

El presente trabajo, en el que colaboran numerosos expertos del ámbito académico, analiza las cuestiones más relevantes que la crisis económica ha suscitado en relación con el Derecho Financiero y Tributario. La obra no solo estudia los cambios introducidos en el ordenamiento tributario, sino que aporta numerosas claves para explicar la grave situación de las finanzas públicas y propone nuevas reformas legislativas para contribuir a la superación de la crisis. Las materias se han agrupado en torno a cuatro bloques temáticos. El primero de ellos analiza la incidencia de la crisis en el sistema de gasto público a través de diversas aportaciones en el ámbito del Derecho Presupuestario. El segundo bloque, que es el más extenso, hace un repaso de las numerosas reformas que se han realizado en este período en el sistema tributario español. La tercera parte de la obra está dedicada a la lucha contra el fraude fiscal, aspecto especialmente relevante en tiempos de escasez de recursos públicos. Finalmente, en la cuarta parte se analizan las cuestiones más de actualidad en relación con el modelo autonómico y la financiación de los entes territoriales, aspectos íntimamente conectados entre sí y siempre cuestionados en nuestro país, particularmente en tiempos de crisis.

C.M.: 10442

ISBN 978-84-9059-411-7



9 788490 594117

Fiscalidad en Tiempos de Crisis

LUIS MALVÁREZ PASCUAL
SALVADOR RAMÍREZ GÓMEZ
(DIRECTORES)

THOMSON REUTERS
ARANZADI

LUIS MALVÁREZ PASCUAL
SALVADOR RAMÍREZ GÓMEZ
(Directores)

Fiscalidad en tiempos de crisis



THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2014

Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.
Referencia Proyecto: DER2011-22611

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2014 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Luis Malvárez Pascual, Salvador Ramírez Gómez (Directores)]

Editorial Aranzadi, S. A.

Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, S.L.
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Depósito legal: NA 281/2014

ISBN: 978-84-9059-411-7

Printed in Spain. Impreso en España

Sumario

	<u>Página</u>
Presentación.....	11
PRIMERA PARTE DÉFICIT PÚBLICO, CRISIS DE DEUDA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO	
Crisis económica y desajuste de las cuentas públicas: La necesidad de un mayor espacio fiscal. Antonio López Díaz.....	19
La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Francisco Escribano.....	39
Transparencia y responsabilidad en la gestión pública. Rafael Navas Vázquez.....	61
El control de eficiencia del gasto público en el contexto de la evaluación de las políticas públicas. Fernando Pérez Domínguez.....	83
SEGUNDA PARTE LAS REFORMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ORIENTADAS A SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA	
I. CUESTIONES GENERALES	
La reforma fiscal para la crisis: sus formas y su contenido. Antonio Cayón Galiardo.....	117
Los nuevos nichos tributarios en tiempos de crisis. La crisis como oportunidad para la justicia. Cristóbal Borrero Moro.....	141

	<u>Página</u>
Art. 158.1 CE: límites al recorte y copago de servicios fundamentales. Carmelo Lozano Serrano.....	171
II. MEDIDAS EN LA IMPOSICIÓN DIRECTA	
Crisis económica y (errática) regulación del IRPF. Alfonso Sanz Clavijo.....	199
Las medidas tributarias adoptadas por el Estado en el IRPF en relación con las rentas del trabajo. Pablo Martínez Gálvez.....	221
Reflexiones sobre la reforma del IRPF a propósito de las últimas medidas en materia de ganancias patrimoniales y beneficios fiscales. Florián García-Berro.....	251
Medidas adoptadas en el Impuesto sobre Sociedades ante la crisis económica. Emilio Cencerrado Millán.....	273
Fiscalidad de la financiación empresarial como instrumento de reactivación económica: claves, novedades y propuestas. María Jesús García-Torres Fernández.....	303
III. MEDIDAS EN LA TRIBUTACIÓN INDIRECTA, TRIBUTACIÓN INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR	
Las modificaciones en el IVA en un contexto de crisis económica y fiscal. El régimen especial del criterio de caja. Salvador Ramírez Gómez.....	325
Medidas adoptadas en tiempo de crisis en materia de fiscalidad internacional. Antonio Cubero Truyo.....	351
Los impuestos sobre el comercio exterior en tiempos de crisis. Fernando Casana Merino.....	387
TERCERA PARTE	
LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN UNA SITUACIÓN DE CRISIS ECONÓMICA	
Radiografía actual del fraude fiscal en España. Manuel Leandro Serrano....	415
Estudio de las reformas introducidas por la Ley 7/2012 para mejorar la eficacia de los procedimientos tributarios en la lucha contra el fraude en la fase recaudatoria. Luis Malvárez Pascual.....	443

	<u>Página</u>
Análisis de algunas de las medidas orientadas a luchar contra la evasión y elusión fiscal en la Ley 7/2012, de 29 de octubre. Carmen Ruiz Hidalgo.....	477
El programa BEPS: La OCDE contra la erosión de bases imponibles y la traslación de beneficios en el marco internacional. Fernando Serrano Antón.....	495
CUARTA PARTE	
EL MODELO TERRITORIAL DE ESPAÑA, LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES Y LA CRISIS ECONÓMICA	
I. LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	
El origen de los problemas del Estado autonómico y las recetas para su solución. José María Morales Arroyo.....	525
La ineludible revisión del modelo territorial como consecuencia de la crisis económica. M ^a Josefa Ridaura Martínez.....	541
II. LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LAS NORMAS ADOPTADAS EN MATERIA TRIBUTARIA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA	
La evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas: unas notas sobre su valoración desde la perspectiva de los principios constitucionales. Alejandro Menéndez Moreno.....	567
La ampliación del espacio fiscal autonómico: el alcance de la prohibición de doble imposición tras la reforma del artículo 6 de la LOFCA. Esther Bueno Gallardo.....	581
Fiscalidad autonómica y local en tiempos de crisis. Francisco Adame Martínez.....	611
Medidas tributarias aprobadas por las comunidades autónomas de régimen común en el ámbito del IRPF: ¿Distintas formas de afrontar la crisis económica? M ^a Teresa Mories Jiménez.....	635

cha propuesta de acuerdo con el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos así como desde la perspectiva de su adecuación al orden competencial.

3. Cuando se trate de oficinas dedicadas a la promoción comercial, se recabará además el informe del Ministerio de Economía y Competitividad.

4. El Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado, cuando así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio, sin que en ningún caso dicha instalación comporte ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, ni la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares».

Una reglamentación que, de aprobarse en estos términos, procedería a una alteración sustancial de la práctica actual, en la medida que condiciona el ejercicio de las competencias autonómica a la intervención de diferentes departamentos gubernamentales.

* * * * *

Por concluir, en esta exposición, una vez que se constatan los problemas reales que demuestra en la actualidad el Estado de las Autonomías y pese a reconocer los beneficios aportados a nuestra vida constitucional, resulta preciso a partir de una importante reflexión proceder a su reforma y constitucionalización, bien respetando la etiqueta y las bases del actual modelo, bien adoptando los perfiles de un estado federal, como se encuentra ya en el debate político. La evolución en el modelo sólo se puede practicar desde una profunda reforma constitucional expuesta ante la opinión pública y con un pronunciamiento claro de la voluntad ciudadana, en la medida que se trata de cambiar el pacto territorial de nuestra convivencia constitucional. En consecuencia, la travesía iniciada por el gobierno en la dirección de ir troquelando el pacto territorial mediante la aprobación de reglas reductoras en leyes parlamentarias, sólo se pueden considerar como un fraude a la Constitución y catalogar como de dudosamente democrática.

La ineludible revisión del modelo territorial como consecuencia de la crisis económica

M^a JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA REPERCUSION DE LAS MEDIDAS ANTI CRISIS EN LA AUTONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 3. PROPUESTAS DE REFORMA DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. 3.1. Recentralización/Desmantelamiento del Estado Autonómico. 3.2. La «Vía Federalista». 3.3. Revisión del modelo. 3.3.1. *Ámbito material de la reforma.* 3.3.2. *Procedimiento de Reforma.*

1. INTRODUCCION

En los últimos años, la crisis económica y financiera ha sacado a la luz, con toda su crudeza, las disfunciones de nuestro modelo de organización territorial; sin embargo, no ha sido ésta la única causante de todas las dificultades por las que atraviesa el Estado Autonómico. Recordemos que ya durante el proceso constituyente se erigió este tema en uno de los más complejos y de difícil solución constitucional; complejidad que no era ajena a nuestra anterior historia constitucional, que siempre estuvo presidida por la constante tensión entre centralización y descentralización política, con un protagonismo claro del centralismo interrumpido, ocasionalmente, por escasos proyectos descentralizadores¹.

1. Un estudio del problema territorial en nuestra Historia puede verse en la reciente obra de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La cuestión territorial en España (1873-1936). Del fracaso del federalismo a la liquidación del Estado integral», *El Cronista*, núm. 39/2013, pp. 12-31.

En efecto, muchos de los problemas de nuestro actual modelo constitucional de organización territorial derivan de la propia singularidad de nuestro proceso constituyente, en el que se erigió como idea central del mismo el rechazo al Estado unitario fuertemente centralizado; produciéndose una clara identificación entre dictadura y centralización, frente a la identificación entre democracia y autonomía política. Esta idea condujo a la búsqueda de acuerdos entre todas las fuerzas políticas para el establecimiento constitucional de los pilares básicos sobre los que asentar el modelo de organización territorial, aunque sin determinarlo totalmente; de modo que, como dijera TOMÁS Y VALIENTE, el Estado Autonomático estaba regulado «más en sus posibilidades que en su última concreción normativa»². Esta indeterminación inicial se apreciaba claramente en las múltiples fórmulas a las que se acudió para intentar definir dicho modelo: desde la idea de desconstitucionalización de la forma de Estado³ hasta su definición como, «Estado semifederal, semiregional o semicentralizado, todo ello a la vez»⁴, «Estado federo-regional»⁵, entre otras. Toda esta variedad terminológica buscaba, pues, ponerle nombre a un modelo de organización territorial que no estaba definido, y que no coincidía exactamente con los referentes teóricos existentes hasta el momento.

Pero, para poder abordar los problemas reales de nuestro modelo de organización territorial y formular algunas vías de solución sería conveniente hacer referencia, aunque muy someramente, a la concreción y desarrollo normativo de esos pilares básicos diseñados en el texto constitucional.

Durante el proceso de elaboración de la Constitución se establecieron dichos pilares básicos que se concretaban en la autonomía de nacionalidades y regiones, sobre la base de la unidad y de la solidaridad; ello no despejaba la incertidumbre acerca de dónde iba a desembocar el modelo, el alcance que iba a tener la autonomía, los sujetos de la misma y, en definitiva, la dimensión que finalmente tomaría. Lo que parece que estaba claro era que quedaba lejos de la mente del constituyente la idea de una generalización de la autonomía para toda la España peninsular; antes bien, la autonomía estaba más pensada para determinados territorios con raigambre

2. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 175.
3. CRUZ VILLALÓN, P.: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho la Universidad de Madrid*, nº 4/1981, pp. 53-63
4. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Vol. I, Madrid, 1979, p. 17.
5. TRUJILLO ÁLVAREZ, G.: *Federalismo y Regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 13-51.

autonomista. Pero, muy al contrario de esa inicial idea del constituyente, en un corto período (desde 1979 hasta 1983), tras los Pactos Autonómicos de 1981⁶, se constituyeron 17 Comunidades Autónomas, todas ellas con sus respectivos Estatutos de Autonomía como norma institucional básica, con diferencias en los procedimientos de acceso a la autonomía, diferencias competenciales e institucionales; pero, todas, al fin y al cabo, con autonomía política.

No puede olvidarse que la labor del Tribunal Constitucional fue decisiva para el desarrollo del modelo, sobre todo, en los primeros años de andadura constitucional. Su contribución más relevante en esta primera etapa, como recuerda LÓPEZ GUERRA, se concretó en tres puntos esenciales: a) el carácter político de la autonomía; b) la elaboración del concepto material de bases estatales, de tal modo que éstas «no dependían de la voluntad unilateral del legislador estatal, sino que representaban un concepto objetivo y determinable», y, c) en tercer lugar, la inclusión de la «reserva de Constitución», por la que sólo la Constitución y los Estatutos diseñaban el reparto competencial, y no el legislador⁷.

Posteriormente los Pactos Autonómicos de 1992⁸ condujeron a una mayor igualdad competencial entre las Comunidades Autónomas; en ellos se generalizó el denominado «Café para todos», que provocó el desacuerdo

6. Pactos entre las dos fuerzas mayoritarias (UCD y PSOE), que se calificaron como auténticas convenciones constitucionales.
7. LÓPEZ GUERRA, L.: «La Segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993. También en su trabajo «Conflictos competenciales, interés general y decisión política» publicado en *RCEC*, nº 1/1988, apuntalaba que «Los efectos y trascendencia de las decisiones del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías (por ejemplo, la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA de 5 de agosto de 1983) contribuyeron a disipar en gran parte las dudas y críticas sobre la viabilidad del diseño apuntado por el Título VIII de la Constitución, pág. 80. En la misma dirección, GARCÍA ROCA, J. resalta la construcción jurisprudencial del Estado Autonomático mediante la contribución del Tribunal al esclarecimiento de cuestiones tan esenciales como el concepto de legislación estatal y su ejecución por las CCAA; la construcción de la noción de la unidad del mercado nacional; las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos; la interpretación del alcance de muy diversas materias competenciales y secciones de materias, entre otras. «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», en PÉREZ TREMPES, P. (coord.), *La Reforma del Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 67-68.
8. En esta ocasión adoptados entre las dos fuerzas mayoritarias (PSOE y AP), de los que se desmarcaron expresamente los grupos nacionalistas, al oponerse a la uniformidad competencial.

de las fuerzas políticas nacionalistas, y que quizás pueda decirse que ha sido lo que, en parte, no haya permitido alcanzar un modelo en el que dichas fuerzas vieran colmadas sus aspiraciones de una autonomía diferenciada; pese al reconocimiento de los hechos diferenciales. Es más, las reformas estatutarias de 1996 supusieron un eslabón más en la igualación comunitaria al limar ciertas diferencias institucionales. Tras dichas reformas estatutarias, como diría DE CARRERAS, la fase de descentralización «había finalizado con éxito y la igualdad competencial casi asimilaba el modelo autonómico al federal»⁹.

Sin embargo, el modelo territorial se había completado, no constitucionalmente, sino a través de los Estatutos de Autonomía, de la legislación y, sobre todo, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y frente a una jurisprudencia oscilante en la que en un primer momento se había hecho una clara lectura autonomista, con posterioridad se sostenía que por vía de la interpretación de la legislación estatal y de la jurisprudencial se había producido una fuerte ampliación de las competencias estatales, en detrimento de las comunitarias¹⁰.

Formalmente, la conveniencia de clarificar ciertas categorías competenciales, con el objeto de garantizar la exclusividad de las competencias de las Comunidades Autónomas, condujo a la última fase de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciada alrededor del año 2004. Sin embargo, es cierto que éste no era el principal propósito de este proceso iniciado por País Vasco (Plan Ibarretxe) y Cataluña, ya que, en definitiva, dada la rigidez del texto constitucional, las dificultades para su reforma y la disconformidad con el modelo simétrico por parte de los nacionalistas, las reformas estatutarias pretendían reformar la Constitución a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía, con el objeto de conseguir una mayor diferenciación respecto de las demás CCAA.

Este propósito se malogró por un lado, con el rechazo en las Cortes del Plan Ibarretxe; por otro, por el contagio de varias Comunidades Autónomas

9. DE CARRERAS SERRA, F.: «Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial», en *La Reforma Constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 57.

10. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los EA», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, págs. 39-53. CARRILLO, M.: «La delimitación de competencias entre la Constitución y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?», en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 417 y ss.

que se sumaron a Cataluña en una especie de fiebre¹¹ de reforma de sus Estatutos provocando que se desembocara en un proceso de mayor dimensión del que –en principio– se había previsto (al menos para el resto de las CCAA). Los Estatutos reformados en esta última fase han recibido la denominación de Estatutos de Tercera Generación; caracterizándose por incluir regulaciones estatutarias de Derechos; delimitar con mayor profusión las competencias de las CCAA; profundizar en las relaciones de colaboración tanto horizontales como verticales, ahondando especialmente en las relaciones externas de las Comunidades. Ciertamente, todos los textos reformados no tienen la misma filosofía, pues el que inició el proceso, que fue el catalán, tenía, tanto en el fondo como en la forma, vocación constitucional, erigiendo en elementos esenciales del mismo las relaciones bilaterales con el Estado, el blindaje de las competencias, y un modelo de financiación especial separado de los criterios de la LOFCA, entre otros.

Adviértase que todos los procesos de grandes reformas estatutarias fueron fruto de pactos entre las fuerzas políticas mayoritarias (Pactos de 1981 y 1992); sin embargo, este último, siendo de gran calado, es el único en el que no se ha producido dicho acuerdo; tan solo algunos puntuales en el marco de las Comunidades Autónomas.

Este proceso culmina con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, ante su excesiva demora, es precedida por varias Sentencias en las que se adelanta la posición del Alto Órgano, y que resultan de gran interés, ya que en ellas se van a reafirmar los pilares esenciales del Estado Autonómico:

– Por un lado, la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto Valenciano, en la que el Tribunal reafirma la «adecuada integración» del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba; estando ambos complementados e integrados por el principio de solidaridad. Declarando, además, que los derechos contemplados en los Estatutos de Autonomía reformados no son derechos fundamentales, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, para el ejercicio de las competencias que el Estatuto les atribuya.

11. Así lo calificaba CRUZ VILLALÓN, P.: «La Reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2/2006, pp. 77 y ss. La profundidad de las reformas planteadas ha conducido a plantear la mutación constitucional, así lo exponía TAJADURA TEJADA, J.: en «La Reforma del Estatuto de Cataluña», en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

– Por otro lado, en la STC 13/2007, de 18 de enero el Tribunal, partiendo de que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es un instrumento de articulación del principio de solidaridad interterritorial, reafirma la competencia del Estado para coordinar la financiación autonómica, aunque compaginada con la cooperación, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano multilateral en el que están representadas todas las Comunidades Autónomas.

En la misma línea jurisprudencial expuesta, la Sentencia 31/2010 ha reafirmado los principios basilares¹² del modelo de organización territorial, desactivando los elementos nucleares del Estatuto de Cataluña, y desencadenando la reacción adversa del nacionalismo catalán, que ha visto en ella el freno a sus aspiraciones de diferenciación; respondiéndose a la misma mediante la reafirmación del independentismo más radical.

En síntesis, el Tribunal reafirma que:

- a) La Constitución no conoce otra Nación que la española, con la que se cualifica expresamente la soberanía ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido [FJ 12]¹³.
- b) Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, en tanto que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución; por lo que se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica; su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial [FJ 3].
- c) Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica encargada de la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma, y su función constitucional radica en la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución [FJ 4].

12. Sentencia que declara inconstitucionales 14 artículos; sobre otros 27 artículos lleva a cabo una interpretación conforme en el fallo, y sobre 49 dicha interpretación la realiza en los fundamentos jurídicos.

13. En consecuencia, la mención del preámbulo del Estatuto a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana ha de quedar desprovista de alcance jurídico interpretativo.

- d) Se reafirma la existencia de una jurisdicción única, como una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el Estado federal, partiendo de que «si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única» [FJ 42]¹⁴, y reiterándose la exclusividad del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial [FJ 47].
- e) Los Estatutos de Autonomía son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución, considerándose al Tribunal Constitucional como el único competente para la definición auténtica de las categorías y principios constitucionales [FJ 57].
- f) La cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, es pilar esencial para el correcto funcionamiento del Estado autonómico. Dichas relaciones pueden ser bilaterales, refiriéndose a las relaciones que median entre una Comunidad Autónoma y el Estado central, esto es, entre dos elementos constitutivos del Estado español. Sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, puedan impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar [FJ 116]. Y, por otro lado, no excluye otros marcos de relación multilaterales, ni otorga a la Comisión Bilateral función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las indisponibles competencias de ambos Gobiernos [FJ 115].
- g) Reafirma la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general, actuando a través del legislador orgánico [FJ. 130]; reconociendo, a su vez, que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política.
- h) Además, reafirma en virtud de la solidaridad interterritorial, la obligación del Estado de procurar un equilibrio económico, adecuado

14. De modo que, la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia», cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado [FJ 42].

y justo entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas [FJ 134]. Y, confirma a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica, pero sin que ello excluya ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en este ámbito [FJ 135].

Pese a todo el complejo proceso de desarrollo autonómico, puede afirmarse que España ha alcanzado un alto grado de descentralización política, mediante la asunción de competencias por parte de las CCAA que, cuantitativa y cualitativamente, les ha conferido un valioso nivel de autogobierno y les ha dotado de una estabilidad institucional que difícilmente puede desarmarse. Y es que está ampliamente compartida por la doctrina científica la opinión de que el modelo español ha estado funcionando en la práctica con una lógica federal; aunque sin llegar a serlo, ya que a diferencia de lo que se observa en los modelos federales de Derecho comparado, «las CCAA no gozan de un poder constituyente propio y exclusivo para dictar y reformar sus propias normas institucionales básicas, ya que los Estatutos de autonomía son normas pactadas entre el Estado y las respectivas CCAA»¹⁵. Esta idea se ha subrayado, como hemos visto, por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010.

Ahora bien, nuestro modelo de organización territorial cuenta con problemas de articulación y de ordenación jurídica e institucional, que con el paso del tiempo han sido más palmarios y que, por tanto, es necesario revisar. Además, dichos problemas se han visto acrecentados en los últimos años con la irrupción de la crisis económica, que ha obligado a la adopción de medidas que han tenido un impacto muy palmario en la autonomía financiera y, en consecuencia, política de las Comunidades Autónomas.

2. LA REPERCUSION DE LAS MEDIDAS ANTI CRISIS EN LA AUTONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

a.- Crisis y medidas económicas

La reforma del artículo 135 de nuestra Constitución¹⁶, dirigida a regular constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria y la limitación

15. AJA FERNÁNDEZ, E.: «La Consolidación del Estado Autonómico», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15/2004, pp. 399-400.

16. RIDAURA MARTÍNEZ, M^a J.: «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española:

del déficit de las Administraciones, ha tenido consecuencias jurídico-constitucionales de hondo calado en el modelo de Estado proclamado constitucionalmente, particularmente en el ejercicio de la autonomía financiera de las CCAA. Si bien, dicho principio de estabilidad presupuestaria ya se había implantado en nuestro Ordenamiento como una exigencia del derecho comunitario, materializándose positivamente, en un primer momento, a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria¹⁷, y hoy en día en la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁸. Y ello pese a los reproches sobre su inconstitucionalidad por entender que afectaba a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; que se desestimaron por el Tribunal Constitucional, al confirmar el encaje constitucional de dicha legislación española reguladora del principio de estabilidad presupuestaria¹⁹.

A pesar de ello, no cabe duda de que la regla de estabilidad presupuestaria afecta significativamente al comportamiento fiscal de las CCAA, ya que su margen de actuación en la aprobación de sus presupuestos queda afectado en aras de la consecución del principio de estabilidad presupuestaria, pues también ellas deben acatar los compromisos adquiridos por el Estado en esta materia; además, porque la consecución de los objetivos de estabilidad confieren al Gobierno central un mayor protagonismo ya que es a él quien le corresponde fijar los objetivos de estabilidad, aprobándose, en su caso, posteriormente por las Cortes Generales. En consecuencia, su autonomía financiera y política se ve significativamente afectada.

Adviértase, además, que la nueva Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria, ha operado, con respecto al principio constitucional, en pa-

¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29/2013, pp. 233-246.

17. Así como el Real Decreto 2/2007, de 27 de diciembre y la LO 5/2001, de 13 de diciembre que lo complementa, en el que se consagran los principios de estabilidad presupuestaria; de plurianualidad; de transparencia, y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

18. Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012.

19. A la Sentencia 134/2011, de 20 de julio que ha sido la primera en la que el Tribunal Constitucional ha afirmado la inexistencia de vulneración de la autonomía de las CCAA y de las Corporaciones locales por aplicación de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria le han seguido un número considerable de pronunciamientos, en los que se reitera la doctrina sentada en la primera: 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, de 23 de noviembre, 195/2011 196/2011, 197/2011, 199/2011, de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre.

labras de ALBERTÍ, un «robustecimiento de la estabilidad presupuestaria»²⁰, uno de los ejemplos palmario de ello es el vaciamiento sustancial de la competencia que tenía el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la determinación conjunta entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas de la fijación de los objetivos individuales; confiriéndole ahora un carácter meramente consultivo y, correspondiéndole al Estado, tanto su fijación como su control.

De todo este conjunto normativo de Estabilidad Presupuestaria derivan una serie de actuaciones que inciden muy significativamente sobre ámbito de las CCAA, ya que se prevé la adopción por parte del Estado de una serie de medidas para la prevención del déficit estructural, que en caso de incumplimiento dan paso a las medidas correctivas, y, finalmente, pueden derivar en una serie de substanciales medidas coercitivas²¹.

Como corolario de las exigencias de estabilidad presupuestaria, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé, en su Disposición Adicional Primera, que

20. ALBERTI ROVIRA, E.: «El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español», *REDC* núm. 33/2013, pp. 73-74.

21. GARCÍA ROCA, J. analiza detalladamente estas medidas, consistentes las preventivas «en un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria -un informe de cumplimiento- y la posibilidad de una advertencia del riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad para que se anticipen medidas de corrección». Su incumplimiento conduce a la fase correctiva, exigiéndose la presentación de un plan económico financiero para poder corregir la desviación en el plazo de un año. Y, finalmente, en caso de incumplimiento, se da paso a las medidas coercitivas: indisponibilidad de créditos, constitución de depósito y multa, o creación por el Ministerio de Hacienda de una Comisión de expertos para valorar la situación presupuestaria, pedir datos a la Administración afectada y emanar un informe con propuestas de medidas. Finalmente, ante los incumplimientos anteriores, la Ley Orgánica habilita la adopción de medidas de cumplimiento forzoso amparándose en artículo 155 CE, en «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, 2013, pp. 81 a 83.

La incidencia de la reforma constitucional sobre las competencias de las Comunidades Autónomas la analiza con detalle CARRASCO DURÁN, M.: «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas», *REAF*, núm. 18/2013, pp. 169-206.

Vid. también en el mismo número el trabajo de GARCÍA ESCUDERO, P.: «Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», pp. 94-105. Así como el de JIMENA QUESADA, L.: «La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y la rigidez constitucionales)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 335-356.

las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales puedan solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Una de las medidas más destacadas puesta en marcha por el Gobierno para que las CCAA liquidaran sus deudas y con ello combatir la morosidad ha sido el PLAN DE PAGO A LOS PROVEEDORES²².

En la misma dirección, se crea el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), que está concebido como una medida temporal a la que voluntariamente puedan acogerse las CCAA con la finalidad de atender los vencimientos de su deuda, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento²³, con unas condiciones financieras más ventajosas que las que podrían obtener acudiendo a los mercados; ya que el coste que debe soportar el Tesoro en la obtención de financiación es menor que el que deberían soportar las CCAA.

Evidentemente, la adhesión a estos mecanismos implica la aceptación de unas condiciones fiscales y financieras²⁴, destacando el control que el Estado pueda ejercer sobre las CCAA beneficiarias con la finalidad de que procedan a realizar los recortes necesarios en aras de cumplir con los objetivos de déficit.

En el anverso, todas estas medidas han supuesto un ahorro de costes en intereses muy elevado para aquellas CCAA que voluntariamente se han acogido a las mismas. En el reverso, comportan unas exigencias de control presupuestario que afectan a la autonomía financiera y política; que es lo que ha llevado a determinadas CCAA a no aceptarlas, precisamente para evitar la sujeción a dichos controles.

En la línea de reforzar la disciplina fiscal acaba de publicarse Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (BOE de 10 de diciembre de 2013) que tiene entre sus objetivos el reforzamiento de la disciplina fiscal instituyendo una serie de obligaciones legales en materia de gestión pública y, en particular, en el manejo de recursos económicos y el respeto a la estabilidad presupuestaria, previendo un régimen específico de infracciones y sanciones en caso de

22. Previsto en el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

23. Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, reformado el 27 de julio de 2013.

24. Correspondiendo su gestión al Instituto de Crédito Oficial.

incumplimiento. Estableciéndose un plazo máximo de dos años para que órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se adapten a las obligaciones contenidas en esta Ley.

b. Crisis y equilibrio constitucional entre poderes.

En otro orden de consideraciones, la respuesta a la crisis económica se ha articulado esencialmente a través de la legislación de urgencia; acudiéndose a la figura del Decreto-Ley como medida idónea para dar respuestas inmediatas y eficaces por parte del Ejecutivo a los problemas excepcionales planteados; lo que explica, como advierte Ana CARMONA, el elevado número de Decretos-Leyes en las dos últimas Legislaturas, habiendo pasado a afirmarse éste «como instrumento prácticamente exclusivo de conformación de nuestro ordenamiento jurídico»²⁵. Y, aunque no todos los Decretos-Leyes que se han aprobado durante este período constituyen respuestas urgentes a la crisis, si que lo son la mayoría de ellos. Por lo que ello está provocando, a su vez, una quiebra del equilibrio entre los distintos poderes en el sistema constitucional de la creación de normas, mediante un debilitamiento del Poder Legislativo.

De modo que, puede afirmarse que la crisis económica está resquebrajando también los pilares del equilibrio constitucional entre poderes. Por lo que, como afirma BALAGUER, es necesario mantener una interpretación constitucional de la crisis, frente a una idea de rendimiento de la democracia («en términos utilitaristas») que conduce a «una interpretación económica de la Constitución y de los procesos políticos»²⁶.

Un buen número de dichas respuestas normativas anti-crisis ha generado una fuerte conflictividad, incrementándose la litigiosidad territorial, mediante la impugnación de leyes estatales por parte, fundamentalmente, de las Comunidades Autónomas, que han visto sus competencias afectadas. Véanse, por ejemplo, los recursos, ya admitidos a trámite, planteados por el Parlamento de Navarra para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud contra las políticas de reducción del gasto público adoptadas por el Ejecutivo. O los recursos planteados por Canarias, Cataluña y País Vasco contra los recortes en Sanidad y Educación; el recurso contra la

25. CARMONA CONTRERAS, ANA M.: «El decreto-ley en tiempos de crisis». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013), pp. 1-20. DOI: 10.2436/20.8030.01.9; pp.10 y 14. Trabajo en el que lleva a cabo un análisis en profundidad sobre el tema.

26. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», *REDC*, núm. 98/2013, p. 94.

no actualización de las pensiones de acuerdo con el IP; o la solicitud de suspensión de la supresión del sueldo a los diputados de Castilla-La Mancha.

c.- Crisis, racionalización institucional y afectación competencial.

La crisis ha planteado dudas acerca de la racionalidad del modelo de organización territorial, cuestionándose la existencia de instituciones y órganos autonómicos o la dilatada composición numérica de otros; llegando a exigirse un adelgazamiento institucional²⁷.

En efecto, la austeridad en la gestión de los dineros públicos está provocando ya hondas repercusiones institucionales; este motivo, junto con el de la búsqueda de una mayor eficiencia y la eliminación de duplicidades, ha sido el alegado para la aprobación de la *Ley 9/2013, de 21 de octubre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano*. Ley que prevé, al mismo tiempo, que el pueblo riojano cuente con la asistencia del Defensor del Pueblo del Estado ante cualquier mala praxis de cualquier Administración que pudiera ir contra sus derechos.

Medida que, en definitiva, supone un eslabón recentralizador, y que plantea serios interrogantes en atención a otras que puedan sucederse previsiblemente en el futuro: ¿las disfunciones en la gestión de instituciones autonómicas únicamente puede abordarse mediante su tajante supresión?. Entendemos que existen soluciones intermedias en orden a asegurar la realización responsable de las funciones que estatutariamente éstas tienen encomendadas, tales como la sujeción a los controles efectivos, que en muchos casos son los que han fallado; o su necesaria redimensión, o, sobre todo, el reajuste de su presupuesto. Es decir, la irresponsable gestión del modelo autonómico no nos parece que pueda resolverse con su desmantelamiento institucional o con su aniquilación.

Un ejemplo paradigmático en este sentido lo constituye la *Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat*, así como de *Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU*. Ciertamente, no estamos ante una Institución autonómica; pero sí que se trata de uno de los instrumentos más relevantes para la reafirmación de los elementos culturales propios de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, la propuesta institucional planteada ante la

27. La reciente *Ley 3/2013, de 4, de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, comporta la supresión de ocho organismos reguladores.

supresión del canal autonómico es la de ampliar los centros territoriales de RTV en la Comunidad Autónoma.

Además, la crisis económica está afectando manifiestamente al orden competencial²⁸, ya que algunas Comunidades Autónomas están planteando la devolución de algunas de sus competencias²⁹ en materias relevantes tales como Sanidad, Educación y Justicia.

Dicha devolución competencial plantea una serie de cuestiones de difícil articulación jurídico-política: en primer lugar las referidas a su iniciativa, que en todo caso habría de partir de las propias CCAA en aquellas materias que estatutariamente les corresponden, y no del Estado. Asimismo, se plantea el tema de la vía de articulación jurídica para la devolución de las competencias, que sólo podría articularse a través de reformas estatutarias, pero no podría sortearse por otras vías. Pero, sobre todo, las dudas más relevantes se centrarían en el carácter temporal o no de la devolución competencial, ya que, de no tratarse de una solución meramente coyuntural, supondría una auténtica mutación del modelo de autonomía asumido por las CCAA afectadas, que no podría saldarse con un ajuste meramente normativo. Sus consecuencias tendrían un calado extraordinario, tanto desde el punto de vista del reajuste institucional, como económico y político.

A nuestro entender, la reordenación competencial no puede contemplarse aisladamente; requiere abordarse en el marco de una reforma del modelo de financiación, de un nuevo pacto fiscal, que convierte el debate sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial en una verdadera exigencia; pero no puede afrontarse sólo con medidas coyunturales.

3. PROPUESTAS DE REFORMA DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Para hacer frente a los serios problemas que hemos esbozado, y que no son meramente puntuales, sino que afectan al modelo de organización te-

28. TORNOS MAS, J.: «La reforma del Estado Autonómico. Propuestas para un debate», Institut d'Estudis Autonòmics <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/>

29. Esta es, por ejemplo, una de las Conclusiones a las que se llega en el informe de la deuda, el déficit y la financiación, realizado la Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunitat Valenciana; en el que se recomienda devolver competencias al Estado si no mejora para la Comunitat Valenciana notablemente el sistema de reparto mantenido desde el Gobierno central.

rritorial, se vienen planteado diversas y antagónicas propuestas, a las que nos referiremos a continuación.

3.1. Recentralización/Desmantelamiento del Estado Autonómico

Por un lado, se propugna el desmantelamiento del propio Estado Autonómico, defendiendo la recentralización del modelo. Quienes mantienen dicha posición aducen que estamos ante un «disparate autonómico», ya que el Estado autonómico tiene un excesivo coste económico; haciendo responsables a las Comunidades Autónomas del desajuste de las cuentas públicas.

En esta línea se defiende la existencia sólo de **dos niveles de Administración: 1) la Central** con la mayoría de competencias (sanidad, educación, ciencia y tecnología, justicia, economía, etc.), que, además, debería compaginar con la Unión Europea; **2) la Administración local** (Ayuntamientos y Diputaciones provinciales), que asumirían algunas de las competencias que tienen hoy en día las CCAA, como por ejemplo los servicios sociales. Este es, un modelo absolutamente centralista, que conduciría a socavar el modelo territorial de la Constitución, y, en consecuencia, exigiría una reforma constitucional por la vía del procedimiento agravado.

Evidentemente, ha habido políticas autonómicas muy criticables, entre otras, cabe apuntar la existencia de duplicidades institucionales innecesarias; los intentos de emulación del Estado por parte de algunas Comunidades Autónomas; la gestión irresponsable del modelo por parte de otras; y, en general, la escasa corresponsabilidad fiscal. Problemas que, como expondremos a continuación, urge resolver mediante la revisión del modelo.

Sin embargo, no puede afirmarse que el problema económico que tiene planteado nuestro Estado derive exclusivamente del «despilfarro autonómico». Antes bien, la crisis económica ha generado a) una caída de la actividad económica, incrementándose con ello el paro, y descendiendo fuertemente el consumo; b) a lo que se han unido insostenibles cuotas de fraude fiscal; así como, c) una desequilibrada presión fiscal que, estando centrada en rentas de trabajo, se ha visto afectada seriamente por el incremento del paro. Todo ello, ha provocado una caída drástica de la recaudación y, por tanto, de los ingresos, tanto estatales como los de las Comunidades Autónomas. Además, éstas últimas han tenido que asumir un gasto que no

es fácilmente reducible, ya son ellas las que cuentan con las competencias más caras: Sanidad, Educación y Servicios Sociales.

No parece que recentralizar nuestro modelo de organización territorial tenga sólidos argumentos ni materiales ni numéricos. Además, desde el punto de vista político, frente a una supresión o absoluta devaluación del Estado Autonómico, convenimos con Muñoz Machado cuando afirma que «una cosa es organizar el sistema y racionalizarlo, y otra desconocer que las Comunidades Autónomas también han traído ventajas democráticas y un mejor conocimiento de los problemas territoriales»³⁰.

Recientemente, se ha publicado un Informe de la *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA) creada por el Gobierno con el objetivo de «acometer la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en las últimas décadas»³¹. Dicha Comisión plantea una serie de actuaciones para simplificar los procedimientos «adaptando nuevas tecnologías, para reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas o para evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones». En dicho Informe, plantea, textualmente «un total de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE). De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales»³².

En este marco de la CORA se crea la Subcomisión de Duplicidades Administrativas, con el objeto identificar y eliminar las duplicidades que se producen entre la Administración General del Estado y las CC.AA.³³, y

30. MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Ed. Crítica, Barcelona, 2012, p. 61.

31. Publicado por Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas NIPO: 630-13-106-7; Ministerio de la Presidencia NIPO: 002-13-038-9, vid. p. 11.

32. *Idem* p. 11.

33. Siguiendo la estela de la CORA, y, como consecuencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución, en el ámbito local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, nace con el objeto de clarificar «las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras

reforzar los mecanismos de cooperación, para abaratar el coste de la actividad administrativa. En su Informe, igualmente, partiendo del coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica plantea, entre otras medidas:

- que algunas de las funciones realizadas por órganos autonómicos se asuman por de órganos estatales: por ejemplo afectaría a 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.
- la posibilidad de racionalizar el entramado organizativo que se ha creado en las CC.AA. en torno a las figuras del Defensor del Pueblo, los Órganos de Control Externo y los órganos consultivos autonómicos.

Algunas de las medidas propuestas por la CORA ya se están ejecutando, otras se han incorporado a proyectos normativos; y otras se dejan a la libre disposición de las CCAA.

Ciertamente, el estudio es riguroso, detallado y plantea una serie de medidas que pueden ser altamente positivas: compartición de medios entre las Administraciones; medidas tendentes a la simplificación de trámites, o mejorar el servicio público, entre otras. Ahora bien, el Informe plantea serios interrogantes: por un lado, tratándose de la adopción de medidas que afectan profundamente a las Administraciones Autonómicas, se ha elaborado sin la participación de las mismas³⁴; comprometiendo seriamente su

Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas» (Exposición de Motivos).

La Ley modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

34. Para la elaboración del Informe se constituyó un Consejo Asesor en el que estuvie-

viabilidad política; por el otro, aunque se refieren en él los postulados del Estado Autonómico constitucionalmente contemplados, engendra una auténtica mutación constitucional; que exigiría para su implementación una reforma de la Constitución.

3.2. La «Vía Federalista»

Otra de las propuestas aportada es la concerniente a la «Vía Federal» como una tercera vía; al entender que ésta podría solventar las constantes reivindicaciones nacionalistas, y atajar con ello la deriva independentista.

Es cierto que el desarrollo del modelo autonómico está impregnado de lógica federal; nos hemos acostumbrado a funcionar con un modelo que, sin llamarse federal, cuenta con buena parte de elementos federalistas. Ahora bien, dicha propuesta plantea una serie de inconvenientes que conviene resaltar: por un lado, no puede olvidarse que las fuerzas nacionalistas siempre se han distanciado del modelo federal, ya que éste es uniformador, mientras que el nacionalismo busca la diferenciación, la asimetría. Además, adviértase que en los referentes federales de nuestro entorno los poderes de supervisión y control de la legislación de la Federación sobre (por ejemplo) los Lander son mucho mayores que los que han venido operando en el Estado Autonómico; lo que también provoca el rechazo del nacionalismo.

De ahí, las constantes manifestaciones de los líderes de las fuerzas políticas nacionalistas en las que rechazan la federalización como la auténtica solución. Por ello, podríamos decir que estamos ante una propuesta pensada para satisfacer a alguien que no la quiere³⁵.

ron representados el Defensor del Pueblo, las organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos (CC.OO., UGT, CSIF, FEDECA, CEOE-CEPYME), el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Asociación de Trabajadores Autónomos, el Instituto de Empresa Familiar, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Asociación Española de Empresas de Consultoría. Asimismo, se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se han recibido 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa

35. De hecho, los partidos favorables a una **consulta soberanista en Catalunya** han criticado el acuerdo entre el PSCy el PSOE, para lanzar una **campaña** a favor de una **reforma federal** de la Constitución que mejore la relación **Catalunya-España**, porque lo consideran insuficiente y que va por detrás de la voluntad popular. En las comparencias de prensa en el Parlament, el portavoz del grupo parlamentario de CiU, Jordi Turull, ha tachado las declaraciones de los líderes socialistas de «la escenificación definitiva de la tomadura de pelo que se está perpetrando entre el PSOE y el PSC hacia los

Es cierto que, en esa misma línea se plantea la posibilidad de un Pacto Federal entre todas las Comunidades Autónomas para alcanzar un modelo «asimétrico», que previsiblemente contentara a las fuerzas nacionalistas. Ello exigiría un acuerdo en el que la mayoría de las CCAA aceptaran un modelo de autonomía menor que aquellas Comunidades como el País Vasco y Cataluña que plantean reivindicaciones soberanistas y separatistas. Solución que parece difícilmente alcanzable, pues hemos visto ya que en las distintas etapas de formación del Estado Autonómico, todas han querido alcanzar las mismas cuotas de autogobierno, y, ni siquiera, el reconocimiento de los hechos diferenciales ha podido servir como elemento claramente diferenciador.

Además, cabría plantearse si esta opción formal de cambio a un modelo federal podría aportar novedades materiales realmente significativas que lograran integrar a las Comunidades con mayores aspiraciones nacionalistas.

3.3. Revisión del modelo

Ante los problemas que tiene planteados nuestro Estado entendemos que es necesario acometer una revisión, en profundidad, del mismo; que deviene necesaria para dotar de mayor contenido, clarificación y estabilidad constitucional al modelo territorial. La excesiva apertura constitucional ha permitido su desarrollo, pero, al mismo tiempo, su inestabilidad. Y es que hemos llegado a un punto en el que el desarrollo del modelo tanto legislativa, como estatutaria, y jurisprudencialmente se identifica poco con los contenidos constitucionales; por lo que la comprensión certera y cabal del modelo de organización territorial no puede hacerse ya desde la mera lectura constitucional.

catalanes y catalanas», <http://www.lavanguardia.com/politica/20140107/54397864348/partidos-catalanes-insuficiente-acuerdo-psc-psoe.html#ixzz2pnlaMTff>.

Además, como recuerda GARCÍA ROCA, J. «El rechazo del nombre «federalismo» en España tuvo mucho que ver en nuestras asambleas constituyentes de 1931 y 1978 con el mito creado a causa de la Revolución cantonal en 1873 durante la I República, un movimiento que llevó –sea como realmente fuere– a equiparar federalismo con radicalismo e izquierdismo en la conciencia colectiva y la memoria histórica». Dicha idea pesó tanto en el momento de elaboración de la Constitución de 1931, que se descartó deliberadamente el término federalismo. «Reforma Constitucional en Clave Federal», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34/2013, p. 22.

En primer lugar, dicha revisión constitucional, a nuestro entender, ha de asentarse sobre los principios constitucionales de unidad, solidaridad y descentralización política; esta última constituye un logro irrenunciable, ya que como indica P. HÄBERLE división vertical de poderes se concibe una ganancia de libertad «se gana libertad pública y privada mediante la moderación del poder estatal»³⁶; además, porque «los países que no son democráticos no toleran la descentralización real»³⁷.

De hecho, esta revisión del modelo manteniendo la descentralización política es la que, contrariamente a lo que se predica en determinados medios, aparece como la que alcanza mayor respaldo entre la ciudadanía. Las cifras de los últimos barómetros del año 2013 del CIS así lo revelan, ya que ante la pregunta formulada en orden a la organización territorial del Estado, las respuestas son las siguientes:

	enero	febrero	marzo	abril	mayo	julio	septiembre
Un Estado con un único Gobierno central sin Autonomías	24.2	24.7	24.2	23.6	22.9	23.3	20.5
Un Estado con CCAA como en la actualidad	32.1	31.8	32.4	31	31.5	32.6	33.3

Tabla 1. Elaboración propia a partir de los datos del CIS

3.3.1. *Ámbito material de las reformas*

En segundo lugar, la cuestión principal radica en determinar las materias que deben ser objeto de reforma. Nuestro trabajo no nos permite abordar con carácter integral todas las reformas territoriales necesarias, por lo que solo podemos limitaremos a esbozar algunas de ellas.

1.- Reforma del Título VIII³⁸

a) *clarificación competencial*

Ciertamente, las reglas del reparto competencial establecidas constitucionalmente han abocado a una constante invocación del Tribunal

36. HÄBERLE, P.: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», (Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez) en *ReDCE*, nº 8/2007, p. 174.

37. ANDERSON, G.: *El Federalismo en el Siglo XXI*, en Fundación Manuel Giménez Abad, p. 3.

38. En ello habría que tomar en consideración las propuestas que en su día formuló el Consejo de Estado en el *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma de la Constitución*, <http://www.consejo-estado.es/>.

Constitucional, que casuísticamente ha tenido que ir pronunciándose acerca de la titularidad de las competencias sobre temas muy dispares y controvertidos; se han resuelto conceptos clave en este orden como las bases, el desarrollo, la ejecución, el alcance de las leyes marco y de las de transferencia y de armonización, entre otros. Todo ello ha derivado en unas reglas competenciales excesivamente casuísticas, llegando a calificarse el desarrollo del reparto competencial como «corrompido e ineficiente»³⁹.

La reforma de dicho orden competencial se revela, pues, como una auténtica exigencia; de modo que se incorporen algunos de los contenidos jurisprudenciales, y que se determinen unas reglas claras de distribución competencial, tomando como piedra angular el servicio público que ha de prestarse al ciudadano. Además, el texto constitucional ha de prever necesariamente en este orden la afectación de las competencias internas, tanto estatales como autonómicas, en virtud de las competencias derivadas de la Unión Europea⁴⁰.

En este marco de distribución competencial puede plantearse la necesidad de permitir una asimetría competencial voluntaria que pueda satisfacer a aquellas CCAA que tienen mayor vocación de autogobierno; articulándose de forma que no pueda entenderse como un privilegio; lo que conducirían al rechazo del modelo por parte de las demás.

Pero, esta revisión competencial no puede abordarse aisladamente; ha de formularse en el marco de un nuevo modelo de financiación que asegure los principios de suficiencia económica y corresponsabilidad fiscal.

b) reafirmación de los instrumentos de colaboración verticales y horizontales.

Uno de los temas que se ha planteado en la práctica totalidad de los Estatutos reformados en la última fase ha sido el de la regulación de las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado y las de estas entre sí. La regulación estatutaria de este tema está, en gran medida, justificada, debido tanto a su importancia constitucional –al menos en sus aspectos esenciales–, coma a una total carencia de una regulación de los instrumentos de colaboración/cooperación (los denominados instrumentos de relación intergubernamental verticales) en la Constitución. Ausencia de ordenación que no fue obstáculo para el desarrollo de dichos instrumentos, como téc-

39. MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España*, ob. cit., p. 117.

40. Vid. el trabajo citado de GARCÍA ROCA, J. en el que plantea serias propuestas de reforma en el ámbito competencial. «Reforma Constitucional en Clave Federal», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34/2013, pp. 25 y ss.

nicas de colaboración exigidas por la propia dinámica del funcionamiento del Estado Autonómico. De hecho, en la práctica, los instrumentos de colaboración se habían ido consolidando, especialmente a raíz de los Pactos Autonómicos de 1992, que fructificaron en la aprobación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, primordialmente, tras su reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Esta norma consolida Instrumentos de colaboración tanto bilaterales como multilaterales a través de los que se canalizan las relaciones verticales en el plano gubernamental como son, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Colaboración, los Planes y Programas Conjuntos, los Convenios de Colaboración, los Protocolos, los Acuerdos de Colaboración, entre otros.

Desarrollo jurídico que pese a dicho silencio constitucional⁴¹, fue avallado desde el principio por la doctrina constitucional, al considerar que dichos instrumentos son expresión del principio de colaboración que «no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos», puesto que las «técnicas de cooperación y colaboración son consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías».

La mayoría de los Estatutos de Autonomía reformados hasta la fecha apuestan por incluir Títulos específicos en los que se aborda la regulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los órganos centrales del Estado. Esta nueva regulación estatutaria puede contribuir transitoriamente a paliar la hasta ahora insuficiente, compleja y confusa regulación normativa de estos instrumentos de colaboración, que venía demandando la construcción de una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales; esto es, de un «sistema constitucional integrador y realista de relaciones intergubernamentales, bien definido y delimitado conceptualmente y en su naturaleza jurídica»⁴².

41. Sin embargo, este no es un fenómeno aislado ya que como exponía en su día SANTOLAYA MACHETTI, P. «el estudio de la experiencia de los países descentralizados muestra que los mecanismos de cooperación se han desarrollado, en la mayor parte de los casos, al margen de sus textos constitucionales, de forma que se puede concluir que lo importante es no tanto que los textos los prevean cuanto al menos que no impidan el libre desarrollo *praeter constitutionis* de los mismos», en «Entorno al Principio de Cooperación», *Revista de Derecho Político*, Núm. 21/1984, p. 86.

42. FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: «Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales», *REDC*, núm. 72/2004, pp. 52 y ss.

RIDAURA MARTÍNEZ, M^a J. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. TAJADURA TEJADA, J.: *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, Granada, 2000. GARCÍA MORALES, M. J.: «Las Relaciones

En relación con las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas, desde una vertiente jurídica, las exigencias constitucionales y estatutarias son, principalmente, las que han dificultado la expansión de las mismas, ya que la excesiva rigidez del marco normativo propició, originariamente, un escaso uso de los convenios intracomunitarios⁴³.

Por ello, dichas carencias constitucionales, no puede salvarse mediante su regulación estatutaria, requieren la previsión constitucional de los instrumentos de articulación de dichas relaciones de colaboración⁴⁴.

2.- Reformas Institucionales

Desde los inicios de la andadura del Estado Autonómico se puso de manifiesto, casi unánimemente, la deficiente configuración del Senado como una auténtica Cámara de representación de territorial. La reforma de dicha Cámara para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad general se revela como una de las materias prioritarias en la reforma del texto constitucional⁴⁵.

En el ámbito institucional u orgánico es necesario abordar, asimismo, una serie de reformas que permitan una revisión de solapamientos y du-

Intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en GARCÍA MORALES, M. J., MONTILLA MARTOS, J. A. y ARBÓS MARÍN, X., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

43. RIDAURA MARTÍNEZ, M^a J.: «Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento», *Revista de Derecho Político*, núm. 88/2013, pp. 215-244.

44. *Vid.* con mayor detalle, ALBERTÍ ROVIRA, E., ¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía», en RUIZ-RICO, G. (coord.) *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 718.

Además, debería contemplarse en dicho Título las distintas vías de colaboración de las CCAA en el marco de la Unión Europea. Para un estudio detallado del tema puede verse VIDAL BELTRÁN, J.M^a: «La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las Instituciones de la Unión Europea», así como los demás estudios sobre este tema en el monográfico *Las Regiones en la Unión Europea*, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 13/2007.

45. Un tratamiento monográfico sobre el Senado, con diversos estudios que analizan el tema en profundidad puede verse en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.17/2006.

plicidades, para hacer más efectivo el servicio público al ciudadano, que no sólo deberían afectar a las de ámbito autonómico, sino también estatal. Ahora bien, éstas, que en muchos casos no exigirían la reforma del texto constitucional, deberían detectarse y plantearse en el marco de los instrumentos de colaboración tanto horizontales, como verticales; pero no unilateralmente desde la Administración estatal.

Y, en este marco de reformas institucionales y orgánicas, conviene replantear los mecanismos de control institucionales, cuya actuación ha de reforzarse en aras de atajar los numerosos casos de corrupción que se han planteado tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico, y que provocan la una grave desafección de la ciudadanía.

3.- Reafirmación de los Hechos Diferenciales

Ciertamente, esta no constituye una novedad; los hechos diferenciales han venido reconociéndose a lo largo del proceso de desarrollo del Estado Autonómico. Ahora bien, parece necesaria su reafirmación de modo que, sin mover los pilares del Estado, se satisfaga a aquellas Comunidades Autónomas con una tradición política más sólida.

3.3.2. Procedimiento de Reforma

En tercer, y último lugar, debe plantearse el procedimiento para llevar a cabo las reformas que requiere nuestro modelo territorial. De los temas que hemos expuesto, ciertamente no todas requieren la revisión constitucional; pero si la mayoría de ellas.

En este sentido, el texto constitucional contempla dos procedimientos de reforma en el Título X de la Constitución. Por ello, las dudas que se plantean en orden a determinar el procedimiento a seguir están en función de la necesidad o no de reformar el Título Preliminar.

Si abordamos la reforma del modelo del Título VIII y reformas institucionales como la del Senado, no sería necesario acudir al procedimiento agravado de reforma constitucional; sino al ordinario, previsto en el artículo 167 CE, al que ya se ha recurrido en dos ocasiones: para reformar el artículo 13 y para la reciente reforma del artículo 135. Esta vía, procedimentalmente, es mucho menos compleja.

Ahora bien, si realmente se quiere reformar el artículo 2 de la Constitución, de acuerdo con el que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de

las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas», entonces nos veríamos obligados a acudir a la vía del Artículo 168, que regula el procedimiento agravado; ya que éste está previsto en los casos en que se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II.

Ciertamente, nos encontramos ante un procedimiento muy complejo y rígido, que ha conducido a Punset Blanco a calificarlo como «una gran cláusula de intangibilidad vergonzante, habida cuenta de su extrema complejidad»⁴⁶.

El procedimiento es, en efecto, muy complejo, ya que requiere su aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y la disolución inmediata de las Cortes Generales. Posteriormente, las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión de reforma, y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras; requiriéndose finalmente su ratificación mediante referéndum.

Realmente, la puesta en marcha del procedimiento de reforma agravado, en atención al momento de la Legislatura en el que se plantee, exige un ímprobo ejercicio de renuncia por parte del grupo político que gobierne; ya que ha de disolver las Cámaras y convocar nuevas elecciones generales. Para ello se requiere un sólido y responsable acuerdo de las fuerzas políticas que permita alcanzar un consenso en la reforma constitucional reparando el sacrificio de renunciar a finalizar la Legislatura; ello exigiría un Pacto Solidario de Estado para la consecución de los intereses generales.

En síntesis, la reforma del modelo territorial se explica, además de por las razones que hemos venido exponiendo a lo largo de este estudio, por la necesidad de dar una respuesta institucional al grave desafío soberanista; que exige de las fuerzas políticas un importante esfuerzo de consenso en orden a abordar la necesaria reforma constitucional del modelo de organización territorial. Reforma que debería superar los obstáculos planteados en la actual coyuntura de crisis económica y política.

46. EN GÓMEZ MONTORO, A.J.: *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2007, p. 4.