

EL ESTADO AUTONÓMICO. PERSPECTIVAS EN DESARROLLO: NOTAS SOBRE EL CURSO DE MIRAFLORES DE 2023

The autonomous State. Developing perspectives:
notes on the 2023 Miraflores course

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

Cómo citar/Citation

Guerrero Vázquez, P. (2024).

El Estado autonómico. Perspectivas en desarrollo:
notas sobre el curso de Miraflores de 2023.

Revista de Estudios Políticos, 203, 253-270.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.203.09>

A mediados de septiembre de 2023, quizás algo más tarde de lo habitual, cuando el otoño empezaba a hacer mella tímidamente en los robles que rodean la Residencia de la Cristalera, se celebró este año el curso de Miraflores. En el año 2004, o quizás en 2003, los discípulos del profesor Rubio comenzaron a reunirse con regularidad anual en este enclave, de la Universidad Autónoma de Madrid, para actualizar sus conocimientos sobre el Estado autonómico. Si bien, lo que comenzó siendo un seminario interno ha terminado por convertirse en un observatorio que concita, cada septiembre, a una pluralidad de expertos —y amigos—, de diferentes escuelas, que en un ambiente relajado dan un repaso riguroso a nuestra forma de Estado. Desde hace algunos años, por lo menos siete, el curso cuenta con el apoyo de la Fundación Manuel Giménez Abad, habiéndose convertido en un evento fijo en el intenso calendario de actividades de esta institución.

Manuel Aragón, Juan José Solozabal e Isabel Giménez dirigieron la edición de este año, estando al frente de la Secretaría Gonzalo Gabriel Carranza, cuyo buen hacer y dedicación fueron determinantes para el éxito, una vez más, del curso. Como señaló el profesor Solozabal en la presentación, sobrepasadas por algún minuto las diez de la mañana del 15 de septiembre, la edición de este año respetaría la estructura tradicional del mismo —aunque el programa se vio ligeramente reducido, con el propósito de favorecer el

intercambio flexible de opiniones en el turno de debate—. La profesora Giménez Sánchez no quiso dejar pasar la oportunidad de destacar que la clave del éxito del curso descansa en haber sido capaz de abrir un espacio de reflexión desde el marco del derecho, al margen de la polarización política, para analizar un tema que desde el punto de vista mediático suele abordarse de forma poco sosegada.

El curso contó con cuatro mesas, dos en la mañana del viernes, una en la tarde de aquel día y una última, antes de la clausura, en la mañana del sábado. Es habitual, y así ocurrió también este año, que el seminario comience con un repaso a la jurisprudencia constitucional dictada en materia territorial en el último año, continúe con el análisis de alguna cuestión general con impacto territorial (en esta ocasión, la reforma penal relativa a la derogación de la sedición y a la introducción de un tipo de desórdenes públicos agravados), se detenga con posterioridad en alguna cuestión concreta (que fueron por esta vez los problemas de cooperación y coordinación en materia de sanidad, agua y vivienda) y finalice con una reflexión general sobre el devenir del Estado autonómico.

La primera mesa, moderada por la profesora Díez Bueso, contó con las intervenciones de los profesores Aguado Renedo y De la Quadra-Salcedo Janini. Laura Díez, antes de dar paso a los ponentes, quiso recordar la importancia de la cuestión territorial en la medida que vertebra todo el sistema democrático. Y tras celebrar el reencuentro con colegas y amigos en una esfera académica, tuvo unas palabras de cariño hacia su maestro, el profesor Aja, inevitables atendiendo a la temática del curso.

César Aguado abordó un repaso pormenorizado de la jurisprudencia constitucional dictada en materia territorial desde la celebración del curso anterior. Si bien, como indicó el ponente, la conflictividad jurisdiccional en este ámbito se había reducido sensiblemente respecto a ediciones anteriores, bien porque el sistema está cada vez más consolidado, con independencia de la satisfacción que el modelo provoca, bien porque el mecanismo previsto en el art.33.2 LOTC reduce cada vez más la conflictividad —en el último año se ha llegado a once acuerdos, dando lugar, lógicamente, a once sentencias menos del TC— o bien porque la intuición hace pensar que el Gobierno de la nación ha sido más deferente con los planteamientos autonómicos en los últimos meses.

Son quince, en definitiva, las sentencias dictadas por el TC en materia territorial desde el último curso de Miraflores: once recursos de inconstitucionalidad, tres cuestiones de inconstitucionalidad y un conflicto de competencias. En lo que atañe al objeto del proceso, en nueve ocasiones el TC se pronunció sobre la constitucionalidad de una ley, en cuatro sobre legislación de urgencia y en una ocasión, como cabe intuir, sobre una norma

reglamentaria. Por último, desde el punto de vista del origen de la norma impugnada, en ocho ocasiones la misma era central y en siete subcentral.

Las dos primeras sentencias que merecieron la atención del ponente fueron las SSTC 133/2022, de 25 de octubre, y la 62/2023, de 24 de mayo, ambas dictadas en materia tributaria. En la primera de ellas, el TC estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TS y declara la nulidad de una ley canaria que invadía la competencia exclusiva estatal para la regulación de los tributos locales. Quizás el aspecto más controvertido de la sentencia, a los ojos de Aguado —y del magistrado Arnaldo Alcubilla, que formula un voto particular sobre este preciso extremo—, es la limitación de efectos razonada en el FJ 6. La STC 62/2023 considera constitucional la conocida como «plusvalía del muerto», que tiene por finalidad la persecución del fraude fiscal. Desde el punto de vista territorial, es de interés el reconocimiento de legitimación a la Xunta de Galicia (FJ 2) para impugnar la norma del Estado, pues el fondo del litigio no se resuelve argumentando en términos competenciales. No obstante, como es sabido, la legitimación autonómica para la impugnación de normas con rango de ley estatales no se circunscribe, según una consolidada jurisprudencia constitucional, a la defensa de sus competencias en los supuestos de menoscabo.

También con repercusión financiera, cabe destacar la STC 16/2023, de 7 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto Ley 12/2021, que alteró el régimen económico y fiscal canario sin atender al previo informe —preceptivo, pero no vinculante— del Parlamento canario sobre el particular con base en la DA-3 CE y el art. 167.1 del Estatuto canario. El incumplimiento de esta garantía procedimental, sin embargo, fue provocado por la inacción del órgano autonómico, que tuvo prácticamente un mes para dictar informe. El TC considera, en consecuencia, que las exigencias derivadas de los principios de lealtad y colaboración que han de regir las relaciones entre centro y periferia hacen decaer la pretendida extemporaneidad alegada por los recurrentes.

Igualmente, dentro del ámbito económico-financiero, es de interés la STC 50/2023, de 10 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento balear contra la Ley de PGE de 2021. La DA-6 del EAIB regula el régimen especial de insularidad del archipiélago y, en desarrollo de la misma, el Estado dictó el Real Decreto Ley 4/2019, de 22 de febrero —que articula un instrumento financiero destinado a asegurar la debida compensación de las consecuencias económicas inherentes al hecho insular—. El Parlamento autonómico considera, en sus alegaciones, que el Real Decreto Ley 4/2019 forma parte, junto con el EAIB, y por ser desarrollo del mismo, del bloque de constitucionalidad. Y, en consecuencia, estima que debe ser parámetro para enjuiciar la validez de los PGE que no satisfacen las

previsiones contenidas en el mismo. El TC (FJ 3) estima, sin embargo, que la condición de bloque de constitucionalidad no es predicable de la norma estatal— que tan solo habilita al Estado para regular el régimen especial previsto por el Estatuto, sin delimitar el marco competencial—. Establecido ello, el TC recuerda la —acertada— jurisprudencia sentada en la paradigmática STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 131), con base en la cual los compromisos estatutarios no pueden menoscabar la libertad de las Cortes Generales para definir la política de gasto estatal mediante su concreción anual en el presupuesto. Adicionalmente, el TC estima que la satisfacción del principio de solidaridad no puede hacerse depender únicamente de una sola de las numerosas variables que determinan el nivel de ingresos de las CC. AA. Y por ello, en buena lógica, desestima por unanimidad el recurso autonómico. En todo caso, más allá de la controversia jurídica, hay que señalar que finalmente el Estado terminó por articular el pretendido sistema extraordinario de financiación en favor de la comunidad autónoma.

Al margen del ámbito financiero, en lo que atañe a las controversias de carácter estrictamente competencial, Aguado destacó la STC 8/2023, de 22 de febrero, interpuesto por senadores del Grupo Parlamentario Popular contra un decreto ley de la Comunidad Valenciana y, también, la STC 63/2023, de 24 de mayo, interpuesto también contra una norma valenciana —en este caso, una ley y por el presidente del Gobierno—. En la primera de estas sentencias se cuestionaba la constitucionalidad de la regulación autonómica de los derechos de tanteo y retracto en materia de vivienda pública, cuya constitucionalidad avala la mayoría del TC, aplicando, quizás sin toda la precisión que sería deseable —atendiendo a los votos particulares concurrentes formulados por las magistradas Espejel y Díez—, la jurisprudencia anterior sobre este particular. La STC 63/2023 resuelve por unanimidad un conflicto de concurrencia competencial en favor del Estado, al considerar que la normativa autonómica que establece un régimen de distancias mínimas para determinadas actividades económicas, que impliquen riesgo para la salud o manipulación de sustancias peligrosas, no es de aplicación en los puertos de interés general de titularidad estatal.

El último bloque de sentencias analizadas abarcó aquellas donde la problemática giraba en torno al ejercicio de competencias compartidas en el eje bases-desarrollo —y cuyo fallo fue favorable, en todos los supuestos, a los intereses del centro—. Entre este grupo, Aguado destacó especialmente la STC 10/2023, de 23 de febrero. Una sentencia modélica, en opinión del ponente, que avala la constitucionalidad del Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, —dictado en materia de ciberseguridad— tanto por razones competenciales como por concurrir —sin ningún género de dudas, subrayó Aguado— el presupuesto habilitante que permite el dictado de la legislación

de urgencia. En este bloque, el ponente destacó también la STC 34/2023, de 18 de abril, que desestima una posible inconstitucionalidad por defecto de la LOMLOE, y las SSTC 117/2022 y 118/2022, que declaran la inconstitucionalidad de dos normas catalanas por invasión de lo básico —en materia de comercio interior y de vivienda, respectivamente—.

El profesor De la Quadra-Salcedo Janini comenzó su intervención preguntándose qué margen de actuación tenía el TC hoy para reinterpretar el modelo autonómico. En los años ochenta, cuando el TC comienza a cincelar lo que ha terminado por ser el Estado jurisdiccional autonómico, el máximo intérprete de la CE tenía un gran margen para delimitar nuestra forma de Estado y, con base en dicho margen, el ponente apuntó que nada impedía interpretar, por ejemplo, que la distribución competencial era exclusiva y excluyente —como en el federalismo dual que caracterizó el modelo estadounidense hasta la década de los treinta del siglo pasado—. Sin embargo, el TC, ya en sus primeros pasos, comenzó a fijar una jurisprudencia más acorde con los tiempos que corrían en los años ochenta, donde el elevado número de materias que exigían la intervención pública, y su complejidad, hacían muy difícil delimitar en los términos antes apuntados la distribución de competencias en España. Por ello, desde un primer momento el TC consideró que el grado de autogobierno de las CC.AA., entendido como la capacidad para adoptar políticas propias, no debía quedar petrificado en el marco de la Constitución y los estatutos, sino que este debía ser variable, en función del modo en el que el centro ejercitaba determinadas competencias, bien básicas, bien horizontales. En este contexto, en definitiva, es el legislador estatal quien determina la capacidad de actuación de las CC.AA., condicionando su nivel de autonomía.

Sin embargo, este esquema, en el que el Estado puede condicionar las competencias autonómicas, bien dictando unas bases extensas —aunque dejando siempre margen a la actuación subcentral—, bien ejercitando títulos competenciales horizontales —para regular ámbitos materiales exclusivos, pero no excluyentes, de las CC.AA.—, fue puesto en entredicho en los primeros compases del s. XXI. El *leitmotiv* de las reformas estatutarias fraguadas en este contexto, y entre las que destaca especialmente, por motivos evidentes, la reforma del *Estatut* catalán de 2006, fue el blindaje competencial, como herramienta característica del federalismo dual. Es decir, en este instante, la garantía de la autonomía política trata de alcanzarse estableciendo una mayor rigidez competencial en lugar de ahondar la participación subcentral en la toma de decisión estatal —que si bien existe, teniendo en cuenta el papel determinante que han jugado y continúan jugando las fuerzas políticas periféricas en el Congreso de los Diputados, no está formalizado—. El autogobierno, enfatizó el ponente, no solo comporta la elaboración de políticas

propias, sino también la participación en la toma de decisión nacional. Es más, en muchas ocasiones —insistió De la Quadra-Salcedo—, la verdadera capacidad de actuación está en la ejecución más que en la decisión normativa.

En todo caso, este blindaje, perseguido a principios de siglo, solo podía resultar efectivo —en opinión del ponente— bien reformando la Constitución, bien modulando el propio TC motivadamente su jurisprudencia sobre el sistema de distribución de competencias. O, al menos, sobre algunos de sus extremos. En este sentido, por ejemplo, fue destacada la interpretación no del todo bien razonada que realizó la STC 139/2016, de 21 de julio, en lo que respecta a la consideración de las bases por parte de las CC.AA. como estándar que observar, y no como mínimo a superar, en determinadas prestaciones sociales.

Tomás De la Quadra-Salcedo, en todo caso, puso especial énfasis en señalar que el TC, en su jurisprudencia, podía haber sido más sensible con la asimetría, que es un rasgo característico del Estado autonómico español. Asimetría entre entes subcentrales que, desde el punto de vista del ponente, no viene explicada solo por determinados hechos diferenciales, de carácter objetivo, sino por una diferente voluntad de autogobierno entre CC.AA., que se manifiesta de manera especialmente intensa en Cataluña y País Vasco. Y si bien el ponente rechazó, en principio, recuperar la supletoriedad prevista en el art. 149.3 CE —y desactivada, *de facto*, en la STC 61/1997, de 20 de marzo—, sí que consideró de interés que el TC desarrollase un concepto asimétrico de bases, que encuentra su principal cortapisa en la consideración de estas, hasta la fecha, como el mínimo normativo común observable en todo el territorio nacional.

La segunda mesa del seminario llevó por título «La defensa penal del sistema constitucional» y contó con tres intervenciones. En primer lugar, Mercedes Pérez Manzano analizó la reforma legislativa operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, que comportó la derogación del delito de sedición y la reforma del tipo que castiga los desórdenes públicos —modificando el tipo básico e introduciendo uno nuevo, de carácter agravado—. Tras la reforma, el art. 557 del Código Penal, en su apartado primero, castiga a quienes, actuando en grupo, realicen actos de violencia o indemnización de tres formas concretas: sobre las personas, obstaculizando vías públicas siempre que se cree un peligro para la vida o salud de las personas o, en tercer lugar, ocupando instalaciones o edificios alterando gravemente, de forma efectiva, el funcionamiento de servicios esenciales en dichos lugares. Además, dichos actos de violencia deben ser realizados con una finalidad concreta: la alteración de la paz pública. En el apartado segundo de dicho artículo, de forma agravada, se castiga a quienes incurran en el ilícito del apartado anterior, pero actuando de forma multitudinaria —ya no en grupo— y siempre que dicha multitud sea idónea para alterar el orden público.

Una vez expuesta la regulación, la ponente subrayó de forma minuciosa los cambios que comporta la reforma. Se centró, por ejemplo, en los diferentes bienes jurídicos que protege el tipo básico (paz pública) y el agravado (orden público). La profesora Pérez Manzano destacó que ambos bienes jurídicos se diferencian en términos cuantitativos, pero no cualitativos, al existir una relación gradual entre ambos. En los dos casos, señaló la ponente, lo que se protege es el pácifico disfrute del espacio público. De modo que el contenido de lo injusto del nuevo tipo de desórdenes públicos no es coincidente con el ahora derogado de sedición. La configuración que prevé ahora el Código Penal para sancionar los desórdenes públicos puede justificarse en la voluntad del legislador de reducir todo lo posible la intervención penal cuando está en juego el ejercicio de derechos fundamentales, como el de manifestación. Sin embargo, la reforma acometida en diciembre de 2022 pierde consistencia cuando se analiza en su conjunto, razón por la cual la ponente abogó por regular un tipo autónomo de deslealtad que fuese capaz de sancionar aquellas conductas reprochables para las que, hoy en día, no está prevista una respuesta jurídico-penal —como aquellas acometidas no por particulares, sino por cargos públicos representativos, que no incitaron directamente a la violencia, pero cuyas actuaciones desembocaron en actos de esta naturaleza—. En contextos como el vivido estos años en Cataluña, los ciudadanos y los cargos públicos han desempeñado un papel diferente y, tras la reforma penal, solo merece reproche penal la actuación llevada a cabo por los primeros. La ponente, por último, también abogó por reformar el delito de rebelión atendiendo a que la violencia que lo define, hoy en día, ha quedado por completo desfasada: en la actualidad, concluyó la ponente, es posible subvertir el orden constitucional sin violencia, controlando de manera telemática sus infraestructuras críticas. Y contra actuaciones de este cariz el Estado permanece, tras la reforma de 2022, desprotegido. Todas estas razones llevaron a Pérez Manzano a mantener una posición crítica con la reforma legislativa analizada.

La segunda intervención de esta mesa corrió a cargo, al alimón, de Ana Carmona Contreras y Juan Antonio Lascuraín Sánchez, quienes, una vez expuesta la reforma del Código Penal por Pérez Manzano, se detuvieron a analizar su constitucionalidad. La profesora Carmona abordó la cuestión desde una doble perspectiva: en primer lugar, analizó la conformidad de la reforma desde el punto de vista de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, la ponente recordó la posición que, a este respecto, el Tribunal de Estrasburgo mantiene sobre la necesaria previsibilidad en la tipificación de las conductas cuando están en juego derechos fundamentales protegidos por el Convenio (v. gr., art. 11 CEDH), y la proporcionalidad en la sanción impuesta. Desde esta perspectiva, la reforma del antiguo delito de sedición, a los ojos de la ponente, parecía más que

conveniente para ajustarnos a los estándares del TEDH. Ahora bien, y ya entrando en la segunda perspectiva que se adelantaba, la forma en la que se articuló la reforma plantea algunos interrogantes que, si bien no son de suficiente entidad como para cuestionar la constitucionalidad de la misma, sí que merecen algún reproche desde el punto de vista de la calidad democrática. En este sentido, Carmona Contreras cuestionó, desde una perspectiva procedimental, la presentación de la iniciativa legislativa que terminaría dando lugar a la LO 14/2022 a través de una proposición de ley. Pues si bien la iniciativa no gubernamental es legítima, la misma es cuestionable cuando a ella se recurre deliberadamente con el propósito de eludir la elaboración de informes, preceptivos pero no vinculantes, por otros órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial. Igualmente, resulta cuestionable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pese a su constitucionalidad (STC 136/2011, de 13 de septiembre), su carácter de ley ómnibus o la tramitación de la misma por el procedimiento de urgencia —si bien, en este caso, por no aconsejarlo su naturaleza ni permitirlo su simplicidad, dicho procedimiento no se anudó al de lectura única, conociendo de esta iniciativa la ponencia, la comisión y, por tener naturaleza de orgánica, el pleno—.

Juan Antonio Lascuraín retomó el discurso en este exacto punto para preguntarse si la derogación de la sedición, sin regular un nuevo tipo equivalente que captase la totalidad de lo injusto que recogía dicha figura, era o no constitucional. Ello llevó al ponente a reflexionar sobre la inconstitucionalidad por omisión y, más concretamente, sobre la inconstitucionalidad por omisión en el ámbito penal —cuando, normalmente, lo que merece preocupación constitucional en este ámbito son los excesos del legislador y no su timidez punitiva, tal y como demuestra el art. 25 CE—. El profesor Lascuraín, en todo caso, quiso señalar antes de comenzar que esta hipotética inconstitucionalidad por omisión ya se daba con anterioridad a la reforma de finales de 2022, atendiendo a que la rebelión, como expuso Pérez Manzano, esté tipificada en unos términos que desde hace tiempo merecen una actualización. No obstante, la reforma acometida por la LO 14/2022 abrió la posibilidad, por un plazo de tres meses, de controlar jurisdiccionalmente esta omisión mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad —no existiendo cauce procesal alguno para controlar la omisión relativa a la rebelión—.

Lascuraín señaló que razonar en los términos que proponía comportaba abordar el problema cambiando el foco que normalmente se pone cuando se analizan decisiones legislativas de naturaleza penal. Lo relevante, desde esta perspectiva, no es ya la proporcionalidad de la pena, sino que la atención recae directamente sobre el bien que se pretende proteger, de modo que la falta de protección de un determinado bien podría constituir, en sí misma, una lesión del mismo. Sin embargo, el ponente evidenció que hacer equivaler la

protección de un bien a su vulneración comportaba deslizarse por una resbaladiza pendiente, pues la Constitución dejaría de construir un marco y se convertiría en una hoja de ruta para el legislador penal. El maestro Rubio ya señaló, en este sentido, que el legislador no es un mero ejecutor de la Constitución, sino un poder que actúa libremente en el marco de esta. Por ello, en opinión del ponente, la falta de protección penal de determinados bienes —quizás, incluso, en el marco del homicidio o de la tortura— puede ser reprochable desde el punto de vista político, pero no desde el jurídico.

Tras el receso de mediodía, la sesión se reanudó con la tercera mesa del programa, coordinada por José Antonio Montilla que, con un perfil técnico, llevó por título «Problemas actuales de cooperación en el Estado autonómico». El moderador comenzó recordando, en este sentido, que la colaboración, la cooperación voluntaria y la coordinación en materias concretas —como lo fueron el agua, la vivienda y la sanidad— se definen por tener un menor voltaje político que la reforma del delito de sedición, abordado en la mesa anterior, pero su análisis sosegado resulta de un interés indudable para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico, por lo que la mesa resultó, como era previsible, muy enriquecedora.

Francisco Delgado Piqueras abordó la cuestión en materia de aguas y comenzó señalando la importancia que ha tenido, tiene y, sobre todo, tendrá en fechas venideras un recurso ya escaso en la península ibérica por volumen e irregularidad. En este contexto, la mitigación y adaptación al impacto que está suponiendo el cambio climático exigiría, desde la perspectiva de Delgado, una sólida cooperación entre centro y periferia —al verse afectadas materias como el paisaje, la biodiversidad o la seguridad alimentaria—. Hasta la fecha, sin embargo, el agua ha sido una cuestión que ha suscitado más conflictividad que cooperación, siendo muestra de ello las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre —sobre el derecho al agua de los valencianos, impugnada por Aragón, y desactivado en la práctica al reconducir el derecho subjetivo a mero principio rector—, 30/2011, de 16 de marzo —sobre la competencia exclusiva andaluza sobre la cuenca hidrológica del Guadalquivir sita en su territorio, impugnada por Extremadura y declarada inconstitucional—, 32/2011, de 17 de marzo —sobre la competencia concurrente, bajo el esquema bases-desarrollo, de Castilla y León sobre la cuenca hidrográfica del Duero, impugnada por Extremadura y declarada inconstitucional—, o la 110/2011, de 22 de junio —sobre la reserva hídrica aragonesa sobre el Ebro, impugnada por La Rioja y desactivada vía interpretativa al quedar reducida a simple aspiración que debe ser tenida en cuenta por el legislador estatal al elaborar el Plan Hidrológico Nacional—. Y aunque se trata de pronunciamientos que datan de hace más de una década, el ponente quiso subrayar que, hoy en día, la conflictividad no se ha reducido, sino que se ha trasladado desde el TC a la jurisdicción

ordinaria —que es la encargada de conocer los recursos contra los planes hidrológicos de cuenca que se materializan, en última instancia, en un real decreto—.

Las dificultades que caracterizan a las relaciones intergubernamentales en materia de vivienda fueron abordadas por Felipe Iglesias González. Y el ponente subrayó, también en este ámbito, que la cooperación entre centro y periferia tiene un amplio margen de mejora —siendo una muestra inmejorable de ello que la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha sido recurrida ante el TC por cinco CC. AA. que veían afectados sus intereses—. El Estado, por su parte, no ha permanecido indiferente a la regulación que del particular han realizado los entes subcentrales desde 2013, siendo muestra de ello, entre otras, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo —contra la norma andaluza, que declara parcialmente su nulidad, especialmente en lo que atañe a la expropiación de viviendas vacías por parte de la comunidad autónoma—, 16/2018, de 22 de febrero —contra la norma navarra, que el ponente consideró el pronunciamiento de referencia en esta materia—, 32/2018, de 12 de abril —de nuevo sobre la normativa andaluza—, o la 43/2018, de 26 de abril —sobre la normativa canaria—. A ellas hay que sumar la reciente STC 8/2023, de 22 de febrero, ya analizada por el profesor Aguado en la primera sesión del curso y que, si bien termina por desestimar el recurso interpuesto contra una norma valenciana, es reveladora de la falta de cooperación y de la conflictividad entre centro y periferia en lo que atañe a la vivienda.

El ponente, igualmente, repasó el devenir de esta materia desde que el Estado transfirió los servicios que le dan soporte a las CC. AA. En esta línea, destacó el papel relevante que han jugado los planes de vivienda, articulados cada cuatro años por real decreto (el último aprobado, que desplegará sus efectos hasta 2025, es el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero) que determinan cada vez con un mayor nivel de precisión, con base en el art. 149.1.13.º CE, cómo deben destinarse los fondos que financian esta competencia «exclusiva» subcentral. El amparo en este título competencial responde a lo establecido por el TC en su STC 152/1988, de 20 de julio, a la que formula un voto particular el profesor Rubio, quien entendió que el art. 149.1.1.º CE recogía mejor la capacidad de intervención central en esta materia. De hecho, sobre el papel que están llamados a jugar estos dos títulos competenciales en el sistema se entabló un rico debate en el turno de preguntas entre los asistentes, destacando las intervenciones de los profesores Tudela, Arroyo y Caamaño, que mostraron su disconformidad a la revitalización que está experimentando el art. 149.1.1.º CE, atendiendo al impacto que ello puede tener en nuestra forma de Estado. De hecho, el recurso actual a este título competencial de naturaleza horizontal parece venir explicado, en opinión de los intervinientes, por la debilidad del sistema de relaciones intergubernamentales. Al

margen de ello, el ponente, Felipe Iglesias, concluyó su intervención realizando un análisis crítico de la antedicha Ley 12/2023, que da muestras, especialmente en su art. 16.1, de una técnica legislativa manifiestamente mejorable.

La tercera mesa del curso fue cerrada por la profesora Eva Sáenz Royo, a quien correspondió analizar las vicisitudes que experimentan las relaciones intergubernamentales en el ámbito de la sanidad. La ponente comenzó su intervención recordando que las relaciones de cooperación son consustanciales a la descentralización política y que las mismas se caracterizan por fundamentarse en la voluntariedad. Son un medio indudable para hacer más eficiente la gestión de las políticas públicas y para la resolución de conflictos entre los diferentes niveles de poder. Sin embargo, la profesora Sáenz no quiso dejar de subrayar que la importancia de estas relaciones descansa, *de facto*, en que las mismas sirven para vehicular el poder de gasto federal —que por naturaleza se ejerce sobre cuestiones que son de competencia exclusiva subcentral y que, precisamente por ello, su materialización parte necesariamente de la voluntariedad—. Y destacó la contradicción que comporta anudar el poder del gasto estatal al ejercicio de una competencia sustantiva por parte del centro, como pretendía la STC 13/1992, de 6 de febrero, pues en estos casos la voluntariedad desaparece al encontrarnos realmente ante el empleo de una competencia por parte de su titular.

El art. 149.1.16.º CE atribuye al Estado las «bases y coordinación general» de la sanidad. Bases y coordinación, como recordó el moderador, el profesor Montilla, son dos formas diferentes de alcanzar un mismo fin, si bien ambas tienen una lectura política diferenciada, pues en el marco de las bases no se ven implicados más actores y el Estado asume en exclusiva la responsabilidad en la toma de decisiones. Dejando a un lado las bases, la profesora Sáenz abordó el papel jugado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, órgano que venía desempeñando sus funciones, en el marco de la cooperación, como foro para canalizar la transferencia de recursos desde el centro a la periferia y que durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 transmutó su significado tradicional, deviniendo en un órgano nítidamente de coordinación —siendo admisible la vinculatoriedad de sus decisiones, aunque las mismas fuesen adoptadas por mayoría, y no por unanimidad—. La ponente también denunció cómo, en el marco de la crisis sanitaria antedicha, el CISNS no solo actuó como órgano de coordinación sino también, y de forma desafortunada desde la perspectiva de Sáenz Royo, como órgano de representación: acordando restricciones a la libre circulación, en octubre de 2020, sin que existiese, como era debido atendiendo a la jurisprudencia del TC, ley orgánica previa aprobada por las Cortes Generales como representantes del pueblo español.

El sábado 16 de septiembre por la mañana estaba programada una sola sesión en la que tomarían la palabra, sin embargo, seis ponentes en tres bloques de dos intervenciones. Una decisión de los organizadores que obligó al moderador, el profesor Tudela Aranda, a desempeñarse con esmero para tratar de comenzar la mesa conclusiva a la hora estipulada. Esta mesa tenía encomendado abordar tres cuestiones que continúan abiertas en el Estado de las autonomías: la autodeterminación y el referéndum, los procesos de reforma estatutaria y la cuestión lingüística.

En primer lugar, intervinieron los profesores Josep Maria Castellà y Enriqueta Expósito, quienes abordaron la problemática de la secesión, primero Castellà desde una perspectiva comparada y, posteriormente, Expósito en el marco nacional. Castellà comenzó recordando que ningún ordenamiento constitucional comparable reconoce el derecho a la secesión —Etiopía o Montenegro son el paradigma de su regulación—, si bien en determinados lugares ha sido necesario hacer frente a reclamaciones de esta naturaleza, siendo diferente la respuesta dada desde el Derecho en función de si tales demandas tuvieron lugar en un contexto de constitucionalismo rígido (Italia o Alemania) o más político (Canadá o Reino Unido). Las diferentes formas de afrontar el desafío, sin embargo, no responden tanto a si las mismas se producen en el marco continental o anglosajón, pues el Tribunal Supremo estadounidense en su paradigmática *Texas v. White* fue tajante a este respecto —incardinándose esta respuesta, sin dudas, en la dada por los modelos de constitucionalismo rígido—. En cualquier caso, incluso en aquellos esquemas de constitucionalismo más político, en los que se ha dado satisfacción a las demandas secesionistas mediante la convocatoria de un referéndum de —con los matices que se requieran— autodeterminación, los mismos han terminado fracasando en pos de la estabilidad política, económica y social.

Castellà, en su intervención, analizó en primer lugar dónde y cuándo se producían las demandas de secesión para abordar, posteriormente, qué sujeto decide sobre esta y cómo se afrontan, desde el punto de vista procedimental, las demandas de autodeterminación. En lo que respecta a la primera cuestión, el ponente señaló que este tipo de aspiraciones surgen en entidades territoriales con una fuerte identidad propia —que puede articularse, sin embargo, a través de distintas variables—. Y, además, en territorios en los que existe una conciencia arraigada de que la secesión es un instrumento reparador frente a un agravio previo —real o ficticio—. Desde el punto de vista procedimental, estas demandas suelen canalizarse en última instancia a través de una consulta de naturaleza referendaria, pero el ponente apuntó que la vía unilateral no es una opción en términos comparados —tampoco en el caso de Quebec, donde si bien el referéndum podría tener esta naturaleza, no deja de ser una pieza más en un engranaje en el que la decisión última

corresponde al centro—. Más allá de ello, y de su naturaleza *de facto* vinculante —aunque se consideren formalmente consultivos— Castellà destacó la heterogeneidad que caracteriza a estas consultas: pueden celebrarse antes de las negociaciones o como corolario tras las mismas para ratificarlas; cabe su articulación a través de una consulta binaria o múltiple; es posible hacer depender el triunfo del referéndum de una mayoría cualificada, tal y como ha avalado la Comisión de Venecia, o simple y cabe, por último, la regulación o no de un periodo de enfriamiento tras la consulta en caso de fracaso de la misma, por el cual no puede volverse a plantear la cuestión en un determinado tiempo —aunque en la práctica suele incumplirse el mismo alegando un cambio de las circunstancias políticas, tal y como ha ocurrido tras el fracaso del referéndum escocés—.

La profesora Expósito, como se ha adelantado, se centró en el caso español, donde las aspiraciones secesionistas constituyen el principal desafío al que se enfrenta el Estado para garantizar su propia supervivencia. La ponente comenzó evocando el art. 2 CE, que reconoce los principios de unidad —que comporta la indivisibilidad del Estado— y de autonomía —como derecho a decidir dentro del ámbito competencial, quedando al margen de este la autodeterminación—. Todo ello es consecuencia directa de que la soberanía, con base en el art. 1.2 CE, no se reconoce a una pluralidad de sujetos identificados en clave territorial, sino al pueblo español.

La CE no es, como apuntó Enriqueta Expósito, una constitución de carácter militante, y el pluralismo político, reconocido como valor superior del ordenamiento jurídico en el art. 1.1 CE, permite plantear cualquier reivindicación de carácter político, pero siempre ajustándose al marco procedimental establecido por la propia Constitución. En este sentido, la ponente evocó la paradigmática STC 42/2014, de 25 de marzo, y consideró que el reconocimiento del derecho de autodeterminación, en principio, era posible en el marco de una reforma constitucional, aunque —también señaló Expósito— el concepto de autodeterminación no encaja bien con la idea de perdurabilidad del pacto fundacional del Estado. En cualquier caso, la reforma constitucional como forma de vehicular normativamente el derecho de autodeterminación era ya un procedimiento apuntado por el *Libro blanco de la transición nacional de Cataluña* (2014), pero no fue explorada por razones de naturaleza política.

La ponente, por último, se detuvo a analizar los motivos que impedían la convocatoria de un referéndum de autodeterminación si no era reformada la Constitución. En esta línea, Expósito sostuvo que el mismo no era posible ni si este tenía naturaleza subcentral —pues el interés autonómico, que debe caracterizar a estas consultas, debe ir referido a su posición y funciones en el marco constitucional actual— ni si este se articulaba a través de la vía del art.

92 CE —pues por versar sobre una materia propia del art. 168 CE, la consulta desnaturalizaría el procedimiento de revisión constitucional—.

Tras los profesores Castellà y Expósito tomaron la palabra Xabier Arzoz Santisteban e Ignacio González García para trasladar a los asistentes los desafíos a los que se enfrentaron las iniciativas de reforma estatutaria, respectivamente, vasca y murciana. El profesor Arzoz, en lo que atañe a la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, apuntó, ante todo, que la misma continúa paralizada desde el año 2020, atendiendo a las discrepancias que existen sobre cuestiones nucleares tales como: la denominación de la comunidad autónoma (Euskadi, por un lado, y Comunidad Estatal Vasca, por el otro), cuestiones de carácter identitario (la definición como nación, o nacionalidad, y la inclusión de este concepto en el articulado o en el preámbulo, o la posibilidad de introducir una referencia a Euskal Herria) o cuestiones de carácter competencial (la distinción, por ejemplo, entre competencias ordinarias y forales, que no es aceptada por todos los grupos parlamentarios). En último lugar, aunque de especial relevancia jurídico-constitucional, existen también diferentes puntos de vista en lo que atañe al reconocimiento del derecho de autodeterminación —que por ahora aparece recogido en una disposición adicional, la segunda, de forma pactada con el Estado, pero cuya inclusión es rechazada de plano por un grupo, el del PSE, mientras que otro, Bildu, considera que debe pasar al articulado sin referencia alguna al ordenamiento jurídico español—.

Desde el punto de vista formal, esta iniciativa consta de 146 artículos —triplicando el Estatuto actual, pero teniendo una extensión sensiblemente inferior a los estatutos paradigmáticos de tercera generación, como el catalán o el andaluz—. Una sexta parte de estos artículos corresponden a la parte dogmática del Estatuto, recogiendo una declaración de derechos —que debe ser interpretada a la luz de la STC 24772007, de 12 de diciembre—. Desde el punto de vista de la parte orgánica, la propuesta de reforma hace referencia a las entidades locales o al sistema foral. También regula de forma detallada el marco competencial, sin introducir grandes novedades respecto a las materias, pero sí respecto a la forma: dos terceras partes de las competencias asumidas son consideradas «forales» —cuestión nada pacífica en cuanto a la nomenclatura, tal y como se apuntaba en el párrafo anterior— y otra parte es considerada como competencias singulares. Estas últimas se dan sobre aquellas materias en las que el Estado ostenta la competencia básica y cuya regulación exigiría, de salir adelante la reforma estatutaria, que, de forma bilateral en una comisión mixta, el centro y la comunidad autónoma vasca pactasen la extensión de las bases —Arzoz reconoció que, si bien esta consecuencia no está expresamente prevista en la propuesta de reforma, la misma se deduce de forma indubitada de la lectura del proyecto en su conjunto—. Igualmente, la propuesta de reforma regula la

participación de la comunidad autónoma en las instituciones europeas —de una forma, señaló el ponente, quizás no todo lo respetuosa que debería con las competencias estatales—. Sin embargo, parecen ser las discrepancias entre las formaciones políticas vascas, y especialmente dentro de estas —de forma muy significativa, el caso del PNV—, las que mantienen «durmiente» esta iniciativa, más que las sospechas de su posible inconstitucionalidad.

Ignacio González expuso los avatares sufridos por el último intento, fracasado, de reforma estatutaria en la Región de Murcia, comunidad autónoma que ha reformado puntualmente su Estatuto en 2013 para la introducción de la legislación de urgencia, y 2021 para suprimir los aforamientos, pero que no cuenta con un estatuto de tercera generación por no haber existido hasta la fecha una voluntad política real de impulsarlo. En 2019, cerca de finalizar la legislatura comenzada en 2015, se apostó, por vez primera, por una reforma integral de la norma institucional básica de la comunidad —que se tramita en el Parlamento autonómico por urgencia y lectura única, planteando dudas más que razonables que la naturaleza de la iniciativa aconsejase recurrir a esta especialidad del procedimiento legislativo o su simplicidad lo permitiese—.

Sin embargo, la tramitación de la reforma ha sido sometida indirectamente a control jurisdiccional por una razón diferente. Una vez remitida la iniciativa legislativa por la Asamblea al Congreso de los Diputados, la mayoría del Parlamento autonómico compartía la decisión de retirar la iniciativa por haber sido presentadas una serie de enmiendas en el Congreso, que tenían visos de ser finalmente aprobadas, y que podían desnaturalizar la propuesta de reforma. Sin embargo, en el Parlamento regional la decisión de retirada de la iniciativa no contaba con el respaldo exigido reglamentariamente para acordar la misma —que era de tres quintos, igual que la exigida para aprobar la iniciativa de reforma y remitir esta a las Cortes Generales (art. 55.2 EARM)—. Por este motivo fue acordada una reforma reglamentaria, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* el 1 de diciembre de 2021, que rebajaba el requisito de esta mayoría cualificada para acordar la retirada de iniciativa. Y fue contra esta reforma reglamentaria contra la que se interpuso recurso de inconstitucionalidad, por cincuenta Diputados del Grupo Confederal Unidas Podemos, del Grupo Plural y del Grupo Republicano —estando el recurso pendiente de resolución en el momento de cerrarse este trabajo—. La controversia que se plantea, en definitiva, es si la retirada de una iniciativa solo puede ser acordada por idéntica mayoría que la que acordó la presentación de la misma.

Desde el punto de vista de su contenido, el ponente subrayó que el proyecto albergaba algunos pasajes identitarios, como el reconocimiento de Cartagena como capital legislativa de la Región, o la posibilidad de dividir en provincias la Región, conforme a la Constitución. Incluía, igualmente, una parte dogmática en la que tenían especial peso los derechos de carácter social.

Además, introducía novedades en la parte orgánica, tales como regular la disolución automática del Parlamento en el caso de que no fuese posible la conformación de un Gobierno tras las elecciones, transcurridos dos meses desde la constitución de la Cámara y no desde la primera votación de investidura, tal y como recoge el art. 31 del actual Estatuto —y tal y como recoge, también, a nivel estatal, el art. 99 CE, con los problemas prácticos consabidos en un escenario de fragmentación y polarización parlamentaria—. Igualmente, preveía la posibilidad de someter a referéndum la reforma estatutaria y, muy llamativamente desde el punto de vista de la técnica legislativa, contemplaba una disposición transitoria que permitía someter a referéndum la propia reforma estatutaria que introducía esta posibilidad.

Dejando ello al margen, y viendo la iniciativa en su conjunto, Ignacio González señaló que la reforma no suponía un cambio sustancial para el autogobierno efectivo de la Región. Y teniendo ello en cuenta, así como las tensiones territoriales que padece España desde hace ya varios lustros, el ponente consideró preferible que la comunidad autónoma no insistiese de nuevo en la presentación de una iniciativa como la presentada en 2019. «En un momento en el que muchos tiran —concluyó González con agudeza— otros tienen que aflojar».

El último turno de intervenciones de esta mesa corrió a cargo de Mar Antonino y Francisco Caamaño, y versó sobre la cuestión lingüística. La profesora Antonino, quien tomó la palabra en primer lugar, abordó la materia —como ella adelantó— desde una perspectiva menos usual. Cuando analizamos la cuestión lingüística desde una óptica constitucional, señaló la ponente, se hace habitualmente desde el enfoque de la cooficialidad y del encaje que puede tener en su marco los modelos de normalización lingüística. Los derechos lingüísticos, en sentido estricto, ocupan una posición de carácter secundario, si bien la polarización política que se está experimentando en torno a esta materia ha provocado que la dimensión subjetiva de la lengua se esté incorporando al discurso y a la argumentación jurídico-constitucional. Antonino, en todo caso, distinguió entre aquellos derechos lingüísticos en sentido lato —aquellos que permiten a su titular el uso de una lengua, pero supeditado tal uso a un determinado contexto, como el ejercicio de otro derecho fundamental, v. gr., el art. 24 CE— y los derechos lingüísticos en sentido propio —como un derecho autónomo, un derecho de libertad, que tiene la particularidad de requerir de la asistencia de terceros, así como la dificultad de garantizar la eficacia de su ejercicio—.

Francisco Caamaño comenzó su intervención señalando que la Constitución fue publicada, con base en su disposición final, en castellano y, simultáneamente, en «las demás lenguas de España». Las reformas de 1992 y 2011 se publicaron, sin embargo, primero en castellano y después en el resto de lenguas,

si bien ello no debe ser óbice para afirmar —en opinión del ponente— que mientras el Estado habla castellano, la Constitución habla todas las lenguas de España. Caamaño, sin embargo, consideró que estas lenguas —con salvedad, evidentemente, del castellano— están en peligro de extinción debido, por un lado, a una jurisprudencia sobre las mismas que enfatiza la dimensión liberal de la lengua —como derecho— en detrimento de la republicana —como deber y bien colectivo—. Y, por otro lado, y fundamentalmente por factores metajurídicos, como la dimensión que han tomado las redes sociales e internet o el lenguaje empleado en el ámbito de la ciencia. Pese a que estas últimas cuestiones son de mayor envergadura y condicionan más nítidamente las vicisitudes sufridas por las lenguas distintas al castellano, el ponente centró su intervención en la primera de las dos causas que hacen peligrar la supervivencia de aquéllas.

Caamaño, en su argumentación, partió de que el régimen en vigor —en el que el castellano es oficial en todo el Estado y el resto de lenguas tan solo en las áreas geográficas donde están arraigadas— es preferible a uno caracterizado por un solo territorio común de lenguas. Una regulación de este tenor —a la que responde la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 21 de septiembre de 2023—, en opinión del ponente, sería un exceso innecesario. Dicho lo cual, el ponente denunció que la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo que el deber de conocer una lengua solo es predicable, con base en el art.3 CE, del castellano (STC 84/1986, de 26 de junio). Para Caamaño, sin embargo, el deber de conocimiento de una lengua es algo ínsito a su cooficialidad, pues la misma comporta la obligación que tiene el ciudadano de relacionarse en dicha lengua con los poderes públicos, al menos en un primer momento —por ser una carga razonable—. De hecho, recordó que el art. 3.1 CE bebe directamente del art. 4 de la Constitución de 1931, donde la única lengua oficial era el castellano, y ha contribuido a oscurecer la interpretación del art. 3.1 de la Constitución en vigor. El TC, por el contrario, venía entendiendo que la cooficialidad comportaba bilingüismo, al menos cuando el ciudadano se relaciona con el poder público.

Por ello, en último lugar, el ponente analizó críticamente la STC 85/2023, de 5 de julio, que resuelve una cuestión inconstitucionalidad elevada al TC por el TSJ del País Vasco, en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el partido político VOX. La STC 85/2023 estima la cuestión y declara la nulidad de una disposición de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, que contempla que las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, etc., de las entidades locales de Euskadi puedan ser publicadas en euskera «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera». Este último inciso es declarado inconstitucional por la mayoría del TC, a pesar de que la norma está

regulando una relación que no proyecta sus efectos extramuros de la propia institución local. En opinión del ponente —y del voto particular formulado a la sentencia por la magistrada Díez Bueso— la decisión del TC constituye un *overruling* encubierto de la propia sentencia de 1986 —en la que se inspiró el legislador vasco para tratar de asegurar la constitucionalidad de la ley de autonomía local de Euskadi en materia lingüística—.

Tras un sugerente turno de intervenciones por parte de los asistentes, en los que se discrepó y coincidió a partes iguales con los argumentos sostenidos por los ponentes, dio inicio la sesión conclusiva del curso, sobrepasado ya el mediodía y más cerca de la hora de comer. En dicha sesión tomaron la palabra el profesor Solozabal y la profesora Giménez para agradecer a todos los intervinientes, ponentes y comentaristas, su participación en una edición, una más, del consolidado curso de Miraflores. Especial recuerdo quiso tener el profesor Solozabal para los profesores De Carreras, Biglino y Balaguer, asiduos a esta convocatoria, que no pudieron acudir a la cita este año —con hondo pesar para el resto de asistentes—.

El profesor Aragón tomó la palabra, en último lugar, como otrora hacía el maestro Rubio hasta su adiós, hace ahora siete años. El magisterio recibido por el maestro y su agudeza para el análisis jurídico-constitucional son de recuerdo permanente en el marco de Miraflores. Aragón comenzó su intervención rememorando que, si bien el curso de Miraflores nace con el propósito de estudiar, de forma sosegada, el funcionamiento de nuestra forma de Estado, hoy lo que sufre una evidente crisis no es solo la estructura territorial, sino el Estado democrático en su conjunto. Los daños causados son graves, pero, en opinión de Aragón Reyes, no de imposible reparación.

Aragón recordó que la Constitución de 1978 se sostiene en una Constitución material, sustantiva —en el sentido de Cánovas—, que parte de un acuerdo entre el centro izquierda y el centro derecha para las grandes cuestiones de Estado. Por ello, consideró que determinadas reformas legales, de rango infraconstitucional, deben articularse, también, a través del consenso evidenciado en el momento constituyente. Y el desarrollo del Estado autonómico no debería escapar de esta lógica, tal y como ocurrió hasta la llegada del nuevo siglo. Mucho menos debería hacerlo, evidentemente, la reforma constitucional, que en opinión de Aragón no puede provocar la destrucción de la Constitución misma. Frente al concepto de *democracia militante*, el ponente ahondó en el de *democracia resistente*, como aquel sistema que se protege frente a quienes pretenden su propia destrucción. Y optimista, en cuanto a su convicción de que de la presente crisis el sistema saldrá fortalecido, finalizó convocando a todos los asistentes para la edición de 2024, en la que Miraflores volverá a ser un foro de referencia para la reflexión sobre la mejora de la estructura y funcionamiento de nuestro Estado de las autonomías.