

# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2014

---

Eliseo Aja,  
Javier García Roca  
José Antonio Montilla

**Sumario:** 1. Introducción: algunas ideas generales. 2. Crisis económica y financiación de las CCAA. 3. La fragilidad de los derechos sociales. 4. Medidas contra la corrupción y por la calidad de la democracia. 5. Elecciones al Parlamento Europeo y cambios en el sistema de partidos. 6. Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 7. Dilaciones en las sentencias competenciales pese al incremento en su número. 8. El proceso soberanista en Cataluña. 9. Sobre las virtudes de la reforma constitucional.

## 1. Introducción: algunas ideas generales

1. La dinámica del Estado autonómico en 2014 tiene como hilo conductor – otro año más– el impacto generalizado de la ya llamada *Gran Recesión*, la crisis económica, y por ende social e institucional, que desde 2008 afecta a España, así como a otros países de la Unión. La respuesta en Europa ha sido básicamente una política de estabilidad presupuestaria, austeridad y consolidación fiscal, a diferencia de algunos Estados que han aplicado políticas económicas más completas desde sus gobiernos y reservas federales y parecen estar saliendo de la crisis más rápidamente.

2. No obstante, empieza a advertirse cierta normalización de la actividad política e institucional y, en particular, de la actividad legislativa y esto es una buena noticia. Frente a la situación de emergencia económica y social que se plasmaba en los numerosos Decretos-leyes de medidas de urgencia dictados en años anteriores, advertimos este año un buen número de leyes que regulan distintos sectores con vocación de permanencia. Ciertamente, se han seguido aprobando algunos Decretos-leyes *ómnibus* para hacer frente a la crisis, como el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, pero advertimos un buen número de leyes sectoriales que renuevan el marco normativo en diversos ámbitos. Se han aprobado 36 leyes, además de 8 leyes orgánicas y 17 Decretos-leyes. Entre las primeras, las leyes sobre las Cámaras oficiales (Ley 4/2014), seguridad privada (Ley 5/2014), tráfico (Ley 6/2014), telecomunicaciones (Ley 9/2014), entidades de crédito (Ley 10/2014), navegación marítima (Ley 14/2014), propiedad intelectual (Ley 21/2014), acción exterior del Estado (Ley 2/2014) y tratados

internacionales (Ley 25/2014), impuestos (Leyes 26 a 28/2014), Guardia Civil (Ley 29/2014), parques nacionales (Ley 30/2014), metrología (Ley 32/2014) o pesca marítima (Ley 33/2014), por citar algunos ejemplos. Las leyes sobre cámaras, cajas-fundaciones bancarias y parques nacionales, entre otras, tienen una notable incidencia competencial.

Así ha ocurrido no sólo en el ámbito estatal, también en las distintas Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), donde se advierte la aprobación de importantes leyes autonómicas de carácter sustantivo y una paralela reducción de la legislación de urgencia a través de Decretos-leyes. Una excepción es p.ej. Andalucía por las dificultades en el gobierno de coalición (las cifras son claras, 6 leyes frente a 17 decretos leyes).

3. La larga crisis económica ha incrementado la desigualdad social, y la falta de soluciones para amplios sectores de la población ha erosionado la legitimidad democrática de las instituciones y ha producido un debate sobre si tenemos una representación política buena o mala. Los partidos políticos mayoritarios sufren las consecuencias de este fenómeno de desgaste, que se ha proyectado igualmente sobre la organización de las CCAA. No solo por la baja valoración de casi todos los responsables políticos, que reflejan las encuestas, sino también por las previsiones de cambios en el sistema de partidos que pronostican los sondeos de intención de voto para las próximas elecciones locales, autonómicas y generales que habrán de celebrarse en 2015. Se pueden subrayar algunos rasgos: la fuerte aparición de Podemos en todos los sondeos, y su impacto en otros partidos, así como de Ciudadanos; el relevo en la dirección del PSOE tras los malos resultados en las elecciones al Parlamento Europeo; y, en general, síntomas de debilitamiento del bipartidismo tradicional que podría abrir las puertas a unos más fuertes terceros y cuartos partidos. Este diagnóstico, crítico con el bipartidismo en la opinión pública, se ha acrecentado por la percepción muy negativa de los numerosos casos de corrupción política que afectan especialmente a los partidos en los respectivos niveles de gobierno y que luego reseñaremos.

La dinámica del tradicional bipartidismo imperfecto PP-PSOE, que suelen sumar el 80% o más de los escaños del Congreso de los Diputados, y a veces hasta el 90%, podría pues estar a punto de desaparecer o, cuando menos, de resquebrajarse. Pero urge esperar a las nuevas elecciones de este año para ver qué ocurre finalmente. Los resultados electorales son aún más difíciles de prever en los Parlamentos y sistemas de partidos autonómicos. Puede que nos movamos hacia otros escenarios pluripartidistas que aboquen a Gobiernos de coalición en los dos niveles de gobierno si son ciertas las encuestas.

4. Las instituciones de las CCAA apenas han experimentado reformas estatutarias este año, salvo en Castilla-La Mancha que ha reducido el número de sus parlamentarios, además de consolidar las realizadas el año anterior. La disminución del número de Diputados en el Estatuto de dicha región, así como las serias restricciones al régimen de dedicación exclusiva de los parlamentarios autonómicos en el Reglamento de la Asamblea, son modificaciones que han sido consideradas constitucionales por parte del Tribunal Constitucional (SSTC 36/2014, de 27 de febrero, y 197/2014, de 4 de diciembre). Sin discutir la

legitimidad democrática de la reforma del modelo de autogobierno, no obstante, resta abierta la discusión sobre la oportunidad política de estas medidas en una forma de gobierno autonómica que se califica y define como parlamentaria. Surgen así algunas incógnitas: ¿los costes reducidos en la Asamblea son económicamente relevantes?, ¿puede funcionar adecuadamente el control parlamentario del Ejecutivo con menos parlamentarios y en dedicación parcial? Por otro lado, no es fácil saber si tiene sentido mantener una asimetría tan intensa en la organización institucional de las CCAA. Este modelo constreñido o reducido de parlamentarismo parece no haberse finalmente extendido a otras CCAA, aunque hubo una aproximación frustrada en La Rioja.

5. En el lado positivo de las cosas, se han aprobado numerosas leyes que promueven la transparencia y la participación popular. En efecto, la seria dimensión de la crisis económica ha fortalecido el protagonismo del Estado y de la Unión Europea, pero, en la medida que diversos ámbitos competenciales afectados corresponden a las Comunidades Autónomas, se han efectuado diversas reformas legales y políticas públicas autonómicas encaminadas a mejorar la situación en esos dos ámbitos. Así, en la lucha contra la corrupción, se han aprobado leyes de transparencia (Andalucía, Cataluña, La Rioja, Murcia...). Del mismo modo, para incrementar la participación ciudadana en las decisiones parlamentarias, se ha facilitado la iniciativa legislativa popular (Aragón, Galicia...), y se han mejorado algunos procedimientos legislativos. Unas reformas que se examinan más adelante.

6. Un problema distinto, por su naturaleza y por su importancia, es el llamado “proceso soberanista” o secesionista en Cataluña, aunque también tiene relación con la crisis económica y financiera y con los serios recortes sociales en los presupuestos autonómicos derivados de la contención del déficit. Pero el asunto posee dimensiones propias, muy específicas, y no parece que este complejo problema vaya a desaparecer únicamente con la salida de la crisis financiera. Sigue siendo la cuestión más preocupante del Estado autonómico y su solución hace necesario recuperar el equilibrio entre el principio democrático, de un lado, y el no menos relevante principio de constitucionalidad y de legalidad, de otro, sin que sea aconsejable continuar disociándolos. Sin embargo, ni el gobierno de España ni el de Cataluña han sido capaces de alcanzar acuerdos y la situación ha continuado deteriorándose.

7. De alguna manera, todo el Estado autonómico parece estar debilitado y en crisis, lo que ha abierto en 2014 –una vez más– la puerta al debate sobre la necesidad de una reforma constitucional en materia territorial, probablemente ligada a otras reformas dirigidas a la regeneración de algunas instituciones democráticas bastante deterioradas. Pero tampoco se han logrado en este terreno acuerdos políticos, y este antiguo e irresuelto debate corre el riesgo de comenzar a producir cierta melancolía. Varios partidos políticos de ámbito estatal –PSOE, IU, UPyD...– contemplan reformas constitucionales en sus programas políticos, o se refieren a un proceso constituyente como Podemos. Pero el Gobierno ha descartado la reforma constitucional esta Legislatura al considerar que el

momento no es oportuno o incluso que es “mejor dejar las cosas como están”<sup>1</sup>. ¿Habrá que esperar a ver la nueva situación política, y los planteamientos sobre este extremo, en la próxima Legislatura?

## 2. Crisis económica y financiación de las CCAA

La situación financiera en España ha experimentado una mejora a lo largo de 2014 como consecuencia, entre otras razones, de la incipiente recuperación de la economía española, el apoyo de las instituciones europeas, y el esfuerzo de consolidación presupuestaria de los diversos niveles de gobierno.

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos de déficit contemplados en el Programa de Estabilidad 2014-2017 (rebajar el déficit a 5,5% del PIB en 2014; 4,2% en 2015; 2,8% en 2016 y 1,1% en 2017) se enfrenta a diversos factores y obstáculos que siguen dificultando esta evolución. Mientras la economía y los ingresos fiscales no crezcan, es realmente complicado alcanzar el equilibrio y asegurarse de que las CCAA logren los objetivos individuales de déficit que se pretenden.

Como era de prever, el drástico mecanismo de control sobre los órganos de las CCAA dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera, la intervención federal o coacción estatal del art. 155 CE, no se está aplicando cuando se detectan riesgos de incumplimientos por parte de las CCAA de los objetivos fijados, de acuerdo con la supervisión del Gobierno y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Es normal, porque no parece lógico corregir desviaciones presupuestarias mediante la disolución de órganos de autogobierno o análogas medidas coactivas. La proporcionalidad y la interdicción del exceso son inherentes a todo Derecho.

La experiencia comienza a revelar que pueden ser precisos otros mecanismos judiciales, extrajudiciales y de negociación política más sutiles y cotidianos para la resolución de los conflictos, como podría ser la creación de un consejo de estabilidad al modo alemán.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha estimado constitucional la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por mayoría de sus miembros, rechazando el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Canarias (STC 215/2014, de 18 de diciembre). Se ha entendido que no desborda el contenido de la reserva de Ley Orgánica reenviar en blanco al Derecho de la Unión la regulación del método de cálculo del déficit estructural, que no existe arbitrariedad del legislador, y que tampoco la Ley incurre en desbordamientos competenciales. No obstante, un Voto Particular suscrito por cinco Magistrados sostiene tesis contrarias y razona en particular sobre la constitucionalidad de la extensión en la Ley del mecanismo de control dispuesto en el art. 155 CE.

---

1. Declaraciones del Presidente Sr. Rajoy en el Senado el 10 de febrero de 2015 en contestación a una pregunta parlamentaria del Diputado Sr Montilla.

En el mismo sentido, alguna monografía ya había señalado en un primer momento que la reforma constitucional del art. 135 CE se olvidó –por la urgencia en su tramitación– justamente de lo más importante: ubicar el control sobre las CCAA entre los controles sobre los actos del art. 153 CE o dentro del peligroso control sobre los órganos autonómicos del art. 155 CE.

Pese a todos estos esfuerzos en la reducción del déficit público, y a los sacrificios que han supuesto para los ciudadanos más vulnerables, se ha mantenido un constante incremento de la deuda pública. Se ha hecho pública su dimensión en diciembre de 2014: 1.033.958 millones de euros que equivalen al 97,60% del PIB. Pero parece que aún no hemos tocado fondo, y todavía no ha sido eficaz el freno constitucional al endeudamiento, pues se prevé que la deuda pública llegará al 104% del PIB en 2017, según diversos informes. La parte de esa deuda que corresponde al Estado es mucho más alta que la de las CCAA por diversas razones, entre otras, la ayuda que las segundas reciben del primero para su financiación, pero cabría un cierto reequilibrio. Así el reparto del endeudamiento entre entes territoriales a finales de 2014, según los datos del Banco de España, fue el siguiente: la deuda de la Administración central representa un porcentaje de alrededor del 74% del PIB, la de las CCAA se sitúa sobre el 22%, y la de las entidades locales en torno al 4%.

Desde 2012 se han ido creando sucesivos Fondos que han acabado por generar una situación de dependencia de las CCAA del Gobierno frente a la lógica de un sistema de financiación autonómica plenamente normalizado. El *Fondo de Pago a Proveedores*, creado por el Real Decreto-ley 7/2012, avanzó las cantidades con dos años de carencia, que comienzan a devolverse ahora, y se ha transformado en un ente diferente a través de la Ley 13/2014. Se pretende que los derechos de crédito frente a Comunidades Autónomas y entidades locales se gestionen desde el propio Tesoro Público, pues el nuevo Fondo carece de personalidad jurídica.

También el *Fondo de Liquidez Autonómica* supone líneas de crédito creadas por el Gobierno, igualmente en 2012, y concebidas para que el Estado preste dinero a las CCAA sin que tengan que financiar su deuda en los mercados. Se espera que un nuevo Fondo de Liquidez Autonómica para 2015 ofrezca préstamos por un importe de 28.000 millones a un tipo 0% para las CCAA que incumplieron sus objetivos de déficit en 2013, y que otro *Fondo de Facilidad Financiera*, genere crédito hasta 12.880 millones para tres años, con un tipo al 0% para las CCAA que han cumplido los objetivos presupuestarios (Madrid, Castilla y León, Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Extremadura)

Además, el Real Decreto-ley 17/2014 también ha creado un *Fondo de Liquidez Autonómica Social*, de hasta 1.280 millones, para que las Comunidades Autónomas puedan atender obligaciones de pago derivadas de los convenios suscritos con los Ayuntamientos respecto de servicios sociales.

El impacto territorial de la crisis tampoco parece ser uniforme en todas las CCAA. El Informe Funcas de principios de 2014 señala que el País Vasco, Madrid, Navarra, y Castilla y León son las Comunidades menos afectadas. Las más deterioradas son la Comunidad Valenciana (entre otros motivos, por

el elevado peso de la actividad inmobiliaria), Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia. La crisis parece estar pues incrementando la desigualdad territorial entre las CCAA.

Como consecuencia de la delicada situación económica se ha producido un nuevo retraso en la reforma de la financiación de las CCAA, que debería haberse culminado el 2014, según prevé la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y reforma del sistema efectuada en 2009. Pero el Gobierno no ha mostrado interés en acometer la reforma, afirmando que carece de recursos suficientes; probablemente, ponderando también la conveniencia de no abrir nuevos frentes de conflictos políticos a la vista de las elecciones autonómicas de 2015. Así varias CCAA –La Rioja, Cantabria, Aragón, Extremadura– parecen beneficiarse del sistema actual mientras otras como la Comunidad de Madrid se sienten perjudicadas por la aplicación de los criterios vigentes. También aquí habrá que esperar a que concluya el 2015 como año electoral, y quizás a que los ingresos se incrementen.

Un indicio optimista y alentador es que el empleo aumentó en los tres últimos meses del ejercicio y la recuperación laboral parece haber comenzado, si bien se discute la precariedad y calidad de ese empleo. Por otra parte, los informes económicos subrayan el importante porcentaje de economía sumergida que escapa del control de fisco (el 24% del PIB según el Informe Funcas, siendo superior al 20% desde el 2000 como un efecto reflejo vinculado a la burbuja inmobiliaria) y, por añadido, de empleo encubierto.

### 3. La fragilidad de los derechos sociales

Pese a los avances económicos, continúan los serios problemas de efectividad de los derechos sociales, agravados por una preocupante tasa de paro que alcanzó a finales de 2014 el 26,7%, lo que representa más del doble de la tasa en la eurozona (situada en torno al 12%), y llega a extremos en torno al 35% en Canarias y Andalucía. Entre los derechos sociales más afectados por la crisis financiera destaca la vivienda, la educación, la sanidad y la dependencia. En todos ellos tienen competencias importantes las CCAA. Nos limitamos a citar algunas novedades, que deben relacionarse con las informaciones de años anteriores.

Por lo que afecta al derecho a la vivienda, continúan los desahucios que han resultado ser la faceta más dura para muchos ciudadanos, con una media de 50.000 desahucios anuales. Aunque cabe introducir matices, la mayoría son por impago de hipotecas y afectan a la primera vivienda según la estadística publicada por Consejo General del Poder Judicial a mitad de 2014. La reivindicación de viviendas y las protestas contra los desahucios han creado numerosos movimientos sociales, especialmente a nivel local, y diversas asociaciones para proteger a las familias afectadas frente a los desahucios: “Economistas frente a la crisis” en la Comunidad de Valencia, la Plataforma de afectados por la Hipoteca (PAH), y el reforzamiento de entidades tradicionales con fines sociales como Caritas. Las protestas contra los bancos y cajas de crédito han sido frecuentes.



La respuesta legal, sin embargo, ha pasado básicamente por una moratoria para las situaciones familiares más necesitadas, lo que supone plantearse unos objetivos de la acción pública ciertamente modestos. Por el contrario, los programas públicos de promoción de vivienda social o de alquiler han tenido una importancia reducida. En la lista de iniciativas adoptadas por las CCAA están las siguientes. Canarias ha aprobado una ley bastante ambiciosa en cuanto prevé la expropiación temporal de viviendas para uso social. Navarra ha incluido su tratamiento en una ley foral del derecho a la vivienda, adoptando medidas que inciden en la fijación del precio máximo de venta y alquiler de las viviendas protegidas, y la protección de las personas que han perdido su vivienda habitual por impago de hipoteca. Andalucía y Navarra aprobaron leyes sobre la expropiación de la vivienda por no cumplir con su nueva función social, que han sido impugnadas y suspendidas por el Tribunal Constitucional. Cataluña ha aprobado un anteproyecto para gravar con un impuesto las viviendas desocupadas. También puede mencionarse la Ley catalana contra la pobreza energética que permite al aplazamiento del recibo de la luz, que ha sido igualmente recurrida.

En materia del derecho a la educación, 2014 ha iniciado el desarrollo de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa con la aprobación de reglamentos básicos del Estado (los Reales Decretos 126 y 127/2014 sobre *currículum* básico de la educación primaria y sobre la formación profesional básica, respectivamente), algunos reglamentos autonómicos y acuerdos sobre la interpretación de la ley de indudable interés. La aplicación de la LOMCE, también denominada “Ley Wert” por el nombre del Ministro que la impulsó, ha producido diferentes polémicas referidas al fracaso escolar, las diferencias entre la enseñanza pública y la privada, y el uso de las lenguas oficiales distintas al castellano, además de controversias con algunas CCAA sobre el alcance de las competencias respectivas.

En un lugar prioritario debería estar la atención a aquellos jóvenes que no acaban la ESO, los llamados “ni ni”, que no estudian ni trabajan tras su fracaso escolar. España es el país europeo con más paro juvenil y con mayor número de estos jóvenes desalentados, en especial, en algunas provincias con acusadas cifras de paro. El problema tiene aristas difíciles de abordar, y su solución pasa por la mejor gestión del sistema educativo entre el Estado y las CCAA. Cabe destacar, no obstante, algunas acertadas iniciativas autonómicas como el Plan Joven (16-18 años) del consorcio de educación de Cataluña, la Beca 6000 en Andalucía, y un plan más ambicioso del País Vasco, puesto que trata de mejorar toda la formación profesional.

El sistema de controles educativos implantado por la Ley Wert es uno de los puntos significativos de la reforma. El primero se aplicará a los alumnos de 3º de primaria (ocho y nueve años) en la primavera del 2015, con las reticencias de CCAA como Andalucía, Canarias, País Vasco y Cataluña. Mientras el Ministerio ha defendido este tipo de pruebas para incentivar el esfuerzo de los estudiantes, sus críticos recelan que los resultados sirvan para establecer clasificaciones entre los colegios. El Gobierno Vasco, aparte de plantear un recurso de constitucionalidad contra la Ley, consiguió una negociación con el Gobierno que le llevó a asumir el control sobre el aprendizaje del euskera (art. 38.4 y

Disposición Adicional 39), así como a fijar las relaciones que deben establecerse entre los Consejos escolares y la dirección de los centros educativos, que era uno de las cuestiones más polémicas de la ley, y se interpreta ahora que dependerán del Gobierno Vasco.

También es preocupante la aplicación de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia, la llamada *ley de dependencia*. Los datos que emanan de los Dictámenes del Observatorio estatal de la dependencia (el XII Dictamen es de enero de 2014) llevan a pensar que la situación comienza a ser insostenible. En 2013 las aportaciones al sistema proceden en un 60% de las CCAA, un 20% de los propios beneficiarios y sólo un 20% del Estado. Recuérdese, sin embargo, que se trata de un sistema nacional, que el Estado debe financiar el nivel básico de prestación y que la financiación del sistema debería repartirse al 50%. Esto significa que las CCAA están cubriendo parte del nivel básico. Ello no sólo las pone en dificultades financieras, con el riesgo de incumplimiento de los objetivos de déficit, sino que provoca una diversificación de las prestaciones que cuestionan la garantía de un nivel mínimo de protección de las situaciones de dependencia igual en toda España. Así, por referirnos al dato primario de las personas beneficiarias existe una gran diferencia entre el 2,51% de Cantabria y el 0,55% de Canarias. Son perfectamente comprensibles las dificultades financieras en época de crisis, pero debería pactarse un nivel mínimo del servicio para todos los ciudadanos.

#### 4. Medidas contra la corrupción y por la calidad de la democracia

No es difícil detectar una pérdida de confianza de los ciudadanos en la política y una baja valoración de nuestros gobernantes según todas las encuestas de opinión. La denuncia de una mala representación política ha venido creciendo desde la irrupción del movimiento de los indignados y luego con la aparición de Podemos. Este fenómeno de desafección es difícil de medir y tiene causas complejas y no menos difíciles de identificar. Junto al protagonismo excesivo de los partidos en nuestro modelo de democracia, la llamada partitocracia, se encuentran las dificultades para la participación de los ciudadanos y la baja transparencia de las instituciones, pero la causa más ampliamente aludida es la gran corrupción existente.

Han sido numerosas las actuaciones judiciales relacionadas en 2014 con gobernantes –y abogados o empresarios ligados a ellos– que están o podrían estar involucrados en asuntos de corrupción. La lista es impresionante y demuestra que la corrupción está lamentablemente muy extendida. Pero no es menos cierto que los mecanismos legales y respuestas jurisdiccionales para su persecución están funcionando, aunque sea lentamente. No deberíamos, por tanto, perder la medida de las cosas. Mencionaremos únicamente algunos casos notorios, sin otro afán que ilustrar la dimensión del asunto. Del año anterior provienen algunos asuntos que han seguido su itinerario: Luis Bárcenas, tesorero del PP durante muchos años; María Antonia Munar, antigua Presidenta de Unió Mallorca y del Parlamento de las Islas Baleares; y el antiguo Presidente de la CEOE, Gerardo Díaz Ferrán. Este año han seguido los casos relacionados con



el ex Presidente Jaume Matas, con Carlos Fabra en Castellón, con Francisco Granados, ex Consejero de la Comunidad de Madrid, así como con diversas personas a las que se concedieron “tarjetas black” por Bankia, entidad de crédito que fue saneada con dinero público; y se ha producido la dimisión de la Ministra Ana Mato. Ha continuado asimismo desarrollándose el largo caso de los ERE en Andalucía, que ha llevado a la imputación de dos antiguos Presidentes de la Junta y de numerosos cargos y empresarios.

También diversos asuntos ligados a parlamentarios de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares. Quizás los casos que más han conmovido a la opinión pública, por las personas involucradas, son la continuación del asunto de Iñaki Urdangarín, cónyuge de la Infanta Cristina, y el escándalo de Jordi Pujol y de sus familiares próximos. Algunos cálculos fijan el volumen total de la corrupción en unos ciento cincuenta casos que afectarían alrededor de dos mil personas. El dato es hartamente revelador y requiere remedios.

Tanto el Estado como las CCAA han adoptado medidas para combatir la corrupción, entre ellas destaca por su relevancia una acertada política de transparencia. Es evidente el avance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que puede contribuir a crear una cultura favorable a la información y a la rendición de cuentas sobre la gestión pública. En diciembre de 2014, ha entrado en vigor la parte de la Ley referida a la aplicación de la transparencia a la Administración General del Estado y a otros órganos constitucionales en su actividad administrativa. Se han creado y puesto en funcionamiento el Portal de la transparencia, a través de una página web, y el Consejo de la Transparencia y el Buen Gobierno. Pese a algunas deficiencias que pueden ir corrigiéndose, es una buena práctica que la Administración General del Estado desarrolle un Portal para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en el marco de la denominada publicidad activa. También lo es la creación de un Consejo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y hacer pedagógica de la transparencia, aunque su composición adolezca de una excesiva vinculación a los órganos administrativos y se haya cuestionado la condición política de algunos de sus componentes.

Importa resaltar el mandato legal a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las administraciones locales para que adopten otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en la Ley. En este sentido, algunas CCAA aprobadas, ya en 2014, leyes de transparencia y buen gobierno en desarrollo de la ley básica estatal, concretamente en Andalucía, Cataluña, La Rioja, Murcia y Canarias, según puede consultarse en las respectivas crónicas de este Informe. Además, algunas CCAA habían aprobado su ley correspondiente el año pasado, y otras están elaborando el proyecto de ley. Algunas páginas web ofrecen ya información e índices de transparencia de las CCAA: Castilla y León, Cataluña y el País Vasco destacan entre las más activas. La cuestión, por su misma naturaleza, se presta a una gran variedad de intervenciones públicas, por ejemplo, el *Consell de Mallorca* creó un código ético de transparencia y buen gobierno en julio de 2013. En Andalucía la ley se aprobó con el apoyo de todos los Grupos parlamen-

tarios y, salvo la exclusión del tratamiento del buen gobierno, parece seguir el esquema de la ley estatal, apuntando en dos líneas: publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, sin otras restricciones que las previstas en la normativa estatal.

En el lado positivo de las cosas, debe recordarse que en Murcia se ha limitado a ocho años (dos períodos) el mandato presidencial, admitiéndose ahora una única reelección. La medida se produjo tras veinte años de gobierno del Presidente Valcárcel y después de presentar su dimisión para incorporarse a las listas del Parlamento Europeo. También ha ocurrido en Extremadura, donde igualmente se establece que nadie podrá ser reelegido presidente de la Junta después de dos mandatos sucesivos. ¿Qué decir? Es poco frecuente en el derecho comparado la limitación de los mandatos del Presidente en los sistemas parlamentarios, a diferencia de lo que es una tradición en el presidencialismo estadounidense e Iberoamericano. Pero, superada la sorpresa inicial, debe reconocerse que la finalidad del principio de no reelección parece la misma en uno y en otro contexto, impedir el riesgo del abuso del poder derivado del ejercicio prolongado del mismo por el Presidente, y, en consecuencia, la medida podría considerarse acertada. La corrupción aparecida en algún otro ejemplo de prolongado gobierno autonómico puede ser otra razón que avale la reforma. Conviene observar el funcionamiento de esta nueva experiencia en el sistema autonómico, la limitación del mandato presidencial como medida de impulso democrático, por si conviniera extenderla.

Buscando una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión parlamentaria y en la representación política, se han reformado las leyes que regulan la iniciativa legislativa popular en Aragón y en Galicia con voluntad de facilitar la presentación de estas iniciativas. Asimismo se ha promocionado la participación de las asociaciones de ciudadanos en el procedimiento legislativo en Andalucía. Y, conviene recordar, que en Asturias se aprobó una Proposición de reforma constitucional de los arts. 87.3, 92 y 166 CE que planteaba la ampliación de la iniciativa popular a las leyes orgánicas, la reforma constitucional y la convocatoria de referendos.

Debe asimismo darse noticia en este contexto organizativo de la STC 155/2014, de 25 de septiembre, que reconoce la constitucionalidad de la ley andaluza de 2011, que introdujo en la ley electoral de la Comunidad la incompatibilidad entre los cargos de Alcalde y Diputado autonómico. El Tribunal Constitucional concluye su razonamiento afirmando que no es posible apreciar arbitrariedad alguna en este sistema de incompatibilidades aunque no sea la norma habitual en las demás CCAA.

En el plano de los principios, es razonable aceptar aquellas incompatibilidades que sirven a una división de poderes, con el fin de impedir que las decisiones de órganos y entes diferentes se adopten por unas mismas personas. Por otro lado, un sistema de retribuciones fijas parece conllevar un sistema de incompatibilidades que permita una exclusividad en la dedicación a las funciones parlamentarias. Pero, como el propio Tribunal Constitucional recuerda, todo sistema de incompatibilidades responde a una determinada concepción de la

relación de representación política, y son las CCAA las que deben decidir democráticamente la forma de gobierno más adecuada.

## 5. Elecciones al Parlamento Europeo y cambios en el sistema de partidos

Las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo 2014 mostraron una clara quiebra del tradicional bipartidismo. Las correspondientes crónicas del Informe con los resultados en cada una de las CCAA ilustran y detallan esta característica, pero sería aventurado realizar augurios sobre el impacto futuro en los sistemas de partidos autonómicos. Los electores infligieron un castigo a los dos partidos mayoritarios por primera vez desde hace décadas. Una lectura muy generalizada de este comportamiento electoral estima que ese correctivo estuvo ligado a los efectos de la austeridad y la crisis económica en muchos ciudadanos. La suma de los votos de PP y PSOE perdió 30 puntos y bajó del 50% por primera vez. Los dos grandes partidos perdieron más de cinco millones de votos. Debe destacarse que Podemos, un partido recién creado, irrumpió con fuerza al obtener cinco escaños, dañando las expectativas electorales en particular del PSOE, más que las de Izquierda Unida, pues tanto ésta como Unión Progreso y Democracia (UPyD) subieron en votos y escaños.

La formación dirigida por Lara obtuvo seis escaños, triplicando los que tenía, y ganando cerca de un millón de votos respecto de las anteriores elecciones hasta alcanzar 1,5 millones de votos y rozar el 10% de los votos. UPyD subió menos en porcentaje (del 2,8% de 2009 pasó al 6,5%) y en número de votos (de 450.000 llegó a un millón), pero cuadruplicó el número de escaños hasta alcanzar cuatro; en las elecciones generales de 2011, UPyD había obtenido el 4,7% de los votos. Obtuvo también dos escaños y casi medio millón de voto “Ciudadanos” que parece competir por el mismo sector del electorado que UPyD. La división de la izquierda en varios partidos, permitió al Presidente Rajoy ganar su particular contienda por el liderazgo de los españoles frente a Rubalcaba (16 PP/14 PSOE).

Los resultados de los cincuenta y cuatro escaños que se elegían, según fuentes del Ministerio del Interior, fueron los siguientes.

Candidaturas	Votos		Diputados
P.P.	4.074.363	26,06%	16
PSOE	3.596.324	23,00%	14
La Izquierda Plural	1.562.567	9,99%	6
Podemos	1.245.948	7,97%	5
UPyD	1.015.994	6,50%	4
CEU	850.690	5,44%	3
EPDD	629.071	4,02%	2
Ciudadanos	495.114	3,16%	2
LPD	324.534	2,07%	1
Primavera Europea	299.884	1,91%	1

A la vista de estos resultados electorales, Rubalcaba, dirigente histórico y secretario general del PSOE, presentó inmediatamente su dimisión, dado el retroceso electoral de su partido. Poco después tuvo lugar la celebración de unas primarias y el nombramiento como nuevo secretario general de Pedro Sánchez, tras superar en votos a los otros candidatos, Eduardo Madina y José Antonio Pérez Tapias. Pedro Sánchez, el quinto secretario general del PSOE en la democracia, obtuvo el 48% de los votos frente al 36% del segundo candidato.

## 6. Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Por su relevancia en la organización territorial del Estado y en la distribución de competencias en un modelo de Gobiernos multiniveles, hay que hacer una referencia específica a la que está siendo una muy controvertida aplicación de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*.

Al tratarse de una normativa básica, las distintas CCAA deben claramente aprobar leyes de desarrollo. Sin embargo, algunas de estas normas autonómicas simplemente pretenden la inaplicación de la ley básica estatal o cuando menos la demora en su aplicación siguiendo distintas fórmulas. Así, el Decreto-ley 1/2014 de Castilla y León suspende la aplicación de la Ley cuando impone cargas financieras de manera unilateral. La Ley 2/2014 de La Rioja establece la continuidad en el ejercicio de las competencias de las entidades locales, en contra de la ley básica. En Aragón una Circular de la Dirección General de la Administración Local demora la asunción de las competencias locales en sanidad, educación y servicios sociales.

La colisión normativa más relevante es la derivada del Decreto-ley 7/2014 de Andalucía, que apura las posibilidades hermenéuticas de la ley estatal. Viene a salvar la consideración como competencias propias de los municipios en la Comunidad de aquéllas que establece el Estatuto, en contra de la pretensión del nuevo art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local al establecer un listado cerrado de competencias municipales; y determina que se mantengan en sus manos las competencias sobre servicios sociales, educación y sanidad cuyo traslado obligatorio a las CCAA se impone en la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

Esta compleja y confusa situación en la compartición competencial permite una reflexión más general, porque conduce a pensar en la conveniencia de tener un Senado territorial y unas conferencias sectoriales configurados de manera que las CCAA participen en la elaboración de las leyes estatales. Mientras no se haga corremos el riesgo de que estas leyes estatales sean válidas pero poco eficaces.

## **7. Dilaciones en las sentencias competenciales pese al incremento en su número**

Ahora que la acumulación de recursos de amparo empieza a dejar de ser un problema estructural, una vez producido el impacto de la reforma procesal de 2007, el Tribunal Constitucional ha incrementado notablemente durante 2014 el número de sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad sobre disposiciones de rango de ley con contenido competencial, así como conflictos positivos de competencia. Son más de setenta. También hay algunas cuestiones de inconstitucionalidad cuya fundamentación versa sobre temas de orden competencial. El año, sin embargo, no aporta novedades jurisprudenciales de relieve y predominan las remisiones a la doctrina precedente. La relevancia política de alguno de los asuntos resueltos ha comportado para el Tribunal Constitucional una fuerte exposición pública de sus decisiones, incluso en los primeros trámites procesales, como ha ocurrido con la sentencia sobre el proceso soberanista en Cataluña. Asimismo se ha discutido entre los expertos si estas sentencias entrañan o no un sesgo más centralizador de la jurisprudencia del nuevo Tribunal, pero es pronto todavía para pronunciarse sin temor a equivocarse.

Las dilaciones en las controversias competenciales siguen persistiendo como viene siendo habitual y se ha convertido en un rasgo estructural del modelo. Este año se han dictado seis sentencias sobre disposiciones aprobadas en 2013, once en 2012, y 10 en 2010. Pero la mayoría de ellas se ocupan todavía de asuntos de 2007, son 15, razón por la cual puede seguir afirmándose –como en los Informes previos– que el retraso es excesivo y los tiempos invertidos en el enjuiciamiento deben mejorar.

Esta afirmación requiere de algún matiz, pues también se han dictado sentencias con prontitud sobre asuntos recientes, dada su relevancia política o económica. Así, de un lado, se han dictado sentencias que versan sobre disposiciones aprobadas nada menos que en 2002, como la STC 107/2014, sobre el

conflicto de competencias trabado sobre el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Doce años es un plazo que resulta difícilmente justificable. Pero, de otro, el Tribunal ha resuelto controversias con una demora mucho más reducida. Incluso casos que datan del mismo año 2014, como la STC 197/2014 sobre la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la que se reduce el número de diputados de dicha Comunidad Autónoma. O, asuntos del 2013, como la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya; y también la STC 106/2014, referida a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (el llamado *fracking*); a esta decisión han seguido las SSTC 134/2014 y 208/2014 sobre las leyes que regulan el mismo objeto por los Parlamentos de La Rioja y Navarra.

## 8. El proceso soberanista en Cataluña

Finalmente, pero no en importancia, el proyecto de secesión en Cataluña es, sin duda, el conflicto más serio entre los problemas del sistema autonómico, y, sin perjuicio de su explicación más detallada en la crónica correspondiente, conviene realizar una exposición sintética en esta valoración general. El proceso soberanista catalán se puede enmarcar en la crisis económica que afecta a toda España, pues responde a fuertes restricciones presupuestarias, al elevado montante de la deuda pública catalana –la más alta de todas–, y al malestar generado por los recortes de los derechos sociales. Pero su causa principal es diferente y más antigua y esta centrada últimamente en el ejercicio del llamado “derecho a decidir”, como fórmula de avance hacia la independencia que impulsa la mayor parte de las fuerzas nacionalistas. El fuerte carácter ideológico del planteamiento realizado por el Presidente de la Generalitat, con el apoyo decisivo de Esquerra Republicana, ha resultado impermeable al acuerdo con el Gobierno. Las posiciones se radicalizaron en 2104 hasta llegar a la convocatoria por la Generalidad de una consulta, bajo la forma de participación ciudadana, invocando un entendimiento del principio democrático, pero sin respetar suficientemente principios de legalidad y constitucionalidad, tan nucleares como aquél. Al mismo tiempo, el grupo de expertos nombrados por el gobierno catalán para formar el *Consejo de la Transición Nacional de Cataluña* fue elaborado diversos informes sobre las vías más idóneas para que Cataluña alcance y gestione inicialmente la independencia, construyendo lo que denominan “estructuras de Estado”. En todo este “proceso” las palabras ocupan un lugar tan importante como los conceptos.

La sensata STC 42/2014, de 25 de marzo, fue parcialmente estimatoria del recurso gubernamental frente a la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña en la que se aprobó la proclamación de soberanía y el



“derecho a decidir” del pueblo catalán, pero su doctrina es razonable. El intérprete supremo de la Constitución estableció que debe considerarse inconstitucional la consideración del pueblo catalán como sujeto de soberanía, dada la unidad de la soberanía de todo el pueblo español. Pero reconoció que puede entenderse constitucionalmente legítimo al menos un entendimiento del derecho a decidir como la aspiración política de una colectividad, pues nada impone en nuestra Constitución una adhesión ideológica a todos los contenidos constitucionales. Si bien el procedimiento para hacer factible este planteamiento pasa inevitablemente por la reforma de la Constitución, siguiendo los procedimientos en ella establecidos, la apertura de un proceso de tales características –se dice en el F.J. último– no está predeterminada en cuanto al resultado. Ahora bien, el deber de lealtad constitucional se traduce en un deber de auxilio recíproco por parte de los poderes públicos; además requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (arts. 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, las Cortes Generales deberían entrar a considerarla.

La posición del Tribunal Constitucional se sitúa en un lugar intermedio entre quienes creían que la unidad de la nación, la soberanía y el Estado español, proclamadas en el art. 2 CE, entrañan una cláusula de eternidad o intangibilidad y aquellos otros que pensaban que el mecanismo del art. 92 CE, el referéndum consultivo sobre cuestiones políticas de especial trascendencia, podía haber sido utilizado para activar una consulta que, en su caso, llevara a la independencia. Tras la decisión del Tribunal Constitucional, nada puede hacerse sin una reforma constitucional, pero nada es imposible, si se busca un adecuado equilibrio entre los principios de legalidad y constitucionalidad, de un lado, y el principio democrático, de otro. Del mismo modo, resulta ahora manifiesto, por si alguna vez no lo fue suficientemente, que las normas constitucionales no contemplan una facultad del Gobierno catalán de convocar unilateralmente una consulta vinculante sobre la secesión ni un correlativo derecho del pueblo catalán a decidir sobre su futuro, al margen del resto del Estado.

Pese a esta sentencia, adoptada además por unanimidad, el Parlamento catalán aprobó un semestre después la Ley 10/2014, de 16 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, invocando el art. 122 del Estatuto de Cataluña. El *Consell de Garanties Estatutaries* avaló la constitucionalidad de dicha Ley catalana en su Dictamen 19/2014, de 19 de agosto, pero la decisión se adoptó por mayoría de cinco votos a cuatro y varios votos particulares discutían la validez de la consulta por considerarla un referéndum encubierto o advertían de los problemas respecto del principio de legalidad –también del ordenamiento catalán– que la ley ocasionaba.

Tras el recurso presentado por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, quedó suspendida automáticamente la Ley catalana al dictarse la providencia de admisión del recurso, el 4 de noviembre de 2014; en la parte dispositiva de la misma, se establecía que quedaban suspendidas: “las actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha *consulta* o vinculadas a ella”.

Después de la suspensión, la “consulta” se transformó por el Gobierno de la Generalidad en “participación ciudadana”. Con este nombre se celebró final-

mente una votación el 9 de noviembre, sin incidentes reseñables, pero con una participación alrededor del 37% de los electores en un censo incrementado por la rebaja de edad. De los 2.305.290 votantes, 1.861.753 votaron en favor de que Cataluña se configure como un Estado y obtenga su independencia, mientras que el resto se pronunció en otros sentidos.

Finalizada la votación, el Gobierno instó al Fiscal General del Estado a presentar varias querellas penales contra el Presidente de la Generalidad y otras autoridades autonómicas como consecuencia de la organización de esta participación ciudadana y de la desobediencia a las instrucciones del Tribunal Constitucional al acordar la suspensión del proceso. Al parecer, los Fiscales del Tribunal Superior de Justicia Cataluña mostraron su opinión en contra, pero acabaron presentando la querella.

La reciente STC de 25 de febrero de 2015, aprobada por unanimidad, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno frente a la citada ley de consultas populares no referendarias, al considerarse como un verdadero referéndum y por tanto precisado de autorización por el Estado, pero salvó el resto de la ley y dejó algunas puertas abiertas. En todo caso, su comentario corresponde ya al próximo Informe.

## 9. Sobre las virtudes de la reforma constitucional

Parece haberse paralizado definitivamente el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que se inició en 2006 con el Estatuto de Cataluña, los llamados Estatutos de segunda generación que presentan caracteres bastante diferentes del modelo originario en los ochenta. La mitad, aproximadamente, de las CCAA han reformado su Estatuto en aquél sentido y la otra mitad ha desistido de la reforma estatutaria.

Incluso podría decirse que se han iniciado otro tipo de reformas, movidas por una filosofía muy distinta, la restricción institucional, como sería la realizada en Castilla-La Mancha que reduce el número (la horquilla) de diputados autonómicos, suprime varias instituciones superiores de autogobierno y prescinde del aumento de competencias. Cabe preguntarse si se trata de un caso aislado o es, por el contrario, una tendencia generalizada, en cuyo caso nos estaríamos dirigiendo hacia varios tipos de Estatutos, creando una estructura asimétrica del Estado en la forma de gobierno de sus CCAA. Algo perfectamente legítimo, si esa es la voluntad democrática de la mayoría en una Comunidad, pero que podría acaso generar algunas disfunciones organizativas en el futuro.

En esta misma tendencia, restrictiva de la dimensión de las instituciones de autogobierno por razones presupuestarias, puede incardinarse la supresión de órganos autonómicos auspiciada por el *Informe CORA* al que ya se hacía referencia el año anterior. También ha sido Castilla-La Mancha la más adelantada en ese proceso. Si en 2012 se había suprimido el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en 2014 se ha suprimido la Sindicatura de Cuentas (Ley 1/2014). Más allá de las supresiones producidas los años anteriores por ley en Asturias y Murcia o la suspensión de actividad en La Rioja, no parece, sin

embargo, que la mayoría de las CCAA vayan a seguir esa senda. Por el contrario, se han rechazado propuestas de supresión como la del Consejo Consultivo en Madrid. Debe apuntarse además, que la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa prevé la creación de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para las CCAA que no tengan un órgano autonómico de control financiero externo, que son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

Más allá de las diferencias en competencias e instituciones entre los Estatutos reformados, es menester reflexionar sobre las deficiencias que tienen directamente su origen en la propia Constitución. Recordemos que cuando se aprobó no existían siquiera las CCAA, y las 14 preautonomías dudaban de si tendrían siquiera potestades legislativas o de si esas potestades serían iguales entre sí. La Constitución permitió la transformación del Estado, pero tras la creación de las instituciones de autogobierno y los traspasos de las principales competencias, culminados en el 2001, que alumbraron todo un potente sistema de descentralización territorial, la Constitución carece ya de respuesta para los nuevos problemas y ha devenido obsoleta a juicio de muchos expertos.

La necesidad de la reforma constitucional es, en general, consustancial a cualquier Constitución, como obligación estructural de su aplicación, y con más razón tras 35 años de desarrollo sin realizar ajustes. Pero está aún mucho más justificada en un sistema autonómico como el nuestro, primero dada su enorme transformación y la ambigüedad inicial de partida entre el Estado unitario y el federal.

El diagnóstico de los problemas es bastante compartido. Muchos derivan de las dificultades de una confusa distribución competencial que provoca constantemente una conflictividad muy elevada, que desborda al Tribunal Constitucional. Sus sentencias llegan con retraso casi siempre y a menudo no resuelven los enfrentamientos definitivamente, pues las mismas controversias se repiten un año tras otro. Las relaciones de colaboración de las CCAA entre sí y con el Estado apenas tienen una regulación en la Constitución. El carácter actual del Senado, escasamente territorial en su composición y funciones, no permite la participación de las CCAA en las decisiones que les afectan decisivamente. No hay normas constitucionales sobre la participación de las CCAA en la Unión Europea y falta coordinación autonómica en la participación europea. La ausencia de normas constitucionales claras sobre la financiación autonómica concede de hecho el máximo poder a la LOFCA, que se ha reformado prácticamente cada 5 años, cuestionándose periódicamente todo el sistema y generándose una gran inestabilidad; y tampoco se determinan el alcance de la solidaridad interterritorial que puede reclamarse a todas las CCAA, ya sean de régimen común o foral. La propia naturaleza del Estatuto de Autonomía está en cuestión, una vez que la autonomía se ha generalizado a todo el territorio español y no es una excepción para algunas nacionalidades como lo fue en la II República; las decisiones más importantes no pueden adoptarse ya solo para una Comunidad sino que deben tomarse para todas. El viejo modelo federo-regional del Estado autonómico, probablemente transitorio, se revela muy endeble.

Ante este panorama, ha sido frecuente en 2014 entre los académicos, pero también entre las fuerzas políticas, el debate y la reflexión sobre la reforma constitucional del Estado autonómico, e igualmente respecto de la regeneración de nuestras instituciones muy deterioradas en su legitimidad democrática por el impacto de la crisis económica y sus consecuencias sociales y políticas. No obstante, siguen siendo todavía diferentes las opiniones sobre la oportunidad, y el perímetro o alcance de las reformas, y convendría deliberar sobre las prioridades y cómo articularlas.

Resulta en todo caso muy significativa la publicación durante el año de varios estudios de expertos sobre la crisis territorial y las alternativas del sistema autonómico. Los libros de autores como Francisco Rubio Llorente, Santiago Muñoz Machado, Eliseo Aja, Francisco Caamaño, Roberto Blanco, y Juan José Solozábal, entre otros. Así como la obra coordinada por Javier García Roca que plantea unas *pautas para una reforma constitucional* escritas a la manera de un informe que abre diversas opciones y alternativas a la decisión política del poder de reforma. El informe es resultado del trabajo colectivo de una veintena de profesores con sensibilidades políticas muy distintas, que coinciden en la necesidad de recuperar la fuerza superior de la Constitución para resolver los problemas actuales. Veremos qué ocurre en 2015, año repleto de elecciones, y, sobre todo, después de ellas, en el 2016, y en qué sentido se cierra finalmente este debate sobre la reforma de la Constitución.