

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2019

Eliseo Aja y Javier García Roca
Universidad de Barcelona y Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Primer Gobierno de coalición, parlamentarismo fragmentado y ausencia de consenso. 3.- Gobiernos de las Comunidades Autónomas: parlamentarización, estabilidad gubernamental, acuerdos y continuidad de la legislación autonómica. 4.- Déficit y deuda, prórroga de los presupuestos, financiación autonómica y Brexit. 5.- Jurisprudencia constitucional. 6.- Leyes estatales con impacto territorial y legislación de urgencia. 7.- Reformas estatutarias y Reformas de los Reglamentos parlamentarios. 8.- El proceso secesionista en Cataluña.

1.- Introducción

Tres Legislaturas en un año. El 2019 fue un año con tres Legislaturas: a) el final de la XII que terminó con la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones el 5 de marzo; b) una XIII Legislatura, de transición, que duró desde el 21 de mayo hasta el 24 de septiembre –126 días– con un Gobierno en funciones y sin conseguirse la investidura de un nuevo Presidente; c) el comienzo de la XIV Legislatura, el 3 de diciembre, tras la repetición de las elecciones generales. En suma, el final de una Legislatura, el comienzo de la actual y una Legislatura de transición.

Año electoral y Gobierno en funciones. 2019 fue un año electoral, pues hubo cinco elecciones: dos de ellas generales y otras tres de distinto nivel. Tuvimos el 28 de abril las primeras elecciones generales y el 10 de noviembre las segundas. Transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura y ante la imposibilidad de elegir un Presidente por el Congreso de los Diputados, se disolvieron las Cámaras el 24 de septiembre, para convocar unas segundas elecciones. Por otro lado, el 26 de mayo se celebraron tres elecciones al tiempo: locales, autonómicas en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y al Parlamento europeo. En buena parte del año, el Gobierno estuvo pues en funciones y hubo una acusada provisionalidad.

Parálisis en el impulso del Estado autonómico, pero funcionamiento de las Comunidades Autónomas. Todo ello ha producido una parálisis en el impulso del Estado autonómico por parte de los órganos generales del Estado. La Comisión General de las Comunidades Autónomas no ha tenido ninguna sesión

de trabajo ni tampoco el Consejo de Política Fiscal y Financiera, se ha reducido el número de las reuniones de las Conferencias sectoriales, sólo se ha aprobado un convenio entre Comunidades Autónomas por el Senado, y ha habido una escasísima producción de leyes con impacto territorial. Si bien han funcionado con eficacia las Comisiones Bilaterales de Cooperación. En cambio, la actividad normativa ha sido mayor en las Comunidades Autónomas, así se ha aprobado propuestas de reforma de algunos Estatutos de Autonomía y la modificación de Reglamentos parlamentarios, la aprobación de algunas leyes de relevancia, y diversos acuerdos de gobierno con variadas fórmulas. Las Comunidades Autónomas han seguido funcionando con normalidad.

El juicio a los dirigentes del “procés”. El año estuvo marcado también por el juicio ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y la sentencia, de 14 de octubre de 2019, por la que se condenaron a diversos dirigentes secesionistas en Cataluña. Un largo proceso judicial con un juicio oral retransmitido cada día por televisión, que ha mantenido las fuertes tensiones que este intenso conflicto político entraña, y que contaminan el normal funcionamiento del Estado autonómico y de todo el ordenamiento.

Otras cuestiones principales. Primero, la imposibilidad de aprobar unos nuevos presupuestos generales del Estado, prorrogados por cuarta vez, lo que suscita serios problemas en la dirección de la política económica y en la financiación autonómica. Segundo, las dificultades en el cumplimiento de los umbrales europeos de déficit y deuda, y en el pago de los anticipos a cuenta para la financiación de las Comunidades Autónomas, así como en la elaboración de sus presupuestos, todo ello como consecuencia de la falta de aprobación de los presupuestos generales. Tercero, una parálisis legislativa del Estado, compensada con el abundante recurso a los decretos-leyes; una situación a la que no deberíamos acostumbrarnos en un sistema parlamentario. Cuarto, la falta de renovación de varios órganos constitucionales y auxiliares –incluido el Tribunal Constitucional como árbitro de los conflictos competenciales–, otra mala práctica no menos consolidada.

2.– Primer Gobierno de coalición, parlamentarismo fragmentado y ausencia de consenso

Inestabilidad política. Desde enero de 2016, fecha en que el Partido Popular perdió la mayoría absoluta, han sobrevenido tres investiduras fallidas en cuatro años, la aprobación de una moción de censura constructiva y cuatro elecciones generales. Tenemos una larga inestabilidad gubernamental que no entraña una inestabilidad constitucional. Ha habido en ese período más de 400 días de gobierno en funciones. El bipartidismo imperfecto ha desaparecido, pero las reglas de la cultura política de un pluripartidismo polarizado y una democracia de consenso aun no se han construido.

Parlamentarismo fragmentado y pluripartidismo polarizado. Los resultados de la elecciones generales de 10 de noviembre, llevaron a la cons-

titución del Congreso de los Diputados con los siguientes Grupos y número de miembros:

Socialista: 117; Popular: 88; Vox: 52; “Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem- Galicia en Común”: 35; Republicano: 13; Plural: 12; Ciudadanos: 10; EAJ-PNV: 6; Euskal Herria Bildu: 5; Mixto: 9.

Es el Congreso más fragmentado que hemos tenido desde la transición pues están representados 16 partidos políticos. Son realmente 19 si se tienen en cuenta las federaciones de Unidas Podemos en Barcelona y Galicia, y la de Mas País con “*Compromís*” en la Comunidad Valenciana. Vence las elecciones el PSOE con 117 escaños y se afianza el liderazgo del Sr. Sánchez. El PP no recupera su situación previa, renueva buena parte de sus candidatos y confirma la dirección del Sr. Casado. Crece en votos y escaños Vox que pasa a ser la tercera fuerza política. El líder de Ciudadanos, Sr. Rivera, dimitió tras los malos resultados obtenidos, asumiendo su responsabilidad política e iniciándose un proceso de renovación del liderazgo interno. Aparecen tres partidos nuevos con representación parlamentaria: “Más País” (3 Diputados), la CUP (1 Diputado) que se presenta por vez primera a nivel nacional, y “Teruel Existe” (1 Diputado). Vuelve el Bloque Nacionalista Galego (BNG). Es una situación de pluripartidismo extremado y polarizado, pues al polo derecha/izquierda se une un segundo polo, unitarios/independentistas. Este parlamentarismo fragmentado viene agravado por serias diferencias ideológicas y una escasa tendencia al compromiso de nuestras fuerzas políticas en los últimos años. Un escenario delicado.

Diez Grupos parlamentarios, un grupo mixto y otro plural. El Congreso tiene nada menos que 10 Grupos parlamentarios. Una situación que dificulta la organización de la Cámara. La Mesa aceptó en diciembre el registro del Grupo parlamentario “Plural”, con 16 Diputados, una forma de dividir en dos un muy amplio Grupo Mixto, que resta con 5 Diputados.

Dos Presidentas de las Cámaras. Fue elegida Presidenta del Congreso Doña Meritxell Batet, en segunda votación, lo mismo que Doña Pilar Llop, nueva Presidenta del Senado.

Primer gobierno de coalición en España. Resultó investido Presidente del Gobierno Don Pedro Sánchez en enero de 2020, igualmente en segunda votación, tras estar casi nueve meses en funciones desde el 28 de abril de 2019. El Congreso le otorgó la confianza con 167 a favor, 165 en contra y 18 abstenciones. Un resultado muy ajustado. Se ha formado un Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos con 22 Ministros. Es el número de Ministros más alto desde la transición. Es el primer Gobierno de colación nacional. Pero ya tenemos una larga experiencia de coaliciones en las Comunidades Autónomas. Es también muy habitual en las democracias europeas con multipartidismo. Pero no es tan frecuente la presencia de 19 partidos con representación parlamentaria, dos polos de agrupación tan diferentes, y, sobre todo, la ausencia de políticas fundadas en el llamado “*consociationalism*”: una cultura política acostumbrada a compartir el poder.

Prórrogas de los órganos constitucionales y auxiliares. Los Magistrados del Tribunal Constitucional designados a propuesta del Congreso de los Diputados culminaron su mandato en noviembre de 2019 y continúan prorrogados al redactarse este Informe en abril. Se incumple el término fijo de nueve años del mandato que la Constitución (artículo 159.3 CE) señala, y el proceso de designación ni siquiera ha comenzado con publicidad después de los cuatro meses de preaviso. También los Vocales del Consejo General deben ser renovados, pero desde diciembre de 2018, e igualmente su renovación no está en la agenda. Una vez más, una muy larga *prorogatio* es la regla, y no una excepción a la regla y de duración limitada, lo que es su sentido constitucionalmente adecuado. Este año el Consejo en funciones, pese a su interinidad, ha nombrado 46 altos cargos de la carrera judicial, entre ellos, 18 Magistrados del Tribunal Supremo. Algunos de los nombramientos han sido recurridos. El retraso más largo es el del Defensor del Pueblo desde 2017: dos años y medio. Tampoco han sido renovados ni el Consejo de Administración de Radio Televisión Española, pese a que se nombró una administradora provisional única en 2018, ni el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Estos problemas en las designaciones son una muestra de la ausencia de una democracia de consenso también en el circuito de garantías y no sólo en el circuito representativo.

3.- Gobiernos de las Comunidades Autónomas: parlamentarización, estabilidad gubernamental, acuerdos y continuidad de la legislación autonómica

Gobiernos de coalición. Por el contrario, la situación parece estable en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Continúa la tendencia a crear Gobiernos de coalición después de las elecciones del 26 de mayo de 2019 y las de diciembre en Andalucía. Existen Gobiernos de coalición con miembros de más de un partido en 13 Comunidades Autónomas (véase el cuadro adjunto al presente apartado). Han funcionado razonablemente bien, pese a diversos incidentes y con mayores dificultades en su cohesión interna en algunas Comunidades (v.gr. Cataluña). Se mantiene un Gobierno monocolor del PP en Galicia, si bien el PSOE ha ganado allí las elecciones generales, y también los Gobiernos en solitario del PSOE en Asturias y La Rioja.

Parlamentarización de la forma de gobierno autonómica. La presencia de un alto número de partidos políticos en las Asambleas territoriales y de coaliciones siguen produciendo la parlamentarización de los gobiernos autonómicos tanto en los procesos de investidura y formación de los gobiernos como en el fortalecimiento de los mecanismos parlamentarios de control y en las funciones legislativa y presupuestaria. El tradicional y acusado presidencialismo de la forma parlamentaria de Gobierno de las Comunidades Autónomas está cambiando desde hace varios años con una tendencia hacia la parlamentarización.

Actividad legislativa de las Comunidades Autónomas. No ha sido muy amplia la producción legislativa autonómica en la mayor parte de las Comunidades Autónomas y sí muy habitual el recurso al decreto-ley al igual que en el ámbito estatal, según se detalla en las respectivas crónicas. Las disoluciones de los Parlamentos territoriales produjeron inactividad legislativa y que decayeran

las iniciativas que se estaban tramitando. No obstante, ha habido una intensa actividad normativa p. ej. en Canarias. Con frecuencia, se han aprobado los presupuestos para 2020. Pero no en todas: en Extremadura es el quinto ejercicio consecutivo en que esto ocurre y se han prorrogado, y también en Aragón.

La identidad de Castilla y León. El Pleno del Ayuntamiento de León aprobó en diciembre una moción presentada por Unión del Pueblo Leonés y apoyada por el PSOE y Podemos en la que se pedía la separación de Castilla y León. Se aducía que la identidad histórica de los leoneses no estaba unida a esa región. La moción reivindica el derecho de esta región histórica, formada por las provincias de León, Zamora y Salamanca, a constituirse en Comunidad Autónoma, e insta a las Cortes autonómicas a iniciar los trámites para la segregación. Pero la cuestión no parece suscitar apoyos entre los partidos, aunque recuerda los problemas que hubo en la iniciativa para la creación de esta amplia Comunidad y su consolidación.

Tabla.– Gobiernos autonómicos

Comunidad Autónoma	Gobierno	Pactos	Mayoría
Andalucía	PP	Gobierno en coalición. PP más Ciudadanos. Abstención de Vox	Mayoría simple
Aragón	PSOE	Gobierno en coalición. PSOE + Podemos + PAR + CHA	Mayoría absoluta
Asturias	PSOE	Gobierno en solitario con voto a favor en la investidura de IU	Mayoría simple
Canarias	PSOE	Gobierno en coalición. “Pacto de las flores”. PSOE + NC, Podemos + ASG	Mayoría absoluta
Cantabria	PRC	Gobierno en coalición. PRC + PSOE	Mayoría absoluta
Castilla-La Mancha	PSOE	Gobierno en solitario	Mayoría absoluta
Castilla y León	PP	Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos	Mayoría absoluta
Cataluña	JxC y ERC	Gobierno en coalición con el apoyo de CUP	Mayoría absoluta
C. Valenciana	PSOE	Gobierno en coalición: “Pacto Botànic II”. PSOE + Podemos	Mayoría absoluta

Comunidad Autónoma	Gobierno	Pactos	Mayoría
Extremadura	PSOE	Gobierno en solitario	Mayoría absoluta
Galicia	PP	Gobierno en solitario	Mayoría absoluta
Islas Baleares	PSOE	Gobierno en coalición. PSOE + Podemos + Más Mallorca	Mayoría absoluta
La Rioja	PSOE	Gobierno en solitario con voto a favor en la investidura de IU + Podemos + Equo	Mayoría absoluta
Madrid	PP	Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos. Vox vota a favor y no entra en el Gobierno	Mayoría simple
Murcia	PP	Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos. Vox vota a favor y no entra en el gobierno	Mayoría absoluta
Navarra	PSOE	Gobierno en coalición. PSOE + GB + Podemos + IU. Bildu abstención	Mayoría simple
País Vasco	PNV	Gobierno en coalición PNV + PSE-EE	Mayoría simple

4.- Déficit y deuda, prórroga de los presupuestos, financiación autonómica y Brexit

Ralentización del crecimiento y problemático escenario futuro por el coronavirus. La Vicepresidenta Tercera y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital informó que, según los datos de la Contabilidad Nacional, durante el cuarto cuatrimestre de 2019 la economía tuvo una “moderada aceleración” y España acabó el año creciendo un 2%, una décima más que el tercer cuatrimestre. Pero era la cifra más baja en varios años de manera que algunos ya hablaban de desaceleración. Pronto el FMI recortó sus estimaciones sobre el rendimiento de la economía española, ponderando la incertidumbre económica internacional. También lo hizo el panel de la Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas) que indicaba una desaceleración de la economía según varios indicadores, y apuntaba a una previsión del déficit del 2,2% en 2020, y un enfriamiento del mercado laboral, bajando la creación de empleo del 2,2% en 2019 al 1,4%

en 2020. De manera que los expertos señalaban que se superaría en 2020 el objetivo de déficit en 2019, y que la economía se desaceleraba.

La grave crisis sanitaria, económica y financiera provocada por la pandemia del coronavirus, que llevó a la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo –luego modificado y prorrogado–, hace estallar el sentido de estos análisis previos sobre 2020, y hace que sea muy complejo imaginar siquiera cuál será el muy grave escenario económico y financiero futuro.

Incremento del déficit y la deuda. También reconoció la Ministra en 2019 que había que cumplir con los objetivos europeos de déficit y deuda al mayor ritmo posible, pero advirtió que debían flexibilizarse para no poner en riesgo el crecimiento económico y las desigualdades. El primer escenario de los Presupuestos para 2020 aumentaba el techo de gasto al 3,8%, la mayor subida desde 2014, lo que suponía 5.000 millones más que en 2019, y se fijaba el objetivo de déficit en un 1,8%. Un dato que ralentizaba la senda de ajuste iniciada hace más de un quinquenio. A la vez se autoriza al Gobierno a aumentar el déficit de las Comunidades Autónomas en 0,1%. Se esperaba compensar estas cifras de gasto con una mayor recaudación tributaria. El Banco de España señaló que era la primera vez que el déficit no bajaba desde 2012. De nuevo, la actual crisis sanitaria, económica y financiera derivada de la pandemia en 2020 hace previsible fuertes incrementos del gasto público, para subvenir las múltiples necesidades de los ciudadanos y las empresas, y el amplio incremento de la deuda pública, ahora avalada por una nueva política monetaria del Banco Central Europeo ante la emergencia.

Despoblación, concentración urbana y necesidad de nuevas políticas demográficas y territoriales. Como ya se expuso en un estudio el año anterior, es muy preocupante la despoblación: la “España vaciada”. Los datos del padrón a 1 de enero de 2019, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), revelan que el 72% de los residentes viven en sólo el 1% del territorio, y las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona acogen el 23% de la población. Mientras el campo se desertiza y, en particular, algunas regiones. El crecimiento de población en la última década ha sido menor que en la anterior. El 76% de los nada menos que 8.214 municipios han perdido población en la última década, y también 31 de las Provincias. Son precisas políticas demográficas y territoriales. El nuevo Gobierno ha creado un Ministerio para la transición ecológica y “el reto demográfico”. Castilla y León es la Comunidad que pierde más población en términos absolutos respecto de 2018: una variación negativa de 10.950, lo que representa un 0,5%, el mismo porcentaje que Extremadura y Asturias. Unas cifras que contrastan con el resto de España, que crece un 0,6%. Asistimos también a un proceso de concentración urbana de la población. Si bien los distritos del centro de las ciudades pierden población y envejecen, y crecen las periferias.

La inmigración es el único factor de crecimiento de nuestra población: los extranjeros suponen un 11%. Su cifra creció en la última década. Pero el flujo

de inmigrantes ha decrecido con la crisis económica. La baja natalidad, el estancamiento de la población, y el decrecimiento de la inmigración suponen un lastre para la economía. Cualquier crecimiento del PIB demanda un incremento constante de la productividad o de la población trabajadora. Sin embargo, una de cada cinco personas supera los 65 años de edad, lo que supone problemas futuros para diversos servicios públicos como son las pensiones de la Seguridad Social, la salud y la dependencia. En definitiva, tenemos una población urbana y envejecida y algunas regiones están despobladas, dos desequilibrios, y deben diseñarse políticas demográficas y territoriales.

Falta de aprobación de los presupuestos del Estado. El Congreso de los Diputados rechazó el 13 de febrero la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado enviado por el Gobierno, lo que llevó a la disolución de las Cámaras el 5 de marzo y a la convocatoria de elecciones. En diciembre de 2019, se prorrogaron para el próximo año los Presupuestos de 2018, aprobados en un escenario económico muy distinto. Es la cuarta prórroga en cinco años. La seria e impredecible situación económica creada en 2020 por la epidemia puede hacer difícil la aprobación de unos presupuestos de emergencia.

Problemas en el diseño de los presupuestos autonómicos. Una consecuencia negativa de esta situación fueron las paralelas dificultades en la elaboración de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. El desconocimiento de la cuantía de los anticipos a cuenta y la prórroga de los presupuestos generales del Estado produjeron una situación de incertidumbre. Recordemos, que normalmente, el Ministerio de Hacienda avanza en julio la previsión de recaudación de los impuestos y el reparto territorial en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; desde esas previsiones se diseñan los presupuestos del año siguiente. Pero, finalmente, se han aprobado la mayor parte de los presupuestos autonómicos según informan las correspondientes crónicas.

Dificultades en las entregas a cuenta de la financiación autonómica. La falta de Presupuestos para 2019, dificultó las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas, que son una consecuencia de la diferencia entre los ingresos estimados y las cantidades recaudadas. El Ministerio de Hacienda sostenía que no podía entregar esos fondos al estar el Gobierno en funciones, y para no condicionar la actuación del futuro Gobierno. Algunas Comunidades Autónomas amenazaron con judicializar el conflicto. Finalmente, las serias dificultades financieras de varias Comunidades Autónomas más las circunstancias derivadas de la repetición electoral que hacía improbable la formación de Gobierno en 2019, llevaron a cambiar el planteamiento, sorteándose algunos reparos jurídicos señalados por la Abogacía del Estado. Así, ante la urgencia de la situación y para evitar graves perjuicios, se liberaron finalmente esos fondos (4.500 millones para las Comunidades Autónomas) mediante la aprobación de un Real Decreto-ley 13/2019 de 11 de octubre, convalidado por la Diputación Permanente, por el que se regula la actualización de las entregas a cuenta para ese año.

Diversidad de situaciones en el déficit autonómico. Algunas Comunidades Autónomas cerraron septiembre con superávit (Baleares, Canarias, Navarra y el País Vasco). Mientras otras como la Comunidad Valenciana tuvieron serios déficits. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) ya había alertado de los altos riesgos de que esta última Comunidad incumpliera la regla de gasto.

Impacto del Brexit en las Comunidades Autónoma. La incertidumbre frente a la salida del Reino Unido de la Unión Europea llevo a que el Gobierno aprobara el Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia. El eje es la continuidad en el ejercicio de los derechos de residencia, trabajo, prestaciones de la Seguridad Social y sanitarias, y acceso a la universidad. Si bien es una continuidad sujeta a un lógico principio de reciprocidad. El Brexit se trató en varias de las Conferencias sectoriales de este año, y el Gobierno se reunió el 8 de octubre con las Comunidades Autónomas para hacer una evaluación conjunta. Todas crearon una página web dando información. Algunas previeron ayudas económicas para las empresas, y cuatro (Andalucía, Murcia, Cataluña y Cantabria) aprobaron planes de contingencia. Pero las medidas que se adopten no pueden comprenderse de manera uniforme. Deben ponderarse los distintos sectores especialmente afectados en cada Comunidad. En Galicia los acuerdos sobre pesca en áreas marítimas del Reino Unido. Las Comunidades vinícolas temen la pérdida del mercado inglés que representa una parte importante de sus exportaciones. En Valencia o Andalucía, la exportación de frutas y verduras. En Cataluña o Navarra, el sector del automóvil y los fabricantes de componentes. En otras Comunidades, entre ellas Baleares y Canarias pero no sólo, la preocupación se centra en los efectos sobre el turismo.

Un punto clave es el estatuto de los derechos y de residencia de los ciudadanos del Reino Unido que viven en territorio español. El citado Real Decreto-ley dio estabilidad al asunto. Pero, en los sectores materiales donde las Comunidades Autónomas tienen competencias (sanidad, educación, asistencia social, y protección de menores), la adopción de las decisiones por el Estado debe tenerlas en cuenta y propiciar su participación. Será necesario ejercer las potestades de coordinación y colaboración en el marco de la CARUE, así como en ámbitos como son agricultura, turismo, industria, sanidad, asuntos sociales, y garantizar el tráfico fluido de información sobre las negociaciones en el marco de las instituciones europeas, y la adopción de planes y medidas conjuntas.

5.- Jurisprudencia constitucional

*La intensa judicialización del *procés*.* Es impresionante el largo listado de sentencias y autos que se recoge en la crónica de Joaquín Tornos sobre Cataluña. Unas resoluciones derivadas de la judicialización del *procés* ante el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Corremos el riesgo de que este delicado asunto prácticamente monopolice la actividad de la jurisdicción constitucional. Cuando nos referimos a los incidentes de ejecución de sentencias, es además un terreno fronterizo con la decisión política tal y como ha adver-

tido la Comisión de Venecia del Consejo de Europa al revisar esta reforma de la LOTC, y es arriesgado cercenar el debate parlamentario. Los pleitos parecen no acabar nunca y podrían durar una década.

Actividad jurisprudencial. La crónica de Marc Carrillo resalta que los asuntos resueltos en el Pleno se han reducido casi a la mitad respecto del año anterior: son 45 en 2019 y fueron 81 en 2018. Significativamente, casi la mitad (20), de las sentencias son litigios con Cataluña. En el lado positivo de las cosas, el tradicional retraso estructural del Tribunal Constitucional al resolver las controversias competenciales parece haberse casi acabado. La reforma del trámite de admisión de los recursos de amparo constitucional en 2007 ha producido benéficos efectos al liberar tiempo para enjuiciar los demás asuntos. Los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias enjuiciados en 2019 se referían a disposiciones de los años 2018 y 2017. Un breve lapso de tiempo desde la demanda hasta el enjuiciamiento. Pese a que subsiste alguna excepción difícilmente justificable. Daremos noticia de algunas sentencias principales.

La constitucionalidad de la intervención coercitiva del Estado en Cataluña (artículo 155 CE). La aplicación del artículo 155 CE tuvo un aire moderado –en el tiempo y los instrumentos– dada la gravedad del supuesto de hecho que originó la intervención del Estado¹. Pese a la no pequeña gravedad de las medidas que se adoptaron. La larga intervención del Estado fue acatada por sus destinatarios sin excesivos incidentes. No obstante, el Acuerdo del Gobierno de 2017, autorizado y enmendado por el Senado, fue impugnado en un recurso de inconstitucionalidad por Unidas-Podemos y en otro por el Parlamento de Cataluña. Las SSTC 89 y 90/2019 reconocieron la constitucionalidad de dicho Acuerdo, salvo en un pequeño extremo. La segunda de las sentencias se remite a la primera.

La STC 89/2019 interpretó con flexibilidad la adecuación entre el requerimiento previo al Presidente de la Generalidad y la posterior demanda, lo que no obligaba a anticipar con detalle las medidas que puedan dictarse más adelante. Debe comprenderse que no estamos ante un proceso constitucional de conflicto sino ante un control político extraordinario o de emergencia. Se deja en manos de la autonomía reglamentaria de la Cámara la tramitación del procedimiento dispuesto en el artículo 189 del Reglamento del Senado y la comparecencia del Presidente de la Comunidad Autónoma o de otro representante a los efectos de presentar alegaciones. Se entiende –con acierto– que el Acuerdo impugnado sin ser una ley puede asimilarse a las leyes y ser revisado e impugnado mediante un recurso de inconstitucionalidad al resultar asimilable a las leyes, ya que puede desplazarlas en su aplicación. Las medidas necesarias que se adopten en la intervención coercitiva, por la misma amplitud de la cláusula constitucional del artículo 155 CE, no se agotan en la potestad gubernamental de dictar instrucciones. Pero no son poderes exentos de límites. La intervención extraordinaria

1. Puede consultarse la obra colectiva *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y TC, 2019, con ponencias de Teresa Freixes, Joan Vintró, Jesús García Torres y Javier García Roca. Las jornadas se realizaron unos meses antes de las dos sentencias que revisaron la primera aplicación del precepto.

del Estado no viola el autogobierno o la autonomía política sino que la defiende, pues está al servicio de su reconducción al marco constitucional.

En definitiva, el TC ha interpretado con prudencia el artículo 155 CE tras su primera aplicación, admitiendo el carácter excepcional –no ordinario o normalizado– de la intervención coercitiva del Estado. Debe producirse en defecto de otros controles judiciales sobre los actos de las Comunidades Autónomas siempre que sea posible. Se reconoce que un amplio abanico de medidas pueden aprobarse en función de la entidad del incumplimiento o del atentado al interés general, incluyendo la sustitución temporal de las competencias autonómicas y sus autoridades, o su sometimiento a autorizaciones previas e instrucciones. Mas dictar instrucciones no es la única actuación posible. Si bien, por otro lado, no todo vale tras invocar el Gobierno el artículo 155 CE. Existen una serie de límites que el Tribunal ha decantado con nitidez. La revisión de la necesidad de las medidas aprobadas debe reconducirse a un juicio de razonabilidad o control externo, aunque no a un juicio de proporcionalidad y de equivalencia de las medidas buscando la menos gravosa para los afectados. Finalmente, la jurisdicción contencioso-administrativa puede colaborar con la constitucional para asegurarse de la regularidad en la aplicación del Acuerdo.

Respecto del impreciso juicio de razonabilidad, a nuestro entender podría acaso haberse razonado de otra manera por el TC y adoptarse un juicio de necesidad y proporcionalidad de las medidas. Si bien debería ser una proporcionalidad estricta o limitada por la grave entidad de la amenaza y el carácter muy político de la decisión, lo que llevaría igualmente a un escrutinio jurisdiccional no muy intenso. Un control de proporcionalidad no riguroso sino deferente con la decisión de los dos órganos constitucionales a los que la Norma fundamental asigna la responsabilidad de una tan delicada y extraordinaria decisión política. No obstante, el TC ha revisado la constitucionalidad de todas las medidas impugnadas y, puede, que no haya tantas diferencia en la práctica entre uno y otro juicio: razonabilidad y proporcionalidad. Pero podría haberla en otros supuestos y ese es el problema.

Ojalá el artículo 155 CE no tenga que volver a aplicarse, porque no vuelvan a incumplirse gravemente las leyes y a desobedecerse las resoluciones del Tribunal Constitucional por una autoridad autonómica. Pero el procedimiento de aprobación del Acuerdo de intervención coercitiva, las medidas que pueden adoptarse, y los límites que no pueden superarse son ahora nítidos. No deberíamos alejarnos de la exégesis moderada con que han interpretado este precepto constitucional primero el Acuerdo del Gobierno y su control parlamentario por el Senado, y, luego, el posterior control de constitucionalidad realizado por el intérprete supremo de la Constitución.

Inconstitucionalidad de una investidura no presencial del Presidente: límites a las competencias autonómicas de organización. La STC 45/2019 rechaza que sea constitucionalmente adecuado regular la investidura por vía telemática de un candidato residente fuera del territorio de Cataluña. Se revisa la Ley 2/2018 de modificación de la Ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y se anulan los preceptos legales impugnados. El propio Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad ya había dictaminado la inconstitucionalidad de la

reforma. Una tentativa de investidura no presencial que alteraba diversos principios que hacen reconocible el parlamentarismo y la representación política. El TC resalta la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata de los parlamentarios en los procesos deliberativos y la misma comunicación no verbal en una reunión presencial. Recordaremos que el Derecho Parlamentario no puede comprenderse sólo leyendo las reglas contenidas en el Reglamento de una Cámara sino a la luz de los principios culturales que informan todo verdadero parlamentarismo.

Bloqueo por la mayoría de Comisiones parlamentarias de investigación. También ha limitado el TC el ejercicio de las competencias autonómicas de organización interna en Castilla y León como consecuencia de la violación del derecho fundamental del artículo 23.2 CE que declara la STC 12/2019. El reiterado bloqueo de los trabajos de una Comisión parlamentaria de investigación creada en 2015, para estudiar la adjudicación de parques eólicos y dos operaciones inmobiliarias de la Junta, llevó a dos Procuradores a presentar un recurso de amparo. La Sala Segunda constata la existencia de una dinámica que paralizaba la actividad de la Comisión, pues, tres años después de su creación, seguía sin aprobarse un calendario de comparecencias. El Tribunal concluye que se impidió el cumplimiento de la función parlamentaria de control, al acercarse el final de la Legislatura y prácticamente sin iniciarse la investigación. Un obstáculo injustificable al ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.2 CE de los recurrentes en su vertiente de control parlamentario.

Dando cumplimiento a esta Sentencia, la Mesa de las Cortes encomendó a la Presidenta la convocatoria de una sesión de dicha Comisión de investigación para determinar el calendario de las comparecencias. Sin embargo, Juan María Bilbao advierte en su crónica que “el toque de atención del Tribunal Constitucional no sirvió de mucho”, pues la Comisión volvió a cerrarse sin acuerdo tras un intercambio de reproches. La controversia ha continuado en la X Legislatura.

Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: alcance de la prohibición de doble imposición. Diversas sentencias se ocupan de esta relevante cuestión e interpretan los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas. La STC 4/2019 desestima la inconstitucionalidad de una ley catalana que establece un impuesto sobre viviendas vacías. El TC interpreta que existe doble imposición si existe una coincidencia de los hechos imponible tras examinar los elementos esenciales de los tributos, estatal y autonómico, sometidos a comparación. Aplicando el criterio, se sostiene que no existe doble imposición alguna entre la regulación estatal del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el nuevo impuesto catalán sobre viviendas desocupadas. Pues el IBI no tiene en cuenta el número de viviendas de un titular, y además la Ley catalana grava sólo a las personas jurídicas y se proyecta sobre la superficie no ocupada.

También la STC 28/2019 desestima el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley catalana relativa al impuesto de activos no productivos de personas jurídicas. Se compara el impuesto sobre patrimonio y el nuevo tributo autonómico, y se concluye que su finalidad es extrafiscal y tiene por finalidad fomentar la función social de la propiedad, gravando los bienes no productivos.

Finalmente, la STC 43/2019 declara en parte inconstitucional la ley catalana de medidas fiscales sobre grandes establecimientos turísticos, elementos radiotóxicos y emisiones de dióxido de carbono. Aquí el TC estima parcialmente el recurso, pues advierte una doble imposición entre el gravamen sobre elementos radiotóxicos y el hecho imponible sobre el proceso de producción de energía eléctrica.

Ley catalana de educación y leyes repetitivas. La STC 51/2019 resuelve el recurso interpuesto por el Partido Popular frente muchos preceptos de la Ley catalana 12/2009 de educación. Obsérvese que la sentencia se dicta diez años después de la aprobación de la Ley. El recurso consideraba que la Ley autonómica trataba de crear un modelo educativo propio y separado de las normas básicas estatales. La sentencia estima en parte el recurso, y declara inconstitucionales los preceptos que regulan las características de los diversos niveles educativos, al ser preceptos que responden a la inconstitucional técnica de las leyes de repetición, cuestión sobre la que ya existía jurisprudencia previa, puesto que, algunos de sus contenidos, innovaban de forma incompatible con la normas básicas. Igualmente, se declaran inconstitucionales los preceptos relativos al régimen del profesorado y demás profesionales de los centros, porque afectaban a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios (artículo 149.1.18 CE).

Mancomunidades comarcales. La STC 105/2019 revisó la constitucionalidad de la Ley valenciana 21/2018 de mancomunidades. Se discutía si se trataba de un proceso de “comarcalización encubierta” que contravenía diversos preceptos de la Constitución (artículos 137, 141 y 149), al forzar a los Municipios a formar Mancomunidades, vaciando también de contenido a las Diputaciones Provinciales. En una sentencia interpretativa, se desestima el recurso y se declara que el régimen de “mancomunidades comarcales” creado por la Ley no vulnera la autonomía provincial ni la municipal, y se limita a la mera constatación de los requisitos legales para adquirir esa denominación, sin restringir la libertad de decisión de los Municipios en la propia creación de dichas mancomunidades.

6.– Leyes estatales con impacto territorial y legislación de urgencia

Parálisis legislativa. De enero a marzo, se aprobaron 3 leyes orgánicas y 5 ordinarias, es decir, sólo 8 leyes. Como alternativa, al igual que en los años anteriores, se ha mantenido un recurso constante al decreto-ley en 18 casos, prácticamente el 70% de las normas con rango de ley. El problema sigue siendo que normas del Gobierno con rango de ley y leyes parlamentarias no son fuentes del Derecho equivalentes y esta proporción en la legislación de urgencia no es adecuada. Pero no salimos de un círculo vicioso.

Reforma del Estatuto de la Comunidad de Valencia. Entre las leyes con impacto territorial aprobadas, destaca la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación en las decisiones sobre inversiones del Estado de la que luego nos ocuparemos.

Profusión de decretos-leyes. Han sido 18 decretos-leyes en 2019, ciertamente menos que los 25 de 2018, pero suponen un porcentaje aún mayor de las normas con rango de ley. Versan sobre muy diversas materias: igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo, vivienda y alquiler, medidas contra la precariedad laboral, sobre las consecuencias del Brexit, sobre el régimen especial de las Islas Baleares, acerca del destino del superávit de las Comunidades Autónomas, medidas urgentes para paliar temporales y situaciones catastróficas, administración digital, parámetros retributivos en el sistema eléctrico, entregas a cuenta para el año 2019 a la Comunidades Autónomas y entidades locales en situación de prórroga presupuestaria, etc. La urgente necesidad de estas disposiciones parece más manifiesta en unos que en otros casos. Cinco de estos decretos-leyes fueron convalidados por el Pleno del Congreso y los otros trece por la Diputación Permanente tras la disolución de las Cámaras, lo que otorgó un singular protagonismo a este órgano.

La regulación del régimen especial de las Islas Baleares por decreto-ley. El Real Decreto-Ley 4/2019 se destinó a aprobar un régimen específico derivado de la insularidad con consecuencias en diversas políticas públicas como son transporte, medio ambiente, energía, turismo y pesca, y en un instrumento financiero. Realmente se ciñe a bonificaciones en materia de transporte de personas y mercancías y otras medidas en materia de energía. Sin embargo, es discutible que esta disposición cumpla con la reserva de ley parlamentaria que establece la Disposición Adicional 6ª, apartado 3º del Estatuto de Autonomía para el régimen especial insular, y no se adentre en las materias vedadas al decreto-ley dado que el artículo 86.1 CE prohíbe regular por decreto-ley el “régimen de las Comunidades Autónomas”.

El análogo recurso al decreto-ley en las Comunidades Autónomas. El mismo fenómeno está ocurriendo en las Comunidades Autónomas donde ha sido habitual este año aprobar numerosos decretos-leyes. A título de ejemplo, en Cataluña se aprobaron 10 leyes y un total de 17 decretos-leyes. Por decreto-ley, se ha regulado allí: el conflicto entre los taxis y los VTC, un impuesto sobre bebidas azucaradas, medidas sobre la emergencia climática y las energías renovables, o el acceso a la vivienda, etc.

7.- Reformas estatutarias y de los Reglamentos parlamentarios

7.1.- La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana sobre inversiones del Estado.

Se ha aprobado la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en esa Comunidad. Incorpora un nuevo apartado al artículo 52. Las Cortes Valencianas aprobaron la propuesta de reforma con el voto de todos los partidos menos Ciudadanos que se abstuvo.

Valor orientativo y no vinculante. Este tipo de disposiciones estatutarias condiciona las inversiones del Estado en cada Comunidad Autónoma. En la crónica

de Ana Carmona sobre producción legislativa, se hace una sistematización de los diferentes modelos de disposiciones sobre este asunto que existen. El nuevo apartado reproduce en sustancia lo previsto en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto de Cataluña. La Generalidad –se dice– participará en las decisiones sobre las inversiones del Estado en la Comunidad Valenciana de forma equivalente, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, al peso de su población en el conjunto del Estado en un período de siete años. En la STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Cataluña se hizo una interpretación conforme de dicho precepto análogo, sosteniendo el Tribunal Constitucional que, en la medida en que se proyecta sobre una competencia del Estado, la norma tiene tan sólo valor como criterio orientativo antes que vinculante.

La propuesta de reforma estatutaria de La Rioja. Esta reforma estatutaria llevaba mucho tiempo discutiéndose. En septiembre de 2018, se tomó en consideración una Proposición de Ley de reforma parcial del Estatuto, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista. La Mesa acordó que la tramitación se hiciera por el procedimiento de urgencia. Aunque esta “reforma exprés” tenía inicialmente un ámbito limitado, ligado a la supresión de los aforamientos, terminó por convertirse en una reforma global a través de las enmiendas presentadas por los distintos Grupos que afectaban a la mayor parte del contenido estatutario, así por ejemplo se incluyó un título de “Derechos, deberes y principios rectores”, otro sobre “organización institucional”, y otros sobre la administración, las competencias y la financiación. La reforma del Estatuto fue aprobada por unanimidad el 11 de abril 2019 y remitida a las Cortes Generales para su aprobación. Al tiempo de redactarse este valoración general, la propuesta de reforma aún no ha sido incluida en el orden del día del Pleno de Congreso para el debate de totalidad, pero ya han sido designados los parlamentarios autonómicos que deben defenderla.

Propuesta de reforma del Estatuto de Cantabria sobre aforamientos. Está pendiente de aprobación una limitada reforma del Estatuto de Cantabria que comenzó a tramitarse en el Congreso en marzo de 2018 con la presentación hecha ante el Pleno por tres Diputados del Parlamento de Cantabria, pero decayó al disolverse las Cortes. La propuesta versa sobre la eliminación del aforamiento de los Diputados autonómicos y del Presidente y Consejeros del Gobierno. Fue retomada, al comienzo de la XIII Legislatura, y el Parlamento de Cantabria volvió a designar en septiembre de 2019 tres nuevos diputados para su defensa. Ya en la XIV legislatura, iniciada en diciembre de 2019, no existe aun pronunciamiento al respecto. La cuestión de los aforamientos ha sido igualmente discutida en Castilla y León.

Propuesta de reforma del Estatuto de Murcia. Es una propuesta de reforma total del Estatuto, y ya ha sido remitida a las Cortes Generales para su tramitación. Fue aprobada por unanimidad en el Parlamento Autonómico, después de tramitarse en lectura única y por el procedimiento de urgencia, lo que no deja de suscitar cavilaciones sobre la adecuación del procedimiento. El nuevo texto casi duplica en artículos al vigente. Entre las innovaciones, Cartagena ya no es sólo sede de la Asamblea Regional sino también “capital legislativa”, calificación compatible con el mantenimiento de la “capitalidad de la Región” en Murcia, y

se alude a la posible división de la Comunidad en más de una provincia. Una amplia carta de derechos estatutarios formulados como mandatos al legislador: renta básica, voluntad vital anticipada, vida digna en el momento de la muerte, protección integral de las mujeres, identidad sexual de género, derecho al agua, etc. En la parte orgánica, se reducen las limitaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento, y se establece que el plazo de dos meses para la disolución automática, si fracasa la investidura, empezará a computarse el día de la constitución de la Asamblea. Asimismo, se suprimen los aforamientos de los parlamentarios y de los miembros del Gobierno. La novedad más controvertida es la modificación del procedimiento de reforma estatutaria para introducir el referéndum de aprobación, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas de vía ordinaria –pese a no existir una imposición constitucional–, ya que se pretende que la modificación se aplique al procedimiento de reforma en curso.

La experiencia de la Comisión parlamentaria de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Se creó un grupo técnico en el Parlamento Vasco, nombrado por la ponencia parlamentaria de autogobierno en octubre de 2018, al que se le dio un plazo para redactar una propuesta de texto articulado para la reforma del Estatuto. Ante las dificultades de todo tipo y tras una prórroga, el mandato se satisfizo en noviembre de 2019. Se presentaron tres textos. Uno, suscrito por los tres miembros del Grupo técnico nombrados a propuesta de PNV, Podemos y PSE que albergaba distintos Votos particulares, en su mayor parte discrepantes. Así como, otros dos textos separados presentados por los miembros designados a propuestas de EH Bildu y PP. Puede advertirse el consenso en el borrador redactado por los tres miembros. Las discrepancias más significativas versaban sobre la definición del pueblo vasco como nación y la inclusión del llamado “derecho a decidir”, pero existía una amplia coincidencia en la configuración interna del autogobierno. La Ponencia deberá decidir qué hacer con esta “propuesta inicial”, previsiblemente ya no en esta Legislatura, pues la Cámara ha sido disuelta –la emergencia del coronavirus obligó a dejar sin efecto la convocatoria electoral, pero no se anuló la disolución– sino en la siguiente. De acuerdo con lo manifestado por los distintos partidos políticos, la reforma parece carecer de suficiente respaldo.

¿Reformas estatutarias o reforma constitucional? Esta experiencia en el País Vasco parece corroborar las dificultades técnicas, difícilmente salvables, para realizar una modificación sustancial del Estado autonómico y del autogobierno de una Comunidad, en materias competenciales, sin iniciar previamente una reforma de la Constitución territorial. Otra cosa distinta puede ser la modificación de los derechos estatutarios, los aforamientos de autoridades o las instituciones de autogobierno. Una posición que este Informe Comunidades Autónomas lleva varios años razonando. Conviene ser en este punto claros, para no generar frustraciones, no deberíamos volver a un conflicto tan grave como supuso la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o previamente el Plan Ibarretxe. Un texto constitucional no puede mutar en la reforma de un Estatuto. Sin reforma constitucional previa, las reformas estatutarias deberían sobre todo centrarse en cuestiones internas y no competenciales.

7.2.– *Ha habido asimismo numerosas reformas de los Reglamentos parlamentarios. La vuelta a la dedicación exclusiva de los Diputados en Castilla-La Mancha*

En 2019 se ha modificado el Reglamento de las Cortes de las Castilla-La Mancha (BOCCM nº 7, de 23 de julio), en su artículo 11, para volver al régimen de dedicación exclusiva de los Diputados que fue suprimido durante la crisis económica. Dice la Exposición de Motivos, “salvo renuncia expresa, acabando así con una anomalía existente con respecto al resto de los parlamentos... en España y en la Unión Europea”; se establece ahora “un sistema retributivo adecuado al grado de responsabilidad que cada parlamentario desarrolle en el seno de la Cámara, que además se acompaña de un exigente y estricto sistema de incompatibilidades”. Se cierra una fuerte controversia que llevó a que se dictara la STC 36/2014, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por la minoría contra la reforma del Reglamento parlamentario de 2012 en sentido contrario. Se recupera la posibilidad, eliminada hace dos legislaturas, de que todos los Diputados puedan percibir sueldo, siempre que opten por el régimen de dedicación exclusiva, que lleva aparejada la incompatibilidad con otro tipo de actividades. La remuneración variará en función de la labor que desempeñe el Diputado de acuerdo con un anexo. Solamente para los que no opten por el régimen de dedicación exclusiva, se establece una indemnización por asistencia a Plenos y Comisiones. La reforma igualmente modifica la Disposición Final Segunda del Reglamento, para introducir, –de forma discutible–, una mayoría cualificada de tres quintos para la reforma del título II del propio Reglamento que incluye esta regulación de las retribuciones.

La conexión entre retribuciones suficientes y parlamentarismo democrático. Una breve reflexión constitucional estimamos debe hacerse a la luz de esta experiencia. Subrayemos el pequeño ahorro y escaso impacto presupuestario que supuso limitar radicalmente las retribuciones de los parlamentarios autonómicos. También el daño para la imagen del parlamentarismo y de una Asamblea legislativa simplemente por retribuir, de forma suficiente y profesional, como en cualquier oficio, el trabajo de sus parlamentarios. Recordemos que sólo en tiempos de sufragio censitario, el ejercicio del mandato parlamentario podía ser no retribuido al resultar elegidos los grandes propietarios. El advenimiento del sufragio universal y el principio democrático superaron este estado de cosas para democratizar el oficio de parlamentario. Las asambleas de las Comunidades Autónomas deben comprenderse como verdaderos parlamentos. Son además negativas las consecuencias en la calidad de los representantes derivadas de seleccionarse bajo un sistema de retribuciones debilitado y en dedicación parcial. Por otro lado, conviene preguntarse cuánto dinero puede ahorrar un parlamento autonómico que fiscalice la acción del gobierno en numerosas inversiones, ayudas y subvenciones. Puede que la Cámara legislativa no sea el mejor lugar donde restringir gastos en un sistema parlamentario. Otra cosa es que probablemente nos faltan serios estudios sobre la dimensión idónea en miembros de las asambleas territoriales, es decir, el número de Diputados necesarios para ejercer sus importantes funciones con propiedad.

Texto consolidado del Reglamento de las Cortes Valencianas. El Reglamento de las Cortes Valencianas se ha actualizado por Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa. No se introduce cambio alguno sino que aprueba un texto consolidado como consecuencia de sucesivas supresiones y ediciones anteriores, y para eliminar la numeración reiterativa de algunos títulos y artículos. Un acuerdo que, pese a ser de ámbito interno, tiene valor normativo.

Reforma del Reglamento del Parlamento de Asturias. Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 27.1 (BOPA N° 146, de 30 de julio) que redujo a un número no inferior a tres los Diputados necesarios para formar un Grupo parlamentario. Dice el preámbulo que ante “la segmentación del voto ciudadano” y el “incremento de los actores políticos”. También se adoptaron una serie de decisiones sobre funcionamiento y organización del trabajo parlamentario, que evidenciaron el deseo, de PSOE, PP, IU, Foro y Vox, ya que C’s se abstuvo y Podemos votó en contra, de que el peso de la función de control no repercutiera en la producción normativa, como en la anterior legislatura.

Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Al final de la X Legislatura se aprobó un nuevo Reglamento (BOAM núm. 225, de 11 de febrero de 2019). Entre las novedades, se introduce el voto telemático en casos de baja por enfermedad, maternidad o paternidad. Se cambia el procedimiento para crear Comisiones de investigación, ampliando la iniciativa, sin embargo, la mayoría conserva la capacidad de bloqueo en el Pleno. Se establecen nuevos tiempos para las intervenciones. Se incluye la posibilidad de celebrar una sesión de investidura sin la propuesta de un candidato, con el fin de que empiece a contarse el plazo de dos meses para la disolución automática; este nuevo instrumento ha sido ya utilizado en el inicio de la XI Legislatura. Tiene interés comparado que se añada un Título sobre participación ciudadana en la Asamblea: preguntas de los ciudadanos con respuesta oral en Comisión, y propuestas ciudadanas que se tramitan como proposiciones no de ley, en ambos casos, si un Diputado o un Grupo asume la iniciativa.

Reforma del Reglamento parlamentario en Murcia. El nuevo Reglamento de la Asamblea Regional, en vigor desde el 24 de mayo de 2019, fue aprobado por unanimidad y deroga íntegramente el anterior. Entre sus principales novedades: un extenso código ético del Diputado, nuevos cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo (audiencia y enmienda), un plazo máximo de 5 meses desde la admisión a trámite para la toma en consideración de una proposición de ley, un plazo máximo de 24 meses para la tramitación completa de un proyecto o proposición de ley, la reconfiguración del procedimiento legislativo en lectura única para desvincularlo del trámite de urgencia, nuevos límites y requisitos de las Comisiones de investigación, el establecimiento del voto telemático, y el reconocimiento expreso de que la dimisión del Presidente de la Comunidad, estando ya admitida a trámite una moción de censura, provoca que ésta decaiga, siempre y cuando no se haya iniciado el debate y votación de la misma.

8.– El proceso secesionista en Cataluña

Una reflexión sobre el conflicto catalán y los resultados del procés. De nuevo, este año el conflicto sobre el *procés* sigue siendo el gran problema del Estado autonómico. No sólo por la gravedad en sí misma de una amenaza de secesión, sino por el peso de Cataluña –población, PIB...– en los problemas generales, sobre todo, cuando participa en su solución. Un ejemplo es la reforma de la financiación autonómica que lleva un lustro de retraso. Su aprobación no parece posible sin contar con Cataluña, pero el enfrentamiento entre los Gobiernos de la Generalidad y del Estado ha hecho imposible el diálogo.

¿Cómo superar este callejón sin salida? La división de los estudios que integran este *Informe* dificulta la comprensión de un fenómeno tan complejo como es el proceso a la independencia, porque trocea los asuntos año tras año e impide una valoración de un conflicto que requiere una visión global. Quizás por esta limitación algunos representantes de los Gobiernos autonómicos que promueven este Informe nos sugirieron a los directores una reflexión general sobre Cataluña, una encomienda nada sencilla que con modestia y brevedad asumimos sin otro fin que avanzar reflexiones que faciliten la salida del conflicto.

Para situar las relaciones entre Cataluña y el resto de España, conviene partir de la creencia generalizada en Cataluña sobre su protagonismo cada vez que se han iniciado reformas territoriales en España: la Mancomunidad a principios del siglo XX, la Generalitat en la II República, la preautonomía en la transición a la democracia, el impulso en la formación de las Comunidades Autónomas y el desarrollo del Estado autonómico, etc. En todas estas reformas, Cataluña se puso a la cabeza del cambio territorial en España y ello le otorgó una cierta ventaja. Este dato junto a sus características como nacionalidad –cultura, lengua, vocación de autogobierno y deseo de estatalidad–, hacen que la población catalana en su mayor parte considere que le corresponde una posición especial en su relación con el Estado. Una especie de liderazgo en cuestiones de autogobierno que parte de España le niega (café para todos). Diversas Comunidades Autónomas simpatizan con esta línea para ellas mismas, normalmente contando con el apoyo de partidos nacionalistas y regionalistas, mientras que otras miran con recelo esta búsqueda de una posición especial, presumiendo que sea origen de privilegios, en especial, financieros. Bastantes españoles poseen una idea más uniforme de la unidad de España y de las variantes del marco constitucional y menos sensible al pluralismo territorial, atribuyendo la búsqueda de protagonismo a una tendencia característica de algunas regiones (“conllevancia”). Existen, en definitiva, varias maneras de comprender España, y, en consecuencia, de organizarla, y no son sencillas las transacciones y compromisos.

Las tensiones generadas en el episodio de la reforma del Estatuto de Autonomía –un intento fallido de regenerar el Estado autonómico ante la imposibilidad de reformar la Constitución– y su declaración de inconstitucionalidad parcial, generaron en muchos catalanes una sensación de frustración y agotamiento en la voluntad de seguir impulsando esas reformas. Esta frustración colectiva, más la desafección producida por los recortes en los servicios públicos, en la vivienda y el empleo durante la larga crisis financiera, y la dura crítica al modelo de repre-

sentación política en especial entre las generaciones más jóvenes, construyeron una ecuación que permitió al nacionalismo asumir posiciones independentistas, hasta entonces minoritarias, presentando la secesión republicana como una alternativa mucho mejor: moderna, rica y exenta de problemas.

No obstante, las fuerzas políticas secesionistas no han sido capaces de crear una clara mayoría en todo este tiempo ni de esbozar un modelo propio de república y su división es manifiesta respecto del resto de los catalanes y también entre sí, en particular, entre los que defienden vías unilaterales y los que respetan el Estado de Derecho. El pueblo catalán como la mayoría de los que viven en Estados democráticos, es plural. Las encuestas más fiables han revelado que la mayoría de la población en Cataluña, incluso en los momentos más críticos, se ha pronunciado a favor de continuar dentro de España, pero no olvidemos que los catalanes partidarios de la unidad centralista son sólo una estrecha mayoría.

Para evitar que las diferencias en los análisis ahonden las diferencias políticas, se puede partir de la afirmación de que Cataluña tiene ciertamente un sistema de partidos políticos diferente del general del Estado –pero otras Comunidades Autónomas también con un porcentaje alto de partidos, grupos y asociaciones nacionalistas, que, sin embargo, por ahora no alcanzan a formar una mayoría suficiente, clara y estable, para conseguir la independencia. No puede considerarse suficiente para la secesión una mayoría simple de los ciudadanos, un voto a favor más que en contra; sería incoherente e imprudente cuando se requieren mayorías absolutas o cualificadas para cosas menos importantes y perfectamente revocables como son cambiar la ley electoral o reformar el Estatuto. Esta pretensión es un sinsentido lógico. Pero ni siquiera abordaremos ahora esta cuestión. Podemos quedarnos en la constatación de que los partidos nacionalistas no han alcanzado nunca una mayoría absoluta de los electores (sí de diputados autonómicos, por la desproporcionalidad electoral) y de que su principal fuerza se encuentra en el control del Gobierno autonómico y sus instrumentos, así como en manifestaciones populares impulsadas por fuertes asociaciones, espectaculares por su masiva participación, pero inermes para conseguir la independencia. La situación, tras el proceso de los últimos años que debía culminar en octubre del 2017 está bloqueada.

El crecimiento del separatismo catalán, durante los primeros lustros del siglo XXI y su radicalización, culminaron en 2017 con la aprobación de dos leyes decisivas, las de transitoriedad a la república y de referéndum, y con el intento de realizar un referéndum de autodeterminación el 1 de octubre, que llevó a una efímera declaración de independencia veinte días después, que no vino acompañada de serias medidas para hacerla real. Este ha sido el pobre resultado de todo un proceso jalonado por diversos episodios como fueron: la aprobación del Estatuto de 2006; la sentencia del Tribunal Constitucional que anuló algunos de sus artículos y se ha explicado por algunos como una deslegitimación total de la autonomía, lo cual no es verdad si se compara con el texto del proyecto; las elecciones catalanas de 2010, radicalizadas por el descontento generado por esta sentencia; y las elecciones de 2012, las primeras en que el programa electoral de CiU planteó la independencia. En ambas elecciones, la victoria de

los partidos nacionalistas fue clara, pero se encontraba, en términos de votos, lejos de la mayoría absoluta. La “consulta” popular de 2014, una mutación de lo que era inicialmente un “referéndum” y fue considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, se realizó sin control ni garantías electorales, a la luz de los estándares internacionales del Consejo de Europa, y con poca participación ciudadana. Tampoco las elecciones del año siguiente, a pesar de haber sido calificadas por el Gobierno como referendarias, aportaron novedades en este estado de las cosas.

Comparando el ambicioso objetivo de partida, la secesión al margen de la Constitución, y este magro resultado final del *procés* en su conjunto no hay duda que la vía hacia la declaración unilateral de independencia ha fracasado. Más aún tras la aplicación del 155 CE, una intervención extraordinaria del Estado que llevó al cese de los miembros del Gobierno autonómico y a que la Administración catalana siguiera ejerciendo sus funciones bajo las instrucciones y autorizaciones del Estado. También después de la condena penal de diversos de los dirigentes independentistas por incumplir reiteradamente las leyes y desobedecer a los tribunales, no por esperada menos dramática. Ese diagnóstico y sus razones han sido incluso reconocidas por algunos de los propios dirigentes del proceso, al reconocer que la: estrategia no ha sido realista y es necesario una acumulación superior de fuerzas.

Sin embargo, el asunto de la secesión de Cataluña en su tremenda complejidad, a nuestro parecer, no puede resolverse con la simple referencia a la inexistencia de una mayoría –clara, estable y suficiente– de los catalanes en favor de la independencia ni siquiera únicamente poniendo de manifiesto su muy difícil viabilidad. Sería un planteamiento muy arriesgado por simplista, dada la división de Cataluña prácticamente en dos mitades y el serio conflicto político que mantenemos desde hace demasiado tiempo. Conviene romper el círculo vicioso, por inmovilista, entre las posiciones independentistas catalanas, y los defectos del Estado autonómico, que paradójicamente se consagra por algunas fuerzas políticas como intocable. Sólo reformas del modelo territorial con la voluntad de corregir los defectos ya evidenciados, rebajar los conflictos e incrementar la integración política y la solidaridad entre todos los ciudadanos, de acuerdo con las experiencias constitucionales adquiridas –y ya muy estudiadas–, nos permitirían alcanzar una mayor estabilidad constitucional y renovar dinámicamente el pacto constitucional.

La condena a los dirigentes del *procés*. Durante 2019, la vida política, y en particular del Estado autonómico, ha estado, de nuevo, condicionada por el desarrollo del proceso penal contra diversos dirigentes secesionistas en Cataluña. Se ha mantenido la tensión. El juicio oral tuvo una larga duración, desde el 12 de febrero hasta el 12 de junio, siendo retransmitido en directo para mejorar las garantías de un juicio público. A lo largo de todo el proceso, las personas imputadas permanecieron en situación de prisión provisional. Otros dirigentes del proceso fueron declarados rebeldes en 2018 y permanecen en el extranjero. El 14 de octubre de 2019 se dictó la sentencia de la Sala de lo Penal de Tribunal Supremo en la que se condenaba a los autores a un delito de sedición en concurso con otro de malversación de fondos públicos a penas privativas de libertad

y de inhabilitación absoluta o inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos. La larga sentencia de cuatro centenares de páginas dedica buena parte de sus fundamentos jurídicos –las primeras doscientas páginas– a dar respuesta, distanciada y motivada con profusión de citas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a numerosas tachas de lesión de derechos fundamentales que fueron invocados por las defensas de los condenados, antes de adentrarse en las cuestiones que son específicas del orden jurisdiccional penal como son la tipificación penal, autoría y fijación de las penas. No obstante, la sentencia condenatoria fue contestada por numerosas manifestaciones y protestas, en ocasiones con violencia callejera, quemando mobiliario público o cortando las carreteras. En la actualidad, la dimensión principal del conflicto es la permanencia en prisión de representantes políticos votados por la mitad de la población.

Cuando empieza el nuevo año, casi al mismo tiempo que nos invade la pandemia del coronavirus, se apunta una nueva situación política. El recién formado Gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas-Podemos, con el apoyo en la Cámara de varios partidos nacionalistas, encara el conflicto de Cataluña mediante la formación de una Mesa de Negociación entre representantes de los Gobiernos del Estado y de la Generalitat y el reforzamiento de la Comisión Bilateral, que se ocupa de aspectos más técnicos. Se cumple la primera e ineludible condición para resolver un conflicto político de esta naturaleza, la negociación permanente entre los partidos y la adopción de decisiones consensuadas. También el respeto al Estado de Derecho cuyas normas por definición, pueden ser modificadas, pero sólo mediante nuevos pactos que sustituyan a los anteriores, en la forma prevista por la Constitución, aunque también ésta se puede reformar.

Apertura por el nuevo Gobierno de una mesa de diálogo y reforzamiento de la Comisión Bilateral: la “Agenda para el reencuentro”. Tras las condenas penales, sigue sin existir un acuerdo entre todas las fuerzas políticas acerca de cómo resolver la cuestión catalana. Con la llegada del nuevo Gobierno, se ofrece el acuerdo como alternativa a la judicialización del conflicto y a la intervención coercitiva del Estado. Dos cosas que ya se han ensayado sin arreglar el conflicto. Se ha creado una Mesa de negociación entre Gobiernos, que ya ha tenido alguna sesión, y se ha reforzado el funcionamiento de la Comisión Bilateral entre el Estado y la Generalidad. La situación en Cataluña, a la espera de unas elecciones autonómicas y un Gobierno más estable, no hace viable alcanzar acuerdos todavía. Habrá que esperar para ver el recorrido que tiene el nuevo método de pacificación del conflicto mediante el diálogo. Los partidos de la oposición ya han manifestado su desacuerdo con la vía. El Gobierno ha dado a conocer un documento “abierto” llamado “agenda para el reencuentro” que contiene 44 puntos de debate, convenientemente diferenciados entre medidas de diálogo político y regeneración institucional, de financiación autonómica, de mejora de la cooperación, política social y apoyo a los servicios públicos, impulso a las infraestructuras y apoyo ante las catástrofes naturales. Al ser un proceso incipiente, de todo ello se dará noticia en el Informe de 2020. La encuesta del CEO de noviembre de 2019, cierra el año informando que el 48,8% de los catalanes encuestados rechazan la secesión frente al 41,9% que la defienden. Una cifra que ha bajado unas décimas, pero el problema subsiste.

Cuando parecía que se entraba en un ritmo lento de negociación, ha llegado el coronavirus con el ritmo trepidante de la pandemia y sus múltiples efectos, sanitarios, económicos y sociales. Solo un dato, la Conferencia de Presidentes que llevaba años sin reunirse ha tenido cinco reuniones en dos meses. Es la vieja conciencia que impulsó el federalismo cooperativo hace 80 años: los grandes problemas económicos y sociales no pueden ser resueltos por ninguna institución separada, es preciso el acuerdo de todas, desde los poderes locales hasta la Unión Europea, con especial protagonismo de las Comunidades Autónomas y el Estado. La amenaza de la debacle económica puede ser una oportunidad.