

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

INFORME

**EL SISTEMA COMPETENCIAL ESPAÑOL A LA LUZ DE LA EFICIENCIA:  
INDEFINICIÓN, DUPLICIDADES, VULNERABILIDAD DE LAS COMPETENCIAS  
AUTONÓMICAS Y CONFLICTIVIDAD**por **Mercè Corretja Torrens**Jefa del Area de Investigación del Instituto de Estudios Autonómicos  
de la Generalitat de Catalunya

Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

**RESUMEN**

La crisis financiera y la crisis de la deuda soberana han tenido un gran impacto en el Estado autonómico y han polarizado las posiciones entre los partidarios de una mayor centralización y los que consideran agotado el modelo autonómico y defienden la necesidad de articular nuevas vías para alcanzar y garantizar el nivel de autogobierno. En este análisis se argumenta que a pesar de que la crisis ha tenido un impacto negativo en el debate sobre la viabilidad del Estado autonómico y en la percepción ciudadana sobre el nivel de gasto y de competencias de las Comunidades Autónomas este debate es anterior a la crisis económica. Además la crisis ha tenido un mayor impacto en estados de estructura unitaria o poco descentralizada, y menor en estados de estructura federal, por lo que no parece que exista una relación directa entre descentralización y crisis económica.

**ABSTRACT**

The financial and sovereign debt crisis had a major impact on the Spanish State of Autonomies and polarized between those who advocate for a greater centralization and those who demand new options for self-government. The analysis argues that although the crisis has had a negative impact on the State of Autonomies and the debate on the level of spending and responsibilities of the Autonomous Communities among citizens, this debate already begun before the crisis broke out. Moreover, the crisis has had a major impact in Unitarian states or with less decentralized structure. The crisis had less impact in states with a federal structure, so there appears not to be a direct relationship between decentralization and economic crisis.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS****INTRODUCCIÓN**

La crisis financiera y, más recientemente, la crisis de la deuda soberana, han tenido un gran impacto en el Estado autonómico y han polarizado las posiciones entre los partidarios de una mayor centralización y recuperación de competencias por el Estado central y los que consideran agotado el modelo autonómico y defienden la necesidad de articular nuevas vías para alcanzar y garantizar el nivel de autogobierno que demandan los ciudadanos de algunas Comunidades Autónomas como Cataluña.

A diferencia de otros estados, donde la descentralización y el federalismo se consideran valores positivos ligados a la calidad democrática, a la representación de la diversidad y al derecho de participación de los ciudadanos, curiosamente en España en alguna prensa y, sobretudo, en algún sector doctrinal, se manifiesta una tendencia contraria a la descentralización y a las Comunidades Autónomas, a las que se culpa en gran parte de la crisis actual. Estas tendencias tienen su reflejo en la opinión pública como lo demuestra el “Barómetro” del Centro de Investigaciones Sociológicas de julio de 2012, en el que se pone de relieve una disminución del apoyo de la ciudadanía al modelo de Estado autonómico en relación a encuestas anteriores<sup>1</sup> siguiendo la tendencia decreciente que ya se empezó a detectar después del período de reformas estatutarias de 2006-2008.<sup>2</sup> Sin duda, la actual crisis económica y financiera y la necesidad de limitar el déficit público han tenido un impacto negativo en el debate sobre la viabilidad del Estado autonómico y en la percepción ciudadana sobre el nivel de gasto y de competencias de las Comunidades Autónomas, aunque este debate es anterior a la crisis económica. Además, quisiera señalar que si nos fijamos en otros estados de nuestro alrededor, la crisis ha tenido un mayor impacto en estados de estructura unitaria, como Portugal, Grecia o Irlanda o poco descentralizada como Italia, y menor en estados de estructura federal como Alemania o Austria, por lo que no parece que exista una relación directa entre descentralización y crisis económica.

**ANÁLISIS**

En una situación de crisis económica tan importante es determinar cuáles son los servicios públicos que deben prestar los poderes públicos en su conjunto (ya que la provisión de servicios no puede ser ilimitada) como qué poder público es más adecuado para prestar cada uno de los servicios y en qué ámbito territorial, con qué capacidad de regulación y con qué medios, a los efectos de planificar y optimizar los recursos disponibles. Como demuestran algunas experiencias realizadas en el ámbito local en los países escandinavos,<sup>3</sup> en los que existe una amplia descentralización de funciones a favor de dicho ámbito, no siempre la fusión de entidades supone una reducción de costes y, además, la fusión y la supresión de servicios próximos al ciudadano tiene una incidencia directa en la calidad del servicio que éste recibe así como en las condiciones de competencia del mercado. Por ello hay que valorar también las fórmulas alternativas (la cooperación o la asociación de entidades mediante fórmulas flexibles) aunque dichas fórmulas, ciertamente, tengan contrapartidas negativas, ya que no favorecen

1. Según el “Barómetro” de julio de 2012 del Centro de Investigaciones Sociológicas casi un 39% de los ciudadanos preferirían una reducción de la autonomía ya sea porque prefieren que las Comunidades Autónomas tengan menos autonomía (17,1 %) o incluso porque prefieren un Estado sin autonomías (21,9%) frente a sólo un 21% que aboga bien por otorgar mayor autonomía a las Comunidades Autónomas (12,3%) o bien por reconocerles la posibilidad de convertirse en un estado independiente (8,9%) y un 30,8% es partidario del modelo actual.

2. Ver Grau, Mireia “Self-Government Reforms and Public Support for Spain’s Territorial Model: Changes and Stability (1992-2010)” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* núm. 13 (2011).

3. Ver Moisió, Antii “Asociaciones municipales: la experiència nórdica” en *Informe Instituto de Economía de Barcelona 2011*.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

la transparencia en la toma de decisiones. Además, para que la reducción de servicios implique realmente una reducción de costes y su impacto en la calidad sea mínimo uno de los problemas fundamentales a tener en cuenta es determinar la escala geográfica adecuada de prestación del servicio y esa varía según el servicio.<sup>4</sup> Con todo ello lo que quiero resaltar es que antes de juzgar la bondad o no de la descentralización política y de su eficacia, hay que realizar estudios en profundidad sobre el funcionamiento del sistema y que las propuestas alternativas, más que en criterios ideológicos o en prejuicios, deben estar fundadas en datos y en análisis objetivos y deben respetar, en todo caso, el sistema de autonomía política previsto por la Constitución de 1978.

Dicho lo anterior, me centraré en el análisis del sistema competencial español desde la perspectiva de la eficiencia.

De entrada, si nos fijamos en el papel de las Comunidades Autónomas en España desde su creación a partir de la Constitución de 1978, se observa que el actual Estado autonómico es el resultado de un proceso complejo a través del cual España se transformó, al mismo tiempo, de estado unitario en estado descentralizado y de estado dictatorial en estado social y democrático de derecho. Ambos procesos se han desarrollado en paralelo y con un marcado protagonismo de las Comunidades Autónomas en la creación y el desarrollo de los derechos y servicios públicos, que eran prácticamente inexistentes con anterioridad, por lo que su contribución a la creación del Estado del bienestar ha sido decisiva. Así lo demuestra el dato de que en la actualidad gestionan el 30% del gasto público, un 60% del cual lo constituyen las competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Desde esta perspectiva, pues, en España ha habido una amplia descentralización de los servicios públicos y ésta ha tenido un papel positivo en la construcción del Estado del bienestar.

Ahora bien, más allá de la mera gestión, ¿Cuál es la capacidad política real de las Comunidades Autónomas? Ésta es la pregunta que se hizo el Parlamento de Cataluña en el año 2003, al cabo de 25 años de aprobada la Constitución de 1978, y la respuesta fue la siguiente: las autonomías españolas tenían competencias sobre un amplio catálogo de materias pero con muy poca capacidad política y sus funciones se reducían la mayor parte de las veces a gestionar o administrar de acuerdo con principios y reglas establecidos en normas estatales. Además, el sistema de financiación autonómico de régimen común, en el cual se inscribe Cataluña, no garantiza la suficiencia de recursos necesaria para el adecuado ejercicio de las competencias encomendadas, ya que es un sistema que se fundamenta en la recepción de transferencias estatales y no genera corresponsabilidad fiscal, además de sancionar a las Comunidades con mayor capacidad fiscal con un alto porcentaje de solidaridad y la pérdida de posiciones en la ordenación final de las Comunidades Autónomas una vez efectuadas las transferencias de los fondos de solidaridad.<sup>5</sup> En consecuencia, el Parlamento de Cataluña decidió emprender una reforma de su estatuto de autonomía con el objetivo de mejorar el autogobierno y garantizar la capacidad política de decisión en especial sobre los ámbitos de competencia exclusiva.

Si se analiza la interpretación que ha realizado el legislador estatal de sus títulos competenciales básicos y transversales, se observa que ha regulado todo tipo de materias, incluso las calificadas de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas por sus estatutos como por ejemplo, la vivienda, el comercio y los horarios comerciales, la cultura y las actividades y productos culturales como el libro, las bibliotecas o el

4. Ver Bel, Germà "Servicios locales, escala y gobernanza" en *Informe Instituto de Economía de Barcelona 2011*.

5. Ver: VV.AA *Informe sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

## CRÉDITOS

cine, el turismo, o el deporte, sin tener ningún título competencial específico sobre estas materias, limitando cuando no impidiendo la capacidad legislativa de las autonomías en todos estos ámbitos. Por ello, uno de los principales objetivos de la reforma estatutaria catalana fue la recuperación del concepto de competencia exclusiva de la Generalitat y el uso de técnicas para garantizar el ámbito funcional y material de sus competencias.<sup>6</sup> Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 ha desactivado los mecanismos y las técnicas previstos en el Estatuto y, por el contrario, ha avalado la vulnerabilidad y la falta de integridad de las competencias autonómicas, renunciando al establecimiento de reglas jurídicas claras y precisas para la distribución de competencias.<sup>7</sup>

Así pues, sólo nos queda constatar que el sistema competencial español por su propia naturaleza, tal como está diseñado por la Constitución y según la interpretación del mismo ha realizado el Tribunal Constitucional, constituye una fuente innata de duplicidades. Las causas hay que buscarlas, por un lado, en la propia Constitución, que no define ni el ámbito material ni el funcional de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149 CE ni tampoco las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas se remite a los estatutos de autonomía, que son normas estatales (leyes orgánicas, no lo olvidemos) pero infraconstitucionales. Al principio, y en virtud del principio dispositivo, esto permitió la coexistencia de Comunidades Autónomas con dos niveles de competencias (y con diferencias importantes entre cada una de ellas en la forma de asunción de las competencias) aunque este modelo, inicialmente asimétrico, posteriormente se fue homogeneizando a través de los pactos políticos de 1981 y 1992<sup>8</sup> y del uso del mecanismo previsto por el artículo 150.2 CE para la asunción extraestatutaria de competencias en el caso de las Islas Canarias y de la Comunidad Valenciana. En la actualidad, y después del período de reformas estatutarias de 2006-2008, en el que de 17 estatutos de autonomía de Comunidades Autónomas se han reformado 8 y otros 3 proyectos de reforma han sido rechazados o retirados,<sup>9</sup> las materias competenciales de las Comunidades Autónomas son muy similares<sup>10</sup> y también su contenido funcional después de las STC 31/2010 y 30/2011, por lo que las diferencias entre ellas se reducen al sistema de financiación (régimen común y concierto en las dos que lo tienen reconocido) y régimen jurídico-lingüístico (ya que seis Comunidades Autónomas tienen dos o tres lenguas oficiales de acuerdo con sus estatutos de autonomía).

A este proceso de homogeneización de las competencias autonómicas ha contribuido también la interpretación extensiva de sus títulos competenciales transversales y básicos por el legislador estatal, regulando de forma además detallada y precisa muchos ámbitos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Frente a

6. Ver: Viver Pi-Sunyer, Carles "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres estatuts reformats" en VV.AA. *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.

7. Ver: Viver Pi-Sunyer, Carles "El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només...i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011).

8. Dichos pactos han sido calificados incluso como de "mutación constitucional" por García Ruiz, José Luis en "Trayectoria y perspectiva del Estado autonómico", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31 (2012).

9. Se han reformado los estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Aragón, Andalucía, Castilla-León, Islas Baleares, Extremadura y Navarra; se retiraron los proyectos de Castilla-La Mancha y Canarias y se rechazó la tramitación del proyecto presentado por el País Vasco.

10. Las excepciones materiales han quedado reducidas a tres materias: tráfico (competencia transferida a través del artículo 150.2 CE a las CCAA de País Vasco y Cataluña), derecho civil propio o foral (en las CCAA que lo tienen) y sistema penitenciario (en el caso de Cataluña).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

esta situación, las Comunidades Autónomas podían optar por renunciar al ejercicio de sus competencias o bien por ejercerlas ya fuera duplicando la legislación estatal, básica en muchos supuestos, o bien completando los espacios que ésta les dejaba, de forma subordinada a las competencias estatales.

Las duplicidades, además, han comportado un alto nivel de impugnación de las normas estatales ante el Tribunal Constitucional y viceversa, la impugnación de normas autonómicas por el Estado, lo que constituye otra de las características del sistema competencial español: su alta conflictividad y el gran protagonismo que ha tenido y tiene el Tribunal Constitucional en la delimitación del contenido de las competencias.

Sin embargo, y a pesar de los intentos del Tribunal por limitar los títulos transversales y básicos del Estado, lo cierto es que también ha acabado por admitir muchas excepciones. Después de la STC 31/2010, dictada en relación al recurso interpuesto por el Partido Popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, el Tribunal ha subrayado la amplitud de los títulos competenciales estatales y ha reconocido que el legislador estatal puede intervenir en cualquier ámbito material incluso en aquellos que los estatutos de autonomía reservan con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, lo que conduce a la práctica desaparición de esta categoría competencial.

Como conclusión se puede afirmar, por lo tanto, que el sistema competencial español se caracteriza por sus duplicidades, causadas por la indefinición constitucional de las competencias y por el uso extensivo de sus títulos transversales y básicos que realiza el legislador estatal, por la inexistencia de competencias exclusivas autonómicas (lo que distingue claramente al Estado autonómico de los modelos de estado federal, en los que cada instancia de poder político tiene atribuido un núcleo de competencias intangibles garantizadas) y por su alta conflictividad como consecuencia de la inestabilidad material y funcional de las competencias.

Si analizamos las duplicidades competenciales, tanto desde el punto de vista normativo como ejecutivo, encontramos numerosos ámbitos materiales regulados tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas y, a veces, mediante normas del mismo rango; es decir, se produce tanto la duplicidad material como funcional. A menudo, además, las normas estatales, a pesar de estar enmarcadas en competencias básicas, tienen rango reglamentario y son normas de detalle que no dejan prácticamente margen alguno a las normas autonómicas, incluso en ámbitos de competencia exclusiva de las CCAA como algunos de los que ya he citado: vivienda, comercio o seguridad industrial, por citar sólo algunos ejemplos.<sup>11</sup>

Lo mismo ocurre en las competencias ejecutivas autonómicas, en cuyo ámbito encontramos a menudo intervenciones estatales también al amparo de competencias básicas o de coordinación, que se superponen a las competencias autonómicas. Esto ocurre especialmente en materia de medio ambiente, en la que el Estado duplica las competencias de inspección, registro o certificación autonómicas al amparo de su competencia básica. Pero no sólo encontramos intervenciones competenciales, también encontramos

11. Por ejemplo, los planes de vivienda aprobados por el Ejecutivo central en base al artículo 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la economía, el último, el Real Decreto 2066/2008) y los planes de vivienda aprobados por las CCAA, entre ellos, el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012 aprobado por el Decreto de la Generalitat de Catalunya 13/2010; los horarios Comerciales, regulados tanto por el Estado, también en base al título 149.1.13 CE, a través del Real Decreto Ley 20/2012, y por las CCAA, en el caso de Cataluña mediante la Ley 8/2004 (en estos momentos, se está tramitando un decreto-ley de modificación). En materia de Seguridad industrial, el Estado no tiene ninguna competencia pero a través del artículo 149.1.13 CE aprobó la Ley 12/1992, de Industria, con sus correspondientes reglamentos, mientras que la Generalitat ha aprobado la Ley 12/2008, de Seguridad industrial, con fundamento en su competencia exclusiva.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

una amplia actividad estatal de fomento en ámbitos de competencia autonómica, a través de la que el Estado subvenciona a particulares y empresas con importes superiores a los que las Comunidades Autónomas, que son las competentes, destinan en sus presupuestos a tales sectores materiales, o bien órganos e instituciones estatales en ámbitos en los que el Estado no tiene competencias como la evaluación educativa, la juventud o el turismo, cuyos servicios han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, duplicando los órganos e instituciones de éstas.<sup>12</sup>

Quisiera hacer especial hincapié en los procedimientos de traspasos de servicios como otra importante fuente de duplicidades. Los procesos de traspaso de servicios, diseñados como mecanismos bilaterales basados en la negociación política, han tenido, desde el principio y también por diseño, dos importantes problemas: la falta de un plazo máximo fijado en la Constitución o en los estatutos de autonomía y la falta de un mecanismo judicial de revisión o bien para obligar al cumplimiento del traspaso. Esto ha otorgado una posición de preeminencia al Estado en las negociaciones, ya que toda la información la tenía el Estado central, mientras que las Comunidades Autónomas sólo podían aceptar o no aceptar el traspaso pero prácticamente no podían intervenir en su configuración (número de funcionarios, inventario de los bienes patrimoniales, valoraciones económicas, calendario de ejecución, facultades y competencias que se reserva el estado, etc.). En consecuencia, el Estado central ha usado una gran arbitrariedad a lo largo de estos complejos e importantes procesos, tanto para fijar el calendario como el contenido de tales traspasos y los resultados así lo demuestran. Algunas Comunidades Autónomas como Cataluña o el País Vasco muy pronto asumieron un gran número de competencias y con un elevado coste económico como sanidad o educación –en los años 80-, sin recibir las transferencias económicas necesarias para hacer frente a tales servicios, mientras que la mayoría no asumieron éstas mismas competencias hasta 20 años después, ya en el año 2000, y previa reforma del sistema de financiación para garantizarse las aportaciones estatales. Aún hoy, en 2012, quedan bienes y servicios pendientes de traspaso de competencias asumidas por la Generalitat de Catalunya en virtud del Estatuto de Autonomía de 1979, como por ejemplo los edificios de algunos hospitales públicos, cuyos servicios fueron traspasados, archivos y edificios del patrimonio histórico-cultural o los bienes, el personal y los recursos de empresas públicas estatales que ejercían funciones en ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat como los Paradores de Turismo.

Además, las desigualdades temporales y la debilidad de la posición autonómica han favorecido que el Estado haya mantenido prácticamente intactas sus estructuras centrales y que haya modificado poco sus estructuras periféricas en el territorio de las Comunidades Autónomas, manteniendo aún en la actualidad servicios, bienes y funcionarios que deberían haber sido traspasados hace ya tiempo, lo que al final también genera duplicidades. En este sentido, resulta significativo que a pesar de ser competencias totalmente transferidas aún hoy existan ministerios con competencias en materia de vivienda, sanidad, educación o comercio. Habría que realizar una reforma en profundidad de los servicios centrales del Estado y reajustar sus estructuras a las competencias que le corresponden. En relación a los servicios periféricos del Estado en

12. Así ocurre con las subvenciones en materia de turismo y con las estructuras orgánicas que el Estado mantiene en esta materia, como el Instituto de Turismo de España, la empresa pública estatal "Paradores de Turismo" o la "Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas". En materia de educación, la evaluación educativa es una competencia transferida a las CCAA, sin embargo, el Estado mantiene un Instituto de Evaluación y una Dirección General de Evaluación Educativa. En materia de juventud, el Estado mantiene un Instituto de la Juventud y un Consejo de la Juventud sin tener ninguna competencia en la materia. Para más ejemplos ver el "Informe sobre las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Catalunya: problemas competenciales y de eficiencia", octubre 2012, versión electrónica en castellano en: [www.genocat.cat/iea](http://www.genocat.cat/iea).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

las Comunidades autónomas, aunque los traspasos aquí sí que han tenido un cierto impacto y se ha reducido una parte de estas estructuras estatales, no debe olvidarse que aún se mantienen numerosos servicios, ya que el Estado se ha reservado numerosas funciones y competencias en los reales decretos correspondientes. Estas estructuras se podrían simplificar claramente mediante el uso de figuras como la delegación de competencias a favor de la CA o la llamada administración única, propuesta que se realizó en los años 80 pero que no llegó a materializarse.

Por lo demás, y de forma paradójica, el largo y complejo proceso de traspasos ha generado, a su vez, la atribución al Estado de nuevas funciones de coordinación o de supervisión de los organismos traspasados, de colaboración con las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias traspasadas o de creación de nuevos órganos de inspección o de alta inspección, lo que también ha sido una fuente importante de duplicidades. A ello se añade, como ya he expuesto, el hecho de que el Estado no ha renunciado a ejercer competencias ya traspasadas o bien a condicionar el ejercicio de las competencias traspasadas a las Comunidades Autónomas a través de varias técnicas, de las que sobresale por su cantidad la actividad subvencional del Estado. En muchas materias en las que el Estado ya no dispone de competencias como servicios sociales, turismo, juventud o vivienda, debido a que dispone de mayores recursos que las CCAA, el Estado diseña planes o programas de subvenciones con importes muy elevados, que gestiona directamente a través de organismos estatales centrales, en los que las CCAA no tienen ninguna representación ni participación a pesar de ser las titulares de las competencias.<sup>13</sup> Muchas de las convocatorias estatales han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional, quien, a pesar de dar la razón competencial a las Comunidades, no ha anulado los efectos económicos de las subvenciones para no causar un perjuicio a los ciudadanos. Resulta emblemática las STC 13/1992 sobre estos casos. Ello ha motivado que el Estado haya hecho caso omiso a tales sentencias y haya reiterado, año tras año, este tipo de subvenciones, a sabiendas de que serán anuladas posteriormente.

Hay que subrayar que muchas de estas subvenciones no tienen un carácter coyuntural y aleatorio sino que se repiten año tras año poniendo de relieve los déficits del sistema de financiación. Así, la falta de recursos suficientes para desarrollar las competencias autonómicas se sule a menudo con subvenciones estatales condicionadas lo que pone de relieve una inadecuada financiación de los correspondientes servicios autonómicos y la dependencia de la financiación estatal y, en definitiva, la escasa autonomía financiera de las CCAA.<sup>14</sup>

Enlazando con el tema de la crisis económica al que me he referido al principio, otro ámbito material que sirve de ejemplo a las anteriores afirmaciones y en el que se pone especialmente de relieve la escasa capacidad política de las Comunidades Autónomas y el papel predominante que ejerce el Estado central es el de la economía y en especial en relación a las políticas anticrisis. Desde que empezó la crisis, todo el protagonismo ha recaído en el Gobierno central quién ha impuesto sus políticas, primero mediante medidas de estímulo en el período 2008-2009 y a partir de 2010 mediante políticas de austeridad. En el primer período, podemos citar varias medidas como las bonificaciones fiscales, las subvenciones a familias, las líneas de crédito para empresas, las deducciones en la cuota del IRPF o el llamado Plan E de inversiones y ayudas a los municipios (cuya segunda convocatoria ha sido declarada inconstitucional por STC 150/2012). Entre las

13. Por ejemplo, el INJUVE, el Instituto de la Mujer o Turespaña.

14. Ver Torres, Aida *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011. Versión electrónica en castellano en: [www.gencat.cat/iea](http://www.gencat.cat/iea).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

medidas de austeridad, adoptadas a partir de finales de 2010, podemos citar las reformas estructurales del mercado laboral, las reformas del sector financiero o las subidas de los impuestos directos e indirectos. En algunos casos, incluso ha aprobado medidas que inciden en competencias autonómicas como las reducciones salariales a todos los funcionarios públicos y la modificación de sus condiciones de trabajo de forma uniforme o la imposición de restricciones y reducciones en las prestaciones de los servicios sanitarios y educativos. Hay que destacar que varios de los reales decretos-ley estatales que han adoptado estas medidas están siendo objeto de negociación bilateral en el seno de las Comisiones bilaterales de cooperación, como paso previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.<sup>15</sup>

Las CCAA se han limitado bien a establecer medidas complementarias de las estatales en el primer período o bien a establecer medidas de austeridad dentro del ámbito de sus competencias, básicamente, referidas a educación y sanidad así como a su organización administrativa y sus funcionarios públicos.

En consecuencia, la responsabilidad política del modelo recae en el Gobierno central, quién tiene una posición preeminente desde la perspectiva competencial. Por ello, en ningún caso se puede afirmar que la descentralización competencial haya mermado su capacidad política ni que la actual crisis económica y financiera traiga causa del Estado autonómico.

Por otro lado, también hay que señalar que, contra lo que se suele afirmar, las Comunidades Autónomas que, progresivamente han ido asumiendo mayores responsabilidades en el ámbito de los ingresos públicos, no han ejercido sus competencias para reducir o eliminar impuestos; esto sólo ha ocurrido en relación con el impuesto de sucesiones. En muchos otros casos, por el contrario, han aprovechado sus competencias normativas tributarias para incrementar los tipos impositivos (IRPF) o para crear nuevas tasas e impuestos, especialmente a partir del momento en que la crisis económica se hizo más patente (2008-2009). Es el caso de Cataluña con la tasa por receta o con el impuesto sobre los carburantes (llamado popularmente “céntimo sanitario”), impuesto que en la actualidad ya aplican 13 Comunidades más.

Visto lo expuesto y volviendo a la cuestión de las duplicidades derivadas del sistema competencial, ¿existe solución? Se pueden apuntar dos vías: o bien se reforma la Constitución para delimitar con precisión las competencias autonómicas en el texto constitucional y garantizar su contenido, o bien el legislador estatal se impone el principio de autocontención en sus normas y evita incidir y regular ámbitos de competencia autonómica. Lo primero tiene un riesgo evidente: hay que tener en cuenta las mayorías políticas que existan en cada momento y evaluar la oportunidad política de iniciar una reforma constitucional; lo segundo tiene aún más riesgo, ya que depende unilateralmente de la voluntad del legislador y no existe ningún mecanismo jurídico que garantice su cumplimiento ni su permanencia en el tiempo.

Otra alternativa a tener en cuenta sería acudir a la aplicación de mecanismos de colaboración y cooperación. Pero este parece ser otro de los grandes déficits del Estado autonómico y con pocas posibilidades de mejora.

La colaboración vertical (Estado-CCAA) cuenta con algunos mecanismos, por ejemplo, las conferencias sectoriales, donde los representantes del Estado ejercen un papel

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

predominante, ya que convocan y fijan el orden del día. Existen más de 30 conferencias pero con un funcionamiento muy irregular, algunas sólo se han reunido una o dos veces en 20 años y otras se reúnen periódicamente. Depende de la voluntad del ministro de turno.

La colaboración horizontal, que podría ser un buen instrumento para mejorar la eficiencia de las competencias autonómicas y evitar disfunciones entre las normativas de las distintas CCAA, no ha empezado a funcionar hasta el año 2008. Entre 2008 y 2010 se celebraron varias reuniones y se organizó un foro de debate entre CCAA, en el que se firmaron varios convenios de colaboración, y que culminó con la constitución de una Conferencia de Gobiernos de las CCAA. Sin embargo, a partir de las últimas elecciones autonómicas de mayo de 2011 este foro ha quedado inactivo.

**CONCLUSIONES**

Este análisis no resulta muy positiva para el sistema competencial español. A lo largo de esta exposición he intentado también apuntar algunas opciones de mejora pero soy consciente de que se trata de opciones teóricas y poco probables de ser llevadas a la práctica.

Por otro lado, si analizamos lo que está ocurriendo este año 2012 en la normativa y en la legislación estatal, la tendencia que se observa es hacia una mayor centralización competencial y no lo contrario. Cada vez el Estado utiliza más las vías normativas excepcionales como el Real Decreto-Ley y lo hace basándose cada vez más en títulos competenciales transversales o básicos como el artículo 149.1.1 CE o el artículo 149.1.13 CE como único fundamento de su actuación; se ha reformado el artículo 135 CE con el objetivo de limitar aún más la capacidad política de las Comunidades Autónomas y se ha culminado esta modificación con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que refuerza los poderes de control del Estado sobre los presupuestos autonómicos, en la línea de lo apuntado por la STC 134/2011 y siguientes relativas a las anteriores Leyes de 2001 sobre estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001); y se cuestiona la gestión competencial de la educación y de la sanidad por parte de las Comunidades Autónomas, mediante Reales Decretos-Ley que limitan sus competencias para determinar los contenidos en la educación y las prestaciones en el ámbito sanitario. Frente a estos planteamientos, y visto el agotamiento del Estado autonómico como marco para dar respuesta a la demanda de mayor autogobierno, y como ya he señalado al principio, en Cataluña hay una corriente ciudadana claramente favorable a la secesión como única salida al fracaso del modelo de estado actual que ya se ha empezado a manifestar en las urnas.

En las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña de noviembre de 2012 esta tendencia ha cristalizado en una drástica reducción del apoyo al Estado autonómico y un auge importante de las posiciones secesionistas por parte de los ciudadanos de Cataluña. Así, los partidos políticos que se presentaron a dichas elecciones con la propuesta de convocar una consulta popular en su programa electoral para decidir la independencia o no del Reino de España obtuvieron una mayoría absoluta de 87 diputados sobre 135 y 2.093.709 votos (sumando los votos obtenidos por *Convergència i Unió*, *Esquerra Republicana*, *Iniciativa per Catalunya-Esquerra Alternativa*, *Candidatura d'Unitat Popular i Solidaritat per la Independència*), mientras que los partidos partidarios de la situación actual sólo obtuvieron 28 diputados y 760.674 votos (sumando los votos obtenidos por el *Partido Popular*, *Ciudadanos y UpD*); un partido que incluía la reforma constitucional en clave federal (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) sólo obtuvo 20 diputados y 523.333 votos y el resto de formaciones, que no incluían ninguna previsión al respecto en sus programas, no obtuvieron representación y sumaron 147.995 votos.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

En conclusión, pues, y como ya he señalado al principio, existe una clara radicalización de las posiciones que dificulta, por lo menos *a priori*, la búsqueda de soluciones jurídicas a los problemas que tiene planteados el sistema competencial vigente. Quizás si se hubieran aplicado las soluciones que aportaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y se hubieran interpretado correctamente, se habrían podido corregir a tiempo algunas de las deficiencias que he apuntado y se habría evitado el fracaso del sistema.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Bel, Germà “Servicios locales, escala y gobernanza” en *Informe Instituto de Economía de Barcelona 2011*.
- Grau, Mireia “Self-Government Reforms and Public Support for Spain’s Territorial Model: Changes and Stability (1992-2010)” en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* núm. 13 (2011).
- Moiso, Antii “Asociaciones municipales: la experiència nórdica” en *Informe Instituto de Economía de Barcelona 2011*.
- Torres, Aida *La proyección de la potestat subvencional sobre la distribución competencial*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2011. Versión electrónica en castellano en: [www.gencat.cat/iea](http://www.gencat.cat/iea).
- Viver Pi-Sunyer, Carles “Les competències de la Generalitat a l’Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d’interpretació i comparació amb altres estatuts reformats” en VV.AA. *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.
- Viver Pi-Sunyer, Carles “El Tribunal Constitucional, ¿siempre, només...i indiscutible”? La funció constitucional dels estatuts en l’àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 12 (2011).
- VV.AA *Informe sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2003.
- VV.AA. *Informe sobre las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Catalunya: problemas competenciales y de eficiencia*, octubre 2012 (versión en catalán en prensa). Versión electrónica en castellano en: [www.gencat.cat/iea](http://www.gencat.cat/iea). ■