

EL ESTADO AUTONÓMICO Y LA COOPERACIÓN: NOTAS SOBRE EL CURSO DE MIRAFLORES DE 2025

The State of Autonomies and Cooperation: Notes on the 2025 Miraflores Course

DANIEL JOVE VILLARES¹

Universidad de Oviedo

jovedaniel@uniovi.es

Cómo citar/Citation

Jove Villares, Daniel (2026).

El Estado autonómico y la cooperación: Notas sobre el curso de Miraflores de 2025

Revista de Estudios Políticos, 211, 277-296.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.211.10>

Llega septiembre y, con él, el tradicional curso de Miraflores, en el que durante dos días se estudia, reflexiona y debate sobre el Estado autonómico, sus problemas, sus fortalezas y sus ámbitos de mejora. Que el curso se haya convertido en una constante, en una certeza equiparable a la caída de las hojas con la llegada del otoño, no es fruto de la casualidad, sino del arduo trabajo desarrollado en los meses previos por la profesora Giménez Sánchez y el profesor Solozabal Echavarría, como directores del curso, y el profesor Carranza, como secretario. Sin ese esfuerzo, el comienzo del año académico no tendría en La Cristalera su punto de partida.

El hilo invisible que trenzó la mayoría de las mesas de esta edición fue la cooperación, tan necesaria para el adecuado funcionamiento de un Estado descentralizado y complejo como el español. Con una puntualidad digna de otras latitudes, la profesora Giménez Sánchez y el profesor Solozabal Echavarría ofrecieron una breve presentación de un curso organizado en torno a cuatro mesas temáticas, dos celebradas en la mañana del 5 de septiembre, una tercera en la tarde del mismo día y la última en la mañana del sábado día 6. Además, pusieron en valor la relevancia de mantener un foro de debate, estudio y análisis del Estado autonómico y agradecieron el apoyo de las

¹ Quiero agradecer a todas las personas ponentes del curso por facilitarme el acceso a sus materiales de referencia, lo que unido a las notas tomadas en sus intervenciones ha permitido la redacción de esta crónica.

diferentes instituciones colaboradoras que lo hacen posible, singularmente la Fundación Manuel Giménez Abad, el grupo de investigación reconocido en Derecho Constitucional y, por supuesto, la Universidad Autónoma de Madrid.

La mesa inaugural, en lo que se está convirtiendo en un clásico, estuvo dedicada a repasar la «jurisprudencia constitucional en materia autonómica». En esta ocasión, contó con la intervención como ponentes del letrado del Tribunal Constitucional, Luis Pomed Sánchez, y del profesor Solozabal Echarvarria, siendo moderador de la misma el profesor Caamaño Domínguez, quien, después de poner en valor la importancia de mantenerse atentos a lo que el TC pueda determinar respecto del modelo autonómico, dio paso al primero de los ponentes. Luis Pomed Sánchez, del cuerpo de letrados del Tribunal Constitucional, fue el encargado de ofrecer una crónica de la jurisprudencia constitucional pronunciada en el período que abarca desde septiembre de 2024 hasta agosto de 2025. Comenzó con la presentación de los datos sobre conflictividad territorial suscitada o resuelta en el año objeto de consideración.

En cuanto a las controversias de carácter territorial formalizadas en los doce meses comprendidos en el lapso temporal analizado, puso de manifiesto cómo, si bien en los cuatro últimos meses de 2024 las comunidades autónomas promovieron quince recursos de inconstitucionalidad frente a leyes aprobadas por las Cortes Generales, todos ellos tuvieron por objeto una misma norma, la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En todos estos casos la pretensión de depuración objetiva del ordenamiento se antepone a la reivindicación de competencias propias. En ese mismo período, una fracción parlamentaria —cincuenta diputados— interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto de la Ley de las Cortes Valencianas 1/2024, por la que se regula la libertad educativa. En los ocho primeros meses el presidente del Gobierno interpuso siete recursos de inconstitucionalidad respecto de normas autonómicas con rango de ley y los órganos autonómicos legitimados para ello promovieron otros tantos recursos de inconstitucionalidad respecto de cinco reales decretos leyes y la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de contenido tributario. Por lo que hace a las resoluciones pronunciadas, el Tribunal Constitucional dictó veinte sentencias en recursos de inconstitucionalidad y cuatro en cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial, dos en conflictos positivos de competencia e, igualmente, otras dos en impugnaciones de disposiciones autonómicas.

A la luz de los datos, el ponente manifestó que la reducción de la conflictividad competencial puede deberse a tres órdenes de razones que han confluído en el año reseñado: por un lado, la escasa producción legislativa de los diferentes Parlamentos, destacadamente, de las Cortes Generales; por otro, la proliferación de normas sin un encuadre competencial claro o aparentemente ajenas a los títulos competenciales que ostentan las distintas instancias

territoriales; finalmente, apuntó que también pudo haber contribuido a esta suerte de «huida de las competencias» la propia jurisprudencia constitucional, que en ocasiones elude el encuadramiento competencial de las disposiciones normativas controvertidas.

Con respecto a las cuestiones procesales, el profesor Pomed llamó la atención sobre dos hechos. En primer lugar, la tendencia al dictado de sentencias cuya parte dispositiva se limita a la constatación de la pérdida de objeto del proceso (v. gr., SSTC 127/2024 y 130/2024, de 22 de octubre). En segundo lugar, lo acaecido en el Recurso de Inconstitucionalidad 3951-2024, en el que se tramita un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la Ley de las Cortes de Aragón 1/2024, de reforma de la ley de memoria democrática. En el recurso, la parte actora invocó el art. 161.2 CE, lo que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 LOTC, conllevó la suspensión de la vigencia de ley durante el plazo máximo de cinco meses, tras los cuales el veto ha de ceder paso a la medida de cautelar de mantenimiento —levantamiento, en su caso— de la suspensión. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido —más de un año desde la interposición del recurso (29 de mayo de 2024)—, sigue sin dictarse el correspondiente auto.

Entrando en el fondo de las sentencias dictadas durante el año examinado, el ponente procedió a su clasificación en cinco grupos. El primero de ellos estaría integrado por las sentencias que, oponiendo al Estado con alguna comunidad autónoma, no dan lugar a una resolución de contenido competencial, bien porque el problema suscitado es de carácter sustantivo (STC 112/2024, de 10 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad de una norma de las Islas Baleares sobre alquiler de vehículos con conductor —VTC— por vulneración del principio de libertad de empresa), bien porque ese problema no llega a enjuiciarse al estimarse la pretensión en términos de fuentes del Derecho (STC 113/2024, de 10 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad de un decreto ley de Aragón en materia de energía por falta de justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante).

El segundo lo formarían las sentencias que resuelven impugnaciones de normas autonómicas de gestión de la pandemia por la COVID-19. Todas ellas (SSTC 141/2024, de 19 de noviembre; 95/2025, de 9 de abril, y 133/2025, de 10 de junio) reiteran, en lo pertinente, la doctrina de la STC 136/2024, de 5 de noviembre (ley de salud de Galicia). Curiosamente, en esta última se desliza la afirmación de que se ha producido un cambio de doctrina constitucional en relación con la utilización del derecho de emergencia; dicho cambio se habría materializado en dos series jurisprudenciales: la relativa a la administración no voluntaria de vacunas y la atinente al ejercicio del derecho de manifestación el 8 de marzo de 2021. Para Pomed resulta cuando menos

discutible que pueda sostenerse ese cambio de doctrina en unas resoluciones que versan sobre ponderación entre derechos y no sobre la suficiencia de la declaración del estado de alarma para la suspensión de la efectividad de la libertad ambulatoria.

Un tercer grupo vendría integrado por las sentencias que aplican la doctrina de la STC 79/2024, de 21 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda. En esta sentencia se incardinan diversos preceptos de la ley estatal en la competencia sobre condiciones básicas de igualdad, subsunción que luego se acompaña de una consideración de esas condiciones básicas como unas peculiares bases disponibles por el propio legislador autonómico (SSTC 120/2024, de 8 de octubre, y 25/2025 y 26/2025, de 29 de enero).

Los grupos cuarto y quinto serían, en rigor, conjuntos de un solo elemento: las SSTC 64/2025, de 13 de marzo (regulación de alquiler de viviendas para uso turístico en Cataluña), y 142/2024, de 20 de noviembre (atribución de personalidad jurídica al Mar Menor). La primera de estas sentencias subraya la consideración principialista de la autonomía local como mandato de optimización, lo que, potencialmente, puede permitir una mayor interiorización autonómica. En la segunda aprecia el ponente una desatención a la doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de protección de espacios naturales; una competencia cuya aplicación al caso hubiera llevado, inexorablemente, a la declaración de inconstitucionalidad de una ley estatal dictada sin título suficiente y cuyo carácter básico —por territorios— le resulta, cuando menos, harto discutible².

La segunda de las intervenciones corrió a cargo del profesor Solozabal Echavarría, y estuvo centrada en analizar el uso de las lenguas cooficiales de las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del TC. Comenzó el ponente exponiendo el modo en que entiende la Constitución lingüística, como un conjunto categorial propio que va más allá de lo previsto en el art. 3 CE. Ese precepto constituiría la base de un marco mucho más complejo, en el que convergen variables como el derecho a usar el castellano, la reserva estatutaria que difiere al estatuyente autonómico decisiones esenciales sobre la lengua, con la consecuente intervención legislativa autonómica, a través de la que se desarrollarán las concretas políticas lingüísticas. El relevante papel atribuido al legislador autonómico sirve a Solozábal para establecer una distinción clara respecto de la Constitución de la Segunda República, a la vez que le lleva a

² El profesor Pomed Sánchez ha tenido la amabilidad de elaborar su parte de la crónica. Dada la redacción y precisión de la misma, se ha optado por incorporarla sin cambios al conjunto del relato.

poner en valor el apartado 3.º del art. 3 CE de 1978, en el que se impone una actitud positiva frente al pluralismo lingüístico.

Afirma Solozabal que la doctrina del tribunal en esta materia, necesaria dada la parquedad de la CE, da la razón a quienes denominan a nuestro Estado autonómico como un estado jurisdiccional, a la vez que trata de iluminar la Constitución de la conversación. En esa función de clarificación, el TC ha contribuido a definir el contenido material del régimen lingüístico no solo en lo relativo a la reserva de Estatuto apuntada, sino también en la caracterización del castellano como un derecho constitucional (no sería un derecho fundamental). Respecto de esta condición, el ponente matizó que la competencia del art. 149.1.1 CE serviría para impedir que las autonomías restrinjan el uso del castellano y lo conectó con la condición de la cooficialidad lingüística como garantía institucional. Esta tendría un doble efecto: habilitante, al posibilitar la presencia de las lenguas propias en la sociedad (aunque propias son todas, también el castellano), pero también de resistencia, al prohibir políticas que supriman el bilingüismo o territorialicen las lenguas, marginando al castellano.

De este modo, y con apoyo en la jurisprudencia del TC, Solozabal afirma que la cooficialidad impondría una convivencia equilibrada de las lenguas oficiales, de tal manera que, por ejemplo, el catalán podría ser lengua vehicular y de aprendizaje, pero no la única: el castellano debe compartir tal condición. Del mismo modo, el derecho de opción lingüística obligaría a la Administración a atender a los ciudadanos en cualquiera de las lenguas cooficiales, aunque no se impusiera un deber general de conocimiento, salvo obligaciones individualizadas para determinados ámbitos —como la enseñanza o la función pública— en los que fuese necesario para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

No obstante, el ponente advierte indicios de ampliación del pluralismo lingüístico al ámbito estatal: la reforma del Reglamento del Congreso para permitir intervenciones en lenguas cooficiales o la publicación de documentos oficiales en varios idiomas. Sin embargo, recordó, la jurisprudencia mantiene que la cooficialidad pertenece al ámbito autonómico y que el Estado solo debe mostrar respeto y deferencia hacia la diversidad lingüística.

Finalmente, el profesor Solozabal se ocupó del concepto de competencia lingüística, a la que calificó como una competencia general, en el sentido de horizontalidad o transversalidad y con un alcance territorial limitado. Una competencia que, en el caso de afectar al ámbito competencial del Estado, no implicaría la disposición de títulos materiales sobre los sectores a él reservados, sino una modulación en el ejercicio de tales competencias, tal y como demostraría, por ejemplo, el art. 237 de la LOPJ. De este modo, afirmó que la normalización lingüística autonómica puede incidir en materias reservadas al Estado sin vaciar sus competencias. Sería, en suma, una competencia concurrente,

cuyo ejercicio exige equilibrio y respeto mutuo entre los distintos niveles de poder. En la práctica, esto se traduciría en una limitación de las facultades del Estado en la materia, pues no podría vedar el ejercicio de la competencia lingüística de las CC.AA., pero no supondría una habilitación a las CC.AA. para acometer una regulación material sustantiva de tales ámbitos.

Terminó su intervención el profesor Solozábal reseñando las ideas centrales de su intervención, esto es, que el régimen lingüístico español se fundamenta en la cooficialidad como garantía institucional del bilingüismo. Afirmó que la Constitución, los estatutos de autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional configuran un modelo de pluralismo lingüístico equilibrado, en el que el castellano mantiene su condición de lengua común del Estado, mientras las lenguas propias de las comunidades autónomas gozan de protección y promoción en su ámbito territorial y advirtió que cualquier desviación hacia el monolingüismo —estatal o autonómico— quebraría el equilibrio que sustenta el modelo constitucional.

La segunda sesión, presidida y moderada por el profesor Aguado Renedo, estuvo dedicada a los mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental. La primera de las intervenciones, a cargo del profesor Carranza, sirvió para contextualizar el conjunto de la mesa y apuntar muchas de las problemáticas que luego veríamos manifestarse en las concretas situaciones desarrolladas por los otros dos ponentes.

En efecto, Carranza realizó una evaluación de los instrumentos institucionales a través de los que se canaliza el principio de colaboración y las técnicas a él asociadas: auxilio, cooperación y coordinación. En su descripción de la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, apuntó como una sus características básicas el que se trata de un sistema informal pero necesario, cuya existencia derivaría de la propia lógica cooperativa de la descentralización, apuntando que el TC (STC 18/1982) lo ha calificado como un deber implícito. No obstante, sí contaría con cierta regulación legal, pues la Ley 40/2015 codifica las técnicas de cooperación, estableciendo un sistema de colaboración administrativa basado en la voluntariedad (cooperación), la jerarquía funcional (coordinación) y el auxilio mutuo entre Administraciones. Técnicas que servirán al ponente para desarrollar y valorar el modo en que operan los órganos de relación intergubernamental.

A continuación, en apretada pero concisa y precisa síntesis, el ponente analizó el funcionamiento de algunos de esos órganos. De ellos, hizo especial hincapié en la Conferencia de Presidentes, concebida como un foro político de alto nivel entre el Ejecutivo central y los autonómicos, y las conferencias sectoriales, de carácter técnico y ministerial. Respecto de la primera, hizo un repaso desde su gestación en 2004 y subrayó su debilidad estructural, derivada de la irregularidad en las convocatorias, el dominio del Ejecutivo estatal y la escasa vinculatoriedad de sus acuerdos. Asimismo, apuntó que el Reglamento

de la misma, reformado en 2023, no ha logrado corregir alguna de esas deficiencias, pues el presidente del Gobierno conserva el control sobre la convocatoria, los temas del orden del día y la interpretación de las decisiones. A lo que se añadirían otras disfuncionalidades observadas en la práctica, como el hecho de que se active según criterios políticos coyunturales y no como órgano permanente de cooperación, particularidad que pone en evidencia su carácter vertical y su falta de institucionalización.

Valoración diferente le merecen las conferencias sectoriales, de las que destaca su funcionamiento más estable y mayor institucionalización. Estas son, conforme a la Ley 40/2015, órganos de colaboración multilaterales y funcionales, presididos por los ministros competentes e integrados por los consejeros autonómicos del ramo. Para el ponente, tanto el número de conferencias activas como la regularidad de sus reuniones son un claro indicio de su vitalidad y utilidad, pues han funcionado de manera adecuada como espacios de cooperación sectorial y coordinación administrativa, especialmente durante la pandemia de la COVID-19 y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Con todo, también apuntó la existencia de ciertos problemas en la adopción e implementación de acuerdos, lo que podría generar inseguridad respecto del alcance vinculante de sus decisiones. Respecto de su relación con la Conferencia de Presidentes, apuntó críticamente la ausencia de un sistema verdaderamente interconectado, a pesar de que se prevean reglamentariamente la existencia de vínculos de dirección o impulso.

La última parte de su intervención estuvo dedicada a señalar una asimetría institucional: mientras existen órganos consolidados de cooperación vertical (conferencias sectoriales, comisiones bilaterales), no hay mecanismos formales de relación horizontal. Este desequilibrio limitaría la capacidad de las CC.AA. para coordinar políticas comunes o defender intereses compartidos ante el Estado, debilitando el funcionamiento cooperativo del Estado autonómico y fomentando un modelo de dependencia política del centro. En cuanto a los motivos de esta situación, Carranza apuntó cuatro, siendo el primero la falta de incentivos políticos, pues las CC.AA. han priorizado históricamente la negociación bilateral con el Estado, por percibir mayores beneficios inmediatos que de la cooperación entre pares. El segundo sería el dominio del Gobierno central, derivado del propio diseño del modelo, eminentemente vertical. En tercer lugar, destacó la dependencia partidista de los Gobiernos autonómicos y la creciente polarización política, lo que dificulta aún más la creación de órganos interautonómicos y, finalmente, destacó la ausencia de una base normativa que fomente o reconozca la cooperación interautonómica estructurada. Apuntadas las posibles causas, el profesor Carranza terminó su intervención en un tono propositivo, apostando por institucionalizar la cooperación, especialmente la cooperación horizontal.

Infortunadamente, en el último año se han producido ciertos eventos críticos (la DANA, el gran apagón y los grandes incendios de finales del verano) que habrían exigido de una respuesta coordinada y eficaz. Estas emergencias son las que llevan al profesor De la Quadra-Salcedo Janini a estudiar cómo ha funcionado la cooperación en materia de protección civil en situaciones de crisis. Al respecto, el ponente señala que hay un hándicap de partida, la no mención expresa de la protección civil en la Constitución. Esta ausencia obliga a determinar bajo qué título competencial se encuadra, planteándose dos opciones: entenderla como una manifestación de la seguridad pública, de competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.29 CE, o considerarla como una materia no reservada expresamente al Estado y, en virtud del art. 149.3 CE, susceptible de ser asumida por las CC.AA. en sus estatutos de autonomía.

Originalmente, la primera de las opciones fue la escogida, esto es, se consideró que la protección civil era una de las manifestaciones de la seguridad pública. La STC 123/1984 refrendó esta interpretación, al rechazar explícitamente que la competencia autonómica sobre protección civil pueda derivar del art. 149.3 CE. Este planteamiento supuso subordinar la competencia autonómica sobre protección civil a las «superiores exigencias del interés nacional», restringiendo la posibilidad de una gestión descentralizada y limitando el margen de actuación autonómico al eventual desarrollo de cuerpos de policía propios.

La jurisprudencia del TC suscita, a criterio del ponente, algunas cuestiones problemáticas. En primer lugar, porque la amplia interpretación del concepto de seguridad pública dificulta distinguir entre funciones policiales y actividades propias de la protección civil, orientadas fundamentalmente a la prevención, planificación y gestión de emergencias. En segundo lugar, el criterio de vincular la competencia autonómica a la existencia de una policía propia resulta ajeno a la lógica funcional de la protección civil, que no necesariamente exige cuerpos policiales. Finalmente, la jurisprudencia inicial resulta contradictoria con la realidad normativa que fue desarrollándose a partir de la Ley 2/1985, de Protección Civil. La exposición de motivos de dicha ley reconocía expresamente que la protección civil constituía una materia de competencia estatal derivada del art. 149.3 CE, es decir, susceptible de ser asumida por las CC.AA. mediante la correspondiente previsión estatutaria.

De hecho, así ocurrió en la práctica: las sucesivas reformas estatutarias incluyeron expresamente a la protección civil entre las competencias autonómicas asumidas, sin necesidad de activar el mecanismo del art. 149.1.29 CE ni de vincularla a la creación de policías autonómicas. De manera que, en la actualidad —apuntó De la Quadra-Salcedo Janini— encontramos CC.AA. que han incluido a la protección civil de manera expresa entre sus competencias y otras que la incorporaron de manera implícita, a través de referencias

más generales a la seguridad, la planificación o la asistencia ciudadana. Consecuentemente, la protección civil se ha ido configurando paulatinamente como una materia autónoma y compartida, en la que las CC. AA. ejercen funciones relevantes, sin menoscabar la competencia general de coordinación del Estado.

Ese cambio de enfoque tuvo reflejo en la STC 87/2016, en la que el TC reconoce que, al no existir referencia expresa a la protección civil en los arts. 148 y 149 de la Constitución, el Estatuto catalán podía atribuir a la Generalitat competencia exclusiva en virtud del primer inciso del art. 149.3 CE. Ahora bien, ello no supuso un *overruling* de su doctrina anterior, pues reafirmó que la competencia estatal en materia de protección civil deriva del reconocimiento de la seguridad pública en el art. 149.1.29 CE. De este modo, se consolidaría un modelo dual, en el que la protección civil es, al mismo tiempo, un ámbito de competencia estatal y autonómica, cuya articulación exige instrumentos de cooperación y coordinación.

Después de analizar la determinación de la naturaleza competencial de la protección civil, el ponente abordó su regulación actual a través de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en la que se establece un marco normativo común y se definen los mecanismos de cooperación entre Administraciones. De su exégesis, concluye que el Estado tiene una competencia ejecutiva para responder frente a emergencias que afecten al interés nacional, movilizándolo los recursos disponibles y coordinando la actuación de las diferentes administraciones. Asimismo, ostenta una competencia normativa para diseñar el modelo nacional mínimo, configurado en torno al Sistema Nacional de Protección Civil.

Sobre este particular, De la Quadra-Salcedo Janini centró su intervención en el art. 28 de la Ley 17/2015, en el que se definen las emergencias de interés nacional y se establecen tres situaciones: las que requieran la aplicación de la LO 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; aquellas en las que sea necesaria la coordinación de diversas administraciones, por afectar a varias CC. AA. y exigir una aportación de recursos supraautonómicos y, finalmente, las que, por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional. Después de explicar los diferentes escenarios, el ponente recordó que la declaración de una emergencia como de interés nacional exigiría una declaración explícita del titular del Ministerio del Interior, bien de oficio o a instancia de las CC. AA. o de los delegados del Gobierno en las mismas y señaló que tal declaración supondría la asunción de la dirección de la emergencia por el ministro del Interior, incluida la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos.

Terminó su intervención el profesor De la Quadra-Salcedo Janini cuestionándose acerca de la posibilidad de controlar jurídicamente la falta de declaración de una emergencia como de interés nacional: al respecto señaló

que la jurisprudencia constitucional ha subrayado que, antes de proceder a la centralización, debe constatar que el problema no pueda resolverse mediante mecanismos de cooperación o coordinación. Por lo que, en su opinión, no sería correcto afirmar que aquellas emergencias que requieran el empleo de medios y servicios para paliarlas que sean de titularidad estatal deba gestionarse en todo caso el Estado, sino que habría de hacerlo quien esté en mejor situación para lograr los mejores resultados. Con todo, reconoció que, en la medida en que en el ámbito de la protección civil, la urgencia y peligro inminente de daños irreparables generan un contexto próximo al estado de necesidad, resulta difícil el control judicial de la decisión del ministro de declarar o no una emergencia nacional.

La última de las ponencias de esta segunda mesa corrió a cargo de la profesora González Pascual, quien se encargó de analizar cómo funcionó la colaboración en España a la hora de afrontar la pandemia de la COVID-19. Una crisis que demandó una respuesta de los poderes públicos, proporcionando recursos, pero que también requirió de actuaciones intensas y prolongadas, lo que generó tensiones en la distribución territorial del poder y obligó a plantear hasta qué punto era necesario modular la descentralización para gestionar la emergencia sin menoscabar principios constitucionales. La ponente, después de repasar todo lo acaecido, constató que la pandemia había sido una auténtica prueba de estrés para los sistemas descentralizados de todo el mundo, mostrando sus ventajas, pero también sacando a la luz sus limitaciones. Entre las ventajas destacó la capacidad de adaptar decisiones al impacto territorial heterogéneo y asincrónico del virus; entre las limitaciones, apuntó la dificultad para soportar la presión sectorial para relajar restricciones. Respecto de las limitaciones, apuntó la gestión de los recursos, pues la escasez de los mismos podía aconsejar compras centralizadas para evitar competencia interna y lograr mayor poder de negociación internacional, como puso de manifiesto la propia UE.

En todo caso, la experiencia le sirve para constatar que coordinar no equivale necesariamente a centralizar y que la flexibilidad intrínseca del federalismo —entendido como proceso dinámico— fue una de las principales virtudes para responder a los continuos cambios y a las diversas prioridades de los distintos territorios. Después de ese somero repaso a la capacidad de los modelos descentralizados para afrontar la pandemia, la ponente centró su intervención en cómo había respondido el modelo autonómico español. Una respuesta en la que habría que diferenciar cuatro fases, la previa al primer estado de alarma, en la que cada autonomía adoptó las medidas que estimó pertinente. La primera fase del estado de alarma, en la que el Gobierno central fue la autoridad competente; la «nueva normalidad», durante el verano del 2020, en la que, dentro de los márgenes de la legislación nacional, las CC.AA.

contaban con cierto espacio para la acción, lo que a su vez derivó en conflicto; y la cuarta fase, la relativa al segundo estado de alarma, a partir de 25 de octubre del 2020, en la que las medidas eran menos severas y se delegó la gestión de muchas cuestiones a los presidentes autonómicos, al considerarlos como autoridades competentes delegadas.

En la evolución del proceso, la ponente destacó el incremento de la cooperación intergubernamental, con reuniones semanales entre el presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos, un protagonismo creciente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la multiplicación de conferencias sectoriales. En este sentido, la cogestión fue una respuesta adecuada a la magnitud del reto sanitario y socioeconómico, pero también sirvió como mecanismo para repartir responsabilidades y costes políticos entre los dos niveles de gobierno.

Para ilustrar ese incremento de la cooperación fijó su atención en las actuaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y en las conferencias sectoriales, al punto de considerarlos como instrumentos clave durante la crisis, al servir para amplificar la voz autonómica en materia sanitaria, así como para consensuar protocolos. Además, esta experiencia no se quedó en la gestión coyuntural de la crisis, sino que ha servido como referencia para la regulación posterior de sus mecanismos decisorios en el Real Decreto 440/2024.

El otro órgano al que dedicó su atención fue la Conferencia de Presidentes, resaltando que se pasó de la excepcionalidad de su convocatoria a su generalización. Respecto de este órgano, destacó que durante la crisis sanitaria las reuniones fueron extraordinariamente frecuentes, aunque poco formales (por ejemplo, no tenía un orden del día) y que tras la pandemia se aprobó un nuevo reglamento con el que se busca dotar de competencias a las conferencias sectoriales, así como proporcionarle instrumentos que aseguren su continuidad y regularidad. No obstante, la implementación práctica ha sido desigual: desde la aprobación del nuevo reglamento hasta mediados de 2025 la Conferencia se reunió pocas veces (3), aunque sí valoró positivamente el que esté teniendo mayor actividad que en el periodo prepandemia. Sin embargo, no pudo dejar de advertir que, además de servir a la cooperación, se ha convertido en un espacio para la confrontación política.

Concluyó señalando que, a pesar de que en términos generales la valoración ha de ser positiva, no pueden dejar de advertirse ciertos rasgos problemáticos: la opacidad, la falta de transparencia, las dificultades para identificar quién decide qué o el riesgo de invasión competencial por la vía de la colaboración financiera. A lo que se añadió la necesidad de equilibrar la cooperación bilateral y la multilateral, así como fortalecer la cooperación horizontal entre comunidades, la gran olvidada.

La mesa dio lugar a un animado debate, favorecido por lo reciente de los incendios y la difícil determinación de quién ha de asumir el control frente a determinadas situaciones. Se apuntó como una de las ideas transversales a las tres intervenciones que uno de los grandes desafíos en materia de cooperación es el riesgo de dilución de la responsabilidad generado por la dificultad para determinar a los sujetos a los que habrá de atribuírsela.

La sesión vespertina estuvo dedicada a la cooperación económico-financiera. La primera de las ponencias corrió a cargo del profesor Medina Guerrero, quien se ocupó de las relaciones entre el Estado y las CC.AA., mientras que la segunda de las intervenciones, protagonizada al alimón por el profesor Eduardo Sanz Arcega y Andrés Leal Marcos, se centró en el impacto de los fondos europeos en la dinámica de cooperación.

Medina comenzó recordando que la Constitución solo contempla expresamente las relaciones financieras Estado-CC.AA. en relación con territorios que ya contaban con singularidades financieras al comenzar el proceso constituyente: el régimen de concierto y convenio de los territorios forales (País Vasco y Navarra) y el régimen fiscal canario. Entendiéndose, por consiguiente, que todas las no mencionadas tendrían un régimen común. Al caracterizar cada uno de los modelos, el ponente señaló que en lo relativo al régimen fiscal canario, cuyas particularidades se circunscriben fundamentalmente al ámbito de la imposición indirecta, la Constitución establece esencialmente una garantía procedimental, materializada en la exigencia de informe previo y preceptivo pero no vinculante de la Comunidad Autónoma antes de que el Estado introduzca alguna modificación. En la práctica, este régimen no implica, a criterio de Medina, una distorsión relevante ni entraña excesivos problemas.

Más complejos e importantes le resultan, desde el punto de vista de su impacto en el conjunto del sistema, los regímenes financieros forales. En ellos, los territorios son quienes gestionan los impuestos y, además, tienen derecho a la recaudación. Esta capacidad, unida a la conversión de la renta de aduanas en un ingreso primordialmente de la UE y la supresión de los monopolios fiscales, le permite al ponente afirmar que la Administración hacendística del Estado ha desaparecido de esos territorios, al punto de encontrarnos ante «un modelo de financiación de carácter confederal, que sencillamente no existe en ninguna parte del mundo en la actualidad, salvando, acaso, los Emiratos Árabes Unidos».

En la práctica, esto ha supuesto que la hacienda estatal solo obtiene de esos territorios la cantidad que se fije para financiar los servicios que el Estado sigue prestando en los mismos (cupo). En la medida en que la determinación de esa cantidad precisa del acuerdo Estado-CC.AA. y, como recuerda Medina, son las CC.AA. forales las que tienen la llave de la caja, esto les confiere una

clara supremacía en el proceso negociador. Posición de fuerza de la que habrían hecho uso, como demostró el ponente al poner de manifiesto que todas las reformas que se han llevado a cabo de la Ley del Concierto Económico con la Comunidad del País Vasco y de la Ley del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra desde la aprobación de la Constitución, así como todos los cupos fijados, han apuntado siempre a favor de esos territorios. En esta línea, indicó que todos los estudios solventes que se han publicado abocan a una doble conclusión: primero, que esos territorios (y quienes en ellos viven) están sobrefinanciados en comparación con el resto, y segundo, que no se puede acreditar que realicen contribución alguna a la solidaridad.

En lo concerniente al resto de las CC. AA., la Constitución no contempla ninguna regulación específica, limitándose a habilitar al Estado para que, mediante ley orgánica, establezca el sistema de financiación (art. 157.3 CE). Al respecto, y apoyándose en la jurisprudencia reiterada del TC, Medina insistió en que esta reserva de LO cumple con la función constitucional de asegurar la existencia de un sistema de financiación homogéneo para todas estas CC.AA., impidiendo que pueda haber una «pluralidad caótica» de quince modelos diversos a establecer en los correspondientes Estatutos.

Después de analizar lo existente, Medina planteó al auditorio si estaban interesados en conocer su valoración del acuerdo PSC-ERC en el que se manifestaba el compromiso de que todos los impuestos soportados en Cataluña sean gestionados y recaudados por la Generalitat. Sobre el mismo señaló que, tomando en consideración esa característica, así como el hecho de que se debería negociar con el Estado las cuantías tanto respecto de los servicios como en lo relativo a la participación en la solidaridad, estábamos ante un acuerdo o propuesta que, por más que hiciera mención expresa a la solidaridad, no dejaba de ser un modelo equivalente, por no decir idéntico, al del concierto y el convenio.

En lo relativo a la viabilidad jurídica del acuerdo, Medina apuntó que para satisfacer ese compromiso resulta ineludible la reforma de la LOFCA. Pero sería inconstitucional que esa nueva LOFCA contuviera, por un lado, un sistema de financiación general para 14 CC. AA. y se reconociera específicamente a Cataluña ese sistema afín al concierto, pues entraría en contradicción con la función constitucional que desempeña la reserva de LO del art. 157.3 CE. Esto le lleva a afirmar que sería condición *sine qua non* que ese modelo propuesto para Cataluña se ofreciera al conjunto las CC. AA., teniendo posibilidad de optar por sumarse o de proseguir con el sistema vigente.

En una ponencia conjunta, en la que fueron alternándose en el uso de la palabra, Sanz Arcega y Leal Marcos analizaron la puesta en marcha del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (Next Generation EU) y cómo

ha incidido en las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CC.AA. Para ello, adoptaron un enfoque en el que combinaron la perspectiva constitucional y la económico-institucional. Su hipótesis de partida es que el despliegue de los fondos Next Generation EU ha supuesto un reto colaborativo sin precedentes para el Estado autonómico español.

En su ponencia comenzaron destacando el cambio en el modo de afrontar las crisis por parte de la UE. Así, frente a la austeridad que caracterizó la gestión de la crisis económica de 2008, el camino que se ha seguido para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de la COVID-19 ha sido la solidaridad y la coordinación multinivel, lo que se ha traducido en un paquete financiero sin precedentes, articulado en torno a dos pilares: un fondo (REACT-EU) para el corto plazo y destinado a mitigar los efectos inmediatos de la crisis y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, enfocado en la transformación ecológica, digital y social de la economía. A este último dedicaron su intervención.

Para ello, plantearon un estudio en tres planos interconectados: la colaboración en el Estado autonómico, el federalismo fiscal y el marco para llevar a cabo las transferencias intergubernamentales y, finalmente, un análisis empírico del diseño y ejecución de los fondos. A partir de esas tres variables, trataron de identificar qué tipo de colaboración (auxilio, coordinación o cooperación) ha prevalecido en la práctica y qué papel corresponde al Estado en relación con las CC.AA., en especial a la luz del principio de proporcionalidad.

Con esos elementos como punto de partida, remarcaron que la CE no impone un único modelo de colaboración, sino una interdependencia funcional que debe adaptarse a cada ámbito material y contexto. Sin embargo, también destacaron las carencias estructurales que se observan en la práctica: escasa cultura colaborativa, prevalencia de la bilateralidad sobre la multilateralidad y debilidad de la cooperación horizontal entre regiones.

En lo relativo a la posición de las CC.AA. en la recepción del derecho de la UE, recordaron que su ejecución depende del reparto interno de competencias, no modificado por la adhesión a la Unión. La aplicación de esta premisa a la gestión de los fondos europeos les llevó a afirmar que la gestión de los mismos debe respetar el sistema de reparto competencial interno, que el Estado no debería invocar la coordinación como excusa para invadir competencias autonómicas y, finalmente, destacaron el rol que las conferencias sectoriales habrán de desempeñar en la articulación de los acuerdos de coordinación (vinculantes) y cooperación (solo obligatorios para los firmantes). Esa variedad de opciones aboca a que la constitucionalidad de la colaboración financiera dependa del título competencial invocado (por ejemplo, art. 149.1.13 CE sobre ordenación general de la economía) y del test de proporcionalidad que mida si el Estado se extralimita en el uso del poder de gasto.

Aunque no se detuvieron tanto en su exégesis, sí apuntaron que, desde la óptica del federalismo fiscal, las transferencias intergubernamentales son instrumentos para equilibrar capacidades financieras y promover la cohesión. Sobre este aspecto concreto realizaron una valoración positiva del diseño de los fondos Next Generation, pues se trata de un plan nacional coordinado, con ejecución descentralizada, que respondería a las mejores prácticas del federalismo fiscal, en las que el nivel central lidera la planificación y coordinación, mientras las regiones ejecutan los proyectos en sus ámbitos competenciales.

Mucha mayor atención se dedicó por los ponentes a la colaboración en la ejecución de los fondos europeos. Al respecto, señalaron dos dinámicas distintas según el fondo. Respecto del REACT-EU, el más inmediato y centrado en la estabilización económica y sanitaria, el Estado actuó como coordinador, amparándose en los artículos 149.1.13 CE y 149.1.16 CE. En este caso, la distribución se realizó conforme a criterios europeos y a través de las CC. AA., que gestionaron la mayoría de los recursos. Estaríamos, a criterio de los ponentes, ante una forma de auxilio financiero intergubernamental, compatible con el principio de solidaridad y la doctrina constitucional.

En cambio, en la ejecución del Fondo de Recuperación y Resiliencia, canalizada en España a través de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, el Estado ejerció una coordinación formal que vendría justificada por la naturaleza estructural del plan y la necesidad de coherencia macroeconómica. No obstante, los ponentes apuntaron que la aplicación práctica muestra una cooperación informal, ya que las CC. AA. participan en convocatorias y convenios ministeriales. Además, en los fondos distribuidos vía conferencias sectoriales, las regiones conservan autonomía para seleccionar proyectos dentro de los créditos asignados. En este punto, incidieron en que, en la medida en que los recursos que se canalizan por las conferencias sectoriales siguen criterios poblacionales y sectoriales (no políticos), las controversias terminaron por centrarse en la cuantía recibida más que en una falta de autonomía sobre su aplicación. Lo que les llevó a afirmar que, si bien las críticas autonómicas sobre su limitada participación en el diseño y reparto financiero son comprensibles, en la práctica no se evidencia una vulneración competencial.

Finalmente, concluyeron remarcando que la gestión de los fondos ha servido como «banco de pruebas» para fortalecer la cooperación vertical y horizontal, aunque persisten déficits de cultura colaborativa. Remarcaron la importancia que han cobrado las formas informales de cooperación y sostuvieron que, a pesar de que se ha puesto a prueba la capacidad de cooperación y el equilibrio constitucional entre el Estado y las CC. AA., el sistema ha funcionado.

La sesión, presentada y moderada por la profesora Biglino, dio lugar a un prolijo e intenso debate, tanto acerca del modo en que se están gestionando

los fondos, donde se ahondó en algunos de los problemas detectados, especialmente en lo relativo a los plazos de tramitación, adjudicación y, sobre todo, de ejecución, así como la incongruencia entre su brevedad y el objetivo que persiguen, la transformación económica. Respecto de las relaciones económico-financieras entre el Estado y las CC.AA. dos cuestiones ocuparon la atención en el diálogo posterior: la valoración realizada por Medina acerca de la constitucionalidad del acuerdo PSC-ERC, especialmente en lo relativo a si la generalización del modelo propuesto podría ser una opción constitucional, más allá de la cuestión de la reserva de LO en la que, en términos generales, hubo consenso. El otro tema objeto de reflexión fue la condonación de la deuda a las CC.AA. y si esta suponía o no una comunitarización (estatización) de la misma, y qué efectos tendría sobre la carga fiscal de la ciudadanía.

La cuarta y última mesa estuvo dedicada a dos asuntos que han suscitado (y siguen haciéndolo) polémica e interés. Uno de carácter más estructural, la vivienda, y otro más conyuntural, la proposición de ley orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración. Al análisis de esos problemas concretos se adiciona la reflexión inicial del profesor Balaguer, quien, como presentador y moderador de la mesa, realizó una revisión de los desafíos que el Estado constitucional y, singularmente, el Estado autonómico ha de afrontar, especialmente en relación con la crisis de legitimidad de las instituciones.

A continuación, el profesor Macho Carro analizó el problema (crónico) de la vivienda desde perspectiva autonómica y apostó por la cooperación en esta materia como un medio para lograr desarrollar políticas que puedan ayudar a mejorar la complicada situación actual. En su ponencia, analizó el marco competencial de la vivienda, apoyándose, sobre todo, en la más reciente jurisprudencia del TC, las sentencias 79/2024 y 26/2025. Así, en primer lugar, apuntó que, si bien las CC.AA. ostentan según sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de vivienda, esta competencia no es aislada, ya que la vivienda es un ámbito transversal y poliédrico que puede verse afectado por distintos títulos competenciales estatales, dependiendo del enfoque o de los instrumentos utilizados.

En esta línea, recordó que el art. 47 CE no constituye en sí mismo un título competencial, pero hay en él un mandato a los poderes públicos (a todos) conforme al que deben promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho. Consecuentemente, reflexionó Macho Carro, la efectividad del derecho proclamado en el art. 47 CE dependerá de una actuación coordinada entre niveles de gobierno. Las CC.AA. inciden en aspectos como el urbanismo, la ordenación del territorio o la propia vivienda, pero el Estado tendría competencia para establecer las bases de la planificación económica, la legislación civil o la fiscalidad, aspectos que impactan en la vivienda. En la

medida en que ha predominado una actuación donde cada nivel ha ejercido sus títulos sin atender a los del otro, puede afirmarse que no ha habido una política de vivienda coherente y coordinada en España.

Para entender el porqué de esta situación, el ponente recordó que hasta la Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023, la intervención estatal se había limitado casi exclusivamente a la aprobación de planes estatales de vivienda, centrados en ayudas económicas para vivienda protegida. A partir del Plan de Vivienda de 1988, el Tribunal Constitucional (STC 152/1988) fijó una doctrina que resultaría decisiva: la vivienda podía incluirse dentro del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), y no tanto bajo el art. 149.1.1 (condiciones básicas de igualdad). Con ello, el Tribunal priorizó la dimensión económica de la vivienda, en detrimento de su proyección social, reforzando el papel del Estado.

A su vez, las CC.AA. habían ido elaborando, desde los años noventa, sus propias leyes de vivienda. Esta situación sufrió un cambio cualitativo con la crisis económica de 2008. A raíz de ella, las CC.AA. cambiaron su enfoque, pasando de intentar regular el mercado inmobiliario a tratar de configurar un verdadero derecho a la vivienda. La ejecución de esa voluntad se llevó a cabo en torno a tres ejes: la función social de la propiedad, la protección frente a los desalojos y la configuración de un incipiente derecho subjetivo de acceso a la vivienda en las normativas autonómicas. Sin embargo, este nuevo enfoque dio lugar a una intensa conflictividad ante el Tribunal Constitucional, que fue delimitando los márgenes competenciales, y que Macho Carro procedió a analizar.

En lo relativo a la función social de la propiedad, el TC avaló que las CC.AA. pudieran definirla, entendiendo que ello no vulneraba las competencias estatales del art. 149.1.1 CE ni del 149.1.8 (legislación civil). En esta materia, el Tribunal sostuvo que el 149.1.1 CE no constituye un ámbito exclusivo del Estado, sino una habilitación para garantizar la igualdad, siempre que el Estado haya ejercido efectivamente dicha potestad. Mientras tanto, el legislador autonómico puede actuar libremente. En cambio, fue más restrictivo cuando aplicó el art. 149.1.13 CE, interpretándolo de manera amplia para anular medidas autonómicas como la expropiación temporal del uso de viviendas, al considerarlas incompatibles con las políticas estatales de estabilización del mercado hipotecario. También declaró inconstitucional la ley catalana de 2020, que limitaba los precios del alquiler por invadir la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales. Ese modo de abordar la cuestión por el TC llevó al ponente a calificar de oscilante la jurisprudencia.

Respecto de la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, la considera un reflejo de estas tensiones competenciales, siendo prueba de ello la pluralidad de títulos competenciales invocados. Respecto de su contenido, afirmó que la Ley no crea un derecho subjetivo a exigir una vivienda, sino

que establece mandatos normativos dirigidos a poderes públicos y particulares para garantizar progresivamente el acceso a una vivienda digna. Aunque la Ley responde a una pretensión integradora, lo cierto es que no ha logrado ser el resultado de un consenso; al contrario, ha sido objeto de recurso por los diputados del Partido Popular, por los Gobiernos de seis CC.AA. y por el Parlamento de Cataluña, generando una nueva oleada de recursos ante el Tribunal Constitucional que han dado lugar a las SSTC 79/2024 y 26/2025, a cuyo comentario dedicó Macho Carro la última parte de su intervención.

El núcleo del debate doctrinal en ambas SSTC es la determinación del alcance del art. 149.1.1 CE. Respecto del que el TC valida su uso, lo que habilita que el Estado pueda regular aspectos vinculados tanto al derecho de propiedad como al derecho a la vivienda del art. 47 CE, reconociendo, por consiguiente, que los principios rectores pueden conectarse directamente con este precepto. En esta línea, el TC, después de reiterar que el art. 149.1.1 CE no otorga al Estado una potestad de uniformidad ni la capacidad de ordenar sectores económicos, apunta que sí le permite establecer las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales. Tales condiciones incluyen tanto los elementos esenciales del derecho como aquellos criterios estrechamente relacionados con su ejercicio. Además, concede al legislador estatal un cierto margen de apreciación para definir qué se entiende por condiciones básicas.

A partir de esa conclusión general, el ponente procedió a valorar el modo en que el TC aplicó esa doctrina a los diferentes aspectos de la ley de vivienda objeto de recurso, llegando a la conclusión de que, si bien en algunos casos el TC emplea un razonamiento riguroso, en otros adopta una interpretación extensiva que convierte políticas públicas en condiciones básicas, difuminando la frontera entre bases sectoriales y garantías de igualdad. Por ejemplo, el Tribunal valida la obligación estatal de destinar al menos un 50 % del suelo reservado a vivienda protegida de alquiler, considerando que ello garantiza la igualdad en el acceso. Sin embargo, esta previsión parece más una decisión de política de vivienda que una condición básica, y su cobertura debería haberse buscado, en su caso, en el art. 149.1.13 CE.

Cerró Macho Carro su ponencia apuntando que esta elasticidad refuerza la posición estatal en detrimento de las CC.AA. y, además, confunde los límites entre igualdad básica y bases materiales y, con ello, se corre el riesgo de que se desdibujen las competencias. Finalmente, apuntó que, aunque la fijación de condiciones básicas es necesaria para garantizar la igualdad, la efectividad real del derecho a la vivienda solo puede alcanzarse mediante una actuación cooperativa y coordinada entre el Estado y las CC.AA. Sin esa cooperación, la vivienda seguirá siendo un campo de conflicto. Como posteriormente se reafirmaría

en el debate, pocos ámbitos requieren de cooperación de una manera más evidente.

Por más que finalmente haya sido rechazada (no así cuando se celebró el curso), no cabe duda de que una de las polémicas del año ha sido la proposición de ley de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración. El profesor González García afrontó el desafío de comentarla y lo hizo con una mezcla de fina ironía y agudo análisis jurídico. Los elementos de la intervención para los que el ponente reservó la sorna fueron los relativos a la elección de la vía elegida (proposición y no proyecto de ley), la ausencia de protagonismo del Parlamento y Gobierno catalán en este asunto y, sobre todo, respecto del preámbulo de la propia proposición, del que González García hizo una lectura crítica, especialmente en lo relativo al carácter supuestamente diferencial (no acreditado) de la inmigración en Cataluña respecto de otras CC.AA. para, finalmente, concluir que carece de sustento jurídico y se mueve en el terreno de lo político.

Con todo, uno de los principales reproches al preámbulo y que sirvió al ponente para entrar a valorar los aspectos jurídicamente más controvertidos de la proposición fue que en él nada se dice acerca del art. 149.1.2 como competencia estatal a partir de la que se realiza la delegación de potestades, sino que se acude directamente al art. 150.2 CE, para señalar que se creó para situaciones como esta. Esa omisión es la primera gran crítica de González García, quien no la considera un mero descuido técnico.

Centrándose en el estudio del articulado, estructuró los contenidos de la proposición en tres bloques: el primero, referido a las potestades de ejecución, contempladas en los arts. 2, 3 y 4, relativos a la gestión de políticas de inmigración y acogida; el segundo, atinente a las potestades normativas (arts. 5.2 y 12.7), que permitirían dictar disposiciones propias en la materia, y el tercero, centrado en el control de fronteras (arts. 6.2, 8 y 9), «donde el texto —apuntó— traspasa claramente el límite de lo delegable». Respecto de los contenidos, destacó que lo único que aportaría el Estado para hacer efectiva la delegación sería la incorporación progresiva de 7200 mossos d'esquadra hasta 2032, lo que, a su vez, trasluce la progresiva y paulatina desaparición del Estado en este ámbito en la Comunidad.

A la vez que ponía el acento en las implicaciones de lo que la proposición decía, González García también llamó la atención sobre lo que no se incluía, al señalar que la no inclusión de controles concretos constituiría una inconstitucionalidad formal en caso de que se llegase a aprobar la proposición de ley. Con todo, las principales tachas de inconstitucionalidad las ve el ponente en la materia objeto de delegación. En efecto, si bien reconoce que el art. 149.1.2 CE es un título horizontal y que, como tal, admite una interpretación restrictiva, lo

que permite que pueda ceder frente a títulos competenciales autonómicos específicos, ello no debe ocultar que existe un núcleo esencial reservado al Estado, conformado por el control de fronteras, la determinación de flujos de entrada y salida de extranjeros y la determinación de su estatuto jurídico básico. Consecuentemente, considera que la iniciativa invade una competencia exclusiva del Estado que no puede ser objeto de delegación.

Finalmente, concluyó conectando con la primera parte de la ponencia, recordando que la vía del art. 150.2 CE debería reservarse para situaciones «excepcionales, extraordinarias y residuales», imponiéndose un uso restrictivo de la misma. Sin embargo, y aunque se admitiera una interpretación expansiva del precepto, el ponente considera que existen límites claros, pues el Tribunal Constitucional ha señalado que las reglas o principios constitucionales básicos no son delegables, para lo que utilizó el ejemplo de la unidad de cuenca en la STC 32/2011, de 17 de marzo. En la medida en que el control de fronteras formaría parte del núcleo esencial de la soberanía, estaríamos ante una facultad que, por su naturaleza, sería indelegable.

Después de esa afirmación categórica, el ponente compartió una última reflexión, en la que señaló que, si bien se ha argumentado que a raíz de la integración en la UE la soberanía se tiende a presentar como una categoría «huidiza» (lo que serviría para justificar la proposición de ley), él se muestra enérgicamente contrario a este modo de entender la Constitución, la integración europea y el concepto de soberanía.

Terminó el curso con un breve acto de clausura. En él, los directores tomaron la palabra brevemente para agradecer a los asistentes, ponentes, patrocinadores y al secretario del curso, el profesor Carranza, el que una vez más el curso se hubiera desarrollado de manera exitosa. Finalmente, tomó la palabra el profesor Aragón, quien, en primer lugar recordó al maestro Rubio, referencia ineludible en estos eventos. Posteriormente, mostró su preocupación por los desafíos que enfrenta el Estado constitucional y el modo en que se están afrontando. Aunque menos optimista que en ocasiones anteriores, afirmó su confianza en la fortaleza del sistema y en la Constitución. Cerró su intervención felicitando públicamente a la profesora Paloma Biglino por haber sido galardonada con el Premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio. Con esa feliz noticia concluyó una edición más del curso de Miraflores sobre el Estado autonómico.