciudad Real –doce–, Albacete –diez–, Cuenca y Guadalajara –nueve, cada una–.

Cincuenta y tres diputados, cifra equilistante del máximo (cincuenta y nueve) y mínimo (cuarenta y siete) establecidos en ese momento en las previsiones estatutarias.

Las justificaciones apuntadas para el inicial aumento fueron varias. La principal fue el incremento de la población en la Comunidad Autónoma –superior a la media nacional (7% frente a un 4,4%), sin dejar de hacer mención en la exposición de motivos y, de forma previa, durante los debates parlamentarios, a la situación de crisis existente, ya que se apuntaba que la modificación se realizaba "manteniendo un criterio de austeridad" mas con "un número de diputados suficiente para cumplir los criterios de proporcionalidad y territorialidad". La exposición de motivos se refería así a las previsiones constitucionales contempladas constitucionalmente.

Un aumento que se trataba de justificar asimismo con referencias a otros parlamentos autonómicos de Comunidades con población más o menos similar y con mayor número de diputados. Así, se citaba de forma expresa a Castilla y León (en este caso concreto hay que señalar que entre una y otra Comunidad habría una diferencia de unos cuatrocientos mil habitantes y un número bastante superior de provincias –nueve provincias frente a cinco– con lo que la comparación resulta un poco más compleja) o País Vasco, con ochenta y cuatro y setenta y cinco diputados, respectivamente. No se hizo referencia, aunque tendría una población similar, a las Islas Canarias, que también tendría una cifra mucho más elevada (sesenta diputados). Y sí se hacía por el contrario mención expresa a una Comunidad con mucha menor población, prácticamente la mitad, Extremadura, que tendría un número elevado de parlamentarios, sesenta y cinco.

Más junto al criterio netamente poblacional del incremento producido, se resaltaba también el dato de la sobre representación existente de determinadas provincias, señalándose que hasta el momento resultaba posible que un partido político obtuviera un mayor número de votos que otro partido pero un menos número diputados inferior.

La exposición de motivos de la Ley hablaba así de posibles situaciones anómalas (obtención de mayoría en Cortes con menor número de diputados de otro partido) e injustas, que trataría de evitar la reforma, procurando una ley electoral "más democrática, más justa y que asegure un marco estable que permita al partido político o candidatura que obtenga la confianza mayoritaria de los electores, obtener asimismo el mayor número de escaños".

Lo cierto es que este hecho (a diferencia de otras Comunidades en que así ha sucedido) no había acontecido en ninguna de las ocho elecciones celebradas, aunque sí que había estado cerca de ello precisamente en las que supusieron el cambio de color en el Gobierno por primera vez desde las primeras elecciones autonómicas. En otras CCAA podemos destacar aquí lo sucedido en las elecciones autonómicas de 1999 y 2003 donde en las elecciones al Parlament de Cataluña el PSC (debido a la sobrerepresentación de las provincias menos pobladas) obtuvo una cifra sensiblemente superior de votos que CiU pero un menor número de escaños (1999: PSC, cinco mil votos más que CiU pero cuatro diputados menos; 2003, ocho mil votos más que

CiU y también cuatro diputados menos). En el primero de los casos, 1999, ello permitió que a la Generalitat accediera el candidato de CiU J. Pujol y no P. Maragall líder del partido que había obtenido la victoria en número de votos. En las elecciones de 2003 el pacto con otras fuerzas posibilitó el acceso de P. Maragall a la presidencia de la Generalitat.

De esta manera, en las elecciones de 2011 que permitieron el acceso al Gobierno del Partido Popular, este partido obtuvo con más de cincuenta y cinco mil votos de diferencia respecto del Partido Socialista obtuvo veinticinco escaños por veinticuatro de aquel.

Una distancia exigua (un solo diputado) que hubiera podido darse la vuelta (la atribución al partido Socialista de un escaño de los atribuidos al Partido Popular en cualquiera de las provincias quitaría la mayoría absoluta a un partido dándosela al otro) con muy poco.

Con esos resultados, simplemente con que el Partido Socialista hubiera obtenido poco más de dos mil votos adicionales en la provincia de Guadalajara (o que algunos de los votantes hubieran cambiado su voto) le hubiera hecho perder al Partido Popular su quinto escaño (el Partido Popular había obtenido cinco escaños en Guadalajara por tres del Partido Socialista; el último escaño lo obtuvo con 12.846,4 –el resultado de dividir el resultado total, 64.232 entre cinco–; para haber arrebatado ese último escaño el Partido Socialista hubiera precisado 51.386 votos –2.375 más de los obtenidos, que fueron 49.011– ya que con ellos su cuarto divisor hubiera sido 12.846,5 superior por tanto al quinto divisor del PP), produciéndose un empate a cuatro en la provincia y un cambio de mayoría absoluta, veinticinco el Partido Socialista, veinticuatro el Partido Popular.

En las elecciones de 2015 (Decreto 15/2015, de 30 de marzo) se asignaron nueve escaños a Toledo, como provincia más poblada, ocho a Ciudad Real, seis a Albacete y cinco a Cuenca y a Guadalajara, respectivamente

Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara perdieron así cada una tres parlamentarios respecto de las elecciones de 2011, mientras que Albacete, la más damnificada con la reforma, llegaría a perder cuatro, esto es, un cuarenta por ciento del total.

Nos encontramos ante cifras o magnitudes muy alejadas de las que podemos ver en otras Comunidades en estas mismas elecciones, tanto en las uniprovinciales como en las multiprovinciales. O de las que hemos podido ver en elecciones recientes, como las de Andalucía, o en las de las otras tres Comunidades que no celebran elecciones en este momento, Cataluña, Galicia y País Vasco.

Así, podemos ver una magnitud superior en la práctica totalidad de las circunscripciones en las elecciones autonómicas (los datos corresponden a mayo de 2015 para las CCAA que realizan elecciones autonómicas de forma conjunta mientras que para Andalucía los datos son de las elecciones de marzo de 2015, en Cataluña de septiembre de 2015, en Galicia y en País Vasco (aunque aquí hay que tener presente que la cifra no es en ningún momento alterada pues siempre son veinticinco los representantes elegidos por circunscripción) de octubre de 2012): Madrid (ciento veintinueve); Barcelona (ochenta y cinco); Navarra (cincuenta); Murcia (cuarenta y cinco) –los pactos de investidura derivados de las elecciones de mayo de 2015, en las que el Partido Popular se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, propiciaron que se procediera a la reforma de la ley electoral, Ley 14/2015, de 28 de julio, eliminando las cinco circunscripciones hasta entonces existentes a la par que rebajándose el umbral electoral de un 5% a un 3%; hasta dicha reforma las circunscripciones oscilaban entre dos y veintiún diputados–; Valencia (cuarenta); Badajoz (treinta y seis); Alicante, Cantabria y Zaragoza (treinta y cinco), Asturias Central (treinta y cuatro); La Rioja y Mallorca (treinta y tres); Cáceres (veintinueve); Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (veinticinco); A Coruña y Castellón (veinticuatro); Pontevedra (veintiuno); Huesca, Sevilla y Tarragona (dieciocho); Girona y Málaga (diecisiete); Cádiz, Gran Canaria, Lleida, Lugo, Orense, Tenerife y Valladolid (quince); León y Teruel (catorce); Granada y Menorca (trece); Almería, Córdoba e Ibiza (doce); Burgos, Huelva, Jaén y Salamanca (once).

Una magnitud inferior sólo a encontramos en tres pequeñas circunscripciones (nada que ver con el tamaño de las provincias castellano manchegas): La Gomera, El Hierro (tres) y Formentera (uno).

Y una magnitud similar sólo la podemos contemplar en diez circunscripciones también de población mucho más pequeña que las apuntadas

provincias: La Palma y Lanzarote (ocho); Ávila, Fuerteventura; Palencia, Segovia y Zamora (siete); Asturias Occidental (seis); Asturias Oriental (cinco) y Soria (cinco).

En los casos de magnitud similar, por citar algún ejemplo que nos permita ver la disparidad entre la población y el número de escaños, podemos constatar que La Palma tiene el mismo número de escaños (ocho) que Ciudad Real, aunque la población es muy inferior, en una proporción de seis a uno: 85.000 habitantes frente a 530.000. Y, por su parte, si bien Toledo tiene un escaño más que La Palma, su población asciende a 707.000 personas; esto es, nos encontramos aquí una proporción de ocho a uno.

O por citar alguno de los de magnitud inferior (aunque similar con las dos más pequeñas de esta Comunidad), La Gomera, con apenas 21.000 habitantes tiene cuatro escaños, casi los mismos que Cuenca y Guadalajara (219.000 habitantes esta, 256.000 aquella..). Una proporción de diez a uno.

Por poner otro ejemplo de una circunscripción no insular (ya que en esos casos hay otros elementos a valorar) Segovia con 164.00 habitantes tiene siete escaños mientras que Albacete con más de 400.000 sólo seis.

Y por apuntar alguno de los de magnitud superior, Cáceres, con una población similar –apenas un poco superior– a la de Albacete elige veintinueve escaños por cinco de Albacete; como vemos, una proporción de seis a uno en el número de escaños.

Cabría apuntar a mayor abundamiento también que con la reforma esta Comunidad se sitúa con una elevadísima relación elector/escaño que es el doble o casi el doble de las comunidades que tienen un similar nivel de población (Canarias y País Vasco, con una población similar, tienen una relación elector/escaño de 35.080,25 y 29.186,46, respectivamente, por una relación de 62.988,21 en el caso de Castilla La Mancha –cálculos realizados sobre la base de los datos publicados por el INE en el primer semestre de 2015–).

Podríamos seguir con los ejemplos aunque no parece necesario, pues las cifras hablan por sí solas.

Resulta evidente que la proporcionalidad del sistema electoral de esta Comunidad se ha visto reducido muy sensiblemente con la reforma electoral que ahora se concreta en el Decreto comentado.

Magnitudes tan pequeñas pueden terminar por generar una desproporcionalidad, esto es, una "desviación existente entre el porcentaje de escaños y el de votos de los partidos"; un concepto sencillo mas, no obstante, de difícil medición (LIjphart, 1995:103 y ss).

El Tribunal Constitucional lo que configurará en este punto será un mandato de alcance negativo.

Recordemos que en el recurso de inconstitucionalidad que da lugar a la STC 15/2015, de 5 de febrero, se planteaba la posible afección por la reforma del principio constitucional del pluralismo político, el sistema de representación proporcional, el derecho a un acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, la interdicción constitucional de la arbitrariedad y la garantía de la autonomía política de la Comunidad.

El núcleo principal de reflexión del Tribunal se centrará en la cuestión del respeto o no de la representación proporcional que integran los tres primeros elementos objeto de recurso. Lo hace respecto de las previsiones del art. 152.1 CE, mas no respecto de las del art. 68.3 CE, también alegado en el recurso, al ser sólo de aplicación a las elecciones al Congreso de los Diputados. Comienza por recordar el tribunal su doctrina de que la exigencia de proporcionalidad del referido art. 152.1 CE afecta no sólo a las asambleas de las Comunidades constituidas al amparo del art. 151 sino a todas las Comunidades. Al igual que ya hiciera el Tribunal en la STC 197/2014, de 4 de diciembre señalará de igual forma que la Guía de Buenas Prácticas Electorales de la Comisión de Venecia, alegada por los recurrentes, no es directriz que puedan constituirse en pauta de su enjuiciamiento.

El Tribunal partirá de la admisión de la evidencia de que cualquier reducción del número de representantes a elegir no favorece sino que perjudica la mayor proporcionalidad del sistema, aunque añadiendo que no es el único factor puesto que también debe barajarse en la ecuación de

proporcionalidad el número de candidaturas presentadas o el grado de concentración o dispersión del sufragio de los electores.

Destacará el Tribunal el carácter preventivo o cautelar del recurso amparándose en eventuales resultados electorales venideros, descartando que la reducción configure una barrera electoral tal y como el propio Tribunal la ha venido caracterizando.

Apunta a mayor abundamiento que "el grado, incierto hoy, en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultas de lo dispuesto en esta Ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional".

Y que las exigencias constitucionales relativas a la proporcionalidad "han de ser vistas como imperativos de tendencia que orientan, pero no conforman, la libertad de configuración del legislador (ATC 240/2008, de 22 de julio, FJ 2), cuyo insuprimible y amplio margen de autodeterminación no ha de quedar comprometido en pos de la consecución de un apenas concebible sistema "puro" de representación proporcional (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5)".

También, que "las reglas constitucionales referidas a la proporcionalidad no pueden interpretarse como imperativos de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como mandatos al legislador para establecer una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. Mandatos de alcance negativo, precisamos en aquella Sentencia, que se cifran, por lo pronto, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección; esto conlleva la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños". O de evitación de barreras electorales o cláusulas de exclusión que por su entidad "llegasen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas" (es interesante apuntar que tras las últimas elecciones autonómicas el Tribunal constitucional estimó el recurso de amparo electoral interpuesto por la coalición Ganemos-IU-Los verdes, con relación a la consideración como nulos de un amplio número de votos –más de siete mil– por problemas con

las tintadas de las papeletas –STC 159/2015, de 14 de julio–; esta coalición estaba a unos ochocientos votos de superar la barrera en la provincia de Badajoz –cosa finalmente no acontecida tras el nuevo recuento derivado de la sentencia reseñada– lo que le hubiera permitido obtener dos escaños en perjuicio del PSOE y Podemos, que hubieran perdido un escaño cada uno), cuestión ya abordada en otras sentencias anteriores del propio Tribunal (especial mención precisa la STC 225/1998, de 25 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la reforma del EA Canarias, que reformó el umbral electoral en esta Comunidad).

También desestimará la alegada interdicción de la arbitrariedad, destacando que en el recurso no se aportan indicios del hipotético alcance discriminatorio de la Ley impugnada, ni específicamente del número de diputados establecido (dentro de la horquilla estatutaria) respecto del que el Tribunal entiende que tampoco cabe tachar de ajeno a toda explicación racional. O la cuestión relativa a la afección de la autonomía política de la propia Comunidad al afectar presuntamente dicha reducción a la "capacidad de hacer leyes como producto de la participación y el debate plural, cuestión que desecha también el Tribunal.

Aunque compartiendo el sentido general de la sentencia, Garrote de Marcos se manifiesta crítica con la misma al entender que se ha perdido una magnífica oportunidad para remozar la doctrina legal de la proporcionalidad y para haber podido definir con la misma el derecho de al sufragio igual con mayores garantías; y lo hace abundando en la idea lo sorprendente que le resulta que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones que no son sustancialmente diversas (Garrote, 2015:279 y ss).

VIII. CONCLUSIONES

No resulta extraño que las leyes electorales autonómicas tengan que ser aprobadas o reformadas por mayorías cualificadas; así, desde mayorías absolutas a exigencias superiores, bien de tres quintos, pero incluso de dos tercios. La todavía inexistente ley electoral catalana precisaría por ejemplo la más elevada de esas mayorías, dos tercios de los diputados del Parlament (también se exige esta mayoría en las Comunidades de Baleares, Canarias,

La Rioja y Valencia); hercúlea tarea que ni siquiera llegó, pese a lo que parecía en un primer momento, con la convocatoria de las elecciones de septiembre de 2015. En palabras de Oliver, tras estas previsiones estatutarias se esconde un mensaje implícito que se dirige a los legisladores de tratar de buscar el acuerdo y la convergencia en la regulación de sus respectivos sistemas electorales (Oliver, 2011:72 y ss).

Cuando se aborda la cuestión de una hipotética reforma electoral, como bien apunta Nohlen, son dos los tópicos básicos en los que dichas reflexiones se encuadran.

Así, por un lado, en la relación entre votos y escaños, y por otro, en el mayor o menor grado de proporcionalidad entre las preferencias del electorado y la composición de la cámara (Nohlen, 1977:605 y ss).

Ahora bien, hay que tener presente que las leyes electorales contribuyen a la creación de mayorías parlamentarias y estas han de aprobar las reformas electorales, mas "nadie tira piedras contra su propio tejado, o contra el instrumento normativo que le ha facilitado, o no le ha impedido, ser mayoría" (Fernández Miranda, 1997:524).

Lo evidente, en todo caso, es que un principio básico del sistema electoral es la interdicción de reformas sorpresivas, cuyo auténtico objeto, aunque tienda a esconderse, sea la búsqueda de ventajas políticas (Oliver, 2008:31 y ss); en todo caso, son más habituales que las llamadas reformas como intercambio o las reformas que buscan las ventajas del plazo largo (Montero, 2009:448-451).

Y no hay que dejar de lado tampoco la conexión de estas cuestión con el denominado "voto útil" ya que la propia estructuración del sistema electoral puede condicionar severamente la apelación al mismo.

La constatación de que un elevado número de sufragios quedan sin representación por el tamaño de las circunscripciones (esencialmente), unido a la propia fórmula electoral elegida, lleva a que desde los principales partidos que polarizan las opciones traten de atraer bajo su manta los

votos periféricos. Una cuestión que en otros países se atenúa por ejemplo con la posibilidad de una doble vuelta o con sistemas de voto preferencial.

Karl Loewenstein señaló que la idea del pueblo como detentador soberano del poder sólo es una estéril y equívoca hipótesis en el caso de que las técnicas electorales no están establecidas de forma que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores; es por ello que el sistema y las leyes electorales deben estar revestidas de imparcialidad y objetividad respecto de todos los candidatos (Loewenstein, 1976:334).

Y este es sin duda un tema capital al abordar la reforma que comentamos en estas notas, en que se aborda la proporcionalidad aplicada a la representación política y su conexión con la legitimidad del sistema electoral, pues si bien todos los sistemas electorales llevan aparejadas distorsiones en la conversión de votos en escaños (Rae, 1971), quizá, como destaca Aranda, a donde debe llevarnos en última instancia todo este debate de ingeniería electoral es a reflexionar sobre las posibilidades de que los Parlamentos acerquen la política a los ciudadanos y les hagan más partícipes de las decisiones que en ellos se toman (Aranda, 2015:161). En un ámbito diferenciado resulta interesante la experiencia del proceso de elección, en septiembre de 2015, de una parte de los vocales vecinos del Ayuntamiento de Madrid (sobre esta figura vid. Tit. IV del Reglamento Orgánico de los Distritos de diciembre de 2004) tras las elecciones municipales de mayo de ese año; un elemento que nos muestra las posibilidades de una mayor integración de los representantes y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

— Aranda Álvarez, E. (2015): "La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las CCAA", *Revista de Derecho Político*, 92.

— Arnaldo Alcubilla, E. (2009): "El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas", *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora,* Gálvez Muñoz, L., (Dir), Madrid: CEPC.

— Biglino Campos, P. (2012): "El sistema electoral español. Un análisis de sus logros y deficiencias después de las recientes elecciones nacionales", *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias,* Delgado-Iribarren García-Campero, M., Ripollés Serrano, M.R., Biglino Campos, P., Zaragoza: FGA.

— Biglino Campos, P. (2009): "La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico", *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora,* Gálvez Muñoz, L., (Dir), Madrid: CEPC.

— Blas, A. (2012): *Modelos de democracia en las Comunidades Autónomas españolas,* Zaragoza: FMGA.

— Cases Mendez, J.I. (1997): "La elección de 22 de septiembre de 1837", *Revista de Estudios Políticos,* 212.

— Delgado-Iribarren García Campero, M. (2012): "El sistema electoral español: logros y deficiencias", *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias,* Delgado-Iribarren García-Campero, M., Ripollés Serrano, M.R., Biglino Campos, P., Zaragoza: FMGA.

— Estrada Sánchez, M. (1999): *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander: Universidad de Cantabria.

— Fernández Miranda, A. (2009): "Sobre la reforma electoral", *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates*

académicos, Rubio Llorente, F., Biglino Campos, P., (Pres.), Madrid: CEPC.

— Fernández Miranda, A. (2001): "El sistema electoral del Congreso", *Revista de Derecho Político*, 52.

— Fernandez Miranda, A. (1997): "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *Reflexiones sobre el régimen electoral,* VVAA, Madrid: Congreso de los Diputados.

— Fernández Segado, F. (1997): *Estudios de Derecho electoral*, Lima: Ediciones jurídicas.

— Fraile Clivillés, M. (1997): "Los sistemas electorales", *Reflexiones sobre el régimen electoral,* Madrid: Congreso de los Diputados.

— Gálvez Muñoz, L. (ed.) (2009): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora,*), Madrid: CEPC.

— Gálvez Muñoz, L., Reviriego Picón, F. (2012): "Estado democrático y procesos electorales", Reviriego Picón, F., (Coord.) *Proyecciones de Derecho constitucional,* Valencia: Tirant.

— García Herrera, M.A. (2004): "El régimen electoral de la Comunidad Autonoma del País Vasco", *Cuadernos de Derecho Público*, 22/23.

— García Mahamut, R. (2012): "La reforma electoral y el voto de los españoles en el exterior: la inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión", *Teoría y Realidad Constitucional,* 30.

— García Roca, J. (2014): "La supresión –sobrevenida– del sueldo de los diputados de Castilla La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7.

— Garrote de Marcos, M. (2015): "El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015", *Asamblea,* 32.

— Garrote de Marcos, M. (2010): "Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid". Inconvenientes presentes y desafíos futuros", *Asamblea*, 22.

— Garrorena Morales, A. (2009): "Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia", *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora,* Gálvez Muñoz, L., (Dir), Madrid: CEPC.

— Garrorena Morales, A. (2008): "Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas", *Nuevas expectativas democráticas y elecciones,* Madrid: Iustel.

— Gavara de Cara, J.C. (2007): *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos,* Madrid: CEPC.

— Gavara de Cara, J.C. (2004): "La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, 22/23.

— Gilbaja Cabrero, E. (2013): "Clara Campoamor y el sufragio femenino en la Constitución de la Segunda República", *Asamblea,* 29.

— Lijphart, A. (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos,* Madrid: CEC.

— Loewenstein, K. (1976): *Teoría de la Constitución,* Barcelona: Ariel.

— Martínez Cuadrado, M. (1969): *Elecciones y partidos políticos de España (1868/1931),* Turus, Madrid: Taurus.

— Montero, J.R., Riera, P. (2009): "Informe sobre la reforma del sistema electoral", *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Rubio Llorente, F., Biglino Campos, P., (Pres.), CEPC, Madrid.

— Moret y Prendergast, S. (1884): *La representación nacional, teoría del sufragio* (conferencias pronunciadas en la Universidad Central), Madrid: Imprenta de F. García Herrero.

— Nohlen, D. (2013): "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos", *Revista Española de Ciencia Política,* 31.

— Nohlen, D. (1997): "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos", *Reflexiones sobre el régimen electoral,* VVAA, Madrid: Congreso de los Diputados.

— Nohlen, D. (1992): *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

— Nohlen, D. (1988): *Sistemas electorales y partidos políticos,* México FCE.

— Oliver Araujo, J. (2011): *Los sistemas electorales autonómicos,* Barcelona Institut d`Estudis Autonòmics.

— Oliver Araujo, J. (2008): "La mayor calidad democrática del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo consultivo y procedimiento de reforma), *Revista de Derecho Político,* 73.

— Ortega y Gasset, J. (1964): La rebelión de las masas, *Revista de Occidente*, Madrid (1929) 38ª ed..

— Pérez Galdós, B. (1865): "Dinero, dinero, dinero", *Crónica de Madrid*, 8 de enero de 1865.

— Pérez Galdós, B. (1912): *Canovas,* Madrid: Perlado, Paez y Cia.

— Posada, A. (1935):, *Tratado de Derecho Político,* 5ª ed, Madrid.

— Presno Linera, M.A. (2007): "Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales", *Revista d'estudis autonòmics i federals,* 5.

— Rae, D.W. (1977): *Leyes electorales y sistema de partidos* políticos, CITEP, Madrid.

— Rae, D.W. (1971): *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press.

— Ripollés Serrano, M.R. (2012): "La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español", *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias,* Delgado-Iribarren García-Campero, M., Ripollés Serrano, M.R., Biglino Campos, P., Zaragoza: FGA.

— Rubio Llorente, F. Biglino Campos, P. (Pres.), (2009): "Informe sobre la reforma del sistema electoral", *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: CEPC.

— Sánchez Agesta, L. (1979): *Constitución española comentada*, Madrid: CEPC.

— Sánchez Navarro, A. (1998): *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid: CEPC.

— Santolaya Machetti, P. (2008): "Encuesta sobre el régimen electoral", *Teoría y Realidad Constitucional*, 22.

— Santolaya Machetti, P. (1995): *Manual de procedimiento electoral*, Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.

— Satrústegui, M. (1977): "El cuerpo electoral", De Esteban J., López Guerra, L, Espín, E., Nicolás, J., García Fernández, J., Satrústegui, M., Varela, J., *El proceso electoral*, Politeia, Madrid.

— Vidal Marín, T. (2006): *Sistemas electorales y estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha,* ePcm.

— Vidal Prado, C. (1995): *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma,* Granada: Método.

RELACIONES DE LOS ENTES SUBESTATALES CON LA UNIÓN EUROPEA EN LA ERA POST-LISBOA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PRÁCTICA ESPAÑOLA Y ALEMANA

Mario Kölling[1] y Yolanda Gamarra[2]

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES SUBESTATALES EN ASUNTOS EUROPEOS

III. INNOVACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL TRATADO DE LISBOA

IV. 'NUEVOS' MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNO
1. El *mutual adjustment* del caso alemán
2. ¿Hacia un *joint-decision making* en el caso español?

V. EFECTOS DE LAS CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA EN LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
1. La ampliación sucesiva de los derechos de participación e información del *Bundesrat*
2. Limitaciones políticas *versus* económicas para la acción exterior en España

VI. CONCLUSIONES

1 Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza

2 Profesora Titular (acreditada para Catedrática) de Derecho internacional público y Relaciones internacionales, Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN

Los diferentes estudios relacionados con la acción exterior de los entes subestatales[3] tienden a mostrar sus intereses comunes, así como una propensión a crear nuevos conceptos, no sin ser contestados por ciertos sectores europeístas de las disciplinas de las relaciones internacionales, ciencia política y derecho comparado. Lejos de una pérdida de interés, el aumento cuantitativo y cualitativo de los mecanismos de participación de los actores subestatales a nivel europeo e interno –encargados de articular las relaciones con la Unión Europea (UE)– ha puesto de relieve su papel activo, persistente y necesario en el proceso de la integración europea[4]. Esta tendencia confirma el cambio en las lógicas interestatales clásicas en cuanto a una sustitución del poder de elección monopolística e irreversible del Estado-nación por la norma estable, colectiva y negociada, y soberanías compartidas (Weiler, 1996).

Distintos estudios enlazan este imparable protagonismo de los entes subestatales con la multifacética renovación de un vocabulario cosmopolita (Burca, 2010) (Niemela, 2008), y global constitucionalista (Rasilla del Moral, 2010) en la era de la proliferación institucional, la fragmentación, foros informales, procesos de integración regional, la cada vez más acusada influencia de actores no estatales en el derecho internacional, pluralismo de las fuentes, y los debates sobre el déficit democrático y de legitimidad en el Derecho internacional (Dunof, et al., 2009). En suma, en el escenario crecientemente multipolar, de las amenazas globales, se intensifica la individualización del derecho internacional así como su creciente conversión en Derecho interno.

Los múltiples pilares de renovación del constitucionalismo internacional o mundial incluyen el auge del proceso de constitucionalismo europeo y

3 En el lenguaje político y académico empleado en España se ha acuñado la expresión 'acción exterior' para referirse a las actividades con proyección internacional llevadas a cabo por los gobiernos subestatales. Este elemento permite diferenciarlas de la 'política exterior' que constituye una competencia exclusiva del Gobierno. Esa distinción aparece recogida en el artículo 1 párrafo 2 de Lae 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado de 25 de marzo, BOE, nº 74, de 26 de marzo de 2014, pp. 26534 y 26535. Véase además sobre este particular (Yturriaga, 2013).

4 Para mas véase: (Jeffery, 2000; Castellà, 2008; Colino, 2011; Alberti; Ortega, Montilla, 2005; Martín, 2005; Ordóñez 2007; Roig 1999; Ferrín Pereira, 2011).

su modelo de "constitucionalismo a múltiples niveles" (Poiares Maduro, 2003), así como el efecto que éste último ejerce sobre otros procesos de integración regional –en particular, con los procesos en Latinoamérica–, la extensión y revitalización del modelo constitucional liberal doméstico tras el final de la Guerra Fría y el consecuente desarrollo de un mayor interés por el constitucionalismo internacional comparado (Tushnet, 2006) y, aún, como corolario, por el Derecho internacional comparado (Koskenniemi, 2011).

Las crisis financiera y económica parecen haber situado de nuevo el método intergubernamental como forma prevalente de la gobernanza europea y el Estado nación como actor principal, al mismo tiempo que parecen haber limitado el papel de los actores subestatales en el proceso de toma de decisiones de la UE. En este sentido, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), de 2012 (Closa, 2012), introduce modificaciones significativas en las definiciones y mecanismos de determinación de los límites de déficit, deuda y gasto públicos aplicables a los distintos niveles administrativos de los Estados firmantes, así como cambios en los procedimientos y mecanismos de corrección en caso de desviación con respecto a los mismos. En la mayoría de los casos los actores subestatales no tuvieron la ocasión de participar en el diseño de estos nuevos procedimientos y limitaciones presupuestarias. Si bien sus efectos afectan de manera significativa a los entes subestatales.

Las nuevas reglas presupuestarias y su encaje legal constitucional responden a una tendencia compartida por los Estados miembros de la UE, y reflejada en distintas reformas recientemente introducidas en la arquitectura institucional de la unión monetaria. La respuesta de política económica a la crisis de deuda soberana en el área del euro está siendo muy amplia e incluye, entre otros aspectos, una revisión del marco de gobernanza económica de la UE (Darnaculleta, 2012). En materia presupuestaria, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) incluye un control del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados, el refuerzo del criterio de la deuda pública, así como la introducción de nuevas obligaciones de información y sanciones financieras para los Estados de la zona del euro que se aplicarán con anticipación y de manera gradual, y gozarán de un mayor automatismo en su aprobación.

En este estudio se pretende contrastar la prevalencia del método intergubernamental –y el Estado nación como actor principal– frente a la participación de los entes subestatales en el proceso de toma de decisiones de la UE. Para ello se analizan los elementos nuevos que interfieren en la acción exterior de los entes subestatales, en primer lugar, en lo que se refiere al marco institucional post-Lisboa a nivel europeo como variable constante que determina el marco de actuación de todos los entes subestatales en la UE. En segundo lugar, se exploran los cambios institucionales más relevantes a nivel nacional y regional que determinan las capacidades, motivaciones y preferencias de los actores territoriales subestatales en su actuación exterior, tomando como ejemplos las Comunidades Autónomas españolas y los *Länder* alemanes. En tercer lugar, se trata sobre el efecto de la legislación anticrisis y su impacto en la acción exterior de los entes territoriales subestatales de ambos Estados. Se cierra el estudio con una serie de reflexiones en las que se confirma como los mecanismos pre- y post- Lisboa han sido incorporados en el abanico de los instrumentos que utilizan los entes subestatales en su acción exterior y se constata un incremento cualitativo y cuantitativo de la participación de los actores subestatales en el proceso de la integración europea.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES SUBESTATALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS: UNA INGENTE PRÁCTICA

El proceso de integración se caracteriza naturalmente por el hecho de que numerosas competencias de entes subestatales y gobiernos nacionales están condicionadas por la normativa de la UE (Ladrech, 2011). Al mismo tiempo, la UE ha desarrollado progresivamente políticas públicas que en términos prácticos no sólo han resultado decisivas para el desarrollo económico y social de los actores subestatales sino que determinan también la propia política regional y su administración en diferentes ámbitos[5].

En Estados políticamente descentralizados, la participación de los entes subestatales en la toma de decisiones de la política europea nacional y directa

5 Por ejemplo la política de cohesión, la Política Agrícola Común (PAC), o las diferentes estrategias de innovación.

a nivel europeo ha sido un tema central durante las últimas décadas y con cada paso de integración se ajustaron más tarde las posibilidades de participación en asuntos europeos. Estos reajustes provocaron tradicionalmente conflictos que requerían, en numerosas ocasiones, la intervención de los Tribunales Constitucionales[6].

La institucionalización de mecanismos de participación a nivel europeo e interno ha puesto de relieve el papel activo y persistente de los actores subestatales en la integración europea. Así, el establecimiento del Comité de las Regiones (CdR)[7], la participación regional en algunas formaciones del Consejo y en el sistema de comitología de la Comisión Europea (Janer, 2012), así como la creación de un conjunto de redes regionales de cooperación (Carmona, et al., 2008) son algunos de los signos más visibles de una movilización de entes subestatales con el fin de participar en la toma de decisiones de la UE, o en el diseño de las políticas públicas europeas y/o representar el interés específico regional.

De otro lado, se puede observar un nuevo elemento con respecto a la acción exterior de los actores subestatales en el marco de la UE que ha surgido con fuerza en la última década y que está relacionado con la legitimidad de las decisiones supranacionales (Whitman, 2011). En efecto, la implicación de las regiones en el proceso legislativo de la UE se ha convertido en un instrumento para reducir la distancia entre las instituciones de la UE y los ciudadanos (Cordero 2009:63 y ss). En este sentido el CdR reclama a través de la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa una cooperación funcional e institucionalizada dirigida a elaborar y aplicar las políticas de la UE entre los diferentes niveles de gobierno[8].

Tras varios lustros de investigaciones se pueden constatar importantes diferencias en el grado de las actividades desplegadas a nivel europeo por los actores subestatales, tanto por sus características constitucionales,

6 Caso de las sentencias del Tribunal Constitucional español 137/1989 y 165/1994, entre otras.

7 Este órgano elaboró un informe ciertamente útil para desarrollar la Estrategia *Europa 2020* en los niveles regionales y locales. Más información disponibile en https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/CoREurope2020RelatedOpinions.aspx

8 CdR, Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, 2014.

socioeconómicas y/o culturales como por las características de las políticas públicas y de la toma de decisiones a nivel de la UE (Bauer, et.al. 2010).

Un factor crucial en el debate sobre las actividades europeas de los entes subestatales son las características del marco constitucional e institucional a nivel interno y/o europeo que éstas puedan utilizar en beneficio propio para la representación de sus intereses. La evidencia empírica indica que algunos actores subestatales consideran más eficaz y fiable el marco interno que una participación directa a nivel europeo –por ejemplo, en el caso alemán–, considerada más difusa y, además, a largo plazo. También se pueden detectar regiones que priorizan la participación directa a nivel europeo –por ejemplo, el caso español (Jeffery, 2000). Pero generalmente los gobiernos subestatales aprovechan ambos canales de manera complementaria. Además, existe una heterogeneidad de actividades según los diferentes ámbitos de toma de decisión a nivel europeo, en el sentido de que algunas políticas públicas, por ejemplo la política de cohesión, incentivan la movilización de unos actores más que otros. Pero también se detectan actores subestatales con una presencia permanente dentro de una estrategia global de actuación dado su enfoque socio-cultural y económico, caso del *Land* de Baviera o la Comunidad Autónoma del País Vasco, o actores pasivos, caso de los voivodas polacos.

El debate sobre la heterogeneidad de las estrategias está estrechamente relacionado con el nivel competencial y las relaciones intergubernamentales de los actores subestatales. Desde hace una década las regiones con competencias legislativas (REGLEG), que representa a 73 regiones de 8 Estados miembros, demandan un reconocimiento más explícito y una implicación más directa en la toma de decisiones a nivel europeo[9]. Como también, las actividades de la conferencia de cámaras legislativas regionales (CALRE) son ejemplo de una mayor colaboración entre actores subestatales con un alto nivel competencial para participar en el proceso ascendente de creación de los actos de la UE[10].

9 Vease conclusions of the 11th Conference of Presidents of Regions with Legislative Power, Zaragoza, 18-19 November 2010.

10 Véase sobre esta problemática el estudio (Martín y Pérez De Nanclares, 2005).

De acuerdo con recientes investigaciones, las actividades de los entes subestatales a nivel europeo no se desarrollan en la mayoría de los casos en conflicto con los intereses del gobierno central, sino de manera complementaria o incluso ambos niveles de gobierno pueden reforzar sus intereses mutuamente (Callanan, et.al, 2014).

Esta compleja realidad se ha descrito con el modelo de *multi level governance* (Gary, et. al, 1996) (Aldecoa, et. al, 2000). Tal modelo se basa, de un lado, en que la integración europea ha transformado de manera fundamental el Estado nacional en Europa (Weiler, 2003). De otro lado, sostiene que los Estados nacionales no han quedado obsoletos debido al tipo de movilización subestatal. En este sentido rompe con el modelo jerárquico tanto de la teoría intergubernamental como de la teoría neofuncionalista y entiende la UE como un sistema político multinivel, donde no existe un centro de autoridad acumulada y donde los actores subestatales no dependen de foros y canales estatales para acceder al proceso de toma de decisiones en la UE. Según la premisa básica del modelo apuntado, todos los actores pueden influir en el proceso político, empero, el marco institucional limita o favorece la participación de los actores en este proceso. Para nuestro trabajo, la ventaja de este modelo, ante otras teorías, es que permite contextualizar el papel activo de la esfera subestatal en el proceso político de la UE (Pernice, 2009), y facilita analizar la movilización de estos actores y su interacción con los actores nacionales y supranacionales en la progresiva complejidad de la estructura europea.

III. INNOVACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL TRATADO DE LISBOA

Después de una creciente institucionalización de los mecanismos de participación e influencia en la formulación de políticas de la UE de los entes subestatales –a principios de la década de los noventa[11]–, se habla de una ceguera regional desde mediados de los noventa. El Libro Blanco de la

11 En la década de los ochenta y noventa, asistimos a una proliferación de estudios a propósito de la participación de las comunidades autónomas en las instituciones comunitarias. Así, y por ejemplo, los trabajos de destacados expertos introdujeron elementos novedosos en el tratamiento del tema, caso de (Hocking, 1993); (Duchacek, 1990; Keating, 1998; Pérez González, 1994).

Comisión sobre la Gobernanza Europea de 2001 representa un cambio al replantear el papel de las regiones en la UE en un debate más general sobre la reforma de la gobernanza de la UE para aproximar las instituciones de la UE a los ciudadanos[12]. Este concepto de gobernanza incluye principalmente la firma de acuerdos tripartitos a tres niveles –Comisión Europea, gobiernos estatales, gobiernos subestatales– para la ejecución de políticas de la UE con impacto territorial. El Tratado de Lisboa reconoce este concepto entorno a cinco ejes: reconocimiento, participación, representación, el derecho de presentar recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo, y control de subsidiaridad[13].

Primero, desde el comienzo del trabajo en la convención, los gobiernos subestatales habían pedido que el nuevo Tratado incluyera una referencia explícita a la existencia y el papel de las autoridades subestatales en la UE (Albertí, 2004). El Tratado de Lisboa, finalmente, incorpora ciertas menciones a la dimensión regional, en particular el artículo 4 párrafo 2 con respeto a la autonomía local y regional. También, en el preámbulo de la carta de los derechos fundamentales de la UE se establece que la UE contribuye a defender y fomentar los valores comunes dentro de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local. No obstante, este reconocimiento regional no supone un reconocimiento político de las regiones en la integración europea, sino más bien una garantía de las instituciones de la UE hacia los organismos políticos internos.

Segundo, el Tratado de Lisboa incorpora el valor jurídico de la nueva "cultura de consulta y diálogo". En este sentido el Tratado de Lisboa reconoce que la eficiencia de una política depende en gran parte de la participación de sus destinatarios. Como resultado, la Comisión Europea debe considerar

12 COM (2001) 428 final

13 La Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, incorpora parcialmente estas propuestas y los actores subestatales participaron de manera activa durante la convención. Si bien el método de la convención facilitó la participación, ésta fue fragmentada entre las contribuciones del CdR y otras asociaciones. Además, los actores subestatales sólo tuvieron el estatus de observador, así que participaron de una forma soft –débil, suave– durante las deliberaciones. Tras el fracaso de los referendos en Holanda y Francia, en 2005, el método de trabajo de la conferencia intergubernamental redujo la participación regional.

los intereses regionales en un momento temprano del proceso político y antes de proponer un acto legislativo, de ahí que se hayan organizado desde hace unos años amplias consultas[14].

Tercero, en lo que se refiere a la representación, esta se materializa a través del CdR. Al CdR se le había criticado por su bajo perfil dentro de las instituciones comunitarias, si bien recientes estudios contradicen esta perspectiva y argumentan que el CdR ha asumido y realiza funciones importantes de asesoramiento y representación de intereses de sus miembros ante los otros órganos de la UE (Carroll, 2011). Un factor que explica este cambio de percepción está también relacionado con las nuevas funciones del CdR recogidas en el Tratado de Lisboa, que si bien no modifica la composición y las funciones, introduce cambios relevantes, a saber: 1) la participación del CdR en todo el proceso legislativo de la UE: consulta obligatoria al CdR en todas las fases del proceso legislativo por la Comisión Europea, el Consejo de Ministros o el Parlamento Europeo. 2) Mayor alcance de la participación en la toma de decisiones de la UE, añadiendo las materias de protección civil, cambio climático, energía y servicios de interés general a las áreas designadas en anteriores Tratados. 3) Extensión del mandato del CdR de 4 a 5 años, que se corresponde con el mandato del Parlamento Europeo. 4) Y el derecho a presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia si la consulta obligatoria ha sido ignorada en el proceso legislativo.

Cuarto, la competencia de los entes subestatales para impugnar la legalidad de un acto de la UE ante el Tribunal de Justicia fue una de las exigencias fundamentales[15]. Si bien la incorporación del CdR a la lista de las entidades legitimadas para recurrir en anulación los actos de la UE, no puede entenderse como una legitimación indirecta de los entes subestatales ya que dicha legitimación se circunscribe a los supuestos en que las prerrogativas del CdR resulten afectadas.

Quinto, el Tratado de Lisboa incluye dos novedades importantes con respecto al papel de las regiones en la aplicación del principio de subsidiariedad.

14 Las CCAA participaron mayoritariamente en diversas consultas, en este caso relacionadas con la política de cohesión y la PAC 2014-2020.

15 Sobre esta reclamación véase (Ordóñez, 2003:137 y ss).

En el nuevo artículo 5 del Tratado de Lisboa se constata que la UE intervendrá sólo en la medida en la que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local. Si estas innovaciones del Tratado de Lisboa pueden ser consideradas como refuerzo de la participación *ex antes*, el control del principio de subsidiariedad se ejerce de manera *ex post* y es considerado como un elemento de defensa de las competencias regionales y nacionales ante el proceso de integración.

Junto a los nuevos instrumentos de participación, otra dimensión reseñable que condiciona la acción de los gobiernos subestatales desde hace unos años es la relativa a los objetivos políticos de la UE, en particular, la Estrategia Europa 2020 y la política de cohesión económica, social y territorial. La cohesión territorial que fue incluida en la cohesión económica y social por el Tratado de Lisboa es desde el año 2013 parte integrante de la política de cohesión y proporciona nuevos instrumentos de formulación de políticas y la integración de nuevas formas de gobierno con un efecto directo en la actuación de los gobiernos subestatales. En este sentido los nuevos conceptos como la condicionalidad macroeconómica para la política de cohesión y la condicionalidad entre el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la recepción de los recursos de las políticas redistributivas de la UE incluidas en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 tienen un efecto directo en los presupuestos y los programas operativos de los gobiernos subestatales (Kölling, et.al. 2012).

IV. 'NUEVOS' MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNO

1. El *mutual adjustment* del caso alemán

La evidencia empírica indica que los *Länder* consideran tradicionalmente más eficaz y fiable el marco interno que una participación directa a nivel europeo, si bien se han diseñado también otros instrumentos y existe una presencia importante de los *Länder* en las instituciones y mecanismos de la UE (De Lombaerde, et. al. 2009). Aunque la política europea de los *Länder* y la Federación no está libre de conflictos y se pude constatar una rivalidad

entre ambos niveles, la coordinación en el día a día se ha consolidado, especialmente tras su paulatina institucionalización desde la reforma del artículo 23 GG en 1992. En particular, la participación y la coordinación de los *Länder* entre sí y con la Federación se materializa a través del *Bundesrat* (art. 23.2 GG) donde se debaten las iniciativas legislativas de la UE en las comisiones correspondientes y se emite el voto en el pleno de la Cámara. "En los asuntos vinculados con la UE participan el *Bundestag* y los *Länder* a través del *Bundesrat*. El Gobierno Federal debe informar en detalle y con la menor dilación al *Bundestag* y al *Bundesrat*." (art. 23.2 GG)

Desde los comienzos del proceso de integración, las actividades a nivel europeo del *Bundesrat* fueron más acentuadas que las del *Bundestag*, como se infiere que desde un momento muy temprano se establecieron comisiones especializadas. Ya en 1957 se creó la Comisión para el Mercado Único que fue reemplazada en 1965 por la Comisión para Asuntos de las Comunidades Europeas (desde 1993 Comisión para Asuntos de la Unión Europea). Tras la ratificación del tratado de la UE de 1992 (conocido como tratado de Maastricht) se creó la *Europakammer* que puede tomar decisiones cuando, por la urgencia de las decisiones, el pleno no puede ser convocado. Esta comisión fue convocada en muy pocas ocasiones, entre ellas en verano de 2012 en relación a la decisión sobre el rescate del sistema bancario español[16].

Tras las reformas constitucionales (la reforma del federalismo I y II), la ratificación del Tratado de Lisboa y la sentencia del Tribunal Constitucional al respecto, se han creado nuevos procedimientos, concretando provisiones anteriores e instrumentos para la participación de los *Länder* en asuntos europeos. La modificación de la Ley sobre la colaboración de la Federación y de los *Länder* en asuntos de la UE,[17] la Ley sobre la responsabilidad de integración del *Bundestag* y del *Bundesrat* en asuntos de la UE[18] y los acuerdos entre la federación y los *Länder* sobre otros aspecto de la colaboración en

16 BT-Drs. 17/10321 y 10320 17/07/2012

17 Ley sobre la colaboración de la Federación y de los *Länder* en asuntos de la Unión Europea del 12 de marzo de 1993 (*BGBl.* I p. 313),reformada por la ley del 22 de septiembre de 2009(*BGBl.* I p. 3031)

18 Ley por la que se amplían y fortalecen los derechos del Bundestag y el Bundesrat en materia de la Unión Europea, del 22 de septiembre de 2009.

asuntos de la UE[19] fueron los desarrollos que fortalecieron la participación y los derechos de información de los *Länder* en asuntos de la UE y su cooperación con la Federación.

La participación de los *Länder* en los asuntos europeos se desarrolla según las competencias afectadas (art. 23.5 GG):

Primero, a través de la participación en las reuniones para la determinación de la posición negociadora en materias en las que el *Bundesrat* tiene también derecho de participación a nivel nacional.

Segundo, a través de la participación en las negociaciones del Consejo de Ministros cuando afectan a intereses esenciales de los *Länder.* El representante de los *Länder* puede asumir también la dirección de las negociaciones sobre iniciativas comunitarias que afectan a las competencias legislativas exclusivas de los *Länder* en los ámbitos de la educación primaria, la cultura o la radiodifusión.

En lo que se refiere al derecho de información, el gobierno federal debe enviar por escrito un informe al *Bundesrat* sobre todas las iniciativas legislativas junto con una valoración del gobierno federal.

Cada dictamen del *Bundesrat* debe ser considerado por parte del gobierno federal. Los dictámenes son vinculantes cuando una iniciativa comunitaria afecta a las competencias legislativas exclusivas de los *Länder* (educación secundaria, cultura, radiodifusión), la estructura o los procesos administrativos de los Länder.

El *Bundesrat* tiene también la posibilidad de participación en asuntos europeos en cuanto a las modificaciones de los Tratados Europeos que requieren una reforma de la ley fundamental. Para que sea posible una modificación

19 Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG)
Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)

de la constitución alemana se requiere una mayoría de dos tercios del *Bundesrat*. De manera especial, el derecho de vetar la ratificación se ha acreditado como instrumento eficaz a la hora incluir las preferencias de los *Länder* en la posición del gobierno federal.

Además de la progresiva institucionalización de los mecanismos de información y de participación en los asuntos europeos, los *Länder* ampliaron sus capacidades administrativas a nivel doméstico y europeo para gestionar y coordinar su actividad europea de ahí que los mecanismos de coordinación, como la conferencia de los ministros de asuntos europeos, la conferencia de los primeros ministros y el *Bundesrat*, siguen siendo los elementos centrales.

2. ¿Hacia el *joint-decision making* en el caso español?

Las Comunidades Autónomas aprovechan tanto el nivel interno como la participación directa a nivel europeo de manera complementaria, si bien y a diferencia del caso alemán sigue predominando la participación directa. No obstante, hoy en día, se pueden observar diferentes mecanismos de participación a nivel interno que tienen un funcionamiento diferenciado y su uso depende de la política en cuestión (Kölling, 2015).

Según el artículo 69 párrafo 1 de la Constitución Española (CE), el Senado es la cámara de representación territorial. No obstante, como ya se ha subrayado en diferentes estudios, en el sistema constitucional español, el Senado ni opera como un instrumento para la representación de las CCAA ni cumple la función de coordinación entre éstas. Estas limitaciones genéticas se trasladan a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por lo que también ésta presenta una limitada función tanto en el proceso de coordinación de los intereses autonómicos como en la articulación de la participación de las CCAA en la formación de la posición estatal. A pesar de tales déficits, lo cierto es que la Comisión Mixta es el único órgano del Parlamento español que mantiene un contacto directo y permanente con el Parlamento Europeo, propiciando un intercambio fluido de información y opiniones entre ambos niveles institucionales a lo largo de las negociaciones. Además cabe recordar que el debate sobre la participación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión encontró su punto de partida no solo en las posturas defendidas por los gobiernos autonómicos, sino también en

las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Tradicionalmente, la Comisión Mixta o el propio Pleno del Congreso de los Diputados convoca ponencias específicas con representación autonómica y, a su vez, los partidos periféricos pueden presentar sus intereses con respecto a la política europea. La reforma del Reglamento de la Comisión Mixta de 20 de diciembre de 2010[20], introdujo como novedad la posibilidad de que los miembros de los gobiernos de las CCAA pudieran comparecer a petición propia para informar sobre el impacto de la normativa de la Unión y de las propuestas legislativas de las instituciones de la UE[21]. Sin embargo, este nuevo mecanismo no se ha utilizado por el momento. También el pleno del Congreso ha sido un foro utilizado por parte de algunas CCAA para revindicar sus preferencias en la etapa interna de la fase ascendente. A pesar de que el papel del Congreso en la política europea ha cambiado durante la última década, el protagonismo del Congreso español en la política europea sigue siendo limitado.

La Conferencia de Presidentes se perfila teóricamente como el órgano político de cooperación multilateral entre el Estado y las CCAA (Carmona, et.al. 2013). La conferencia está formada por el Presidente del Gobierno y por los Presidentes de las diecisiete CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. La Conferencia de Presidentes ha celebrado de manera irregular cinco reuniones[22]. La Conferencia de Presidentes trató el tema del desarrollo de los mecanismos de participación de las CCAA en los Asuntos Comunitarios Europeos solamente en la primera reunión. No obstante se aprovechó el foro de la Conferencia para aprobar posiciones comunes entre las CCAA y el estado central para políticas concretas relacionados con la UE[23].

---

20 Ley 38/2010, de 20 de diciembre, que modifica la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, *BOE* de 21 de diciembre de 2010, nº 309.

21 Una valoración crítica del comportamiento práctico de la Comisión Mixta para la Unión Europea en (Matía Portilla, 2008).

22 28 de octubre de 2004, 10 de septiembre de 2005 y 11 de enero de 2007, 14 de diciembre de 2009 y 02 de octubre 2012

23 Por ejemplo en la Conferencia del 2 de octubre de 2012 se aprobó una posición común global con respecto al MFP 2014-2020

La Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE)[24] es formalmente el órgano de cooperación y deliberación entre el Estado y las CCAA en asuntos europeos. La CARUE ha sido protagonista en el sistema de participación autonómica en los asuntos europeos, sólo hay que mencionar los acuerdos de la CARUE de 2004. A pesar de que el reglamento interno de la CARUE determina el número de reuniones, dos al año, el número de reuniones y las peticiones para su convocatoria ha ido bajando paulatinamente. Lo que puede indicar también que tanto el nivel autonómico como estatal no prevén una reforma de los mecanismos existentes en el contexto político y económico actual.

Las Conferencias Sectoriales (CCSS) representan, en la actualidad, un instrumento útil para las CCAA, tanto en la coordinación en una materia específica relacionada con la UE como en la determinación de la representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión. Corresponde a cada conferencia sectorial determinar qué CCAA asume la representación autonómica en aquellas formaciones del Consejo que han quedado abiertas. En este sentido, las CCSS garantizan el funcionamiento cotidiano de la cooperación entre el Estado y las CCAA en asuntos europeos, en particular el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, el Consejo Consultivo de Política Pesquera y de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios se reúnen prácticamente cada mes para acordar posiciones comunes en los respectivos Consejos de la Unión.

Se puede observar durante la última década igualmente un paulatino proceso de construcción de mecanismos que permiten, a nivel interno, la incorporación autonómica a los procesos de decisión europeos en los que sus intereses se encuentran afectados. Además, se puede apreciar una progresiva institucionalización de estructuras administrativas en las CCAA que les permiten llevar a cabo iniciativas propias, facilitando así la representación de los intereses autonómicos a nivel europeo. Los Estatutos de autonomía reformados a partir de 2006 han incorporado esta nueva realidad (Carmona, 2008).

24 Desde el 15 de abril de 2010 cambió su nomenclatura pasando a denominarse Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

La participación autonómica en el exterior y la coordinación con los órganos de la administración del Estado se articula en torno a tres ejes diferenciados: uno de carácter estatal –la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER–, uno netamente autonómico –las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas–, y un tercero que pivota sobre la inserción de órganos y cargos autonómicos en unidades estatales como son las delegaciones que, en representación de España, intervienen en distintas instancias de la UE (Consejo de Estado, 2008). Las CC AA tienen sus propias formas de participación en la UE y de coordinación con las demás CC AA y con el Estado, lo que se refleja en la configuración y funcionamiento de las oficinas y delegaciones autonómicas. Sin embargo, la cooperación a nivel técnico entre las oficinas autonómicas no se traduce en una cooperación política a nivel doméstico entre las CC AA[25]. Tampoco la coordinación con la REPER, que a pesar de sus déficits resulta importante para el intercambio de las posiciones, se traduce en una cooperación vertical política a nivel interno.

V. EFECTOS DE LAS CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA EN LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

1. La ampliación sucesiva de los derechos de participación e información del *Bundesrat*

El impacto de la crisis y de los acuerdos adoptados para su gestión afectó principalmente a la participación interna de los *Länder* en asuntos de la UE, tanto en lo que se refiere a su información sobre actos legislativos por parte del gobierno federal como a su participación a través del *Bundesrat* en asuntos europeos. No obstante durante los últimos años el debate sobre asuntos europeos se ha convertido también en una realidad diaria en las relaciones entre los *Länder* y entre ellos con la Federación.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la reforma del federalismo del 2009 representa la última reforma de la organización territorial de la Republica federal. Aunque el debate sobre las razones y necesidades de esta reforma tienen su origen antes de la crisis, la negociación política se llevó a

25 Como ya planteó (Contreras, 2008).

cabo dentro de su contexto. Además, sus resultados representaron un cambio de paradigma en la política fiscal federal alemana, con consecuencias también para el debate en otros países y a nivel europeo. En concreto la reforma del federalismo II en Alemania, que prevé una prohibición del déficit estructural para los *Länder* a partir de 2020, fue aprobada por consenso entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder.* En la negociación, los *Länder* consiguieron un largo período transitorio (hasta 2020) y se instalaron mecanismos de control *soft* para sancionar desviaciones[26]. Los *Länder* con mayores problemas presupuestarios reciben además ayudas para consolidar sus presupuestos. La aprobación del TECG y la reforma del PEC no han tenido un efecto en la gestión de sus recursos financieros y ningún efecto en sus instrumentos y procedimientos en la acción exterior.

En lo que se refiere al marco institucional a nivel interno, durante la crisis las relaciones entre el gobierno federal y los *Länder* han sido objeto de una redefinición hacia una mejor acentuación del "federalismo de *Executivo*" (Laufer, et al, 2006). De ahí que en el caso alemán se hable también, como en otros estados descentralizados, de una re-centralización de los procesos de toma de decisiones durante la crisis. Debido a que, con excepción del Mecanismo de Estabilización Financiera Europea, todos los actos legislativos anticrisis se basaron en acuerdos intergubernamentales sujetos al derecho internacional donde el margen de maniobra del ejecutivo es mayor que en los asuntos de la UE, donde el *Bundestag* y el *Bundesrat* tienen amplios derechos de información y participación (GG art. 23), y ambas cámaras legislativas, según la interpretación inicial del gobierno federal, no tenían derechos de participación. Además el gobierno central insistió en la falta de alternativas y en la urgencia de las medidas, y argumentó que en la medida en que los *Länder* no participaron en las garantías financieras de Alemania tampoco se vieron afectados en sus intereses. No obstante, los mecanismos de participación e información fueron paulatinamente ampliados. Mientras que el Bundesrat no participó en el diseño de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), pudo ampliar su participación en el desarrollo y control de los mecanismos anticrisis, especialmente del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

26 Para mas véase (Arroyo Gil, 2010); (Arroyo Gil, Giménez Sánchez, 2013); (Sturm, 2011).

La comisión para asuntos de la UE del *Bundesrat* asumió formalmente la coordinación de la posición de los *Länder* en relación con las ayudas financieras a Grecia, la ratificación del FEEF y del MEDE o del pacto fiscal. También participaron otras comisiones, especialmente la Comisión de asuntos financieros y presupuestarios. No obstante considerando la sensibilidad política de los temas, una gran parte de la coordinación de la posición común se llevó a cabo dentro de un grupo de trabajo en la Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos de los *Länder*, antes del comienzo formal del debate en la cámara territorial. Independientemente del color político de los *Länder*, en una fase muy temprana hubo ya un amplio consenso entre los *Länder* en relación a la necesidad de su participación en la negociación de los diferentes acuerdos conforme a sus derechos establecidos en los asuntos de la UE. En base a esta posición común, el *Bundesrat* aprobó diferentes posiciones en relación a la creación del FEEF y el MEDE, que se centraron principalmente en el diseño de los derechos de participación de los Länder en el seguimiento de las actividades de la FEEF y del MEDE.[27] En concreto, los *Länder* demandaron que el Gobierno Federal debería informar de manera detallada al *Bundesrat* sobre todas las negociaciones en relación al FEEF y el MEDE y debe tener en cuenta la posición del Bundesrat en su toma de decisiones políticas. Se insistió asimismo en que el gobierno debería justificar como se ha tenido en consideración la posición del *Bundesrat* ante los *Länder.*

La información por parte del gobierno federal fue muy limitada hasta 2010 y casi no se puede considerar una participación activa del *Bundestag* en la negociación del FEEF, sin embargo tras la presión política del *Bundesrat* y la posición no partidista y unánime de los *Länder*, en 2011 el gobierno federal y de los *Länder* comenzaron negociaciones sobre una reforma de los derechos de participación de los *Länder.* Al igual que los derechos del *Bundestag*, se estableció en el acuerdo federal-*Länder* que el gobierno debería informar al *Bundesrat* sobre las cuestiones relativas al FEEF ampliamente y en un momento temprano[28]. Desde la perspectiva de los *Länder*, el acuer-

27 BR-Beschlüsse Drs. 872/10 (B) vom 11. Februar 2011; 872/10(B)(2) vom 18. März 2011; 369/11(B) vom 8. Juli 2011; 369/11(B)(2) vom 23. September 2011; 164/12 (B) vom 11. Mai 2012; 401/12 (B) vom 29. Juni 2012

28 Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Unterrichtung des Bundesrates durch die

do fue un éxito importante, ya que la información se considera como un requisito previo para emitir opiniones fundamentadas en el contexto de la participación. No obstante los *Länder* no consiguieron que su posición fuera considerada por el gobierno federal en las negociaciones.

Finalmente, el Tribunal Constitucional asumió un papel fundamental en la resolución de este conflicto y varias sentencias fortalecieron los derechos de participación de los *Länder* a través del *Bundesrat* en el proceso de toma de decisiones en asuntos europeos. En concreto, en su sentencia del 19 de junio de 2012 el Tribunal define el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y el Pacto por el Plus del Euro, como asuntos de la UE en el sentido del Art. 23, concretando que «asuntos de la Unión» se refieren tanto a la modificación de los Tratados y el Derecho primario como del Derecho secundario. Además, conforme a la sentencia, son también «asuntos de la Unión» los tratados internacionales que, en vista de su contenido y efectos, suponen una enmienda o afectan de un modo particular al derecho de la Unión[29]. En estos asuntos el Gobierno Federal debe informar a ambos cámaras para posibilitar la participación de éstos en la toma de decisiones (Simón Yarza, 2012). Esta sentencia es de fundamental importancia para la labor parlamentaria, en el sentido de que ha asegurado una información temprana en el proceso de negociación y la ejecución de los mencionados acuerdos intergubernamentales.

La sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de junio de 2012 fue también decisiva para las negociaciones sobre la implementación del MEDE, donde los *Länder* pudieron ampliar de nuevo sus derechos de participación. Además de facilitar la información completa, el gobierno debe tomar en cuenta las opiniones del *Bundesrat* y constatar expresamente en qué medida se han incluido esta opiniones o posiciones en las deliberaciones del MEDE[30]. La mejor posición de negociación de los *Länder* en el caso de la MEDE se basaba también en el hecho de que la ratificación del MEDE

Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)

29 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012, Absatz-Nr. (1–172).

30 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)

requería la aprobación del *Bundesrat*. De hecho, los *Länder* habían vinculado en diferentes ocasiones la ratificación a la aplicación de sus demandas de participación.

Los *Länder* aprovecharon su capacidad de *vetoplayer* también para conseguir acuerdos específicos. El compromiso final sobre el MEDE garantizó a los *Länder* ayudas financieras de 2,9 mil millones de euros anualmente hasta 2019 para inversiones en infraestructura, viviendas sociales y en universidades.

Como efecto de esta experiencia, el *Bundesrat* ha propuesto por unanimidad al *Bundestag* una modificación o el reemplazamiento de la ley sobre la cooperación entre la Federación y los *Länder* en asuntos europeos, para garantizar que en el futuro pueda actuar conforme a su responsabilidad de integración. La propuesta de modificación, que es resultado de un grupo de trabajo horizontal entre todos los gobiernos de los *Länder*, prevé el aumento de los derechos de información para poder participar más efectivamente al inicio del proceso de toma de decisiones. En particular, por parte de los *Länder,* se exige que el derecho de información se extienda a los tratados regulados por el derecho internacional cuando estos tengan una relación o una cercanía al derecho de la UE.

Durante los años de la crisis se ha podido observar otra faceta del rol del *Bundesrat* en los asuntos europeos. Desde el año 2009 los asuntos europeos se han convertido en temas permanentes de los debates en el pleno y las comisiones (Kietz, 2013). Si bien el consenso que se ha confirmado en las diferentes ratificaciones no tiene que ser un hecho permanente. También los esfuerzos del gobierno de conseguir una mayoría de dos tercios en ambas cámaras en temas relacionados con los mecanismos de estabilidad pueden ser un efecto de la coyuntura actual.

Cabe esperar que los mecanismos de participación en asuntos europeos se consoliden, pero se puede apreciar que ya existen limitaciones en el margen de maniobra del gobierno federal en el Consejo Europeo y los Consejos de la Unión. No obstante, no se puede concluir que el nuevo papel de los *Länder* obstaculice la política europea del gobierno federal. A pesar de algunos debates sobre si una iniciativa legislativa afecta a las

competencias exclusivas de los *Länder*, la coordinación entre las administraciones funciona sin grandes debates.

2. Limitaciones políticas *versus* económicas para la acción exterior en España

En 2011 como consecuencia de las crisis financiera, económica y de deuda pública que desde 2007 venía afectando a los Estados de la UE se decidió reforzar en España el marco de reglas presupuestarias vigentes con la aprobación de una reforma de la Constitución española, según la cual se elevó a rango constitucional la obligación de que todas las Administraciones Públicas adecuasen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (Hernández, 2011). Con posterioridad a la firma del TECG, el 27 de abril de 2012, se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP), que desarrolló la citada reforma constitucional, reemplazando las leyes de estabilidad vigentes (Ruiz Almendral, 2012). La reforma constitucional y su desarrollo en la ley orgánica se llevó a cabo sin la participación de los actores subestatales. Una actuación que generó no pocas críticas por los partidos de la oposición.

Las limitaciones al endeudamiento y las restricciones para acceder a los mercados financieros obligan a las CCAA desde 2011 a reducir el gasto público. Uno de los efectos de las restricciones del presupuesto público afecta a la posibilidad de acceder a proyectos de I+D+i de la UE o de desarrollo rural, entre otros, que requieren cofinanciación. Las administraciones públicas están viendo limitadas las posibilidades de recibir fondos de la UE por no poder hacer frente a los requisitos requeridos en los instrumentos financieros –caso de la Política Agrícola Común y planes de Desarrollo Rural, Fondos de Cohesión, entre otros.

Dentro de la crítica generalizada sobre el coste del Estado Autonómico destacó, en la opinión pública, el relativo a la acción exterior y, en especial el coste de las oficinas autonómicas en el exterior como mayor fuente de la mala inversión de dinero público. En este contexto, la mayoría de las CCAA limitaron sus capacidades –por ejemplo, en la plantilla y los recursos– para la acción exterior y buscaron más sinergias con la representación del gobierno español. De modo que todas las CCAA salvo Cataluña, el País Vasco

y Baleares firmaron algún tipo de convenio de colaboración con el Estado al respecto. Otras CC AA, como Galicia o Aragón, intentan mantener sus estructuras mientras otras, como el País Vasco y Cataluña asignan una dimensión nueva a su acción exterior, bien sea a través de la apertura de nuevas oficinas, como es el caso del País Vasco en Múnich, o bien a través de viajes oficiales con carácter comercial, cultural y/o político.

Desde 2012, el tema de la acción exterior se convirtió en un elemento crítico entre el gobierno central y las CC AA, en particular Cataluña[31] y, en menor medida País Vasco, sobre todo desde el momento en el que el Gobierno de Cataluña utilizó el escenario europeo para promover sus planes independistas y también para conseguir un tratamiento más favorable con respecto al déficit público. En este sentido, el gobierno catalán aprobó en agosto de 2013 una Ley de acción exterior catalana, tanto para definir su estrategia internacional como para mejorar los mecanismos de coordinación entre los departamentos del Gobierno catalán, el Parlamento y las entidades locales, además de regular la participación de Cataluña en organismos internacionales y en redes de cooperación territorial[32].

El año de 2014 supuso un punto de inflexión en el marco jurídico de la acción exterior de los entes subestatales dado que el Estado aprobó dos normas como son la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado -LAESE[33], y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales -LTOAI[34]. Ambas leyes introdujeron ciertas reformas que, a su vez, establecen una serie de nuevos protocolos de actuación.

31 Véase Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015.

32 *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, Núm. 141, de 9 de septiembre de 2013.

33 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *BOE*, nº 74, de 26 de marzo de 2014, pp. 26531 y ss.

34 Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, *BOE*, nº 288, de 28 de noviembre de 2014, pp. 96841 y ss.

La Ley 2/2014 -LAESE[35] tiene una proyección más amplia que el marco de la UE y se fija como objetivo la coordinación en el exterior de todas las instituciones y administraciones en el extranjero, con el objetivo de que todas lleven a cabo una política coordinada, en otras palabras garantizar el principio de unidad de acción en el exterior del Estado –artículo 1.1 y 3 de la LAESE. Desde un principio –desde el anteproyecto– esta ley fue considerada por los partidos nacionalistas como un instrumento más de la 'ofensiva recentralizadora' llevada a cabo por el Gobierno al albur de las necesidades derivadas de las crisis financiera y económica[36]. Los grupos del PNV y CiU en el Congreso presentaron sendas enmiendas a la totalidad del proyecto de la LAESE por considerar que limitaba el papel que las CC AA desempeñan en el exterior reduciendo su capacidad [37]. No obstante, y bajo nuestro punto de vista, esta ley, de redacción confusa y lenguaje poco acertado, reafirma las competencias previamente atribuidas por el Gobierno y reconocidas por la jurisprudencia constitucional a las CC AA más que modifica o altera tales competencias (García Pérez, 2014).

De entre los elementos más destacados cabe hacer referencia al impulso que ofrece el Gobierno a la integración de las oficinas de las CC AA en los locales del Servicio Exterior del Estado. En efecto, la Ley 2/2014 reconoce la capacidad de las CC AA para establecer oficinas en el exterior, al mismo tiempo que las anima a integrarse en el caso de la UE en la Representación Permanente de España (REPER). –artículo 12.4 de la LAESE[38]. Se trata, como se ha apuntado, que oficinas o delegaciones de las CC AA bien ante la UE o ante otros organismos se puedan ubicar en los locales de los órganos periféricos del Estado con el fin de lograr un ahorro en los costes de su mantenimiento, Esta Ley establece también la obligación de información por parte de las CCAA sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección –exterior– al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

35 Sobre su tramitación véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 51-1, de 21 de junio de 2013.

36 Ciertas Comunidades Autónomas alegaron injerencia en el reparto competencial previsto en la Constitución siendo descartado por el Consejo de Estado en su Dictamen 394/2013 de 30 de mayo de 2013.

37 Sobre una lectura negativa de la recentralización véase (Díez-Hochtleiner, 2013).

38 Sobre el proceso de elaboración véase (Pons, 2013).

–artículo 5.2 de la LAESE. Además, las actividades de esta naturaleza se supeditarán a los principios que se establecen en la ley y a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del gobierno central –artículo 11.1 de la Ley 2/2014.

Una limitación más que establece la LAESE en la acción exterior de las CC AA comporta la posibilidad de celebrar 'acuerdos (internacionales) administrativos' y 'acuerdos no normativos', y no tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales –artículo 11. 3 y 4 de la LAESE. Este lenguaje de escaso rigor jurídico fue criticado por la profesora A. Mangas en su comparecencia en el Congreso en septiembre de 2013 (Magas Martín, 2013). Al referirse al artículo 11.4 dice: "simplemente es un error jurídico" Y continúa su discurso: "los acuerdos internacionales son los que se celebran entre Estados. Las CC AA igual que otras regiones o *Länder* o provincias con autonomía en otros Estados pueden celebrar acuerdos, acuerdos administrativos y acuerdos no normativos (…), pero, ¡cuidado!, eso nunca es un acuerdo internacional, nunca se puede llamar así" (Magas Martín, 2013). La profesora Mangas Martín aplaudió la Ley, al mismo tiempo que criticó la falta de rigor por la deficiente técnica jurídica de la misma.

En todo caso, con la LAESE se ha perdido la oportunidad de ir más lejos en cuanto a reconocer la enorme práctica jurídico administrativa de las relaciones de las CC AA con la UE. De la misma manera que en la LAESE se podían haber simplificado los mecanismos de relación ascendente con la UE y conseguir un funcionamiento más eficaz de las relaciones entre CCAA y UE.

De otro lado, la Ley 25/2014 -LTOAI reconoce la capacidad de los entes subestatales para celebrar ciertos tipos de acuerdos salvando la competencia exclusiva atribuida al Estado del desarrollo de las relaciones internacionales. En efecto, de acuerdo con el artículo 149.1.3 de la Constitución española, y de dirección de la política exterior, atribuida en el artículo 97, en los términos señalados por la doctrina del TC, el Estado posee el *ius ad tractatum*, si bien las CC AA tienen competencia para desplegar ciertas actividades de acción exterior como por ejemplo la celebración de acuerdos administrativos –artículo 52 de la -LTOAI–, o acuerdos no normativos –artículo 53 de la LTOAI. Además de los derechos bien reconocidos de proponer la apertura

de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias de "interés justificado" –artículo 49 de la LTOAI–, el derecho a ser informado –artículo 50 de la LTOAI–, o solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a competencias de las CC AA –artículo 51 de la LTOAI (Andrés Sáenz de Santa María, Díez-Hochtleiner, Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

La necesidad de adaptar el marco regulador de la acción exterior de las CC AA a los cambios introducidos por ambas Leyes está propiciando la adopción de una serie de actos por los Parlamentos autonómicos. Así y por ejemplo, el Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia[39]. En su preámbulo, en el párrafo 7º, se hace hincapié en la enorme práctica acumulada y en la prioridad de lograr una regulación integral de la actividad exterior gallega, con el objetivo de facilitar su coordinación interna y con el Estado, así como atender las obligaciones derivadas del nuevo marco normativo. Paso a paso otras CC AA irán adoptando nuevos marcos reguladores para adaptar la acción exterior a esas nuevas Leyes y, cómo no, lógicas de la sociedad global que demanda actividades para el fomento y defensa de los intereses de tales entres subestatales.

VI. CONCLUSIONES

El debate sobre el papel de las regiones en la UE y la acción exterior de los actores subestatales se ha reintensificado en los últimos años, en gran parte como resultado de la profundización de la integración y la reforma institucional de la UE, el reto de reducir el déficit democrático de la UE, y de las nuevas estrategias políticas de la UE.

Los actores subestatales han consolidado su acción exterior en la UE y han normalizado estas actividades con la acción exterior de sus respectivos gobiernos centrales. Todos estos acontecimientos han contribuido a la llamada "movilización regional" a nivel supranacional, y a que la

39 Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia, DOG de 7 de diciembre de 2015.

participación regional a nivel de la UE se haya convertido en un tema central de los debates sobre las reformas territoriales en varios Estados miembros. Hoy en día, los actores subestatales no sólo representan los intereses regionales sino que también participan de manera activa en la toma de decisiones, en concreto intervienen cada vez mas de manera coordinada en un momento temprano de este proceso. Se profundiza, así, en la ansiada legitimidad del proceso de integración europeo.

Además de este análisis, en este trabajo se ha prestado especial atención al efecto de la toma de decisiones en el contexto de la crisis financiera y económica en la participación de los entes subestatales en asuntos europeos. Tras el análisis comparado de los casos alemán y español, se detectan dos tendencias contrapuestas. Mientras en Alemania se puede verificar un aumento de los mecanismos e instrumentos de participación dentro de un proceso de reforma en el que ambos niveles participaron; en el caso de España, tras un periodo de institucionalización de mecanismos de cooperación, se constata una reducción de la participación en el contexto de la crisis y dentro de un proceso unilateral principalmente liderado por el Estado Central y algunas Comunidades Autónomas. Estas conclusiones no revelan ninguna tendencia nueva ya que tampoco antes de la crisis existían mecanismos institucionalizados que podrían garantizar la participación de las CCAA en la fase accedente de la política europea del gobierno. En el caso alemán se confirma el ajuste paulatino de los mecanismos conforme al proceso de la integración.

En términos generales, no obstante, se puede confirmar que la representación de intereses regionales, en la actualidad, ha cambiado significativamente con respecto a los principios de la presencia de actores subnacionales a nivel europeo. Considerando el ciclo político de "*agenda setting*", elaboración de políticas, toma de decisiones e implementación, cabe afirmar que las funciones de alerta temprana y trabajo activo en las redes a nivel europeo con otras regiones o con las instituciones europeas han ganado fuerza cuantitativa y cualitativamente. En este sentido, se puede constatar un cambio de estrategia de gran parte de los actores subestatales en la UE, desde una concentración en el desarrollo y aplicación de las políticas, o un control *ex post* hacia una participación en una fase temprana del proceso de toma de decisiones.

La progresiva *up-grading* del nivel regional fue definido por varios autores como un ejemplo específico de la gobernanza multinivel en las relaciones internacionales. No obstante, esto parece, por lo menos hasta el momento, un enfoque muy optimista. En palabras de Charlie Jeffery "*Mobilization and influence are not synonymous*" (Jeffery, 2000:3).

BIBLIOGRAFÍA

— Alberti E.; Ortega Alvarez, L., Montilla Martos, J.A. (2005): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

— Albertí, E. (coord.) (2004): *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa.*Valencia, Tirant lo Blanch.

— Aldecoa, F.; Keating, M. (eds.) (200): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.

— Andrés Sáenz de Santa María, P., Díez-Hochtleiner, J. y Martín y Pérez de Nanclares, J (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*. Cizur Menor, Thomson Reuters/Civitas, 2015.

— Arroyo Gil, A. (2010): "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los Länder en la República Federal de Alemania*", Revista d'EstudisAutonòmics i Federals*, 10.

— Arroyo Gil, A.: Giménez Sánchez, I. M. (2013): "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98.

— Bauer,Mw.; Börzel, T. (2010):"Regions and the European Union", en Enderlein, H., Wälti, S., Zürn, M., *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, Edward Elgar.

— Burca, G. De, (2010): "The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi", *Harvard International Law Journal, 51.*

— Callanan, M.; Tatham, M. (2014): "Territorial Interest Representation in the European Union: actors, objectives and strategies", *Journal of European Public Policy*, 21 (3).

— Carmona Contreras, A. (2008): *El desarrollo del derecho europeo por las Comunidades autónomas*, Centro de Estudios andaluces, D.L.

— Carmona Contreras, A.; Palermo, F. (2008): "Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica", en Carmona Contreras, A-M., *La Unión Europea en perspectiva constiticuional*. Madrid, Thomson.

— Carmona, A.; Kölling, M. (2013): "La participación de las CCAA en la negociación de la Política de Cohesión - ¿Ambitions Beyond Capacity?", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), no. 161.

— Carroll, W. E. (2011): "The Committee of the Regions: A Functional Analysis of the CoR's Institutional Capacity", *Regional and Federal Studies*, 21 (3).

— Castellà, J M., (2008): "Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *REAF*, 6.

— Closa, C. (2012): "Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro", *ARI*, 15/2012.

— Colino, C. (2011): "La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la Unión Europea", en Tuñón, J. (ed.) *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea. Reflexiones en el marco de la presidencia española de 2010*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

— Comisión Europea (2008): *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, COM(2008) 616 final, Bruselas, 6.10.2008

— Consejo De Estado (2008): "Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español", 14/02/2008.

— Contreras Casado, M. (2008): "A propósito de la colaboración entre las Comunidades Autónomas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

— Cordero Zárraga, E. (2009): "Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel", *Unión Europea Aranzadi*, 10.

— Darnaculleta I Gardella, M. (2012): "Las respuestas de la UE a la crisis financiera global. Especial referencia a la nueva arquitectura europea de regulación y supervisión de los mercados financieros", disponible en http://www.revistadeloittenews.com/INC/abrir_pdf.asp?cod=1203/2012_62_a_039.pdf

— De Lombaerde, Ph., Söderbaum, F., Langenhove, L. Van Y Baert, F. (2009): *The Problem of Comparison in Comparative Regionalism*, University of Florida - Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 9 (7).

— Duchacek, I.D. (1990): "Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations", en Michelmann, H. (coord.), *Federalism and International Relations*, Oxford University Press.

— Dunof, J.L.; Trachtman, J.P. (eds.) (2009): *Ruling the World: Constitutionalism, International law and Global Governance*, Cambridge University Press.

— García Pérez, R. (2014): "La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2.

— Gary, M., Hooghe, L.H. Y Blank, K. (1996): "European Integration from the1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 27.

— Hernández De Cos, P. (2011): "La reforma del marco fiscal en España", *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.

— Hocking, B. (coord.) (1993): *Foreign Relations and Federal States*, Londres/Nueva York, Leicester Press.

— Janer Torrens, J.D. (2012): "Actos de ejecución y modalidades de control por parte de los Estados: la nueva regulación sobre la comitología", *Revista Española de Derecho Europeo*, 42.

— Jeffery, C. (2000): "Sub-national mobilization and European integration", *Journal of Common Market Studies*, 38.

— Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Edgard Elgar.

— Kietz, D. (2013): *Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise*, Bertelsmann Stiftung.

— Kölling, M. Y Serrano Leal, C. (2012): *La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el período 2014-2020*, Universidad San Pablo, CEU, DT, 59.

— Kölling, M. (2015): "Subnational governments in the negotiation of the multiannual financial framework 2014-2020 - the case of Spain", *Regional and Federal Studies*, 25 (1).

— Koskenniemi, M. (2011): "The Case for Comparative International Law", *Finnish Yearbook of International Law*.

— Ladrech, R. (2011): *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

— Laufer, H.; Münch, U. (2006): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

— Leon, S.; Ferrín Pereira, M. (2011): "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain", *South European Society and Politics*, 16 (1).

— Magas Martín, A. (2013): Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar en relación con el Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio de Acción Exterior del Estado, nº de sesión 18, de 17 de septiembre de 2013, disponibile en <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-395.PDF#page=25 />

— Martín Y Pérez De Nanclares, J. (2005): "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22.

— Matía Portilla, F.J. (2008): "Democracia y representación en la Unión Europea", en Carmona Contreras, A-M., *La Unión Europea en perspectiva constitucional*. Editorial Aranzadi.

— Niemela, P., (2008): "A Cosmopolitan World Order. Perspectives on Francisco de Vitoria and the United Nations", *Max Planck Yearbook of the United Nations*.

— Ordóñez Solís, D. (2003): "Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las Regiones a los Tribunales comunitarios europeos", *Revista de Estudios Autonómicos*, 4.

— Ordóñez Solís, D. (2007): "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos", *REAF*, 4.

— Pérez González, M., (1994): "La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)", *Revista de Instituciones Europeas*.

— Pernice, I. (2009): "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", *The Columbia Journal of European Law*, 15 (3).

— Poiares Maduro, M. (2003): "Europe and the constitution: what if it is as good as it gets?,", en J.H.H. Weiler y M. Wind (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

— Pons, X. (2013): "El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones", *Blog de la Revista Catalana de DretPúblic*, 23.10.2013

— Rasilla Del Moral, I. de la (2010): "At King Agramant's Camp – Old Debates, New Constitutional Times", *International Journal Constitutional Law,* 3.

— Roig Molés, E. (1999): "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", *Revista Vasca de Administración Pública*, 55.

— Ruiz Almendral, V. (2012): "Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional", *Revista Española de Derecho Europeo*, 41.

— Simón Yarza, F. (2012): "La democracia parlamentaria y el tribunal de karlsruhe: la crisis de la eurozona, el sistema electoral y el nombramiento de jueces constitucionales", *Revista General de Derecho Constitucional*, 15.

— Sturm, R. (2011): "Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1.

— Tushnet, M. (2006): "Comparative Constitutional Law", en Reimann, M.; Zimmerman, R. (eds.), *The Oxford Handbook of International Law*, Oxford University Press.

— Weiler, J. (1996): "European Neo-Constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order", en Bellamy, R. y Castiglione, D., *Constitutionalism in Transformation: European and Theorical Perspectives*, Blackwell, Oxford.

— Weiler, J. H.H. (et al.) (ed.) (2003): *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press.

— Whitman, R.G. (ed.) (2011): *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke/Nueva York, Palgrave MacMillan.

— Yturriaga Barberán, J.A. de (2013): *Ideas para una renovada Política Exterior española*, Madrid, Foro de la Sociedad Civil.

ANEXO: PUBLICACIONES CIENTÍFICO-TÉCNICAS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON EL PROYECTO

LIBROS

— Sáenz Royo, Eva (2014): Desmontando mitos sobre el estado autonómico para una reforma constitucional en serio, Madrid: Marcial Pons.

— Tudela, José (2016): El fracasado éxito del Estado Autonómico. Una historia española, Madrid: Marcial Pons.

PUBLICACIONES EN REVISTAS CIENTÍFICAS

— Fernández Llera, Roberto; García Valiñas, M. A. (2013): "The role of regional public enterprises in Spain: Room for a shadow government?", Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, núm. 205, pp. 9-32.

— Fernández Llera, Roberto (2014): "La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público", Gestión y Política Pública, vol. XXIII, núm. 1.

— Fernández Llera, Roberto (2013): "Retrospectiva de la deuda pública española a la luz de la actual normativa europea", Presupuesto y Gasto Público, núm. 73.

— Fernández Llera, Roberto (2014): "Contingencia, estabilización y fiscalización", Presupuesto y Gasto Público, núm. 77, pp. 101-112.

— Fernández Llera, Roberto (2014): "La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del Sector Público", Gestión y Política Pública, XXIII, núm. 1, pp. 219-265.

— Fernández Llera, Roberto (2014): "No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15, pp. 1-28.

— Fernández Llera, Roberto (2014): "Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente", Auditoría Pública, núm. 62, pp. 35-44.

— Fernández Llera, Roberto (2015): "Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro", Revista de Estudios Regionales, en prensa.

— Fernández Llera, Roberto (2015): "Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo", Auditoría Pública, núm. 65, pp. 59-70.

— Fernández Llera, Roberto (2015): "Tercera y vencida: un viaje al nuevo rescate de Grecia", Diario La Ley, núm. 8598, pp. 1-10.

— Fernández Llera, Roberto (2015): "Transparencia y rendición de cuentas locales tras la supuesta racionalización", Presupuesto y Gasto Público, núm. 81.

— Kölling, Mario (2013): "Las Comunidades Autónomas en la negociación de la Política de Cohesión y la Política Agraria Común de la Unión Europea en el contexto del Marco Financiero Plurianual 2014-2020", Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcala.

— Kölling, Mario (2013): "Las normas constitucionales alemanas de control del déficit y de la deuda tras cuatro años en vigor", Presupuesto y gasto Público, núm. 73.

— Kölling, Mario; Carmona, Ana (2013): "La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión - ¿Ambitions beyond Capacity?", Revista de Estudios Politicos, núm. 161, pp. 239-278.

— Kölling, Mario (2014), "The Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the Europe 2020 Strategy – Ambitions beyond (financial) Capacities? Path dependency and the EU Budget", Czech Journal of Political Science, núm. 2.

— Kölling, Mario (2014): "Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria - una comparación de los Länder y las Comunidades Autónomas", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Kölling, Mario (2014): "Reform options for the EU budget - lessons learned and paths to follow", Perspectives on Federalism, vol. 6, issue 3.

— Kölling, Mario (2015): "Subnational governments in the negotiation of the multiannual financial framework 2014-2020 - the case of Spain", Regional and Federal Studies, vol. 25, issue 1.

— Kölling, Mario (2015): "How much Solidarity is in the EU Budget?", Perspectives on Federalism, Perspectives on Federalism, vol. 7, issue 3.

— Martinico, Giuseppe (2013): "The Impact of the Treaty on Stability, Coordination and Governance on the National Constitutional Structure: The Regional Example", Michigan Journal of International Law, pp. 101-113.

— Martinico, Giuseppe (2015): "Exploring the constitutional complexity of the EU. An introduction to a symposium", Panóptica, Revista Eletrônica Acadêmica de Direito, pp. 6-10.

— Martinico, Giuseppe (2015): "Taking complexity seriously. A rejoinder", Panóptica, Revista Eletrônica Acadêmica de Direito, pp. 39-43.

— Martinico, Giuseppe (2015): "Time and comparative law before courts: the subversive function of the diachronic comparison", The Theory and Practice of Legislation, pp. 195-212.

— Martinico, Giuseppe (2015): "The constitutional implications of the crises", Journal of European Integration, pp. 705-712.

— Martinico, Giuseppe, (2014): "Democracy and constitutionalism in times of crisis: an exploratory essay on the constitutional function developed by the EU", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Martinico, Giuseppe; Cantore, C. (2013): "Asymmetry or Dis-integration? A few considerations on the new 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union", European Public Law, pp. 463–480.

— Martinico, Giuseppe; Russo, AM. (2015): "Is the European Union a Militant Democracy? The perspective of the Court of Justice in Zambrano and Kadi", European Public Law, pp. 659-678.

— Ragone, Sabrina (2014): "Algunas observaciones acerca de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva desde la perspectiva comparada" (con G. Pavani), Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época, vol. 17, núm. 1, pp. 331-358.

— Ragone, Sabrina (2014): "La Administración en los EEUU: un breve recorrido entre sus reformas hasta la crisis actual", Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 21.

— Ragone, Sabrina (2014): "La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadores", Estudios de Deusto, vol. 61/2, pp. 213-134.

— Ragone, Sabrina (2014): Constitutional effects of the financial crisis at European and national level: a comparative overview, Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Reviriego Picón, Fernando (2014): "The Conference of Presidents at the crossroads of institutional loyalty", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Sáenz Royo, Eva (2013): "La responsabilidad de gasto y de ingreso en el Estado Autonómico: propuestas de mejora desde el derecho comparado", Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 17, pp. 184-220.

— Sáenz Royo, Eva (2013): "Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 97, pp. 45-71.

— Sáenz Royo, Eva (2014): "Estado Autonómico y reforma federal", REDC, núm. 102.

— Sáenz Royo, Eva (2014): "Razones para plantear la supresión del Senado", Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 7, pp. 57-69.

— Sáenz Royo, Eva (2013): "La participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales: mitos y realidades, Cooperación y reparto competencial en los estados descentralizados", Col·lecció Institut d'Estudis Autonómics, núm. 83.

— Salvador Crespo, Mayte (2014): "El impacto de la crisis económica en la reforma del Gobierno local en España", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Tudela, José (2013): "An attempt to describe the current situation of the spanish autonomic state", L'Europe en formation, núm. 364.

— Tudela, José (2014): "Memoria y presente del estado autonómico. Una aproximación al futuro como desafío", Revista General de Derecho Público Comparado, núm. 15.

— Tudela, José (2014): "El débil espíritu de coalición del parlamentarismo español", Quorum legislativo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Congreso de México, núm. 112, pp. 53-64,

LIBROS COORDINADOS

— Delgado Rivero, Francisco J.; Fernández Llera, Roberto (eds.) (2013): Impuestos para todos los públicos, Madrid, Pirámide.

— Fernández Llera, Roberto (ed.) (2013): La estructura territorial del estado: la fiscalidad autonómica y local, Madrid, Fundación Impuestos y Competitividad

— Martinico, Giuseppe; Avbelj, F.;.Fontanelli, M. (eds.) (2014): Kadi on Trial: A multifaceted analysis of the Kadi judgment, Routledge, Abindgon.

— Martinico, Giuseppe; Castaldi R. (eds) (2014): The Never-Ending Reform of the EU: Another Chain in the Semi-Permanent Treaty Revision Process?. Perspectives on Federalism, Vol. 6, Issue 3.

— Martinico, Giuseppe; Delledonne, P. Popelier (eds.) (2014): Re-Exploring Subnational Constitutionalism. A Special Issue, Perspectives on Federalism, Vol. 6, Issue 2.

— Ragone, Sabrina; Pegoraro, L.; Pavani, G. (eds.) (2015): El guardian de las elecciones. El control electoral en perspectiva comparada, Bogotá, Universidad Libre.

— Ragone, Sabrina (ed.)(2015): La aportación de la doctrina en la jurisprudencia constitucional española, Madrid, CEPC.

— Rodríguez-Vigil, Juan Luis; Fernández Llera, Roberto (coords.) (2013): Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos.

— Tudela, Jose; Kölling, Mario (coord.) (2013): Modelos de educación en países federales y descentralizados, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.

— Tudela, Jose (ed.) (2014): Informe Comunidades Autónomas 2014, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

— Tudela, Jose; Kölling, Mario (coord.) (2015): EU Regional Policies and Identification with Europe, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.

— Tudela, Jose (ed.) (2015): Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis, Fundación Manuel Giménez Abad.

CAPÍTULOS DE LIBROS

— Arroyo Gil, Antonio (2014): "El federalismo alemán", en: Tajadura, J.; de Miguel Bárcenas, J. (eds.), Federalismos del siglo XXI, Col. Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 203-264.

— Fernández Llera, Roberto; Lago Peñas, Santiago y Martínez-Vázquez, Jorge (2013): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda", en: Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (eds.), La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-146.

— Kölling, Mario (2013): "Die Autonomen Gemeinschaften in den Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014-2020 - ¿Ambitions beyond (institutional) Capacity?", en: Jahrbuch des Föderalismus, Nomos Verlagsgesellschaft.

— Kölling, Mario (2013): "Las estrategias macrorregionales en la programación 2014-2020: Análisis de cuestiones esenciales", en: Ana Carmona (ed.), Las macrorregiones en el marco de la cooperación territorial europea: Andalucía como actor estratégico, Junta de Andalucía.

— Kölling, Mario (2014), "Regionalismus und Nationalismus in Spanien in Zeiten der Krise", en: Detlef Nakath; Heinz Vietze (ed.), Die Linke und die Nation, Potsdam, Welt Trends.

— Kölling, Mario (2015): "An independent Catalonia – Consequences for Germany´s Foreign and European policy", en: Rixen, S., Nagel (eds): Catalonia in Spain and Europe, Nomos Baden-Baden.

— Kölling, Mario (2015): "The management and Impact of EU Regional policies - lessons from member states - the case of Spain", en: Kölling, Mario; Tudela, Jose (eds): EU Regional Policies and Identification with Europe, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.

— Kölling, Mario, (2014): "Las entidades sub-estatales en la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 – una comparación entre las estrategias de las CCAA y los Länder alemanes", en: Russo, Anna Margarita (coor.): Los escenarios moviles del derecho regional

europeo (Reflexionando en el palacio de Godoy), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

— Kölling, Mario; Castellà Andreu, Josep-Maria (2015): "Asymmetrical Involvement of Spanish Autonomous Parliaments in EU affairs", en: Eppler, Annegret; Abels, Gabi (ed.): Subnational Parliaments in the EU Multi-level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Nomos Verlagsgesellschaft.

— Kölling, Mario; Colino, César (2014): "Parallel lives? Trends, Problems and Reforms in Spanish and German federalism", en: Lütgenau, Stefan (ed.): Fiscal Federalism and Fiscal Decentralisation in Europe, Foster Europe, Foundation for strong European Regions, Wien, Studienverlag.

— Kölling, Mario; Molina, Ignacio (2015): "The Spanish National Parliament and the European Union", en: Heflter, C. (et al) (ed.), The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Palgrave Macmillan.

— Martinico, Giuseppe; Fontanelli, F (2014): "Dignità umana e diritti dei carcerati: il caso Vinter", en: A.A. Cançado Trindade, & C. Barros (a cura di), Il Rispetto Della Dignità Umana. IV Corso Brasiliano Interdisciplinare in Diritti Umani, pp. 65-85

— Medina Guerrero, Manuel (2015): "Informe sobre Andalucía", en: Informe Comunidades Autónomas 2014, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 185-191.

— Medina Guerrero, Manuel (2015): "La autonomía municipal tras la entrada en vigor de la LRSAL", en: María Pilar Canedo Arrillaga/ Luis Ignacion Gordillo Pérez, (eds.) La autonomía local en tiempos de crisis (Reformas, fiscalidad y contratación pública), Aranzadi/ Thomson, Cizur Menor, pp. 35-52.

— Quadra-Salcedo Janini, Tomás de la (2014): "El federalismo norteamericano", en: Javier Tajadura Tejada (eds.): Federalismos del siglo XXI, pp. 97-152.

— Quadra-Salcedo Janini, Tomás de la (2015): "Algunas novedades doctrinales en materia competencial", en: Crisis y Constitución XIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal de Cuentas, pp. 217-252.

— Ragone, Sabrina (2014): "Catalonia's recent strive for independence: a legal approach", en: Zoltán Kántor (ed.), Autonomies in Europe: Solutions and Challenges, Budapest, L'Harmattan, pp. 69-79.

— Ragone, Sabrina (2014): "El presunto exceso de los gastos de campaña y su prueba en la sentencia 369/2012 de la Sala Superior del TEPJF", en: C. Báez Silva, L.E. Ríos Vega (eds.), La elección presidencial en México, Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Internacional del TEPJF, México DF, Tirant lo Blanch, pp. 269-282.

— Ragone, Sabrina (2014): "I difensori autonomici (Spagna)", en: A. Morelli, L. Trucco (eds.): *Diritti e autonomie territoriali,* Torino, Giappichelli, pp. 640-650.

— Ragone, Sabrina (2014): "Il "fattore tempo"nella giurisprudenza contenziosa della Corte Interamericana dei Diritti Umani:una modulazione calibrata sulle riparazioni", en: D. Butturini, M. Nicolini (a cura di), Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato, Napoli, ESI, pp. 323-340.

— Ragone, Sabrina (2014): "Libertad de comunicación y periodismo en el ciberespacio: el caso estadounidense", en: J.C. Gavara de Cara, J. De Miguel Bárcena, S. Ragone (eds.),El control de los cibermedios, Barcelona, Bosch, pp. 145-158.

— Ragone, Sabrina (2014): "Modelos de control electoral en Europa", en: A.C. Santano, E.D. Salgado (cords.),Direito Eleitoral. Debates ibero-americanos, Memórias do V Congresso Ibero-americano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí,Curitiba, Ithala, pp. 119-128.

— Ragone, Sabrina (2015): "Descentralización territorial y control electoral: el caso italiano", en: L.J. Molina Piñeiro (ed.), Monitor Democrático 2015. Sobre el nuevo federalismo electoral en México, Città del Messico, PE, pp. 1259-1264.

— Ragone, Sabrina (2015): "La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder entre parlamentos y gobiernos nacionales", en: F. Balaguer Callejón, M. Azpirtarte Sánchez, E. Guillén López, J.F. Sánchez Barrilao (eds.), The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 527-550.

— Sáenz Royo, Eva (2013): "The present and future nature of intergovernmental relations: A comparative vision of the model in the USA and in Spain", en: The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain, vol. 2, Springer-Verlag.

— Salvador Crespo, Mayte (2013): "Cambiarlo todo para que nada cambie. Desafíos y oportunidades para las Diputaciones provinciales en un contexto de crisis económica", en: Modelos históricos de Diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación provincial de Jaén (1813-2013), Instituto de Estudios Giennens, Jaén, pp.379-395.

— Salvador Crespo, Mayte (2013): "El nuevo sistema de alerta temprana en el Derecho de la Unión Europea: su aplicación en España", en: libro colectivo Cooperación y reparto competencial en los Estados Descentralizados, Institut d' Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 211-238.

— Salvador Crespo, Mayte (2013): "La reforma del gobierno local y su impacto sobre la autonomía y las competencias locales", en: Reforma de la Ley de Régimen Local, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 13-27.

— Tudela, Jose (2013): "Autonomus State reform in the face of Challenge from regulationn and integration" en: Alberto López Basaguren,

Leire Escajedo San Epifanio (ed.) The Ways of Federalism in the Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain, Springer, Vol. I., pp, 545-564.

— Tudela, Jose (2013): "Parlamento, ciudadanía y democracia representativa" en: Guillermo Escobar (ed.) La protección de los derechos humanos por los defensores del pueblo, Dykinson, pp. 489-506.

— Tudela, Jose (2014): "Parlamento y Derechos fundamentales en un contexto de crisis" en la obra colectiva "Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico", Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino, Corts Valencianes, pp. 657-670.

— Tudela, Jose (2014): Coautor del "Informe sobre la reforma de la Constitución", coordinado por Javier García Roca, Cívitas.

— Tudela, Jose (2015): "El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia" en: Jose Tudel (ed.) "Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis", Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 15-52.

— Tudela, Jose (2015): "What Spanish citizens think –diferente perceptions– different solutions?, en: Lütgenau, Stefan (ed) "Qualified Autonomy and Federalism versus Secession in the EU and its member States", Foster Europe, Insbruck, Studienverlag, (pendiente publicación).

— Tudela, Jose (2015): "The Spanish Autonomous Parliaments participation in the european decisions making process" en: "Sub-National Parliaments in the EU multilevel governance", Fulco Lanchester (ed), Universita di Sapienza, Roma, (pendiente publicación).

Las áreas de la **Fundación** son:

ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

IBEROAMÉRICA

ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

CORTES DE ARAGÓN
Parlamento

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD