

Septiembre de 2014.

Grado en Derecho.

Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid.



Recentralización y desarticulación de las instituciones autonómicas.

Pablo García Burrieza

Tutor: Prof. Dr. D. Juan Fernando Durán Alba

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.

1. EL ESTADO AUTONÓMICO: ¿UN MODELO INDETERMINADO?

1.1. Antecedentes: de la Constitución de Cádiz al final de la dictadura franquista.

1.1.1 La Constitución liberal de 1812 y el reinado de Isabel II.....5

1.1.2 Planteamiento de las cuestiones regional y nacional: el ensayo de la I República Española y la Restauración.....6

1.1.3 El malogrado proyecto de la II República y la dictadura del General Franco.....7

1.2. La Constitución de 1978 y la España de las Autonomías.

1.2.1 La transición a la democracia.....8

1.2.2 La Constitución de 1978: ¿Qué tipo de Estado?.....10

1.2.3 Evolución de la España autonómica.....13

2. CRISIS ECONÓMICA E INSTITUCIONAL: EL SISTEMA EN CUESTIÓN.

2.1. Crisis sistémica en España: no solo una cuestión económica.

2.1.1 Proyección del desastre financiero en el Estado autonómico.....18

2.1.2 Las instituciones públicas en el punto de mira.....22

2.2. La transformación del sector público.

2.2.1 La estabilidad presupuestaria.....24

2.2.2 La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.....29

3. PROGRAMAS POLÍTICOS EN MATERIA DE REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO.

3.1. Los partidos políticos como parte del problema y la necesidad de su intervención en la solución.

3.2. Programas electorales

3.2.1 Partido Popular: “La administración, motor del cambio”.....35

3.2.2 Partido Socialista: “Hacia una estructura federal del Estado”.....37

3.2.3 Los partidos emergentes: “Instituciones para la democracia” en Podemos y “La reforma de la España autonómica” de Ciudadanos.....38

3.2.4 Otras fuerzas políticas.....41

**4. REFORMAS EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:
¿DESARTICULACIÓN O EFICIENCIA GESTORA?**

4.1. Una nueva configuración de las asambleas autonómicas.

4.1.1 La reducción de parlamentarios.....45

4.1.2 La modificación en el régimen retributivo de los parlamentarios.49

4.2. Reducción del aparato institucional y otras medidas adoptadas.

5. UNA PROPUESTA DE RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO.

CONCLUSIONES.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

RESUMEN.

En los últimos años, la crisis del sistema económico, institucional y territorial ha ido en aumento, dejando patente la necesidad de transformaciones que hagan del Estado autonómico español un modelo eficaz, racional y viable.

Han sido diversas las orientaciones de las propuestas de cambio. El proyecto gubernamental y de las Comunidades Autónomas que comparten programa político se ha centrado en reconvertir y disminuir el aparato institucional. ¿Acaso se está produciendo un nuevo proceso centralizador?

PALABRAS CLAVE.

Administración, autonomía, centralismo, competencias, Comunidades Autónomas, crisis financiera, eficiencia, estabilidad presupuestaria, instituciones, organismos, partidos políticos, racionalización, sector público.

ABSTRACT.

Within the last years the economic system crisis as well as the territorial organization and institutional crises have grown significantly highlighting the need for changes to improve and turn the Spanish autonomic model into a more effective , rational and viable one.

Many have been the proposals launched for change. Political projects from both central and autonomous governments which share the same political program have been focused on restructuring and reducing the institutional apparatus.

But is there a new process of recentralization taking place in Spain?

KEY WORDS.

Administration, autonomy, centralism, competences, autonomous communities, financial crisis, efficiency, budgetary stability, institutions, organization, political parties, rationalization, public sector.

INTRODUCCIÓN.

Desde un punto de vista académico, no puede haber mejor momento para plantear una reflexión sobre el futuro de la España de las Autonomías. Nuestro modelo territorial, hasta ahora fuertemente sustentado en el apoyo social, ha comenzado a hacer aguas por algunos de sus flancos y el estallido de la crisis económica ha destapado muchas de sus vergüenzas. Ello ha conducido a la adopción de una serie de medidas que suscitan la cuestión de si, como reza el título de este estudio, se está produciendo una “recentralización y desarticulación de las instituciones autonómicas”. Los principales objetivos del presente trabajo son:

- Analizar cuál ha sido la evolución de nuestro modelo de Estado, teniendo como punto de partida, para acotar el breve repaso histórico, nuestra primera Constitución y llegando hasta nuestros días.
- Hacer visible el hecho de que la situación crítica de las finanzas se ha extendido a otros ámbitos como el institucional, para contextualizar las líneas de acción adoptadas, señalando los principales hitos de esta dinámica de replanteamiento y las tendencias dominantes con apoyo, entre otros materiales, en el Informe CORA o en el Plan Nacional de Reformas.
- Diseccionar los proyectos que para nuestro país, a través de sus programas electorales, las diversas ópticas políticas plantean.
- Examinar concretamente las principales decisiones y cambios legislativos aprobados (disminución del número de parlamentarios, modificación de retribuciones en las asambleas autonómicas, eliminación de órganos...), cuestionando, en su caso, su oportunidad.
- Reflexionar sobre las transformaciones a acometer en la estructura del Estado, demandadas desde buena parte de la doctrina y la sociedad civil.

1. EL ESTADO AUTÓNOMICO: ¿UN MODELO INDETERMINADO?

1.1. Antecedentes: de la Constitución de Cádiz al final de la dictadura franquista.

1.1.1 *La Constitución liberal de 1812 y el reinado de Isabel II.*

Desde las Cortes de Cádiz, germen del constitucionalismo español, la estructura territorial del incipiente Estado nacional ha sido objeto de vivas deliberaciones. Si bien la totalidad de los diputados reconoció la unidad política de la nación¹, se manifestaron diversos planteamientos en orden a su organización. Así, en el debate del que fue objeto el art.11 de la Constitución (que aplazaba “una división más conveniente del territorio español” a realizar por una ley constitucional), frente a la oposición de los Sres. Aner , Creus y Borrull se alzaba, junto al Conde de Toreno y Argüelles, la voz del liberal Muñoz Torrero, afirmando: “*Estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reinos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes de las demás provincias de la monarquía, especialmente cuando en ella ninguna pierde. La comisión se ha propuesto igualarlas todas; pero para esto, lejos de rebajar los fueros, por ejemplo, de los navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc. (...) para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno (...). Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones*”².

Esta aseveración resulta extraordinariamente ilustrativa de la concepción unitaria y centralizadora que caracteriza a “La Pepa”. La Constitución de 1812 suprimió los privilegios de diversa índole de que gozaban algunos territorios en el Antiguo Régimen, afirmando la igualdad de los españoles ante la ley (art.248). El retorno de Fernando VII impidió su desarrollo, aplicándose en un período reducido (seis años) y de forma interrumpida.

Fallecido el “Rey Felón”, bajo la Regencia de María Cristina y desde el Ministerio de Fomento, Javier de Burgos inicia una reforma de sistematización de la administración con la división del territorio en 49 provincias controladas por el poder estatal mediante la figura de los subdelegados de Fomento. El propósito del liberalismo moderado no es otro que,

¹ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. “*Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*”. Alicante. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

² *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*. Cádiz. Imprenta Real, 1811-1813, p. 118.

siguiendo el modelo francés, trazar un mapa institucional fortalecedor de la maquinaria centralista a la que servir de apéndice. La organización de la Administración local constituye unas de las principales controversias decimonónicas que enfrentaron a moderados y progresistas, partidarios éstos últimos de acabar con la falacia de un sistema aparente pero no formalmente representativo. El comienzo del Sexenio Democrático (1868) les permitió poner en marcha un proceso descentralizador (mediante su reforma de la administración territorial en 1870) con la autonomía municipal por bandera.

1.1.2 Planteamiento de las cuestiones regional y nacional: el ensayo de la I República Española y la Restauración.

El problema regional-nacional de España no ha dejado de ser fuente de desvelos en nuestro curso político desde las guerras carlistas y el desarrollo de los nacionalismos periféricos del s. XIX hasta los aventurados desafíos de la actualidad, con complejos atisbos de solución definitiva.

En 1873 se trata de experimentar, por primera y única ocasión en nuestra historia, un Estado Federal con el proyecto constitucional de la I República, habiendo de componer la Nación española 17 Estados con sus asambleas legislativas, poderes ejecutivo y judicial. Tales Estados habrían de estar dotados de una “*completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación*” (art.92) y tendrían la facultad de darse una Constitución política no contradictoria con la de la República (art.93). Completaba la construcción del edificio federal la distribución de competencias (Títulos V y XIII con cláusula residual a favor de los Estados), la articulación del Senado como cámara representativa de los Estados, la participación de éstos en la obtención de la voluntad de la Federación a través de sus poderes y la instauración de un Tribunal Supremo de la Federación para la resolución de conflictos. Sin embargo, la tentativa federal de la I República fracasó ante su pretendida superación por el avance del irracional fenómeno cantonalista que, lejos de lograr su objetivo, acabó por devolver el modelo centralista con la Restauración borbónica tras el pronunciamiento, en 1874, del general Arsenio Martínez Campos.

Con la Constitución de 1876³, la configuración territorial retrocedía en el tiempo, justificándose en los intentos fallidos de modificarla, a su modelo constitucional

³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. “La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado”. *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 10, 2013, págs. 323-354.

primigenio. Cánovas del Castillo, protagonista indiscutible del proyecto restaurador y excepcional representante del liberalismo político del s. XIX, había sido rotundo al considerar centralismo y liberalismo como ideas hermanas: “*la centralización ha representado entre nosotros, ni más ni menos que la civilización, ni más ni menos que la libertad*”⁴. En el fin de la centuria, el afán regenerador por luchar contra el caciquismo y el sistema de turno devuelve a la palestra las concepciones descentralizadoras a través de diversas ópticas. El reformismo, con su precursor Melquíades Álvarez al frente, aboga por el reconocimiento de la autonomía de algunas regiones en el seno del Estado nacional; en Cataluña, Prat de la Riba personificaba un regionalismo nacionalista orientado al federalismo, Cambó respaldó la pluralidad que atesoraban las regiones y el encaje de un catalanismo integral en el marco español, mientras Macià radicalizaba el discurso nacionalista; por otro lado, Sabino Arana comienza, con la publicación en 1892 del libro *Bizkaya por su independencia*, a sentar las bases del nacionalismo vasco (inicialmente tradicionalista, xenófobo y católico radical) que cristalizarían en la formación del PNV.

La única reforma sustancial de la estructura territorial que trasciende en la última fase de la Restauración es el plan de Mancomunidad que en 1911 presentan las cuatro diputaciones provinciales de Cataluña y que en 1914 se consolida gracias a la acción de la Lliga Regionalista. La Mancomunidad de diputaciones no había de ser, para sus pioneros, más que un primer paso al frente en la consecución de la autonomía integral catalana, incluso se elaboró un proyecto de estatuto, pero la dictadura militar de Primo de Rivera fulminó la institución en 1925.

1.1.3 El malogrado proyecto de la II República y la dictadura del General Franco.

La proclamación de la II República trajo consigo una nueva forma de Estado, antecedente inmediato del Estado autonómico, una vía a medio camino entre centralismo y federalismo que el art.1 de la Constitución de 1931 calificó de Estado integral y que el art.8 completaba “*estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*”. La innovación del texto constitucional en materia de articulación del territorio vino dada por los arts.11 a 22 que plasmaban el inédito modelo autonómico sin trazar, no obstante, un mapa regional. Las regiones autónomas se constituirían en el momento en el que una o varias provincias limítrofes con una serie de lazos colectivos

⁴ *Diarios de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 21 de febrero de 1861, p. 1651.

convinieran la formación de un “*núcleo político administrativo dentro del Estado español*” a regirse por un Estatuto y con una asamblea legislativa y gobierno particulares. La distribución de competencias se realizó en orden a cuatro categorías: competencias exclusivas del Estado, competencias de legislación estatal y ejecución de las regiones autónomas, competencias exclusivas de las regiones (de entre las restantes) por asunción en sus Estatutos, y competencias residuales del Estado con facultad de transmisión por ley.

La descentralización ocasionó problemas políticos de entidad a la II República. Azaña, vigoroso defensor del proyecto del Estatuto catalán de 1932, y cuyas disputas con Ortega y Gasset⁵ o Unamuno al respecto reverberan un contenido intelectual destacable, proclamó antes de acabar la Guerra que la cuestión catalana (extrapolable al problema regional en general) era “*la manifestación aguda de una enfermedad crónica del pueblo español*”. Únicamente Cataluña y País Vasco aprobaron sus Estatutos de Autonomía (el de Galicia no llegó a ser ratificado por las Cortes) antes del levantamiento militar, pudiendo exclusivamente la primera de las regiones poner en marcha, y por un efímero lapso de tiempo, sus instituciones autonómicas.

Nefasto, no ya solo en su aplicación, además en las distorsiones con las que condicionaría un futuro debate sereno y en libertad sobre el mejor modo de organización territorial, fue la firme orientación centralizadora que impone el dictador tras la Guerra Civil. Su monopolización de la idea de España durante cuarenta años, identificando la nación con el ideario del régimen, amén de intensificar las demandas de autogobierno y democracia⁶, debilitaría, a la postre, la existencia de un sentir de identidad común, profundizando hostilidades que todavía, cuatro décadas después, eventualmente brotan.

1.2. La Constitución de 1978 y la España de las Autonomías.

1.2.1 La transición a la democracia.

La tesitura ante la que nos encontramos en 1975 es la siguiente: España es considerada por todos como un Estado, por una mayoría de la sociedad como Estado y Nación y como Estado pero no Nación para algunas minorías relevantes.⁷ El planteamiento de la futura

⁵ BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Valladolid. Lex Nova, 2011, págs.208-209.

⁶ RIVAS ARJONA, Mercedes. *Organización territorial de España: desde los Reyes Católicos hasta la Transición. Breve recorrido histórico*. Madrid. Dykinson, 2014, p. 22.

⁷ TUSELL, Javier. “Crónica de 20 años” *Historia 16*, núm. 241, 1996, p.34.

estructura territorial del Estado ya asoma la cabeza en el Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política (eliminado en el texto sometido a debate para calmar tensiones) al sostener: *“debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así (...)podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado”*. La trascendencia de esta Ley 1/1977 como norma intermedia, que permitía mudar sin rupturas el totalitarismo en democracia (*“de la ley a la ley a través de la ley”* que decía Fernández-Miranda), es inconmensurable en términos políticos. Julián Marías, en *La España Real*, localiza en este momento la devolución de España a los españoles y reflexiona, ante las demandas de importantes sectores, sobre el grado de autonomía regional recomendable: debe tenerse *“toda la necesaria en cada nivel, desde el Ayuntamiento a la nación, y nunca la que signifique tomar decisiones unilaterales sin contar con los demás”*⁸.

Los resultados de las elecciones el 15 de junio de 1977 ponen en primera línea de debate las reivindicaciones autonomistas. Los resultados en Cataluña (con la victoria de una izquierda partidaria de recuperar el Estatuto de 1932) y País Vasco (PNV) indujeron al presidente Suárez a abordar estos problemas antes de alumbrar la Constitución. Las negociaciones con el exiliado presidente Tarradellas desembocaron en el restablecimiento provisional de la Generalitat (con más simbolismo que poderes efectivos) por decreto-ley de 29 de septiembre fundamentado en la Ley de Bases de Régimen Local de 1975. Una escena como la protagonizada por Tarradellas en la plaza de Sant Jaume con su célebre *“Ciutadans de Catalunya: ¡ja sóc aquí! ¡Perquè jo també vull l'Estatut!”* no pudo reproducirse en el País Vasco ante la negativa a negociar de su presidente en el exilio Jesús María Leizaola y la ausencia de un prohombre capacitado para asumir un rol institucional por encima de los partidos. La preautonomía vasca fue establecida por decreto-ley de 4 de enero de 1978 con la discusión como telón de fondo de la incorporación navarra que, finalmente, se constituiría aparte.

El dilema que se planteaba ahora era evidente: ¿Detener aquí el proceso (o en su caso, con Galicia) y realizar en el resto de España una descentralización administrativa o generalizar

⁸ FERNAUD, Pedro. “La devolución de España, de Julián Marías”. *El País*, 13 de julio de 1977.

el sistema autonómico? En el seno de la propia UCD las posiciones estaban enfrentadas⁹: Fernández-Miranda, Osorio y Otero Novas parecían optar, con diversas variantes, por una tendencia a la primera opción mientras Clavero Arévalo (que logró convencer a Suárez) encarnaba la fórmula del “café para todos”. Los nacionalistas enjuiciaban esta última posibilidad como un modo de diluir sus particularidades. No obstante, la fórmula extensiva se impuso con la creación por sucesivos decretos-leyes de 11 preautonomías que se sumaban a la catalana, vasca y navarra. Este diseño provisional condicionaba, sin apenas dejar margen para una marcha atrás, el modelo a implantar por la Constitución.

1.2.2 *La Constitución de 1978: ¿Qué tipo de Estado?*

Resulta harto complejo encuadrar España en una de las formas convencionales de organización político-territorial que nos proporciona la teoría constitucional del Estado. La calculada ambigüedad de nuestro texto constitucional no es sino el reflejo de la imposibilidad de los llamados “padres de la Constitución” por consensuar un modelo plenamente definido dadas las antitéticas posiciones entre las diversas fuerzas políticas (desde AP a los partidos nacionalistas, pasando por el PSOE o el PCE). No era admisible imponer, siguiendo la dinámica de nuestra historia, la visión de una España aplastando la otra.

La desconstitucionalización¹⁰ de la estructura territorial suscitaba pues la evidente cuestión, ¿Cuál es nuestro tipo de Estado? Para acotar ese modelo, abierto a una futura determinación, la norma suprema del Estado establecía unos principios esenciales, unas limitaciones y unos procedimientos que delimitaban el contorno en el que habría de desarrollarse.

Los arts.1 y 2 de la Constitución disponen la conformación de España como un Estado-nación indisolublemente unido cuyo único soberano es el pueblo español. El poder, pues, concebido como uno de los tres pilares del Estado, pertenece al conjunto común e indivisible que es España y no a cada una de sus nacionalidades y regiones, cuyo derecho a la autonomía es seguidamente reconocido y garantizado junto a la solidaridad que debe

⁹ POWELL, Charles. “Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-1983”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, págs.23 y 31.

¹⁰ CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 4, 1981, págs. 53-63.

presidir las relaciones entre las mismas (solidaridad cuya efectividad ha de ser garantizada por el Estado de conformidad con el art.138.1).

De los dos primeros preceptos se deduce la coexistencia de dos principios discordes condenados a entenderse por mor del principio democrático¹¹: el de unidad y el de autonomía. El principio de unidad constitucional expresa una tendencia a la homogeneidad; fomenta la igualdad de derechos, libertades y obligaciones en el territorio estatal (como sostiene el art.139) e impide la existencia de privilegios económicos o sociales (art.138.2) mientras el de autonomía respalda la atribución a las Comunidades Autónomas de un poder político o capacidad de autogobierno (inclusivo de potestad legislativa) limitado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y “*para la gestión de sus respectivos intereses*” (cfr.art.137 C.E.). La propensión que todo poder (sea, en este caso, estatal o autonómico) tiene a su crecimiento hace necesario encontrar un equilibrio en las tensiones unidad-autonomía que creo no ha llegado a ajustarse: la opción en el desarrollo del Estado por un itinerario marcadamente descentralizador no suscita la menor duda si bien no ha venido acompañada de una definición esclarecedora de los límites de la autonomía que proporcione una mayor seguridad jurídica al modelo.

Completa el armazón constitucional de la configuración territorial el Capítulo III (“*De las Comunidades Autónomas*”) del Título VIII. En él son establecidos dos procedimientos de acceso a la autonomía en virtud del principio dispositivo (la vía lenta del art.143 y la rápida del art.151) con distintos techos competenciales en los primeros cinco años, se prohíbe la federación de Comunidades Autónomas (art.145.1), los Estatutos de Autonomía se configuran como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma pero integrante del ordenamiento jurídico del Estado y han de cumplir una serie de requisitos respecto de su contenido y en su elaboración (arts.145.1, 146,147, 151 más art.81), se distribuyen las competencias del Estado y Comunidades Autónomas (arts.149 y 148 respectivamente), y se plasma la organización institucional autonómica en Asambleas Legislativas y Consejos de Gobierno propios (art.152).

Como bien puede observarse, la lectura de las prescripciones constitucionales no nos permite responder a la cuestión planteada por lo que, partiendo de sus principios y en base

¹¹ PORTERO MOLINA, José Antonio. “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, págs. 73-87.

a la evolución que ha ido concretando el Estado autonómico, son variadas las concepciones sostenidas en la doctrina jurídica y por las diversas fuerzas políticas.

Eliseo Aja¹² subraya que, a día de hoy, nuestro Estado comparte los requisitos esenciales de los federalismos contemporáneos y que es considerado mayoritariamente por los entendidos como semifederal o federo-regional. Roberto L. Blanco¹³ lo califica como “*un invento de la democracia española*”, un modelo prácticamente abierto en su totalidad que únicamente establecía las eventuales formas en que podría cristalizar la descentralización, recordando la aseveración de Cruz Villalón¹⁴: “*Se trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal, para recordar fórmulas confederales*”.

El administrativista Gaspar Ariño¹⁵, de entre las tres posibilidades que entiende que cabían en la estructuración del Estado (modelo federal, regional o mixto), defiende que la Constitución, a pesar de recoger de forma excepcional componentes del modelo federal no pretendió proyectarlo, guió a las Comunidades Autónomas en dirección al regional y, finalmente, de forma intencionada o accidental, enmarcaba un modelo federo-regional ambiguo y confuso. Por otro lado, De Otto y Pardo reprocha la inclinación de la doctrina por las nociones federalistas de nuestro Estado: “*Una Comunidad autónoma española tiene quizá más poder verdadero, más «autonomía», que ciertos Estados miembros de una Federación (...). Pero eso no es un obstáculo para que haya una radical diferencia en el modo de articulación interna de los ordenamientos porque en un caso se opera con el concepto de autonomía y en el otro con el de soberanía*”¹⁶

Teóricamente, me parece lo más adecuado situar el modelo perfilado, esbozado si se me permite, en nuestra norma suprema en un punto intermedio, un Estado unitario (en el entendido de que se sustenta en una única soberanía nacional) intensamente

¹² AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid. Alianza Editorial, 2014, págs.15-25.

¹³ BLANCO VALDÉS, Roberto L. “El Estado federal interminable”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, págs. 163-165.

¹⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.384.

¹⁵ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Lecciones de Administración (y políticas públicas)*. Madrid. Iustel, 2011, págs.334-335.

¹⁶ DE OTTO Y PARDO, Ignacio. “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.2. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981, p.59.

descentralizado, no de una forma simple como puede ocurrir en otros Estados, sino a través del pilar específico del reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía. Tal autonomía supone traspaso de poder, no solo administrativo, sino (y esto es lo sustancial) político a poderes públicos no tutelados ni sujetos jerárquicamente en su ejercicio por el Estado central. Quiebra de forma radical con la tradición histórica centralista y la intensidad de sus fuerzas centrífugas ha provocado que, en términos de nivel competencial y posibilidades de actuación práctica, las Comunidades Autónomas hayan podido ir más allá que los Estados miembros de la mayoría de Estados federales.

No obstante, partiendo de una estricta concepción de Estado federal en el ámbito del Derecho público, éste presenta diferencias con el Estado de las Autonomías¹⁷. Las Comunidades Autónomas carecen de la soberanía y poder constituyente del que disfrutaban los Estados miembros de una federación (aunque parcial por las limitaciones de la Constitución federal) para confeccionar y reformar su Constitución sin la intromisión del Estado federal (que, en su caso, se limitaría a un control de constitucionalidad a posteriori). Los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, son normas estatales aprobadas mediante ley orgánica por las Cortes. Ahora bien, aunque formalmente sea una ley estatal no podemos obviar un “*valor material superior*”¹⁸ debido a su carácter consensuado y, en particular, a la naturaleza paccionada de los Estatutos aprobados por la vía rápida que, asimismo, solo pueden ser reformados con la concurrencia de las voluntades estatal y autonómica. Dos expresiones más distinguen el modelo español de los federales: nuestro poder judicial único (cfr.arts.117 y 149.1.) frente a la dualidad de tribunales de aquellos y la ausencia en la realidad (pese a que así define el art.69 al Senado) de una cámara de representación territorial que permita la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad federal.

1.2.3 Evolución de la España autonómica.

Asevera el ex magistrado del Tribunal Constitucional Manuel Aragón que la edificación del Estado autonómico se asienta en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, los pactos autonómicos y las sentencias del Tribunal Constitucional¹⁹. Si bien cada autor introduce sus

¹⁷ BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J.M; *op.cit.* págs.255 y 256.

¹⁸ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *op.cit.* p.332.

¹⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 54-55. Valencia. Universidad de Valencia, 2006, págs.75-95.

matices, el desarrollo del sistema puede dividirse en etapas²⁰ cuya separación viene marcada por una serie de hechos representativos:

a) Aprobación de los Estatutos de Autonomía con desigual nivel competencial y los Acuerdos Autonómicos de 1981 (1979-1983).

Tras una nueva victoria electoral de la UCD el proceso autonómico arranca con la apresurada aprobación de los Estatutos vasco y catalán con base en los borradores o proyectos de Sau y Guernica respectivamente y siguiendo las directrices del art.151.2 de la Constitución en conexión con su Disposición Transitoria 2ª (que permite la asunción del máximo techo competencial a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto).

De nuevo, llegados a este punto, la disyuntiva, ya intensamente condicionada por el régimen preautonómico, sobre la concreción del patrón constitucional con vigorosas polémicas en Galicia y Andalucía. La posición del Gobierno, apoyada en el informe de una comisión creada para la racionalización del proceso presidida por Martín Villa²¹, era encauzar el acceso a la autonomía de los restantes territorios de acuerdo con el procedimiento gradual establecido en el art.143. El conato de restringir la autonomía gallega mediante la llamada cláusula competencial fue frustrado (a pesar de la mayoría parlamentaria de UCD), lo que determinaría “*la esencial igualdad de naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía*”.²² En Andalucía (territorio no incluido en la Disposición Adicional 2ª), de nuevo con la inicial oposición del Gobierno central, triunfó la compleja vía del art.151 (con el apoyo de un sector de la UCD andaluza liderado por el “*andaluz antes que Ministro*” Clavero Arévalo) con un claro resultado positivo en el referéndum (a excepción de la cuestionable actuación en Almería).

La necesidad de articular ordenadamente la generalización del sistema de las autonomías obligaba a Gobierno y oposición a consensuar una estrategia que vino a materializar las conclusiones del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías presidida por el profesor de Derecho administrativo García de Enterría. Visto en perspectiva, puede decirse que el informe, cargado de razón, peca en algunos aspectos de cierta inocencia en sus

²⁰ AJA, Eliseo. *op.cit.* págs.36-66.

²¹ JANEIRO, J. Francisco. Entrevista a Rodolfo Martín Villa. *El País*, 30 de enero de 1980.

²² POWELL, Charles. *op.cit.*p.53.

advertencias respecto a lo que ha sido el resultado final. Me refiero a afirmaciones del tenor: “*resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas (las Comunidades Autónomas) decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado*”²³.

El punto de partida del mismo era la necesidad de acelerar el proceso para concluir el acceso a la autonomía de todas las regiones teniendo en cuenta que “*la aceleración(...)no puede consistir en una remisión total de la conclusión del proceso a los territorios interesados, sino que implica la utilización de algunas previsiones constitucionales que delimitan el derecho de acceso a la autonomía y permitan corregir algunos excesos que podrían resultar de la aceptación incondicionada de las iniciativas locales*”²⁴. Su contenido facilitó la firma de los Acuerdos Autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE y la elaboración de la LOAPA (justificada en su pág.16). Los primeros permitieron delinear finalmente el mapa autonómico, generalizar la vía del art.143 para los restantes Estatutos y afianzar la estructura institucional de las Comunidades Autónomas (parlamento, gobierno y tribunal superior de justicia); la segunda acabaría por ser parcialmente declarada inconstitucional.

Las islas Canarias, la Comunidad Valenciana y Navarra lograron alcanzar con matices y mediante métodos por algunos cuestionados, como las leyes orgánicas de transferencia o la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (“*por distintas y, a veces, tortuosas vías*”²⁵), el horizonte competencial superior. La evolución culminó con la formación, con cotas inferiores de facultades, de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla la Mancha, Extremadura, Baleares, Castilla y León y Madrid.

b) Configuración y organización de las Comunidades Autónomas (1983-1992).

La solidez de los sucesivos gobiernos socialistas liderados por Felipe González ponía ahora en sus manos el encauzamiento de la reforma, que había de continuar modelando los principios convenidos con UCD. Son éstos unos años de importante desarrollo legislativo tanto en el ámbito estatal (adaptación institucional y reestructuración de competencias) como en el autonómico (configuración de las instituciones, recepción competencial y

²³ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 10.

²⁴ *Ibíd.*, p.7.

²⁵ RUIZ MIGUEL, Alfonso. “Bajo el imperio de la Constitución”. *Historia* 16, núm. 241, 1996, p.48.

creación de la Administración). En el año 1986 España se incorpora a las Comunidades Europeas, lo que provocará el planteamiento de nuevos problemas y retos en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y en 1989 se cumplen los cinco años de espera impuestos a las autonomías que nacieron “de segundo grado”, anunciando la llegada de un nuevo ciclo.

c) Acuerdos Autonómicos de 1992 y estandarización competencial (1992-2004)

Las 10 Comunidades Autónomas con inferior nivel competencial venían demandando su igualación frente a las posiciones partidarias de conservar la disparidad. Tal equiparación llegó tras la conclusión por PSOE y PP de unos nuevos Acuerdos Autonómicos el 28 de febrero de 1992 que se explicitaron en la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y en las sucesivas reformas estatutarias. Las únicas diferencias que persistieron se circunscribían a los llamados hechos diferenciales (insularidad, lengua propia, regímenes fiscales, Derecho civil foral).

No obstante, la ruptura de la tendencia electoral a las mayorías absolutas y la necesidad de pactos posteriores con partidos nacionalistas incrementarían las presiones favorables a la asimetría (en un nuevo episodio de la “carrera de la liebre y la tortuga²⁶”). El primer gobierno de José María Aznar, mediatizado por CiU y PNV, continuó la senda del último socialista si bien la mayoría absoluta de 2000 le permitiría cambiar su estrategia y no plegarse a transacciones. No por ello la profundización en la autonomía perdería calado: se aprobó la LOFAGE, se amplió la participación de las Comunidades Autónomas en la UE, se reformó estructuralmente la financiación y, sobre todo, se concluyeron los traspasos en materia de sanidad y educación.

d) Nuevas reformas estatutarias (2004-actualidad)

El inicio de la última conjunción de reformas estatutarias se sitúa en el año 2006 con la Comunidad Valenciana como precursora, seguida, entre otras de las de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía o Aragón. Elías Méndez sintetiza como rasgos más característicos²⁷ de estos cambios: la reafirmación de la identidad autonómica y de los hechos diferenciales

²⁶ PRADERA GORTÁZAR, Javier. “La liebre y la tortuga: política y administración en el Estado de las Autonomías”. *Claves de razón práctica*, núm. 38. Madrid. PROGRESA, 1993, págs.24-33.

²⁷ ELÍAS MÉNDEZ, Cristina. “Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?”. Jornada sobre orientación y método del Derecho constitucional. UNED, 16 de noviembre de 2007.

(“Las Comunidades Autónomas se definen en los nuevos Estatutos como nacionalidades históricas”), la inclusión de derechos y libertades, el desarrollo del aparato institucional (consejos consultivos, de cuentas, económicos y sociales, etc.), la aclaración e incremento de las competencias, la modificación de los sistemas de financiación y el intento de reforzar el sistema de relaciones de las Comunidades Autónomas (entre ellas, con el Estado y la Unión Europea).

Al mismo tiempo, los Estatutos reformados han pretendido introducirse en ámbitos que el texto constitucional, a priori, califica de reservados al Estado como las relaciones en el ámbito internacional o la ordenación general de la economía. Polémica y determinante para delimitar este nuevo régimen, condicionando con sus aseveraciones los cambios de hasta seis Estatutos, ha sido la STC 31/2010 que declaró inconstitucionales 14 artículos y sometió a interpretación otros 27 del Estatuto de Autonomía catalán.

2. CRISIS ECONÓMICA E INSTITUCIONAL: EL SISTEMA EN CUESTIÓN.

2.1. Crisis sistémica en España: no solo una cuestión económica.

2.1.1 Proyección del desastre financiero en el Estado autonómico.

Desde el año 2008, una nueva etapa de reflexión parece haberse abierto en torno al modelo autonómico. La crisis no puede (o no debería poder) simplificarse a un problema de la economía sino que se trata de una crisis múltiple que ha abierto con crudeza numerosos frentes: social, político, institucional, territorial, etc., problemas que acostumbran a avanzar sin tregua ni reflexión que los frene mientras la bonanza económica anestesia a las sociedades en las que se están fraguando.

Durante tres décadas, y mientras su evolución iba pareja con el desarrollo de la economía, fueron marginales las voces que cuestionaban, en algún aspecto, la eficiencia o sostenibilidad del Estado de las Autonomías tal y como fue diseñado e iba funcionando. Curiosamente, fue Josep Tarradellas uno de esos agoreros: “*Con 17 Parlamentos, 17 Gobiernos, 17 Policías autónomas, millares y millares de funcionarios y de atribuciones, con todo este maremágnum (...) francamente quisiera equivocarme, pero no creo que podamos salir adelante (...). Todo eso representa un gasto tan importante que no sé si el Estado lo podrá sostener*”²⁸. Ahora, por contra, la organización territorial del Estado es considerada por un importante porcentaje de la opinión pública una de las principales causas del desmoronamiento de las finanzas. Los ciudadanos cuestionan, por primera vez desde que echó a andar la democracia, el modelo. Los datos del CIS revelan en los dos últimos años que un tercio de la sociedad se muestra favorable a un Estado más centralizado, el mismo porcentaje se inclina por mantener el sistema vigente y un 23% es partidario de incrementar la autonomía política de las Comunidades Autónomas²⁹. Otras encuestas elevan aún más ese rechazo.

No les falta razón a quienes señalan que la marcha de la España Autonómica se ha mostrado ineficiente y financieramente insostenible, siendo precisa una reforma de la misma, si bien un proyecto racional y serio de Estado ha de ser planteado desde un análisis

²⁸ MORA, Francisco. Entrevista a Josep Tarradellas. *Diario 16*, enero de 1981.

²⁹ CASTELLÁ ANDREU, Josep M^a. “Crisis económica y reformas políticas e institucionales en España”. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm.1. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 2014, p.94.

riguroso. No se puede transitar del “café para todos” al café para nadie solo en base a los vaivenes de la economía. Los problemas son más graves: ha fracasado un modelo de administración que, lejos de la eficacia y eficiencia debidas, se ha mostrado disfuncional, carente de cultura organizacional y responsabilidades públicas y que difícilmente se puede decir que responda a los principios de cohesión y solidaridad. La corresponsabilidad en el sistema de financiación es considerada por muchos insuficiente y no ha existido un control real del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, cuyos gobiernos, en aras de incrementar su legitimidad política, encontraron en el aumento indiscriminado del gasto social a uno de sus mayores aliados aunque, con el tiempo, éste ha sacado a la luz su doble filo.

Precisamente, el contexto económico, que en su día lo puso en los altares, junto “*al cambio en la geometría territorial del Estado de partidos*”³⁰, sitúa al Estado autonómico en una encrucijada en la que salen a la luz dos tendencias contrapuestas: la partidaria de una revisión de corte centralizador y la separatista. Mucho me temo que la primera de ellas, en el ámbito de la acción política, responde más a la galería y a la búsqueda de ventajas electorales en el corto plazo que a un modelo razonado de reestructuración pero no es menos cierto que desde distintos espacios de la sociedad civil están surgiendo en este sentido propuestas con razonamientos teóricos cuanto menos interesantes que sustentan sus bases³¹, entre otros principios, en:

a) La unidad de mercado y simplificación jurídica frente a la hiperregulación y heterogeneidad que imperan en el ordenamiento: tesis que bien podría sintetizarse en lo que, ya en el s. XVI, proclamaba el padre Juan de Mariana: “*Las leyes (...) son muchas en demasía, y como no todas se pueden guardar, ni aún saber, a todas se pierde el respeto*”.³² La multiplicación normativa es objeto de crítica como superflua cuando su contenido es sustancialmente igual en los distintos territorios y como una traba cuando genera especificidades de aplicación que se alejan del objetivo armonizador que desde la Unión Europea se promueve intensamente para garantizar las libertades económicas y el mercado único.

³⁰ TUDELA ARANDA, José. “A modo de reflexión sobre el Estado de las Autonomías”. *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, coord. F.J. Matia Portilla. Granada. COMARES, 2012, págs.159-162.

³¹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.98. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, págs.85-88.

³² PÍ y MARGALL, Francisco. *Obras del Padre Juan de Mariana*. Madrid, 1854.

El problema jurídico que en este punto se plantea³³ es si las Comunidades Autónomas tienen verdaderamente la posibilidad de ceder hacia una legislación común competencias imputadas por sus Estatutos, opción que no parece admisible desde un foco constitucional sin una previa reforma de éstos. La Constitución no ha reconocido la facultad de traspasar competencias legislativas de las Comunidades Autónomas al Estado (sí al revés) y en determinadas materias (como la urbanística) la jurisprudencia³⁴ ha impedido la remisión a leyes estatales, privando de toda competencia al poder legislativo central. Una forma no cuestionable de lograr estos objetivos podría ser la organización de un sistema verdaderamente cooperativo en el plano horizontal entre autonomías que fomentase el reconocimiento recíproco de condiciones en el desarrollo de las actividades económicas.

Es, además, frecuente insistir desde estos posicionamientos en la conveniencia de arbitrar una nueva concepción del Estado, que algunos³⁵ consideran ya está avanzando, en la que se reduzca la intervención de los poderes públicos, reemplazando, en la medida de lo posible la ley por la autonomía de la voluntad y fomentando la autorregulación.

b) La eficiencia en la Administración: es este un asunto que, desde luego, afecta a las Administraciones públicas en su globalidad y que, por ello, ha de ser tratado de forma coordinada. La complejidad estructural de nuestro Estado ha permitido un irracional crecimiento del sector público unido a una falta de calidad de la administración que, siendo aún más urgente en momentos de crisis pero no de forma eventual, ha de ser objeto de una simplificación para lograr que principios tan esenciales del Derecho como la seguridad jurídica o la transparencia³⁶ alcancen su necesaria vigencia. La libre estructuración de la Administración no puede ser mal utilizada, multiplicando sistemas de organización (bajo el paraguas del Derecho público o privado según conveniencias), incrementando los costes en la prestación de servicios y duplicando funciones. No parece asumible sustentar tantos organismos, entidades, empresas o personal discrecional. A este análisis responden sugerencias de redistribución de competencias e impulso de la coordinación administrativa o las prescripciones del Informe CORA.

³³ MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España: repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona. Crítica, 2012, p.194.

³⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo; STS de 25 de junio de 1997; STC 164/2001, de 11 de julio; STC 54/2002, de 27 de febrero.

³⁵ ESTEVE PARDO, José; GARCÍA ROCA, Javier. “Algo estamos haciendo mal”. *El País*, 20 de febrero de 2014.

³⁶ BAÑO LEÓN, José María. “La urgente reforma del sector público”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm.31. Madrid. Iustel, 2012, págs.26-29.

c) La igualdad de derechos entre todos los españoles: la proliferación de normativas singulares es susceptible de provocar un ejercicio desigual de los derechos y libertades fundamentales. La pregunta a formular es: ¿vulneran los derechos estatutarios el contenido de los arts.139 y 147 C.E.? Y su respuesta depende (volvemos al punto de partida) del modelo de Estado: en un Estado centralizado la igualdad equivaldría a uniformidad pero en el Estado autonómico es necesario equilibrarla con el pluralismo³⁷ que reconoce el primer artículo constitucional.

Solozábal Echevarría recoge en un pormenorizado análisis sobre la concepción de la igualdad en el Estado español el tenor de la STC 247/2007 que responde a esta idea: “*es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esa área*”. Que puedan existir posiciones jurídicas diversas en cada Comunidad Autónoma no significa que la heterogeneidad no tenga coto como evidencia la STC 76/1983 en conexión con la STC 37/1981: “*(...) la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas.*”

En contraposición a estos postulados de corte liberal-centralista han surgido, también en los últimos tiempos, numerosas voces que plantean una reforma constitucional³⁸ en una orientación federalista (asumidas, con sus matices, por fuerzas políticas como el PSOE) que considera los intentos de centralización como un paso atrás en la evolución autonómica. No en vano, se manifiesta desde esta óptica que el endeudamiento del Gobierno central supera al de las Comunidades Autónomas (cuyo aumento, por otro lado, ha sido mayor en los últimos tiempos, siendo responsables de más de la mitad del déficit público).

Y en el otro extremo del tablero, reactivamente, toman fuerza cada cierto tiempo (y la crisis ha sido uno de esos momentos) las posiciones soberanistas y secesionistas, particularmente en País Vasco y Cataluña (espoleadas con la STC 31/2010) como reflejo de un problema endémico al que el Estado autonómico, pese a las esperanzas depositadas en él, no ha servido de escape y que sigue impidiendo que un proyecto consistente de nación se

³⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Igualdad y Estado autonómico: los derechos estatutarios”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.13. Madrid. UAM, 2009, págs.165-166.

³⁸ AJA, Eliseo. *op.cit.*

anteponga a proyectos singulares (incluso la falta de sentimiento autonomista en determinados territorios es sustituida por el ansia de no querer ser menos que otro) .

Quizá esta variedad de actitudes responda al equilibrio, aunque no exactamente bien aplicado, sobre el que Ortega y Gasset escribió en su *España invertebrada*: “la energía unificadora, central, de totalización (...) necesita para no debilitarse, de la fuerza contraria, de la dispersión, del impulso centrífugo perviviente en los grupos. Sin este estimulante, la cohesión se atrofia, la unidad nacional se disuelve, las partes se despegan”³⁹.

Al margen de que casi nadie discute (en una u otra línea) que sea menester repensar el sistema institucional y administrativo autonómico es preciso sacar a la luz su parte positiva. Correctamente aplicado permite una rendición de cuentas ante los ciudadanos más directa e indudables dosis del principio democrático, cercanía en el tratamiento de los problemas en cada territorio y avances en la prestación de servicios (el Estado social se afianza en España paralelamente al autonómico⁴⁰). Las reformas, que en este sentido precisan de amplias mayorías, son precisas y difíciles, pero, a la vez, inevitables.

2.1.2 Las instituciones públicas en el punto de mira.

Ninguna de las instituciones constitucionales “de los parlamentos a los partidos políticos, del Tribunal Constitucional al Consejo General del Poder Judicial, de la justicia ordinaria a los sindicatos, de la administración estatal a la municipal, funciona adecuadamente en España”⁴¹ sentencia Muñoz Machado en su *Informe sobre España*, recogiendo un sentir generalizado en los últimos tiempos en la sociedad española. Su funcionamiento es altamente cuestionado, su legitimidad se halla bajo mínimos y, sin embargo, las reformas legislativas que han de afectarlas, mejorando la calidad de nuestra democracia, no terminan de ser acometidas con solución de continuidad más allá de determinadas medidas de corte más gestual que reformista.

Ha sido en el ámbito autonómico, al que nos interesa circunscribirnos, donde más se ha colocado el punto de mira de la opinión pública y donde estas iniciativas han tenido cierta acogida. La tan ahora denunciada proliferación arbitraria de instituciones públicas no es nada nuevo, siendo el resultado de un crecimiento burocrático exponencial ignorado cuando la artificial abundancia económica sostenía las políticas públicas. Se reproduce

³⁹ ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*. Barcelona. Espasa-Calpe, 1972, p.37.

⁴⁰ TUDELA ARANDA, José. *op.cit.*

⁴¹ MUÑOZ MACHADO, Santiago. *op.cit.*

miméticamente el aparato estatal en 17 territorios y, cuando sobreviene la crisis, los gobiernos (central y autonómico) parecen darse cuenta repentinamente de que el coste organizativo que ello implica ha de reducirse de forma drástica. Eso sí, la responsabilidad del crecimiento de este insaciable sistema organizativo que no ha parado (ni ha habido voluntad política de que parase) de crecer suele atribuirse al poder público ajeno: el Estado pone la pelota en el tejado de las Comunidades Autónomas y éstas en el de aquel, sin olvidar la poco menos que quiebra total de un nada desdeñable número de Ayuntamientos (el 48% de ellos carece de recursos para afrontar las obligaciones pendientes de cumplimiento⁴², probablemente por su constante deficiente financiación a lo largo de estos años de democracia).

Defensores del Pueblo, consejos consultivos, tribunales de cuentas, organismos audiovisuales, consejos económicos y sociales y un sinfín de entidades pasan para nuestros actores políticos de ser necesarias a completamente inútiles sin, probablemente, ni en uno u otro momento (lógicamente habrá que establecer diferencias sustanciales entre el papel de cada tipo de organismo), analizar el punto clave del dilema: la exigencia de distinguir gestión de institución. Una institución mal gestionada no tiene por qué ser sinónimo de innecesaria (si así fuera, nos plantearíamos la existencia propia de la práctica totalidad del sector público) ya que puede tener como fundamento el cumplimiento de una importante función. A sensu contrario, una institución de existencia discutible, por muy racional, eficaz y eficientemente gestionada que esté, debería desaparecer.

Suprimir organismos e instituciones con el único sustento teórico de una situación coyuntural puede tener un resultado medianamente positivo muy en el corto plazo pero, en un horizonte lejano, la ausencia de soportes intelectuales e ideológicos de fondo claros será incapaz de impedir que, con una economía saneada, se vuelvan a cometer los mismos errores.

Sin una apreciación global del sistema institucional, han sido aprobadas por algunas Comunidades Autónomas (con el estímulo del Gobierno), normas de supresión de organismos públicos, reducción en el número de cargos o modificación en su régimen jurídico: así, a título de ejemplo, la Comunidad de Madrid eliminó su Defensor del Menor (Ley 3/2012), Consejo Económico y Social y Agencia de Protección de Datos (Ley

⁴² PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo. “Las instituciones españolas y la crisis: ¿continuismo o reformismo?”. *España en crisis: sociedad, economía e instituciones*, coord. Álvaro Delgado-Gal. Madrid. Colegio Libre de Eméritos, 2010, págs.71-101.

8/2012); Castilla la Mancha ha suprimido las instituciones del Defensor del Pueblo (Ley 12/2011), Consejo Económico y Social (Ley 13/2011) y ha reducido el número de parlamentarios autonómicos (Ley 4/2014); el Principado de Asturias ha acabado con la figura del Procurador General (Ley 2/2013); y Extremadura ha limitado a dos mandatos el cargo de presidente autonómico (Ley 1/2014).

Estas modificaciones indudablemente están en sintonía con el Plan Nacional de Reformas elaborado por el Ministerio de Economía en el año 2012 que en el número 21 plantea como objetivo la “*eliminación de duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas*”⁴³. Este documento apreció que las Comunidades Autónomas habían duplicado, aumentando superfluamente sus costes, organismos existentes en el Estado como las cámaras de cuentas, órganos de defensa de la competencia, defensores del pueblo, institutos de estadística, etc., que debían ser suprimidos. Y así han actuado algunas de las Comunidades Autónomas que, por su pertenencia a la misma fuerza política, estaban en sintonía con el Gobierno.

Lo que no sabemos es si este modo de actuación responde a un verdadero plan reformista, a un proyecto con perspectiva y, si en caso de no hacerlo, la recuperación de la economía será suficiente para solucionar la brecha democrática que se ha abierto entre las instituciones y la sociedad.

2.2. La transformación del sector público.

2.2.1 La estabilidad presupuestaria.

Una de las primeras manifestaciones, la más relevante, del impacto de la crisis en el orden jurídico español ha sido la reforma que, en el año 2011, constitucionalizó el principio de estabilidad presupuestaria a través de la modificación del art.135 C.E. En el ámbito de la Administración puede ser definida como “*la situación de equilibrio o de superávit estructural computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*”⁴⁴.

⁴³ *Plan Nacional de Reformas*. 2012, p. 95.

⁴⁴ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho financiero y tributario. Parte general: lecciones de cátedra*. Valladolid. Lex Nova, 2013, págs.424-426.

El germen de este precepto se ubica en los compromisos contraídos en el escenario de la Unión Europea, desde la que ya en 1992⁴⁵ con el Tratado de Maastricht se propugna el control del déficit (3% del PIB) y la deuda pública (60% del PIB) como puntales del futuro sistema monetario único. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (PEC) introdujo mecanismos de coordinación de las políticas presupuestarias y de supervisión de los déficits para evitar que superaran ciertos límites, persiguiendo lograr un saneamiento mantenido en el tiempo de las finanzas públicas de los Estados miembros. A continuación, entrarían en vigor las normas preventivas (1998) y disuasorias (1999) del PEC, que será objeto de una importante modificación en 2005 para adecuar sus propósitos a las coyunturas nacionales.

Los hitos normativos comunitarios, cada vez más rigurosos, que completan la evolución de la estabilidad presupuestaria son: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007 (art.126), el Semestre Europeo (2010), el Pacto por el Euro Plus (2011), los paquetes de medidas conocidos como Six-Pack (5 Reglamentos y 1 Directiva en 2011) y Two-Pack (2 Reglamentos en 2013) y el Pacto Presupuestario (2013) como parte integrante del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. En 2014 se ha procedido a revisar los citados paquetes legislativos y en el presente curso la Comisión Europea ha publicado una serie de orientaciones aplicativas del PEC que tienen como propósito intensificar la vinculación entre las reformas estructurales, la inversión y la responsabilidad en el terreno presupuestario.

En el plano nacional, marcado por su compleja descentralización en el gasto público, la introducción de la estabilidad presupuestaria tuvo lugar para el conjunto de las Administraciones con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre., General de Estabilidad Presupuestaria (modificada por Ley 15/2006, de 26 de mayo) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Tal cuadro legal, con el estallido de la crisis y su tratamiento tardío, mostró una evidente insuficiencia para evitar vulneraciones del principio rector que lo inspiraba así como una incapacidad manifiesta para poner freno a las tendencias de gasto y aumento de los servicios públicos (muchos de ellos innecesarios).

En 2011, siguiendo la línea marcada por los instrumentos comunitarios e imitando a otros Estados miembros (como Francia o Italia), se plantea y lleva a cabo en un tiempo récord la modificación del art.135 C.E., por vía de urgencia y lectura única, siguiendo la técnica del

⁴⁵ Comisión Europea. (http://www.ec.europa/economy_finance/economic_governance/sgp). 19-07-2015.

art.167 C.E. La acción política, fruto del acuerdo entre el Gobierno socialista y la oposición popular, que condujo a esta reforma ha sido objeto de vivas críticas porque, desde luego, en términos de imagen de calidad democrática no fue planteada del mejor modo. A estos efectos, existen interesantes análisis⁴⁶ que la contraponen, aun siendo materialmente semejantes, a la reforma constitucional de 1992. Aunque su fondo también fue reprobado por algunas fuerzas políticas, lo cierto es que el consenso a nivel europeo sobre la consolidación de esta regla fue amplio, no considerándose patrimonio de la ideología liberal en la que pudo concebirse⁴⁷ y siendo asumida por algunas de las socialdemocracias más arraigadas.

Lo verdaderamente incomprensible fue lo súbito de la actuación y la falta de planteamiento de un debate sobre el que ya alrededor de 2008 la Unión Europea se manifestaba. Más allá de las desafortunadas hechas del cambio constitucional hay que decir que sus efectos han sido positivos a la hora de mejorar la situación económica crítica en la que nos encontrábamos, mostrando “*un buen equilibrio entre certeza y disciplina presupuestaria*”⁴⁸. La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria ha mitigado el hasta ese momento laxo cumplimiento de los límites que las Administraciones habían efectuado.

Respecto a su contenido, verdaderamente, el precepto transformado no supone una radical novedad más allá de la integración del concepto jurídico indeterminado de déficit estructural, el absolutamente prioritario pago de la deuda y la reserva de ley para que las Comunidades Autónomas puedan emitir deuda⁴⁹. Además, se abre la posibilidad de utilizar el recurso ante el Tribunal Constitucional como técnica de control.

Dada la habilitación que el art.135 C.E. concede para, a través de ley orgánica, desarrollar sus premisas, el segundo movimiento en este sentido lo constituye la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, casi tan súbita como la reforma constitucional y que ya ha sufrido unas cuantas modificaciones. Su objeto principal (art.1) es precisar los principios rectores a los que se

⁴⁶ BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J.M; *op.cit.* págs.303-312.

⁴⁷ GARCÍA ROCA, Francisco Javier. “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm.43. Madrid. Iustel, 2014, págs.64-75.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *op.cit.* p.69.

deben someter la totalidad de los poderes públicos con la intención de hacer reales las reglas que dan nombre a la Ley. Estos fundamentos son⁵⁰:

- Estabilidad presupuestaria (art.3): que ya ha sido definida para las Administraciones mientras que para las restantes entidades públicas se entiende como tal “*la posición de equilibrio financiero*”⁵¹.

- Sostenibilidad financiera (art.4): entendida como “*la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea*”.

- Plurianualidad (art.5): afecta a la confección de los presupuestos por las distintas Administraciones e implica una proyección del gasto público en el medio plazo en función de la marcha de la economía. Ha de conjugarse debidamente con el principio de anualidad, rector de la aprobación y ejecución del presupuesto.

- Transparencia (art.6): desarrollado en los arts.27 y 28, pretende que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales suministren información suficiente, a cuyos efectos se crea una central receptora dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- Eficacia y eficiencia a la hora de asignar recursos públicos (art.7): para lograrlos se desarrollarán políticas orientadas a racionalizar el gasto público y al progreso en la gestión administrativa.

- Responsabilidad (art.8): que asumirán las Administraciones públicas que no cumplan sus obligaciones o aquellas cuya actuación sea determinante de que el Estado sea incapaz de consumir los deberes contraídos en el panorama europeo o internacional. Se introduce, así, el principio de no corresponsabilidad financiera.

- Lealtad institucional (art.9): se plasma en una serie de pautas que han de regir las relaciones entre Administraciones como el respeto de competencias o la prestación de cooperación.

⁵⁰ DOMÍNGUEZ LÓPEZ, José M; LÓPEZ JIMÉNEZ, José M. “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Serie Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, 2012, págs.32-37.

⁵¹ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *op.cit.* p. 426.

El fortalecimiento que ha experimentado la estabilidad presupuestaria en la nueva normativa es indudable. El Estado tiene ahora facultades decisorias unilaterales en la delimitación de los límites de déficit y deuda públicos así como capacidad para supervisar su realización, sin olvidar el notable papel que corresponde a la Unión Europea.

Una de las principales novedades de la LO 2/2012 es la previsión de la regla de gasto contenida en su art.12 que impide que el gasto público de Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales supere la tasa de referencia de crecimiento del PIB en el medio plazo de la economía española. No obstante, en situaciones de desequilibrio estructural las restricciones serán superiores. Cierra este precepto con la obligación de destinar de forma íntegra los ingresos obtenidos por encima de las previsiones a la reducción de la deuda pública y, con ello, como punta de lanza, hace surgir el debate de hasta qué punto la autonomía de las Comunidades está siendo dañada.

Con el fin de garantizar la consecución de la estabilidad presupuestaria se han establecido tres tipos de medidas:

a) Medidas preventivas: entran en juego cuando la deuda de una Administración alcanza el 95% de los límites impuestos, restringiendo entonces sus operaciones a la tesorería, o si se advierte un riesgo de incumplimiento, debiendo la Administración autonómica afectada normalizar su situación si no quiere ser objeto de medidas más graves.

b) Medidas correctivas: como el permiso para poder efectuar operaciones de endeudamiento, la exigencia de un estudio favorable para obtener la concesión de subvenciones o adherirse a convenios de colaboración, y el requisito de elaboración de un plan económico-financiero o de reequilibrio (en función de las circunstancias) que habrá de ser considerado adecuado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para no llegar a sufrir las siguientes medidas.

c) Medidas coercitivas: entre ellas destacan los acuerdos de la Comunidad que ordenan la indisponibilidad de créditos presupuestarios, el establecimiento de un depósito con intereses en el Banco de España que puede transformarse en una multa y, como medida más grave, la intervención con fundamento en el art.155 C.E.

La legislación de ciertas CCAA también se ha decidido a adherir a su ordenamiento la estabilidad presupuestaria. Es el caso de Galicia (Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera), Cataluña (Ley 6/2012, de 17 de mayo, de

estabilidad presupuestaria) y Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón).

Las medidas acordadas, como si de una moneda se tratara, tienen una doble cara en cuanto a sus consecuencias⁵²: suponen limitación del gasto público pero vienen acompañadas de un aumento de los tributos, influyen en la justicia y equidad actual de gasto aunque la promueven entre generaciones y reducen los recursos autonómicos y locales a la vez que fomentan la corresponsabilidad fiscal.

2.2.2 La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

Consagrada en el más alto nivel del ordenamiento jurídico español la estabilidad presupuestaria y desarrollada por Ley Orgánica, el tercer eje de la acción gubernamental ha pasado por la constitución de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante, CORA) por Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012 y adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con la voluntad de lograr una eficaz y eficiente gestión de la cosa pública, reduciendo sus costes y manteniendo la calidad de los servicios que proporciona.

La CORA ha sido estructurada en cuatro Subcomisiones que abarcan los principales caballos de batalla en la reforma de la Administración: Subcomisión de duplicidades administrativas, Subcomisión de simplificación administrativa, Subcomisión de gestión de servicios y medios comunes y Subcomisión de Administración institucional.

En su seno ha sido confeccionado un exhaustivo informe, que fue elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013. De sus consideraciones se ha hecho eco la OCDE⁵³ en su “*Estudio sobre Gobernanza Pública de España: de la reforma administrativa a la reforma continua*” afirmando que la reforma del sector público español se sitúa en el buen camino. Estima que la agenda de cambios planteada fortalecerá las instituciones del Estado, incrementará su efectividad y transparencia y atenuará los niveles de corrupción. Alaga la ambición de sus propuestas y anima a otros Estados a elaborar planes de perfeccionamiento del sector público con bases similares pero también hace una advertencia: no puede tratarse de un paquete de medidas coyuntural sino que ha de asentarse como un proyecto constante que, adicionalmente, ha de incrementar la participación de los ciudadanos en el proceso como

⁵² RUIZ ALMENDRAL, Violeta. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.41. Madrid. Civitas, 2012, págs.33-110.

⁵³ OCDE. *Public Governance Review of Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. 2014.

medio de recuperar su confianza y que tiene que contar con la colaboración de todos los niveles de la Administración pública (nuestro nivel de descentralización exige que se extienda al Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales).

Por Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, se crea la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) con el propósito de “*velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso y coordinación, y, en su caso, proponer nuevas medidas*” (art.1). El desarrollo de este organismo, a la vez que su caracterización como permanente, tuvo lugar por Real Decreto 671/2014 que establece su estructura y funcionamiento, asignándole el cometido de dirigir el Portal de Transparencia que facilita la aproximación entre ciudadanos y poderes públicos por medio de la información.

El punto de arranque del Informe CORA se sitúa en el deber que tenemos de gestionar con seriedad el dinero público. Sus gestores, desde luego, en una nada desdeñable medida, han actuado como si fuera inagotable y no lo es. No hay, dice el Informe, “*nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes*”⁵⁴. Existe en España una carencia palpable de cultura organizativa, siendo uno de sus máximos exponentes la falta de interrelación entre los poderes públicos. Sobre los ejemplos reformistas británico (con su aprovechamiento de las economías de escala), canadiense (que parte de las estructuras que es necesario mantener para, en el resto, efectuar los recortes precisos) y francés (redefinición global de uno de los sectores públicos europeos con mayor importancia en su economía) se estima que la renovación ha de venir condicionada por cuatro agentes: la urgencia fiscal, el apoyo ciudadano, el mantenimiento en el tiempo y la responsabilidad de la clase política.

De entre las medidas generales que el Capítulo III del Informe propone se ha de destacar en el ámbito institucional⁵⁵ la intención de instaurar mecanismos que se anticipen e impidan la fundación de entes superfluos. También instrumentos que permitan una constante verificación y consideración de las funciones, organización y fines para, en su caso, llevar a cabo las reestructuraciones convenientes.

⁵⁴ *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013, p.35.

⁵⁵ *Ibíd.*, p.81.

Acotando este breve análisis al citado aspecto institucional sobre el que versan estas consideraciones, hay que centrarse en el trabajo de las Subcomisiones de duplicidades administrativas y la de Administración institucional. La primera de ellas, recogida en el Capítulo IV⁵⁶ del Informe hace patente el reto que en un Estado compuesto de nuestro estilo supone una actuación de estas características dada la ausencia de técnicas planificadoras compartidas, de cooperación, el exceso de normas y el enrevesado sistema de distribución competencial. Diferencia la duplicidad de actuaciones (diferentes Administraciones prestando los mismos servicios a los mismos sujetos) de la duplicidad orgánica (órganos análogos realizando funciones análogas para los mismos sujetos) y propone con base en el principio “*una Administración, una competencia*”.

- Reunir en un documento las ineficiencias y duplicidades existentes entre Administraciones: su objetivo es impedir la confluencia de solapamientos y para ello es necesario fomentar mecanismos de decisión conjunta en los que participen Estado y Comunidades Autónomas, impulsar los órganos de cooperación e instaurar sistemas de información compartida.
- Consolidar la actividad de las Conferencias Sectoriales que ya existen y favorecer la creación de otras nuevas, fijando una periodicidad mínima para sus sesiones y reforzando los instrumentos de colaboración horizontal como planes y programas.
- Integrar las delegaciones exteriores de las Comunidades Autónomas en las Misiones Diplomáticas estatales mediante protocolos y convenios de colaboración.
- Reunir, integrar o racionalizar los cometidos de la variedad de observatorios redundantes existentes en las Comunidades Autónomas.
- Que las Comunidades Autónomas prescindan de sus órganos de control externo, constituyéndose el Tribunal de Cuentas en órgano de fiscalización autonómica en el que se crearían 12 secciones territoriales (una por cada Comunidad Autónoma que cuenta con un órgano equivalente).
- La asunción por el Defensor del Pueblo estatal de las funciones de sus pares autonómicos que desaparecerían.

⁵⁶ *Ibíd.*, págs. 89-137.

- La supresión de los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas, responsabilizando de su cometido al Consejo de Estado, reduciendo, además, el conglomerado de casos en que su dictamen es preceptivo.

- Por Ministerios, entre otras: acotar la intervención de las autonomías en la política exterior mediante una aplicación restrictiva del art.149.1.3 (Ministerio de Asuntos Exteriores); instrumentar conjuntamente la administración material de la Administración de Justicia y suprimir las Agencias de Protección de Datos, desempeñando la Agencia Española de Protección de Datos sus tareas (Ministerio de Justicia); centralizar las compras y unificar el régimen de contratación del sector público (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas); eliminación de las Unidades de Apoyo ante Desastres y creación de la Conferencia Sectorial de Protección Civil (Ministerio del Interior); responsabilización por la Comisión Nacional de la Competencia de todas las funciones de defensa de la competencia mediante convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas (Ministerio de Economía y Competitividad), etc.

La tarea encomendada a la Subcomisión de Administración Institucional se refleja en el Capítulo VII del Informe⁵⁷ que, patentizando las ventajas que conllevaría una reconversión de las estructuras de organización que se adaptase a los reclamos sociales, sugiere:

- Transformar el régimen jurídico de las Administraciones públicas, modificar la normativa y reordenar los entes de los sectores públicos administrativo, empresarial (definiendo con claridad esta modalidad de ente a medio camino entre los Derechos público y privado) y fundacional (reconsiderando sus funciones y objetivos).

- La supresión de organismos autónomos, incorporando sus medios al Ministerio pertinente; la fusión de otros; la adecuación de organismos especiales al régimen general; la fusión de entidades gestoras de la Seguridad Social; la eliminación de entidades mancomunadas y consorcios, la privatización de fundaciones, la extinción de sociedades mercantiles, etc. De los entes llamados a sufrir estas vicisitudes presenta un completo listado.

En el último informe trimestral⁵⁸ de control de la evolución de la implantación de las medidas planteadas por la CORA se resalta la finalización de 144 de las 217 propuestas

⁵⁷ *Ibíd.*, págs. 209-252.

(139 sobre Estado y Comunidades Autónomas y 78 únicamente relativas a la Administración General del Estado).

⁵⁸ *Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (1er trimestre 2015)*. Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, 2015, págs. 30-43.

3. PROGRAMAS POLÍTICOS EN MATERIA DE REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO.

3.1. Los partidos políticos como parte del problema y la necesidad de su intervención en la solución.

La referida desconfianza en las instituciones que ha espolcado la situación financiera (no en vano, toda dificultad económica suele llevar aparejado un creciente malestar social) tiene como paradigma la crisis de representatividad democrática⁵⁹ que el profesor Sánchez Muñoz cifra, entre otras cuestiones, analizando la conexión entre los partidos y la Cámara Baja, en tres tipos de subordinaciones: “del parlamentario respecto del grupo”, “de los grupos respecto de los partidos” y “de las minorías respecto de la mayoría”.

La desafección de la ciudadanía por todo lo que suene a políticos y política no ha dejado de crecer (no solo en España), cristalizando en movimientos cívico-políticos como el 15-M (los llamados “indignados”⁶⁰) que han mostrado el desasosiego generalizado acerca del panorama económico y las que consideran élites políticas. La expresión “regeneración democrática” no ha dejado de ser escuchada como antídoto a una democracia degenerada en una suerte de oligarquía en la que la corrupción sistemática, el nepotismo manifiesto y la mentira generalizada se alzan como protagonistas de un drama diario protagonizado por una endogámica casta política que ha dejado de representar los intereses de los ciudadanos.

Ridao Martín⁶¹ sitúa en la base de la crisis del sistema de partidos la falta de una correcta instrumentación de la democracia participativa, el régimen electoral, las carencias de democracia interna en las formaciones y su “lotización” de las instituciones, esto es, la intromisión de sus camarillas en cada espacio de gestión y decisión tanto en el nivel central como en el autonómico (y, en particular, en todos esos órganos calcados que hemos referenciado).

⁵⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, vol.6, núm.3. Brasil. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2014, págs.246-257.

⁶⁰ HESSEL, Stéphane. *¡Indignaos!* Barcelona. Destino, 2011.

⁶¹ RIDAO MARTÍN, Joan. “La crisis del Estado de partidos o ¿ahora sí que viene el lobo?”. *Teoría y realidad constitucional*, núm.35. Madrid. 2015, págs.479-510.

La merma de credulidad⁶² ha alcanzado a la práctica totalidad de grupos políticos (también los de nuevo cuño), económicos y sociales y, lo que es más grave, a la propia marcha de la democracia y del Estado de Derecho. Los partidos se sitúan en una disyuntiva entre continuismo y refundación (real, no estética al estilo de los últimos “cambios” del partido en el Gobierno) que debe ser resuelta como primera piedra de toque para superar la crisis de las instituciones. Se antoja vital su transformación para enriquecer nuestra democracia sin caer, por ello, en populismos disfrazados (como la siempre recurrente justificación en el ahorro público en un espectro o la hasta saciedad repetida contraposición casta-ciudadanos en otro para disminuir el número de parlamentarios o rebajar retribuciones).

Si queremos mejorar la democracia es preciso perfeccionar el funcionamiento de los partidos y “*acrecentar la responsabilidad (política y social) de los cargos públicos*”⁶³. Si las formaciones políticas no dan cumplimiento debido a su función (sin extralimitarse, ahogando a la sociedad civil) el modelo quiebra: “*La democracia sobrevive gracias a la política. Si se destruye la fe que se tiene en la política y en los políticos, se destruye la fe en la democracia*”⁶⁴.

El gran interrogante que surge para el objeto de estas reflexiones, que no es otro que la reestructuración institucional, es si de verdad existe voluntad política para accionarla. ¿Quieren los mismos que han creado este modelo, y en el que tan cómodamente se han movido, racionalizar el Estado? Intentando entrever sus pretensiones, paso a analizar las declaraciones programáticas de los partidos con mayor intención de voto para las elecciones generales que, acaso, puedan esbozar las posibilidades de evolución que el Estado autonómico español tiene en su futuro más cercano.

3.2. Programas electorales

3.2.1 Partido Popular: “La administración, motor del cambio”.

El Partido Popular concurre a las elecciones generales de 2011 que le dieron la mayoría absoluta en la que sustenta su acción el Gobierno de Mariano Rajoy con un programa autocalificado de reformista que, en materia de articulación administrativa, afirmaba que

⁶² ORTEGA, Andrés; PASCUAL-RAMSAY, Ángel. *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Barcelona. Galaxia Gutenberg, 2012, págs.158-162.

⁶³ BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Mejorar la democracia”. *El País*, 20 de octubre de 2014.

⁶⁴ MAUDLING, Reginald. Intervención en el debate *¿Por qué los políticos?* (<http://www.rtve.es/alacarta/videos/la-clave/clave-politicos-1977/2015329/>) La Clave, TVE, 26 de noviembre de 1977.

era necesaria una transformación del conjunto de las Administraciones españolas, afectante, por ello, de los niveles estatal, autonómico y local.⁶⁵

No fueron pocos los medios⁶⁶ que se hicieron eco de las proclamas “populares”, asimilándolas a las tesis que, en 1992, defendió el presidente fundador del partido Manuel Fraga bajo la etiqueta de “Administración única”. Él mismo, persuadido de la necesidad de corregir la marcha del Estado autonómico sugería que cada nivel de gobierno y administración pudiera “*disponer de lo suyo, en un sistema de autogobierno democrático y responsable. Se ha de completar ello con la solidaridad de todos, a través de los oportunos mecanismos de equilibrio territorial y política regional compensatoria. Finalmente, todos han de participar en la formación de la voluntad política, participando, como tales comunidades autónomas, en las grandes decisiones de carácter nacional y europeo*”⁶⁷. En esa línea, y ante la necesidad de simplificar la maraña de la Administración se establecían cuatro ejes rectores del cambio⁶⁸: ejemplaridad, racionalización, delimitación precisa de las competencias y eficiencia. Sobre esas bases prometían:

- Clarificar el sistema competencial, dando cumplimiento al principio “una Administración, una competencia” y eliminando las duplicidades existentes⁶⁹.
- Minorar el número de cargos públicos y personal de confianza.
- Reformar la Administración local, fortaleciendo los mecanismos de control y fiscalización de sus entes⁷⁰. Señalar en este sentido, la aprobación de la Ley de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local, más conocida como “Ley Montoro”, recientemente cuestionada por el regidor vallisoletano⁷¹.

⁶⁵ Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011: *Lo que España necesita*, p.143 (<http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>).

⁶⁶ PIÑÓN SANTIAGO, Elena. “Rajoy pretende ahorrar con la Administración Única de Fraga”. *El Correo Gallego*, 19 de julio de 2011.

⁶⁷ FRAGA IRIBARNE, Manuel. “Administración única”. *El País*, 9 de mayo de 1992.

⁶⁸ Partido Popular. “El Gobierno pone en marcha la reforma de la Administración Pública que España necesita”, 5 de diciembre de 2012 (<http://www.pp.es/actualidad-noticia/gobierno-pone-marcha-reforma-administracion-publica-que-espana-necesita>).

⁶⁹ Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011. *op.cit.*p.144.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 149.

⁷¹ “Puente llama a la ‘rebelión’ de los ayuntamientos contra la Ley Montoro que les impide ‘tomar decisiones’”. *El Economista*, 21 de julio de 2015 (<http://www.economista.es/espana/noticias/6885238/07/15/Puente-llama-a-la-rebelion-de-los->

- Desarrollar la reforma del art.135 C.E. A ello ha respondido la ya analizada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Racionalizar las estructuras administrativas, eliminando entes y organismos del sector público⁷² (en particular, del sector público empresarial).
- Fomentar la igualdad y unidad de mercado mediante la creación de un catálogo nacional de servicios esenciales y el potenciamiento de las economías de escala.
- Subrayando la plena vigencia del Estado autonómico⁷³, solucionar sus fallos funcionales, promoviendo la cooperación horizontal, revisando las técnicas de financiación, realizando el principio de lealtad institucional y reconociendo las especificidades de los territorios insulares y ultraperiféricos.

Recientemente⁷⁴, el portavoz de Administraciones Públicas del Grupo Popular y Secretario Ejecutivo de Política Autonómica del PP, a la luz del último informe trimestral que da cuenta del cumplimiento de las propuestas de la CORA, ha destacado que el 70% de las medidas planteadas han sido ejecutadas, suponiendo ello un ahorro de 20.200 millones de euros.

3.2.2 Partido Socialista: “Hacia una estructura federal del Estado”.

El principal partido de la oposición inicia la práctica totalidad de sus declaraciones programáticas en la materia resaltando que la estructuración del Estado autonómico, de la que tiene buena parte de responsabilidad desde sus inicios, ha establecido el modelo de organización territorial con más legitimidad y eficacia de la historia de España.⁷⁵ Ello no obsta para que detecten numerosos fallos en el entramado institucional: falta de instrumentos de participación de los entes territoriales en la creación de la voluntad del Estado, sistema de relaciones intergubernamentales imperfecto, organización judicial

[ayuntamientos-contrala-Ley-Montoro-que-les-impide-tomar-decisiones.html#.Kku8sMBsLnetH62](#)).

⁷² Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011. *op.cit.*p.154.

⁷³ *Ibíd.*, p. 157.

⁷⁴ Partido Popular. “El PP destaca que la reforma de la Administración ha generado un ahorro de 20.200 millones de euros”, 8 de mayo de 2015 (<http://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-destaca-que-reforma-administracion-ha-generado-un-ahorro-20200-millones-euros>).

⁷⁵ CALVO, Carmen; CÁMARA, Gregorio. *Por una reforma federal del Estado autonómico*. PSOE, 2 de enero de 2013 (<http://www.psoe.es/izquierdasocialista/docs/674665/page/por-una-reforma-federal-del-estado-autonomico-i.html>).

característica de un Estado unitario, disfuncional reparto de las competencias, autonomía local insuficientemente garantizada, etc. Así las cosas, expone las siguientes líneas de actuación:

- Necesidad de modificar el sector público sin caer en el reduccionismo de asimilar austeridad con reducción del gasto público y eliminación de aparato institucional⁷⁶.
- Simplificación e incremento de la eficacia del conjunto de las Administraciones públicas mediante la introducción en la Constitución de disposiciones a favor de la autonomía local y de competencias autonómicas que las permitan concluir la organización administrativa en sus respectivos territorios⁷⁷ (en este sentido, alegan por constitucionalizar el principio de participación autonómica en la toma de decisiones del Estado). A su vez, propone la mutación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcalde⁷⁸.
- Reconsideración por la Administración estatal de sus estructuras centrales y territoriales.
- Lograr la coordinación Estado-Comunidades Autónomas mediante las llamadas “Estrategias Nacionales”⁷⁹, creando un verdadero modelo de gobernanza multinivel en el que se impulse la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales.
- Reemplazar el Senado por una auténtica cámara de representación territorial que encarne la voluntad de las autonomías y a la que se añadan nuevas funciones e instituciones.

3.2.3 Los partidos emergentes: “Instituciones para la democracia” en Podemos y “La reforma de la España autonómica” de Ciudadanos.

La insatisfacción ciudadana con los calificados como “partidos tradicionales” ha supuesto el alza de nuevas fuerzas (o no tan nuevas, Ciudadanos cuenta con casi 10 años de trayectoria) que parece van a ser decisivas en la conformación del próximo Gobierno.

⁷⁶ Programa del Partido Socialista para las Elecciones Generales de 2011, p.18. (<http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/608866/page/programa-electoral-para-las-elecciones-generales-2011.html>).

⁷⁷ Consejo territorial del PSOE. “Hacia una estructura federal del Estado”. Granada. 6 de julio de 2013, p.21.

⁷⁸ Programa del Partido Socialista para las Elecciones Generales de 2011. *op.cit.*p.123.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 124.

Resulta difícil, dada la calculada indefinición de sus movimientos⁸⁰, saber con precisión el modelo institucional y territorial que subyace en sus declaraciones de intenciones.

En Podemos, Juan Carlos Monedero, uno de sus principales ideólogos (ahora en segundo plano) manifiesta: “*El Estado de las autonomías surge con el objetivo de limitar las aspiraciones de las nacionalidades históricas y, a partir de ese momento, nos hemos inventado la diferencia para identificarnos y en el empeño por ser más y más originales hemos creado televisiones autonómicas, consejos, observatorios, embajadas, etc., que lejos de satisfacer los intereses del colectivo sólo han servido para enriquecer a unos pocos y empobrecer a muchos*”. De su programa, no especialmente exhaustivo en el terreno que nos interesa, cabe destacar:

- La revisión de los servicios públicos suministrados por diputaciones, cabildos u órganos análogos con el fin de reconducirlos a estructuras de tipo mancomunado o comarcal⁸¹.
- La confección de una auditoría inclusiva de los aspectos funcional, económico y laboral de la Administración instrumental. De esta forma se logrará evitar que determinados entes y empresas públicas no escapen al control administrativo común.
- Disminuir de forma contundente el número de altos cargos existentes en las Administraciones autonómicas⁸².

Algo más completo es un documento⁸³ de 2 páginas elaborado por el Círculo de Administraciones Públicas de la formación morada que aboga por:

- Revertir el proceso de privatización llevado a cabo por los gobiernos socialista y popular que ha derivado en un constante recorte en la prestación de servicios públicos. Éstos han de ser restituidos y consolidados.
- Despolitizar la Administración para eliminar la percepción social de que tal número de empleados públicos es innecesario y prescindible.

⁸⁰ GARCÍA DE BLAS, E.; MANNETO, F. “Podemos elude fijar su modelo territorial hasta las generales”, *El País*, 15 de mayo de 2015.

⁸¹ Programa de Podemos para las Elecciones Autonómicas de 2015: *El programa del cambio*, p.66 (http://podemos.info/wp-content/uploads/2015/05/programa_marco_podemos.pdf).

⁸² *Ibíd.*, p.67.

⁸³ Círculo Administraciones Públicas de Podemos. *Aportación del Círculo Administraciones Públicas para el borrador de principios políticos de Podemos*. Noviembre de 2014 (<https://drive.google.com/file/d/0B5IwoZboU5IxSFZEa3B2d3Boc2s/edit>).

- Mejorar los niveles de transparencia así como la eficacia y rapidez de la gestión pública, impulsando la cooperación entre los distintos niveles territoriales.

Por su parte, Ciudadanos, que se ha consagrado como el principal defensor del Estado en la sociedad política catalana, da el salto al terreno electoral nacional y parece que, ante la necesidad de pactos en los recientes comicios autonómicos, comienza a forzar cambios en el cuerpo institucional de algunos territorios (v.gr. el Consejo Consultivo de Madrid parece llamado a desaparecer próximamente⁸⁴). La reforma de la Administración Pública que propone el partido de Albert Rivera se sustenta en modificar tres espacios clave: “*como funciona*”, “*como trabaja*” y “*como gusta*”. A estos efectos aspira a⁸⁵:

- La eliminación de duplicidades entre instituciones competentes en la totalidad del territorio nacional y sus reproducciones en niveles administrativos inferiores (Defensores del Pueblo, Cámaras de Cuentas, etc.)

- Encargar toda tarea de representación en el exterior de las Administraciones españolas a los órganos diplomáticos y consulares dependientes del Ministerio de Exteriores.

- Centralizar el sistema de compras en el nivel estatal para rebajar costes.

- Reducir el número de empresas, fundaciones, consorcios de titularidad pública mediante su fusión, integración o eliminación.

- Prescindir del excesivo número de cargos de confianza a todos los niveles de la Administración, recortar sus privilegios y determinar una tabla salarial para quienes ocupen un cargo público.

- Suprimir diputaciones y consejos comarcales, de modo que solo subsistan tres niveles administrativos: central, autonómico y local. En este último, fusionar y quitar Ayuntamientos con una población menor de 5000 habitantes, garantizando la independencia económica de los subsistentes con una nueva Ley de Financiación Local y transfiriéndoles competencias ahora autonómicas.

⁸⁴ MARCOS, José. “Cifuentes eliminará el Consejo Consultivo forzada por Ciudadanos”, *El País*, 12 de junio de 2015.

⁸⁵ Movimiento Ciudadano. *La reforma de la Administración pública*. 2014, págs.8-14 (http://movciudadano.es/wp-content/uploads/2014/06/Reforma_Administracion_Publica.pdf)

- Supeditar la autonomía de los territorios al mejor modo de defender los derechos y libertades ciudadanas. La centralización o descentralización ha de ser un medio, y no un fin, para garantizarlos.
- Evitar la apropiación institucional por fuerzas nacionalistas, promoviendo la lealtad institucional y la igualdad de los españoles en materia de derechos y servicios públicos.
- Fortalecer los instrumentos institucionales de coordinación y cooperación vertical (ascendente y descendente) y horizontal para unificar la acción política.

3.2.4 Otras fuerzas políticas.

Completo este breve estudio con otros partidos que aspiran a repetir su andadura en el arco parlamentario. Las otrora fuerzas determinantes de la investidura de los gobiernos de González, Aznar y Zapatero (CiU y PNV) inciden en su carácter nacionalista o soberanista y, consecuentemente, muestran su oposición frontal ante lo que consideran una nueva centralización. De este modo, *Convergència i Unió*, con no pocas referencias en su programa a la STC 31/2010, defiende:

- Un nivel superior de autogobierno con el consiguiente traspaso competencial basado en el reconocimiento por el Gobierno de la realidad nacional catalana. La Generalitat ha de consolidarse como la Administración ordinaria del Estado en Cataluña, restringiéndose la magnitud de la normativa básica del Estado en materia de competencias compartidas.
- Una Administración estatal austera y eficiente⁸⁶: reduciendo el déficit (la reforma de la Constitución en 2011 no es suficiente), suprimiendo y fusionando organismos, trasladando a la Generalitat el conjunto de la Administración periférica, disminuyendo la cantidad de ministerios que se inmiscuyen en la gestión de competencias propias de las Comunidades Autónomas y privatizando entes del sector público empresarial que no se estimen estratégicos.
- Reunir las facultades ejecutivas⁸⁷ de la Administración central en la Administración catalana, aclarando el sistema organizativo y evitando duplicidades innecesarias. Consolidar así, un modelo austero.
- Simplificar el entramado de normas estatales.

⁸⁶ *Programa de Convergència i Unió para las Elecciones Generales de 2011*, p.8.

⁸⁷ *Ibíd.*, p.109.

- Incrementar el grado de colaboración entre Administraciones. A nivel nacional, convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial que refleje la idiosincrasia plurinacional del Estado y, a nivel europeo, integrar a Cataluña en las instituciones comunitarias y en el proceso decisorio de España respecto a la Unión Europea.
- Reordenar la estructura de las Diputaciones, considerando esta labor competencia propia de la autonomía.
- Institucionalmente⁸⁸, integrar a la Generalitat en el proceso de nombramiento de diversos órganos como el Banco de España o el Tribunal de Cuentas. En el ámbito judicial, afianzar el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano de gobierno del poder judicial en la Comunidad y erigir al Tribunal Superior de Justicia catalán como última instancia.

Uno de los grandes apartados que presentó el PNV en su último programa nacional es ya, por sí solo, una declaración de intenciones al llevar por título: “*Defensa de los intereses de Euskadi ante la tentación recentralizadora*”. Reflexiona sobre la amenaza que supone la crisis como subterfugio para centralizar el poder y respalda:

- Ahondar en el autogobierno del País Vasco y en el sistema de servicios públicos, priorizando como criterio rector la proximidad y poniendo coto a los intentos de conculcar sus competencias.
- Encajar a las Comunidades Autónomas en los sistemas de decisión de la Unión Europea.
- Racionalizar y priorizar el gasto público⁸⁹ mediante el compromiso de todos los niveles de la Administración y la actuación coordinada de los mismos.
- Sanear aquellas empresas públicas que sean deficitarias y aumentar los controles sobre ellas.

Izquierda Unida apuesta por revalorizar el sector público, al que aprecia como la base para iniciar la recuperación del país, considerando:

- Que hay que racionalizar el gasto público pero el descenso del mismo que ha fundamentado la acción política en los últimos años es contrario al estímulo de la demanda

⁸⁸ *Ibíd.*, p.140.

⁸⁹ *Programa del Partido Nacionalista Vasco para las Elecciones Generales de 2011*, p.25.

y lo propio es incrementar el gasto social de forma efectiva para hacer progresar los servicios públicos⁹⁰.

- Que no es adecuado eliminar de forma sistemática departamentos ni recortar el sector público empresarial. Es más, es conveniente recobrar empresas que han sido privatizadas.
- Una reforma del funcionamiento en el Tribunal de Cuentas en aras de su eficacia.
- La supresión de las Diputaciones provinciales, trasladando sus competencias a las Comunidades Autónomas y potenciando el establecimiento de mancomunidades de servicios intermunicipales.
- La conversión del Senado en una cámara de federaciones con competencias exclusivas en cuestiones de política autonómica.

Por último, el programa de UPyD, bastante completo en estos aspectos, se puede resumir en:

- Reformar el Título VIII C.E.⁹¹ para concluir el abierto modelo autonómico, haciendo exclusivas del Estado, entre otras, las siguientes competencias: justicia, sanidad, educación o representación exterior. Su gestión seguirá siendo descentralizada.
- Igualar el sistema competencial de todas las Autonomías así como su capacidad legislativa y modelo de financiación.
- Efectuar un control previo de constitucionalidad a las propuestas de reformar los Estatutos de Autonomía.
- Eliminar las Diputaciones provinciales y distribuir sus competencias entre Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
- Fusionar mediante acuerdos voluntarios Ayuntamientos con un número de habitantes inferior a 5000.
- Suprimir organismos de la Administración central que han quedado con competencias residuales y simplificar la legislación administrativa.

⁹⁰ *Programa de Izquierda Unida para las Elecciones Generales de 2011*, p.16.

⁹¹ *Programa de Unión, Progreso y Democracia para las Elecciones Generales de 2011*, p.6.

- Evitar duplicidades, reformando, redimensionando, privatizando o clausurando el 80% de las entidades no administrativas y los medios de comunicación públicos⁹². Acabar con los Comités Económicos y Sociales, Agencias de Protección de Datos y organismos de defensa de la competencia.

- Limitar legalmente las posibilidades de gasto de las Comunidades Autónomas, otorgando al Gobierno potestades de coordinación (v.gr. en materia presupuestaria) y modificar la financiación autonómica, acabando con los privilegios vasco y navarro cuyos Concerto y Convenio serán eliminados a fin de que la corresponsabilidad fiscal sea el principio inspirador.

⁹² *Ibíd.*, p.9.

4. REFORMAS EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: ¿DESARTICULACIÓN O EFICIENCIA GESTORA?

4.1. Una nueva configuración de las asambleas autonómicas.

4.1.1 La reducción de parlamentarios.

En esta nueva dinámica de replanteamiento y contracción de un Estado autonómico a cuyo constante crecimiento, haciendo uso del principio dispositivo, apenas se había planteado poner límite, adquieren gran relevancia las actuaciones encaminadas a reducir el número de representantes autonómicos, dada la función básica que cumple la institución afectada. Castilla la Mancha, La Rioja y Comunidad Valenciana han planteado⁹³ en 2014 respectivas modificaciones en sus Estatutos de Autonomía si bien solamente ha cristalizado la primera de ellas con la aprobación de la LO 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha y su desarrollo en la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla la Mancha.

La causa que parece subyacer en la fundamentación de estos cambios propuestos desde el Partido Popular es, desde luego, de carácter económico: así, el Preámbulo de la LO 2/2014 en Castilla la Mancha justifica que “*en consonancia con los esfuerzos que se están solicitando a todos los castellano-manchegos, las Cortes de Castilla-La Mancha puedan profundizar aún más en el esfuerzo que están realizando reduciendo, en aras de un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad, el número de diputados a elegir a la Cámara legislativa*”; en la Comunidad Valenciana⁹⁴ se arguye que “*el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran a los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos*”; y en La Rioja⁹⁵ argumentan: “*Las distintas instituciones representativas de los ciudadanos, que gestionan el dinero que los ciudadanos aportan principalmente a través de sus impuestos, deben en todo momento buscar la máxima eficiencia en la gestión y por tanto la reducción de costes procurando mantener e incluso mejorar la calidad de*

⁹³ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Derecho Político*, núm.92. Madrid. UNED, 2015, p. 125.

⁹⁴ BOCV 209/VIII. *Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana*. Valencia. 18 de diciembre de 2013.

⁹⁵ Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja. *Proposición de Ley de Reforma de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Rioja*. La Rioja. 10 de abril de 2014.

los servicios que prestan a la sociedad a la que sirven (...)En ese proceso, las asambleas legislativas deben también dar ejemplo”.

A otros fines más espurios cree la oposición y parte de la doctrina⁹⁶ que responde verdaderamente esta línea de acción con un trasfondo de populismo y búsqueda de provecho electoral. Cuanto menos llamativo es que el partido dirigido en Castilla la Mancha por María Dolores de Cospedal haya pasado en apenas dos años (e inmersos ya en la crisis) de defender un aumento de diputados a apostar por este significativo recorte, una incoherencia aún mayor si se tiene en cuenta que el Partido Popular impugnó la Ley 12/2007, por la que se aumentaba el número de representantes y que el TC declaró constitucional por STC 19/2001. Las contradicciones argumentales de los dos principales partidos en esta materia son particularmente ilustrativas.

Se considera que esta reducción no hace sino equiparar los parlamentos autonómicos a órganos meramente administrativos⁹⁷, mermando la autonomía propia de la institución. Y para evitarlo, el Grupo Parlamentario Socialista ha interpuesto los recursos de inconstitucionalidad 4791/2014 y 6408/2104.

El primero de los recursos ataca el contenido de la Ley 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, principalmente su artículo único que dispone:

“El párrafo segundo del apartado segundo del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha quedará redactado conforme al siguiente tenor literal:

Artículo 10.

(...)

«La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35.»

(...)”.

⁹⁶ RIDAO MARTÍN, Joan. *op.cit.* p.503.

⁹⁷ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *op.cit.* p.126.

El segundo hace lo propio con el artículo único de la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla la Mancha, concretamente con el nuevo apartado 1 del art.16 de la Ley electoral que establece:

“Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 Diputados”.

Los motivos de impugnación son, en sendos recursos, prácticamente idénticos:

a) Infracción del art.1.1 C.E. *“al vaciar de contenido, más allá de lo razonable, los principios de pluralismo político y funcionamiento democrático”*⁹⁸: en criterio de los recurrentes las leyes objeto de recurso establecen de forma implícita una barrera electoral que reduce la cantidad de partidos con representación en el Parlamento, incrementando sobremanera el número de votos necesarios para acceder al escaño.

b) Vulneración del sistema proporcional que, para elegir a los parlamentarios autonómicos, determina el art.152.1 C.E.: se vería afectado por el inferior número de escaños y la menor proporcionalidad en el reparto de los mismos en conexión con la población. En base a simulaciones, estiman que impedirá la entrada en la Asamblea del tercer partido más votado.

c) Violación del art.23 C.E. *“en cuanto a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos”* por la instauración de límites de acceso a los partidos en la asignación de escaños superiores al 10% de los sufragios.

d) Transgresión del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que recoge el art.9.3 C.E.: al considerar que la reforma no se justifica en cuestiones económicas sino que pretende afianzar la posición electoral del partido que la sustenta.

e) Conculcación de los arts.2, 137 y 153 a) C.E., vaciando *“de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha”*.

Las SSTC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero han desestimado los dos recursos, confirmando la constitucionalidad de la nueva legislación. Entre sus fundamentos jurídicos cabe mencionar:

- Los motivos a), b) y c) merecen ser examinados conjuntamente pues del quebrantamiento del principio de proporcionalidad derivaría el del pluralismo político, funcionamiento

⁹⁸ STC 197/2014, de 4 de diciembre.

democrático e igualdad en el acceso a la función pública. Tras constatar que la proporcionalidad a la que hace referencia el art.152.1 C.E. es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas (materia que fue fruto de un intenso debate ya casi cerrado, a excepción de algunos autores como Garrorena Morales⁹⁹) aduce: *“En general, toda reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción electoral no favorecerá, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate(...) la menor proporcionalidad en principio asociada a la disminución del número de puestos a cubrir (de escaños, en este caso) no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen diputados a cada circunscripción; observamos que una importancia no menor tendrán –para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad elementos o variables ajenos a toda predeterminación jurídica; sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores”*¹⁰⁰.

El TC no puede con el único apoyo de simulaciones e hipótesis electorales invalidar una ley. Además, no puede *“interpretarse la exigencia constitucional de proporcionalidad como un imperativo u obligación de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma”*¹⁰¹. La proporcionalidad ha de ser examinada como *“un imperativo de tendencia que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito”*¹⁰².

- No pueden atribuirse *“designios o resultados discriminatorios sobre la base de pronósticos y conjeturas”*¹⁰³, por lo que no se aprecia la arbitrariedad en su aprobación. Al estar en juego también el pluralismo político y la libertad de elaboración legislativa, recuerda el TC que para justificar una actuación arbitraria y revertir la presunción de constitucionalidad hay que aportar indicios de la discriminación que lleva consigo la norma o de la total ausencia de su razonamiento. En este caso, no hay más que una discrepancia de orden político-legislativo.

- La autonomía política de la Comunidad Autónoma castellano manchega y su capacidad legislativa no quedan condicionadas. La C.E. *“no depara pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas; esta determinación corresponde a la Ley Orgánica que apruebe cada Estatuto de Autonomía [art. 147.2.c)*

⁹⁹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *op.cit.*p.137.

¹⁰⁰ STC 15/2015, de 5 de febrero.

¹⁰¹ STC 197/2014, de 4 de diciembre.

¹⁰² STC 225/1998, de 25 de noviembre.

¹⁰³ STC 197/2014, de 4 de diciembre.

CE] o a las normas autonómicas que, en su caso, complementen o desarrollen tales previsiones estatutarias”¹⁰⁴.

Si bien la reforma electoral ha sido declarada conforme a la Constitución, ello no obsta a que pueda ser convincentemente cuestionada desde los planos doctrinal y político. La consideración de los Parlamentos autonómicos como pilar del modelo de Estado vigente e instrumento de equilibrio entre poderes ha de llevar a defender que en su seno exista una adecuada representación de la voluntad ciudadana. Aranda Álvarez¹⁰⁵ cuestiona, en su estudio sobre la materia, la idiosincrasia electoral española que estima se aleja, con este tipo de medidas, de las recomendaciones efectuadas tanto por la Comisión de Venecia en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral como por el Consejo de Estado en el Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general del año 2009.

Y en la práctica la reforma ha conducido a que cerca de 200.000 votos hayan quedado sin representación en el Parlamento de Castilla la Mancha¹⁰⁶. Paradójicamente para el Partido Popular, como si sus leyes “las hubiera cargado el diablo”, la imposibilidad de Ciudadanos de obtener escaño con la nueva normativa (obteniendo un 8,64% de los votos) le ha impedido negociar un pacto para revalidar su Gobierno.

4.1.2 La modificación en el régimen retributivo de los parlamentarios.

La segunda gran alteración (aunque realmente no sea una novedad en el ordenamiento) que ha acontecido en la institución parlamentaria autonómica ha sido, otra vez en el seno de las Cortes de Castilla la Mancha, la variación en el sistema retributivo de los representantes, que retorna a sus orígenes (en los primeros pasos de la Comunidad Autónoma, se estableció un sistema de dietas sin percibir retribución fija por ejercer el cargo representativo).

Las razones alegadas, nuevamente, descansan sobre la obligada austeridad y la supuesta voluntad de dar ejemplo por parte de una maltrecha y deficientemente considerada clase política. La Exposición de Motivos de la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla

¹⁰⁴ STC 15/2015, de 5 de febrero.

¹⁰⁵ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *op.cit.* págs.139-141.

¹⁰⁶ DÍEZ, Gorka. “Casi 200.000 votos no tendrán representación en las Cortes de Castilla-La Mancha”. *El Diario*, 25 de mayo de 2015. (http://www.eldiario.es/clm/votos-representacion-Cortes-Castilla-La-Mancha_0_391611766.html).

la Mancha argumenta¹⁰⁷: “*las Cortes de Castilla-La Mancha dentro de su función legislativa, están adoptando parte importante de las medidas que con tal fin se están articulando. No se puede negar que muchas de las decisiones duras y difíciles que se están tomando para garantizar y priorizar unos Servicios Sociales Básicos de calidad para todos los ciudadanos, suponen un importante esfuerzo colectivo*”. Y apostilla: “*La conexión de los representantes con la sociedad es, en este momento, un valor a preservar y potenciar. Y la reforma que se plantea facilita que la vinculación de los diputados sea a través de su imbricación directa con la sociedad a la que pertenecen y sus circunstancias*”. Reiteración, todo ello, del manido recurso a la crítica situación de la economía que, siendo importante, deja de lado un debate quizá más importante: ¿cuál es el modelo que mejor puede potenciar la excelencia de los miembros de las asambleas autonómicas?

La variación efectuada implementa un sistema ya existente en otras Comunidades Autónomas (v.gr. Castilla y León) y dice respetar la esencia básica de la labor representativa parlamentaria. Afecta a los arts.11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha. El primero de estos preceptos sostiene en su nueva redacción que los representantes únicamente van a tener derecho a recibir un salario si llevan a cabo su tarea parlamentaria en un orden de exclusiva dedicación. A dicho orden, que deberá aceptar expresamente el parlamentario en cuestión, responden una serie de cargos establecidos por la Mesa de las Cortes y supone la incompatibilidad total con otras percepciones (bien de origen público, bien de origen privado). A la totalidad de los parlamentarios le será asignada una cantidad como indemnización por los gastos resultantes del ejercicio de la función representativa y únicamente aquellos que carezcan de dedicación exclusiva tendrán derecho a recibir dieta por asistir efectivamente a las sesiones de los órganos colegiados que integren.

Dar respuesta al interrogante planteado unas líneas más arriba es fundamental para concluir que régimen de retribución suscita más ventajas o, si acaso, es indiferente uno que otro a la hora de contar con instituciones de calidad. Podría argumentarse en favor del sistema de dietas, además del ahorro, que pone freno, en cierta medida, a la profesionalización de la política y al “amiguismo” tan alejado de la meritocracia que impera a la hora de elaborar las listas de candidatos. Aunque este es un problema de mucha mayor gravedad y la opción por este tipo de retribución ni de lejos lo soluciona, si se hace necesario compatibilizar el cargo con el ejercicio de otra actividad quizá se obstaculice la entrada en el parlamento de

¹⁰⁷ Diario Oficial de Castilla-La Mancha. *Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha*. Castilla-La Mancha. 28 de diciembre de 2012.

personas “sin oficio, ni beneficio” que han vendido su lealtad al líder de turno para hacer de la política su medio de subsistencia.

Por otra parte, precisamente esa necesidad de compatibilizar tareas puede llevar a que las personas con mayores aptitudes para estos cargos no quieren desatender exitosas carreras profesionales o ejerciten “a medio gas” la representación parlamentaria. El casuismo de virtudes y vicios humanos que pueden concurrir en la voluntad de acceder a la política es tan extenso que, analizando pros y contras de cada sistema retributivo, es difícil encontrar un modelo del todo convincente.

Lo que si es cierto, como apoya Aranda Álvarez¹⁰⁸, es que la dificultosa actividad del parlamento, el tiempo que se alargan las sesiones o la diversidad de órganos internos en que se dividen las tareas hace complicado, yo añadiría contraproducente, no retribuir suficientemente a los representantes. Y es que, a día de hoy, es muy sencillo y populista, habida cuenta de los tejemanejes y corruptelas que constantemente salen a la luz, argumentar en pro de la bajada de sueldos de los políticos y la mejor utilización de los recursos públicos pero lo cierto es que hay que tratar de conseguir elevar el prestigio de la que debería ser una de las más nobles tareas, remunerándola, entonces, acorde con su elevada consideración.

Tampoco se puede olvidar que en la atribución de un sueldo a los parlamentarios subyace el principio democrático de la igualdad que permite a todo ciudadano, al margen de su posición económica, entrar a formar parte de las instituciones. A este argumento le resta relevancia el hecho de que el Estado de partidos ha cercenado la libertad del individuo para optar a representar a sus conciudadanos en el Parlamento si no es con el plácet del aparato y convirtiéndose en un *apparatchik* del partido.

En la esfera constitucional, la discusión gravita en torno a la apreciación o no de las retribuciones de los parlamentarios como parte de la esencia del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que prescribe el art.23.2 C.E. así como su afectación al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del art.23.1 en conexión con el art.1.1. La supuesta vulneración de estos derechos motiva el recurso de inconstitucionalidad formulado por los socialistas contra la modificación del régimen retributivo en Castilla la Mancha que ha sido desestimado por la STC 36/2014 en base a los siguientes fundamentos jurídicos:

¹⁰⁸ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *op.cit.* págs.148-149.

- El TC reitera la que considera clara jurisprudencia sobre la retribución de parlamentarios individualmente considerados por remisión a la STC 28/1984 que afirmó: *“el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables”*.
- No es de aplicación el art.71.4 C.E. aducido por los recurrentes pues éste se refiere, exclusivamente, a Diputados y Senadores de las Cortes Generales y no a los miembros de las Cámaras Autonómicas.
- *“Compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponde”* como se plasmó en la STC 141/2007, siempre que se respete el contenido del Estatuto de Autonomía como ocurre en este caso pues no existe en él alusión alguna a las retribuciones de los parlamentarios autonómicos. Ello permite a las Cortes, en el uso de la autonomía reglamentaria, efectuar tal variación de régimen retributivo.

4.2. Reducción del aparato institucional y otras medidas adoptadas.

Uno de los principales focos de la urgente reforma operada en el sector público se ha dirigido a la eliminación de instituciones autonómicas replicadas de las estatales como consecuencia de lo que se ha estimado una propagación caprichosa de organismos.

Como ya puse de manifiesto a la hora de analizar el estado crítico de las instituciones ha sido la Comunidad de Madrid una de las adalides de este replanteamiento. Ya en 2012, con el objetivo de racionalizar la Administración y reducir el coste afrontado por los ciudadanos, decidió eliminar la Institución del Defensor del Menor. La Ley 3/2012, de 12 de junio, denuncia la ineficiencia administrativa derivada de la multiplicidad de instituciones en las Comunidades Autónomas a la vez que advierte que la garantía de los derechos de los menores conservará su vigencia a través del Defensor del Pueblo estatal. Poco después, la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, profundizando en el objetivo racionalizador establecido en la Ley 9/2010 decide la supresión, por no considerarlas absolutamente imprescindibles, de la Agencia de Protección de Datos (cuyas competencias son devueltas al Estado) y del Consejo Económico y Social. Cristina Cifuentes ha anunciado recientemente el cierre de más organismos (Agencia Antidroga, Instituto de la Familia y del Menor, Instituto de Deporte y Centro de Medicina del Deporte) a la vez que ha comenzado la tramitación para acabar con el Consejo Consultivo.

Castilla la Mancha ha sido otras de las Comunidades Autónomas más activas en este proceso, no limitándose a las mencionadas reformas parlamentarias. Por Ley 12/2011, de 3 de noviembre es aprobada la supresión del Defensor del Pueblo de la Comunidad al concluir que *“el volumen de quejas que recibe el Defensor del Pueblo estatal procedentes de Castilla-La Mancha es muy similar al de los castellanos-manchegos que se dirigen al Defensor del Pueblo autonómico”*, remitiendo sus competencias al equivalente órgano central. La Ley 13/2011, de 3 de noviembre suprime, igualmente, el Consejo Económico y Social al sopesar que sus competencias pueden ser llevadas a efecto mediante otros instrumentos que aseguren la participación de los llamados agentes sociales y económicos en los procesos decisorios. También se ha eliminado, por Ley 13/2010, de 9 de diciembre, la Agencia de Calidad Universitaria y los Institutos de Consumo, Estadística y Juventud. Por su parte, La Ley 1/2014, de 24 de abril, suprime, en un momento en que su labor cobra gran relevancia, la Sindicatura de Cuentas, órgano de control externo de la gestión económica y contable del sector público.

Completan, entre otras medidas, los recortes en organismos públicos¹⁰⁹: la supresión del Procurador General en el Principado de Asturias (Ley 2/2013, de 21 de junio); la eliminación de los Tribunales de Defensa de la Competencia en Valencia, Madrid y Castilla la Mancha; del Defensor del Pueblo en Murcia y la Rioja; del organismo audiovisual de la Comunidad Valenciana; y la firma de protocolos por hasta quince Comunidades Autónomas con el Estado para integrar sus delegaciones en el exterior.

En Castilla y León cabe mencionar la Ley 4/2013, de 19 de julio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León. Mediante la misma, entre otras medidas, se crea una Secretaría General para el conjunto de las instituciones (Consejo Económico y Social, Procurador del Común, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas), *“lo que permite suprimir algunos de los órganos que desarrollaban estas funciones en cada una”*; se homogeneiza el régimen de incompatibilidades y dedicación de sus integrantes o se asigna a las Cortes funciones de nombramiento y de aprobación de los reglamentos de organización y funcionamiento. Una de sus disposiciones más criticadas es la limitación de los informes del Consejo Económico y Social que hace el art.2, impidiendo la inclusión de valoraciones de oportunidad o propuestas alternativas sin petición expresa.

¹⁰⁹ MORODO, Carmen. “Madrid y Castilla-La Mancha, las que más recortan en entes públicos”. *La Razón*, 8 de noviembre de 2013.

Otro frente de debate se ha abierto con la introducción de la limitación a dos mandatos para el Presidente autonómico en Extremadura mediante Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos. La idea de limitar temporalmente por ley la posibilidad de ostentar un cargo, si bien ha tenido amplia recepción en el Derecho comparado, no había logrado cuajar en el ordenamiento español, quedando reducida a simples compromisos verbales (como fue el caso del ex –presidente Aznar). Parece ser que fue planteada en el proceso constituyente, incluso que se llegó a redactar el precepto constitucional correspondiente (“*Una misma persona no puede ser presidente del Gobierno o de una Comunidad Autónoma más de ocho años.*”¹¹⁰) pero, finalmente, su inclusión fue descartada. El art.8.3 de la Ley 1/2014 lo introduce para el Presidente de la Comunidad Autónoma de la siguiente forma: “*No podrá ser elegido presidente de la Junta de Extremadura quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato y sin que en ningún caso pueda ser elegido quien hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años.*”.

Por último, una situación no afrontada en este acervo de “reformas estructurales” y prácticamente ignorada en el análisis político (nuevamente, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos¹¹¹) es la determinación de un estricto régimen que restrinja la acumulación de mandatos y cargos públicos con sus respectivos sueldos a fin de impedir la percepción de cantidades obscenas, aún más en momentos en los que a todos se está exigiendo “apretarse el cinturón”.

Apreciadas en su conjunto, este conjunto de medidas plantean si su móvil de acción es la búsqueda de la eficiencia gestora o si, encubiertamente, se está buscando llevar a cabo una paulatina recentralización que desande la trayectoria de España en los últimos cuarenta años. En mi opinión, se trata de una política cortoplacista que, sin negar su amparo en ideas de mejora de la gestión de la cosa pública, busca más el favor del electorado en tiempos de dificultad que la verdadera transformación de un statu quo institucional necesitado de una profunda redefinición funcional. No es menos cierto, todo hay que decirlo, que esta necesaria reflexión (con independencia de la concreción de sus términos) iniciada por el Partido Popular, ha sido vilipendiada, a mi juicio erróneamente, huyendo del

¹¹⁰ ANSÓN, Luis María. “Rajoy, Mas, Felipe, Pujol, Monago, la limitación de mandatos”. *El Mundo*, 7 de noviembre de 2013.

¹¹¹ DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Aproximación al régimen jurídico de la acumulación de mandatos en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm.274-275. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 465.

fondo de la cuestión y tratando de asimilar con tópicos ideológicos sus posiciones con las de otros momentos históricos ya superados.

5. UNA PROPUESTA DE RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO.

Si, citando a Winston Churchill, “*toda crisis es mitad un fracaso y mitad una oportunidad*”, este podría ser el momento adecuado para plantear un conjunto de reformas políticas e institucionales que consoliden un modelo más democrático, funcional y eficiente. Ello habrá de pasar, convenientemente, por una reforma parcial del texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía, precisando acuerdos políticos responsables y de entidad (que, desgraciadamente, veo difícil que se alcancen). Sin ninguna pretensión más allá de la sugerencia, planteo un compendio de posibles transformaciones que, en su mayoría, ya han sido propuestas con diversos matices por voces autorizadas.

A mi juicio, y como paso previo a la redefinición del modelo, es necesario sentar los cimientos para desarrollar la maltrecha cultura democrática y política española. Si bien sus efectos precisarán de tiempo, un cambio en el modelo educativo se antoja esencial, moral e intelectualmente hablando, tanto para los ciudadanos como para los dirigentes¹¹². Habiendo dejado clara la responsabilidad política en el deficiente funcionamiento del Estado, la sociedad española no puede eludir su parte de carga porque mientras el fantasma de la crisis no asomaba (o asomando, nos poníamos una venda en los ojos) el interés de los españoles por la política se mostraba en los niveles más bajos de entre los países europeos.

Y todo ello tiene su raíz en la propia educación. Como afirma la ex directora general de Universidades Clara Eugenia Núñez¹¹³: “*ni hemos aprendido de Francia, donde las universidades fueron un proyecto de Estado para defender la libertad frente a injerencias políticas o religiosas, ni de Alemania, donde el modelo diseñado por Humboldt puso el énfasis en la investigación como la clave de bóveda de una formación superior de carácter humanista. Ni, por supuesto, de las universidades norteamericanas, que combinan los centros de investigación con la larga tradición de los college británicos y su obsesión por cultivar élites del conocimiento*”¹¹⁴. Sin ánimo de explayarme en este asunto sería conveniente reconsiderar la autonomía universitaria recogida en la Constitución así como la multiplicidad de centros universitarios que han proliferado con el desarrollo del Estado autonómico. Más importante que la cantidad de ellos es la calidad que ofrezcan y, por ello, cada una de las Universidades tiene que focalizar sus planes de estudio en aquellas materias

¹¹² PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo. *op.cit.* p.84.

¹¹³ EUGENIA NÚÑEZ, Clara. *Universidad y Ciencia en España: un fracaso y vías de solución*. Madrid. GADIR, 2013.

¹¹⁴ SÁNCHEZ, Carlos. “Las miserias de la Universidad española contadas desde dentro”. *El Confidencial*, 11 de diciembre de 2013.

en que pueda ofrecer una mayor competitividad¹¹⁵. Como consecuencia, será posible fusionar y suprimir centros. Para lograr tal objetivo, ciertamente, habrá de ser alcanzado un acuerdo político estable que acabe con los vaivenes que la educación sufre con cada cambio gubernamental.

El ejemplo de las Universidades sirve para conectar directamente con uno de los grandes fallos del sistema administrativo, cual es el no aprovechamiento de las economías de escala. Siempre que exista la posibilidad de que concurren, habrá que hacer uso de ellas, evitando así los llamados “*problemas de escala insuficiente*”¹¹⁶, esto es, los supuestos en que la dimensión del territorio de prestación del servicio en comparación con la dimensión óptima para llevarla a cabo sea muy inferior. De esta forma se evitará la construcción de universidades sin estudiantes, aeropuertos sin pasajeros y tantos otros disparates. Su implementación redundará en una mejor garantía de la unidad de mercado, tendiendo a armonizar el ejercicio de las libertades económicas del ciudadano. Aquí entra en juego la garantía del principio de igualdad y, aunque ya he señalado que en el Estado autonómico no se puede equiparar a homogeneidad total, tampoco es positivo torpedearlo y tratar la diversidad basada en elementos culturales o identitarios como instrumento confrontador o de superioridad.

Oportuno sería también modificar el régimen jurídico del sector público a la vez que reducir su tamaño. Lo primero cabe efectuarlo, con alcance general, al amparo del art.149.1.18ª C.E.¹¹⁷, que prevé la competencia exclusiva del Estado en la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Podría, en este sentido, delimitarse la tipología organizativa de los entes administrativos y restringir la posibilidad de acudir con tanta ligereza al Derecho privado. La huida del Derecho administrativo ha ido demasiado lejos y es prudente revertir el proceso, lo que a su vez permite alcanzar el fin de disminuir las dimensiones del sector público. Las entidades empresariales que no respondan a la prestación de servicios públicos verdaderamente esenciales y cuya asistencia pueda ser adecuadamente cubierta por la sociedad y el mercado han de desaparecer.

¹¹⁵ AVEZUELA, Jesús; CÓRDOBA, Miguel; DE MIGUEL, Josu; ROMÁN, José M^a, TAJADURA, Javier (coord.). *Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores, 2011, págs.22-25.

¹¹⁶ GÓMEZ-POMAR, Julio. *Por un Estado autonómico racional y viable*. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010, p.31.

¹¹⁷ BAÑO LEÓN, José María. *op.cit.* p.27

Igualmente, el sector público fundacional pues el derecho de fundación, por regla general, ha de tener como sujeto de su ejercicio a personas jurídico-privadas.

Es trascendental reducir el excesivo e inasumible gasto público que ha alcanzado el Estado en sus tres niveles. Incidir en las políticas de estabilización, situando el déficit y deuda pública en cifras razonables ha de ser una prioridad. Teniendo en cuenta que hay una serie de partidas básicas en las que no se puede recortar de una forma tajante (y que, en su caso, habrá que replantear con un horizonte en el largo plazo) lo propio es incidir en la eficiencia de las inversiones, eliminar subvenciones y revisar los gastos corrientes de organización institucional y de exceso de personal. Ayudará, igualmente, en este sentido dar un vuelco en la cultura funcionarial que incremente la eficiencia y acabe con la Administración del “Vuelva usted mañana” sobre la que ironizaba ya en el s. XIX D. Mariano José de Larra.

El desafío que a este respecto se plantea se relaciona directamente con los partidos políticos, en cuyo entramado de relaciones clientelares ha radicado mayoritariamente el exponencial aumento del sector público. El “secuestro” político del empleo público ha ido parejo a las prácticas corruptas, a atajar mediante su despolitización y la verdadera inspiración en los principios de mérito y capacidad. La garantía de inamovilidad en determinados cargos resaltarán la independencia de sus decisiones y fortalecerá la división de poderes. Es urgente, pues, acabar con la injerencia de las fuerzas políticas en instituciones de tanta relevancia como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas¹¹⁸. De más enjundia se antoja la situación del Senado, tan criticado desde la práctica totalidad de los sectores como duplicación del Congreso, para el que se plantea, de encaminarnos hacia el federalismo, su conversión en verdadera cámara de representación de las Comunidades Autónomas o, en caso contrario, su supresión. Tan interesante como difícilmente realizable en la práctica me parecen aquellas propuestas que sugieren su mutación en una especie de “cámara de expertos” capaz de reunir a las principales personalidades intelectuales, políticas y de diversos sectores.

En el plano institucional autonómico me parece acertado discutir lo que hasta ahora parecía existencia obligada de órganos de los que se podría prescindir. Pero esta discusión no puede circunscribirse estrictamente al argumento económico. Hay que analizar por qué fueron creados, si responden a una necesidad real, si son el mejor medio para alcanzar el fin perseguido y si existen posibilidades de ejercer sus competencias de forma más eficiente. A

¹¹⁸ PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo. *op.cit.* p.94.

este respecto, estimo que podría fructificar la integración en sus equivalentes estatales, con posibilidad de crear secciones autonómicas, de Consejos Consultivos, Cámaras de Cuentas, Defensores del Pueblo, embajadas, etc. Otros organismos como institutos, observatorios y consejos varios pueden ser susceptibles de supresión sin demasiada reflexión y los medios de comunicación públicos (a menudo fuertemente influenciados) objeto de procesos de privatización.

En lo que atañe a los parlamentos autonómicos, la propuesta que más se repite (con las cautelas antes mostradas) es la de “desprofesionalizar”¹¹⁹ las asambleas, haciendo compaginable el ejercicio de las tareas legislativas (que ya no son tantas como en el momento de construcción de las autonomías) con la labor profesional de cada parlamentario, sin percibir un sueldo por aquellas y siendo retribuido a través de un sistema de dietas. Más importante que el beneficio para las arcas públicas me resulta el hecho de que puede contribuir a obstaculizar el anquilosamiento de la composición parlamentaria y promover una mayor renovación en las personas que ostentan tales cargos. Además, podría contribuir a contener la hiperregulación de nuestro ordenamiento jurídico que tiene como una de sus causas la conveniencia de que los representantes autonómicos evidencien su régimen de dedicación exclusiva. La puesta en marcha de esta regla, no obstante, ha de ser cuidadosa, esquivando el peligro de que se acabe por desvalorizar la actividad representativa. Asimismo, tiene que ser escrupulosa en su materialización, si se considera oportuno efectuarla, la reducción de parlamentarios en las asambleas autonómicas, pues distorsiones en la proporcionalidad como las acontecidas en las últimas elecciones castellano manchegas se encuentran alejadas de la correcta representación de la voluntad popular.

Inciendo directamente en la arquitectura territorial se sugiere la oportunidad de reducir la cantidad de Comunidades Autónomas, integrando en otras aquellas de pequeño tamaño o escasa población, formando unidades capaces de sostenerse económicamente con mayor viabilidad y de prestar los servicios públicos de forma más eficiente. Ese pensamiento propugna Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, que en su día fue miembro de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, viendo razonable un Estado con, como mucho, 13 autonomías: “*Galicia, País Vasco, Cataluña, Navarra, Aragón, Castilla la Vieja (con: Santander, Burgos, Logroño, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia), Castilla la Nueva (con Madrid, Toledo,*

¹¹⁹ AVEZUELA, Jesús; CÓRDOBA, Miguel; DE MIGUEL, Josu; ROMÁN, José M^a, TAJADURA, Javier (coord.). *op.cit.* p. 12.

Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, más Albacete) la Comunidad Astur-Leonesa (con Asturias, León, Zamora y Salamanca), Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia, y los dos archipiélagos de Canarias y Baleares".¹²⁰ No estaría de más, por añadido, incorporar a la Constitución nominalmente las Comunidades Autónomas resultantes, cuestión objeto de pronunciamiento por el Consejo de Estado¹²¹.

Otra "muesca en la culata" del mal funcionamiento de la España autonómica se ha situado en el diseño del reparto competencial que, obviando sobremanera criterios analíticos económicos y términos de eficiencia, ha podido basarse sin otras consideraciones en planteamientos simplemente políticos. Y es que la disfuncionalidad alcanzada tiene, en muchas ocasiones, motivos políticos que, añadidos artificialmente, acaban por adherirse a la idiosincrasia del modelo, acrecentando problemáticas que, originariamente, no estaban en la escala de necesidades ciudadanas. Se antoja preciso aclarar y afianzar, de una vez por todas, el sistema competencial en la Constitución "*sin dejarlo a expensas de los Estatutos de Autonomía*"¹²² para limitar el "negocio" de competencias que los cálculos electorales de Gobierno han propiciado. La orientación de esta reforma dependerá del tamaño de Estado y grado de descentralización que se quiera establecer.

Parece indispensable en un Estado de característica complejidad impulsar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí para llevar a la práctica el deber general de colaboración al que el TC ha hecho referencia, entre otras, en las SSTC 18/1982 y 64/1982¹²³. Ante la falta de mecanismos en la Constitución, no ha destacado la voluntariedad de las instituciones por implementar y sostener con regularidad en el tiempo tales relaciones. De nuevo, el Consejo de Estado se ha pronunciado¹²⁴ sobre esta materia resaltando los principios que han de presidir su instrumentación: solidaridad, igualdad, cooperación y colaboración. El órgano consultivo invita a reflexionar "*sobre la conveniencia de consagrar explícitamente en la Constitución el deber de cooperación y colaboración que pesa sobre todos los entes dotados de autonomía territorial, especialmente sobre las Comunidades, y de facilitar al mismo tiempo el cumplimiento de ese deber mediante una regulación más flexible de esas actuaciones concertadas*".

¹²⁰ FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete "estaditos"*. Madrid. Fundación Transición Española, 2013, págs.34 y 35.

¹²¹ *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Consejo de Estado*, 2006, págs.129-186.

¹²² FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *op.cit.* p.36

¹²³ AJA, Eliseo. *op.cit.*

¹²⁴ *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Consejo de Estado. op.cit.* págs. 189-202.

A esos principios respondería también la variación del modelo de financiación, a fijar constitucionalmente (vistos los resultados de su remisión a una ley orgánica) incidiendo en la corresponsabilidad fiscal y solidaridad. Ni los Gobiernos de las Comunidades Autónomas son un ejemplo de responsabilidad demandando constantes recursos al Estado, ni éste ha de ser la diana de ataques por no hacer frente a tales peticiones. Hay que cambiar esta concepción: “*más importante que la idea de que todos los españoles paguemos lo mismo en todas las partes del territorio nacional es que los políticos autonómicos den la cara ante los ciudadanos de su Comunidad y les pidan que paguen más si, en efecto, quieren recibir más*”¹²⁵.

A nivel local, es recurrente la sugerencia de agrupar municipios¹²⁶. Hoy en día su número supera los 8000 y su mantenimiento es cuestionado ante las dificultades para prestar adecuadamente los servicios públicos. Un renovado régimen local se podría establecer con la modificación de la LBRL. Dónde quizá más discrepancias puedan existir a la hora de adoptar un acuerdo político es en el papel de las Diputaciones provinciales.

Todo este entramado reformista no puede triunfar si no va acompañado de medidas que doten al sistema de altos niveles de calidad democrática. Una reforma del régimen electoral¹²⁷ parece inexcusable para corregir algunos vicios como el todopoderoso papel de las estructuras de los partidos, la sobrerrepresentación de partidos mayoritarios y únicamente fuertes en un territorio frente a la infrarrepresentación de partidos de ámbito nacional con voto disperso, el reducido tamaño de las circunscripciones electorales, etc. Como referencia, puede partirse del Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General. Asimismo se debe incidir en la democracia interna de los partidos y crear instrumentos de participación de la sociedad civil en la vida pública.

En síntesis, se puede afirmar que más que cuestionarse la conservación del Estado autonómico como tal (pues pocos plantean con seriedad una salida rupturista de la noche a la mañana), lo que se discute es el mantenimiento de su estructura a varios niveles, entre los que se recalcan el organizativo, el competencial y el de financiación. Ello precisará de consistentes pactos políticos que dejen de lado intereses particulares en aras de satisfacer el interés general.

¹²⁵ FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *op.cit.* p.42.

¹²⁶ AVEZUELA, Jesús; CÓRDOBA, Miguel; DE MIGUEL, Josu; ROMÁN, José M^a, TAJADURA, Javier (coord.). *op.cit.* p. 15.

¹²⁷ PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo. *op.cit.* p.96-99.

CONCLUSIONES.

Reflexionar sobre la forma de organización territorial y su funcionamiento nos permite concluir, en primer lugar, la profundidad de un problema regional que parece haberse arraigado y convertido en consustancial a la propia idea de España. La constante histórica de imposición así como la tardía asunción de los valores democráticos en nuestro país ha entorpecido, a menudo con simplistas recursos a fantasmas del pasado, un necesario debate constructivo y sosegado sobre la materia. Ello dificultó la determinación del modelo de Estado en la fase constituyente, siendo preciso ahora, a mi juicio, cerrarlo definitivamente para evitar constantes replanteamientos. Percibo que no es, ni mucho menos, una tarea sencilla (más aun, es uno de los asuntos constitucionales más dificultosos de nuestra idiosincrasia) ni abordable con tentativas parciales. Hay que rectificar, sí, reformar con horizontes claros que, a su vez, no quiebren bases y principios asentados, logrando que las disputas Gobierno central-Comunidades Autónomas tornen en contrapesos constructivos y redunden en la verdadera satisfacción del interés general.

Detectada la problemática, estimo, en segundo lugar, que el objetivo inspirador de la revisión, de conformidad con los designios de la mayoría y, si es posible, logrando un cierto grado de consenso (aunque tampoco el consenso es la panacea en una democracia), es definir con la máxima claridad nuestro arquetipo organizativo, aparcando las tensiones que la desconstitucionalización ha posibilitado, lo que permitirá situar el debate en un nuevo nivel: no nos cuestionaríamos ya acerca de la forma que ha de tener el edificio sino del modo de distribuir las cargas, fortalecerlo y hacer que se mantenga en pie frente a las inclemencias que se presenten, garantizando la libertad y seguridad de sus habitantes.

Como tercera consideración, he podido concluir que la generalidad de fuerzas parlamentarias acierta y comparte sus diagnósticos primarios, constatando la necesidad de realizar ciertas transformaciones del sistema. Lo que, probablemente, más falla es la falta de conciencia de que no nos encontramos ante meros obstáculos económicos, siendo recomendable que los reajustes comiencen por el funcionamiento político y la superación de la crisis institucional (para la que es sumamente importante diferenciar entre lo que representan las instituciones y lo que ha sido su gestión).

Consecuentemente, y en cuarto lugar, esta asunción de responsabilidad pasa, ante la presumible fragmentación del voto en los próximos comicios, por la adopción de acuerdos que, procurando huir de los enfrentamientos y actitudes excluyentes, se antojan esenciales a

la hora de reflejar el sentir mayoritario. Los partidos políticos, que son necesarios, deben alcanzar un prestigio hoy inexistente y la sociedad debe participar activamente con mucha mayor intensidad (mediante la instauración y perfección de diversos instrumentos) en la marcha del Estado.

Como quinto pensamiento, y aunque la actividad reorganizadora ha sido intensa, la dinámica que he reflejado en esa propuesta de racionalización del Estado se encuentra francamente alejada de algunas de las medidas adoptadas en los últimos tiempos que, si bien se puede debatir sobre la conveniencia de su fondo, estimo no responden verdaderamente a un proyecto global de cambio. Desde luego que ha existido falta de disciplina (tanto jurídica como material) en la praxis y maduración de las autonomías, patentizando disfuncionalidades y excesos de gasto. No obstante, las incoherencias apreciables en el fundamento de las medidas examinadas (que se antoja excesivamente maleable a las conveniencias políticas) me conducen a pensar que prima el cálculo electoral sobre la búsqueda de una lógica institucional en la organización estatal. La voluntad de poder primando, de nuevo, sobre la razón. Y, siendo así, no existe la mínima garantía de que, superada la crisis, el argumento económico se olvide y todo vuelva a funcionar como lo ha estado haciendo, aparcándose indefinidamente el debate en el tiempo.

Estudiando con concreción las medidas aprobadas en los últimos tiempos, en sexto lugar, me resulta difícil encontrar una justificación sensata y el apoyo en unas bases ideológicas consolidadas al hecho de que, entre otros ejemplos, una misma fuerza política pase, en apenas dos legislaturas, de criticar un aumento de parlamentarios autonómicos a abanderarlo y, finalmente, a postular su reducción. Cuestionable, igualmente, es que en un momento tan crítico en el funcionamiento de las finanzas públicas se eliminen órganos de control autonómico si ello no viene acompañado de un consecuente refuerzo de los existentes a escala nacional. Funcionalmente discutible puede ser también reagrupar labores de distintas instituciones en un mismo órgano. Algunas contradicciones en el proceso de toma de decisiones reflejan, en sí mismas, cierta improvisación y falta de congruencia.

Son todos ellos paradigmas de cómo al amparo de términos tales como eficiencia, racionalización, estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera se han acometido a toda prisa reformas incisivas en la autonomía característica del modelo sin plantear expresamente la oportunidad de una concepción diversa o matizada de la articulación del Estado.

Por último, el hecho de que políticamente no se esté argumentando correctamente o estén primando intereses de dudosa legitimidad no ha de impedir analizar la posible procedencia de una línea material de acción de características similares, examinándola desde una visión integral en la que, en su caso y con un soporte constitucional de mayor calado, podría llegar a adquirir más sentido en un renovado modelo autonómico que, conservando las virtudes de la autonomía y la descentralización, corrija, en la medida de lo posible, un funcionamiento que, a veces, nos recuerda, salvando las lógicas distancias históricas, más a los primeros reinos de taifas del s. XI que a una democracia del s. XXI.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

LIBROS

- AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid. Alianza Editorial, 2014.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Lecciones de Administración (y políticas públicas)*. Madrid. Iustel, 2011.
- AVEZUELA, Jesús; CÓRDOBA, Miguel; DE MIGUEL, Josu; ROMÁN, José M^a, TAJADURA, Javier (coord.). *Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores, 2011.
- BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Valladolid. Lex Nova, 2011.
- EUGENIA NÚÑEZ, Clara. *Universidad y Ciencia en España: un fracaso y vías de solución*. Madrid. GADIR, 2013.
- GÓMEZ-POMAR, Julio. *Por un Estado autonómico racional y viable*. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010.
- HESSEL, Stéphane. *¡Indignaos!* Barcelona. Destino, 2011.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho financiero y tributario. Parte general: lecciones de cátedra*. Valladolid. Lex Nova, 2013.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España: repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona. Crítica, 2012.
- ORTEGA, Andrés; PASCUAL-RAMSAY, Ángel. *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Barcelona. Galaxia Gutenberg, 2012.
- ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*. Barcelona. Espasa-Calpe, 1972.
- PÍ y MARGALL, Francisco. *Obras del Padre Juan de Mariana*. Madrid, 1854.
- RIVAS ARJONA, Mercedes. *Organización territorial de España: desde los Reyes Católicos hasta la Transición. Breve recorrido histórico*. Madrid. Dykinson, 2014.

ARTÍCULOS DE REVISTAS Y CAPÍTULOS DE LIBROS.

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.98. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

- ANSÓN, Luis María. “Rajoy, Mas, Felipe, Pujol, Monago, la limitación de mandatos”. *El Mundo*, 7 de noviembre de 2013.
- ARAGÓN REYES, Manuel. “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 54-55. Valencia. Universidad de Valencia, 2006.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Derecho Político*, núm.92. Madrid. UNED, 2015.
- BAÑO LEÓN, José María. “La urgente reforma del sector público”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm.31. Madrid. Iustel, 2012.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Mejorar la democracia”. *El País*, 20 de octubre de 2014.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. “El Estado federal interminable”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M^a. “Crisis económica y reformas políticas e institucionales en España”. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm.1. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro.
 “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 4, 1981.
La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio. “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.2. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.
- DOMÍNGUEZ LÓPEZ, José M; LÓPEZ JIMÉNEZ, José M. “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Serie Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, 2012.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Aproximación al régimen jurídico de la acumulación de mandatos en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm.274-275. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

- ELÍAS MÉNDEZ, Cristina. “Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?”. Jornada sobre orientación y método del Derecho constitucional. UNED, 16 de noviembre de 2007.
- ESTEVE PARDO, José; GARCÍA ROCA, Javier. “Algo estamos haciendo mal”. *El País*, 20 de febrero de 2014.
- FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos”*. Madrid. Fundación Transición Española, 2013.
- FERNAUD, Pedro. “La devolución de España, de Julián Marías”. *El País*, 13 de julio de 1977.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel. “Administración única”. *El País*, 9 de mayo de 1992.
- GARCÍA ROCA, Francisco Javier. “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm.43. Madrid. Iustel, 2014.
- JANEIRO, J. Francisco. Entrevista a Rodolfo Martín Villa. *El País*, 30 de enero de 1980.
- MORA, Francisco. Entrevista a Josep Tarradellas. *Diario 16*, enero de 1981.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo. “Las instituciones españolas y la crisis: ¿continuismo o reformismo?”. *España en crisis: sociedad, economía e instituciones*, coord. Álvaro Delgado-Gal. Madrid. Colegio Libre de Eméritos, 2010.
- PORTERO MOLINA, José Antonio. “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.
- POWELL, Charles. “Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-1983”. *El estado de las autonomías en el s. XXI: cierre o apertura constitucional*, coord. Fernando García de Cortázar. Madrid. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001
- PRADERA GORTÁZAR, Javier. “La liebre y la tortuga: política y administración en el Estado de las Autonomías”. *Claves de razón práctica*, núm. 38. Madrid. PROGRESA, 1993.
- RIDAO MARTÍN, Joan. “La crisis del Estado de partidos o ¿ahora sí que viene el lobo?”. *Teoría y realidad constitucional*, núm.35. Madrid. 2015.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.41. Madrid. Civitas, 2012.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso. “Bajo el imperio de la Constitución”. *Historia 16*, núm. 241, 1996.

- SÁNCHEZ, Carlos. “Las miserias de la Universidad española contadas desde dentro”. *El Confidencial*, 11 de diciembre de 2013.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, vol.6, núm.3. Brasil. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2014.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Igualdad y Estado autonómico: los derechos estatutarios”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.13. Madrid. UAM, 2009.
- TUDELA ARANDA, José. “A modo de reflexión sobre el Estado de las Autonomías”. *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, coord. F.J. Matia Portilla. Granada. COMARES, 2012.
- TUSELL, Javier. “Crónica de 20 años” *Historia 16*, núm. 241, 1996.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín.
“Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo”. Alicante. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.
- “La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado”. *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 10, 2013.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA.

- BOCV 209/VIII. *Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana*. Valencia. 18 de diciembre de 2013.
- Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja. *Proposición de Ley de Reforma de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Rioja*. La Rioja. 10 de abril de 2014.
- *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*. Cádiz. Imprenta Real, 1811-1813.
- *Diarios de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 21 de febrero de 1861.
- Diario Oficial de Castilla-La Mancha. *Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha*. Castilla-La Mancha. 28 de diciembre de 2012.
- *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013.
- *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

- *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Consejo de Estado.*
- *Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (1er trimestre 2015).* Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, 2015.
- OCDE. *Public Governance Review of Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement.* 2014.
- *Plan Nacional de Reformas.* 2012.
- STC 61/1997, de 20 de marzo.
- STS de 25 de junio de 1997.
- STC 225/1998, de 25 de noviembre.
- STC 164/2001, de 11 de julio
- STC 54/2002, de 27 de febrero.
- STC 197/2014, de 4 de diciembre.
- STC 15/2015, de 5 de febrero.

RECURSOS ELECTRÓNICOS.

- CALVO, Carmen; CÁMARA, Gregorio. *Por una reforma federal del Estado autonómico.* PSOE, 2 de enero de 2013 (<http://www.psoe.es/izquierdasocialista/docs/674665/page/por-una-reforma-federal-del-estado-autonomico-i.html>).
- Círculo Administraciones Públicas de Podemos. *Aportación del Círculo Administraciones Públicas para el borrador de principios políticos de Podemos.* Noviembre de 2014 (<https://drive.google.com/file/d/0B5IwoZboU5IxSFZEa3B2d3Boc2s/edit>).
- Comisión Europea. (http://www.ec.europa/economy_finance/economic_governance/sgp). 19-07-2015.
- Consejo territorial del PSOE. “Hacia una estructura federal del Estado”. Granada. 6 de julio de 2013.
- DÍEZ, Gorka. “Casi 200.000 votos no tendrán representación en las Cortes de Castilla-La Mancha”. *El Diario*, 25 de mayo de 2015. (http://www.eldiario.es/clm/votos-representacion-Cortes-Castilla-La-Mancha_0_391611766.html).
- GARCÍA DE BLAS, E.; MANNETO, F. “Podemos elude fijar su modelo territorial hasta las generales”, *El País*, 15 de mayo de 2015.

- MARCOS, José. “Cifuentes eliminará el Consejo Consultivo forzada por Ciudadanos”, *El País*, 12 de junio de 2015.
- MAUDLING, Reginald. Intervención en el debate *¿Por qué los políticos?* (<http://www.rtve.es/alcarta/videos/la-clave/clave-politicos-1977/2015329/>) La Clave, TVE, 26 de noviembre de 1977.
- MORODO, Carmen. “Madrid y Castilla-La Mancha, las que más recortan en entes públicos”. *La Razón*, 8 de noviembre de 2013.
- Movimiento Ciudadano. *La reforma de la Administración pública*. 2014. (http://movciudadano.es/wp-content/uploads/2014/06/Reforma_Administracion_Publica.pdf)
- Partido Popular. “El Gobierno pone en marcha la reforma de la Administración Pública que España necesita”, 5 de diciembre de 2012 (<http://www.pp.es/actualidad-noticia/gobierno-pone-marcha-reforma-administracion-publica-que-espana-necesita>).
- Partido Popular. “El PP destaca que la reforma de la Administración ha generado un ahorro de 20.200 millones de euros”, 8 de mayo de 2015 (<http://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-destaca-que-reforma-administracion-ha-generado-un-ahorro-20200-millones-euros>).
- PIÑÓN SANTIAGO, Elena. “Rajoy pretende ahorrar con la Administración Única de Fraga”. *El Correo Gallego*, 19 de julio de 2011.
- *Programa de Convergència i Unió para las Elecciones Generales de 2011.*
- *Programa de Izquierda Unida para las Elecciones Generales de 2011.*
- *Programa del Partido Nacionalista Vasco para las Elecciones Generales de 2011.*
- Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011: *Lo que España necesita*. (<http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>).
- *Programa del Partido Socialista para las Elecciones Generales de 2011*. (<http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/608866/page/programa-electoral-para-las-elecciones-generales-2011.html>).
- *Programa de Unión, Progreso y Democracia para las Elecciones Generales de 2011.*
- “Puente llama a la ‘rebelión’ de los ayuntamientos contra la Ley Montoro que les impide ‘tomar decisiones’”. *El Economista*, 21 de julio de 2015 (<http://www.economista.es/espana/noticias/6885238/07/15/Puente-llama-a-la-rebelion-de-los-ayuntamientos-contrala-Ley-Montoro-que-les-impide-tomar-decisiones.html#.Kku8sMBsLnetH62>).