

Desde hace más de veinte años el Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona viene publicando el Informe Comunidades Autónomas.

En la nueva singladura emprendida en 2012, desde el equipo de dirección del Informe pretendemos seguir analizando anualmente la realidad de nuestro Estado autonómico a partir del examen de la actividad de sus principales instituciones. La novedad de este nuevo formato de publicación, es que se reduce el contenido meramente informativo, que puede encontrarse ya en otro tipo de publicaciones y en las bases de datos legales y jurisprudenciales, para profundizar en los aspectos valorativos así como en la extensión de los estudios monográficos, cuyo contenido se discute en sesiones de trabajo previas a la elaboración del Informe, y que son presentadas también antes de su publicación en un debate abierto dentro del Foro de las Autonomías que se celebra en el Senado cada año. En la presente edición los estudios monográficos se han centrado en las materias de Calidad Democrática y Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

El Informe de las Comunidades Autónomas está también disponible para e-book:

.epub Adobe Digital Editions  
.pdf Adobe Acrobat Reader

En la web del Instituto de Derecho Público [www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2013

El Informe de las Comunidades Autónomas 2013 ofrece una síntesis de la actividad realizada durante el año 2013 en desarrollo del Estado autonómico, partiendo de una valoración general del mismo y de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica, incluyendo entre los mismos las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea, las Sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado, entre otros. Todos estos estudios han sido realizados por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades españolas. Junto a estos estudios, el Informe incluye este año dos trabajos monográficos entorno a cuestiones de actualidad como son la calidad democrática de las instituciones autonómicas y la acción exterior de las mismas.

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas

ARAGÓN	Dirección General de Desarrollo Estatutario Departamento de Presidencia y Justicia Gobierno de Aragón
ASTURIAS	Gobierno del Principado de Asturias
ANDALUCÍA	Consejería de Presidencia Junta de Andalucía
CANARIAS	Comisionado para el Desarrollo del Autogobierno y las Reformas Institucionales Presidencia del Gobierno de Canarias
CANTABRIA	Dirección General del Servicio Jurídico Consejería de Presidencia y Justicia Gobierno de Cantabria
CATALUNYA	Institut d'Estudis Autonòmics Departament de Governació i Relacions Institucionals Govern de la Generalitat de Catalunya
C. VALENCIANA	Dirección General de Desarrollo Estatutario y Promoción del Autogobierno Consejería de Gobernación y Justicia Generalitat Valenciana
EXTREMADURA	Consejo Consultivo de Extremadura
ILLES BALEARS	Institut d'Estudis Autonòmics Presidencia Govern de les Illes Balears
PAÍS VASCO	Vice-consejería de Régimen Jurídico Departamento de Administración Pública y Justicia Gobierno Vasco

El Informe no sería posible sin el apoyo ofrecido por el **Senado**, **La Fundación Giménez Abad** y el **Instituto de Derecho Parlamentario** para la realización del Foro de las Autonomías celebrado el pasado 10 de junio de 2014 donde se debatieron algunos de los trabajos recogidos en esta edición del Informe.

fundación  
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



Directores: **ELISEO AJA; FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA;  
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS**

Subdirector: **DAVID MOYA MALAPEIRA**

**INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO**

Adolf Florensa, 8, 1ª planta – 08028 Barcelona  
Tel. 93 403 45 35 – Fax 93 403 45 36  
[www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

**DISTRIBUIDOR MARCIAL PONS, LIBRERO**  
San Sotero, 6 – 28037 MADRID Provença, 249 – 08008 BARCELONA  
Tel.: (91) 304 33 03 Tel.: (93) 487 39 99  
Fax: (91) 327 23 67 Fax: (93) 488 19 40

2013

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IDP.

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

## DIRECCIÓN DEL INFORME

Directores: **ELISEO AJA FERNÁNDEZ  
FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA  
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS**  
Subdirector: **DAVID MOYA MALAPEIRA**

## AUTORES DEL INFORME

**DR. VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura  
**DRA. MARÍA BALLESTER CARDELL**, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de les Illes Balears  
**DR. JOSÉ LUÍS BERMEJO LATRE**, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza  
**DR. ROBERTO L. BLANCO VALDÉS**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela  
**DR. RAFAEL BUSTOS GISBERT**, Profesor Titular de la Universidad de Salamanca  
**DR. MARC CARRILLO LÓPEZ**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra  
**DR. CÉSAR COLINO CÁMARA**, Profesor Titular de Ciencia Política y Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia  
**DR. FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO**, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha  
**DR. TOMÁS FONT I LLOVET**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona  
**DRA. MARIA JESÚS GARCÍA MORALES**, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona  
**DR. IGNACIO GARCÍA VITORIA**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid  
**DR. IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia  
**SR. ENRIQUE HERNÁNDEZ DíEZ**, Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura  
**DR. LUIS MARTÍN REBOLLO**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria  
**DR. MANUEL MEDINA GUERRERO**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla  
**DR. JUAN MESTRE DELGADO**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia  
**DR. JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada  
**SRA. MARÍA LÓPEZ MORENO DE CALA**, Letrada de las Cortes Generales. Directora de Relaciones Internacionales del Senado  
**DR. ANDREU OLESTI RAYO**, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona  
**SR. XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona  
**DRA. AMELIA PASCUAL MEDRANO**, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja  
**DR. MARTÍN M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra  
**DRA. PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo  
**DR. FERNANDO REY MARTÍNEZ**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid  
**DR. JOSÉ SUAY RINCÓN**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria  
**DR. GERARDO RUIZ-RICO**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén  
**DR. JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén  
**DR. JOAQUÍN TORNOS**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

El artículo firmado por cada autor ha sido discutido conjuntamente por todos los participantes en el Informe.

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2013

Con la colaboración de:





# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2013

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2014

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 2013 by Instituto de Derecho Público,

Adolf Florensa, 8, 1r pis - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B.19107-2014

ISSN: 1136-131X

Diseño cubierta original: Estudi Montse Corral

Maquetación e impresión: Signo Impressió Gràfica, S.A.

Pol. Ind. Can Calderon. Carrer de Múrcia, 54D.

08830 Sant Boi de Llobregat. Barcelona

Impreso en España - *Printed in Spain*

## **Dirección del informe**

**Directores:** ELISEO AJA FERNÁNDEZ  
FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA  
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

**Subdirector:** DAVID MOYA MALAPEIRA

## **Autores del informe**

Dr. Vicente ÁLVAREZ GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

Dra. María BALLESTER CARDELL, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de les Illes Balears

Dr. José LuíS BERMEJO LATRE, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Dr. Roberto L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

Dr. Rafael BUSTOS GISBERT, Profesor Titular de la Universidad de Salamanca

Dr. Marc CARRILLO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Dr. César COLINO CÁMARA, Profesor Titular de Ciencia Política y Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Dr. Francisco J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

Dr. Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

Dra. María Jesús GARCÍA MORALES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Dr. Ignacio GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Dr. Ignacio GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Sr. Enrique HERNÁNDEZ DÍEZ, Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura

Dr. Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

Dr. Manuel MEDINA GUERRERO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Dr. Juan MESTRE DELGADO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Dr. José Antonio MONTILLA MARTOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Sra. María LÓPEZ MORENO DE CALA, Letrada de las Cortes Generales. Directora de Relaciones Internacionales del Senado

Dr. Andreu OLESTI RAYO, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona

Sr. Xavier PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Dra. Amelia PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

Dr. Martín M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Dra. Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Dr. Fernando REY MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

Dr. José SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Dr. Gerardo RUIZ-RICO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Dr. Juan José RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Dr. Joaquín TORNOS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

Igualmente, en la preparación de la presente edición del Informe han colaborado: Celia Díaz Morgado, Anna M<sup>a</sup> Rodríguez Caballé y Jonathan Cañas García.

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN .....	9
--------------------	---

## I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del estado autonómico durante 2013 .....	13
---	----

## II. DEBATES SECTORIALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

II.1. EL DEBATE SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA.....	37
---	----

Calidad democrática, crisis y reformas en el estado autonómico .....	37
--	----

II.2. EL DEBATE SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ...	71
---	----

Acción exterior de las Comunidades Autónomas .....	71
--	----

## III. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2013 A TRAVÉS DE SUS NORMAS

Actividad legislativa del estado con incidencia autonómica .....	95
--	----

La jurisprudencia constitucional sobre el modelo autonómico .....	103
---	-----

La actividad de la Unión Europea.....	111
---------------------------------------	-----

El Senado .....	117
-----------------	-----

Los órganos mixtos de colaboración .....	125
--	-----

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas .....	131
---	-----

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....	137
--	-----

La administración local.....	141
------------------------------	-----

Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....	149
--	-----

**IV. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS EN 2013**

Andalucía.....	161
Aragón .....	167
Principado de Asturias.....	173
Canarias.....	179
Cantabria.....	187
Castilla y León.....	195
Castilla-La Mancha .....	203
Cataluña.....	211
Extremadura.....	219
Galicia.....	227
Islas Baleares .....	233
La Rioja.....	241
Madrid .....	249
Murcia.....	257
Navarra .....	263
País Vasco .....	269
Comunidad Valenciana .....	275
Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.....	279

# PRESENTACIÓN

---

El presente Informe Comunidades Autónomas, 2013 continúa la extensa serie que viene publicando el Instituto de Derecho Público de Barcelona, desde hace más de veinte años, y mantiene los caracteres de la segunda etapa de funcionamiento que se inició el año anterior.

En esta segunda etapa continuamos el análisis de las vertientes principales del Estado autonómico, pero con un nuevo formato más reducido, que realiza un análisis cualitativo de las normas pero renuncia a su descripción, que puede abordarse fácilmente gracias a las bases de datos jurídicos, generalizadas en los últimos años. En cambio se potencian los estudios monográficos (este año dedicados la acción exterior de las CCAA y la calidad democrática de las instituciones autonómicas), que son trabajos de profesores expertos que se someten a la crítica y las aportaciones de los responsables de gobiernos autonómicos, reunidos durante una jornada en el Foro de la Autonomía (10 de junio, Palacio del Senado).

Las ponencias de los expertos, recogidas en esta publicación, fueron comentadas tanto por los asistentes, la mayoría responsables autonómicos, como por los miembros de las dos mesas invitados expresamente. En la primera intervinieron D. Fernando Ríos Rull, Comisionado para el desarrollo del Autogobierno, de Canarias y D. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, Consejero del Consejo Consultivo de Extremadura. En el segundo participaron D. Manuel Jiménez Barrios, Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, D. Guillermo Martínez Suárez, Consejero de Presidencia del Gobierno de Asturias y la señora Núria Riera Martos, Consejera de Administraciones Públicas del Gobierno de las Islas Baleares.

La edición de este año presenta también otras novedades. El profesor Joaquín Tornos, que ha dirigido el Informe durante muchos años con una prudencia exquisita, deja la dirección por motivos personales (pero continúa colaborando en el capítulo dedicado a Cataluña) y es sustituido por una dirección colegiada integrada por los profesores Eliseo Aja, Javier García Roca y José Antonio Montilla, catedráticos de Derecho Constitucional de las Universidades de Barcelona, Complutense de Madrid y Granada, respectivamente, que ya nos hemos encargado de la presente edición.

Institucionalmente, la función que realiza el Instituto de Derecho Público de Barcelona en la elaboración del Informe se ha reforzado con la participación de la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y del Instituto de Derecho Parlamentario, de la Universidad Complutense,

además del apoyo brindado por el Senado para la celebración del Foro de las Autonomías, que este año contó con su Presidente en el acto inaugural.

Por último, pero decisivo, el propio Senado y 10 Comunidades Autónomas han proporcionado el apoyo económico necesario para la elaboración y publicación del Informe. Han sido Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco. Además, sus representantes políticos, reunidos en la Comisión de Seguimiento del Informe han contribuido a definir los temas monográficos y a perfilar la participación autonómica en el Foro.

Como en ediciones anteriores, el máximo objetivo del Informe es ofrecer información, estudios y reflexiones para articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

Eliseo Aja, Javier García Roca y José A. Montilla  
Directores

Julio de 2014

I.  
**VALORACIÓN GENERAL**



# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO DURANTE 2013

*Eliseo Aja  
Javier García Roca  
José Antonio Montilla*

**Sumario:** 1. Ideas centrales. 2. Continúa la crisis económica y los recortes de prestaciones sociales. 3. Reformas de leyes fundamentales para el Estado autonómico. 4. El plan de reforma de las administraciones públicas para evitar duplicidades: el Informe CORA. 5. Reformas en las instituciones de autogobierno. ¿Un nuevo modelo? 6. El Gobierno de Cataluña sigue la hoja de ruta del *referéndum* y la independencia. 7. Leyes y Gobierno de las Comunidades Autónomas. 8. Conflictividad competencial. 9. Colaboración intergubernamental. 10. Cambios de titularidad en las instituciones. 11. El debate sobre el Estado autonómico. 12. Previsión de cuestiones para 2014.

## 1. Ideas centrales

Cuatro ideas centrales pueden quizás sintetizar lo acaecido este año. Continúa la severa crisis económica y financiera, también la política de austeridad –ya muy discutida así como la lentitud del Banco Central Europeo en dar respuestas ante la baja inflación– y el fuerte impacto de ambas cosas en el Estado autonómico tanto en servicios públicos como en instituciones. Varias reformas legislativas importantes, impulsadas por el Gobierno del Presidente Sr. Rajoy, no fueron consensuadas con las Comunidades Autónomas con competencias en las materias y ello está produciendo diversos problemas en su implementación. Tampoco hubo elecciones y puede pues considerarse un año de transición política en mitad de la legislatura. Finalmente, pero no en importancia, la muy delicada situación en Cataluña se mantuvo tensa sin que se produjeran grandes movimientos, a la espera de noviembre del 2014 y la pretensión del Gobierno de la Generalidad de convocar un *referéndum* sobre el llamado “derecho a decidir”.

## 2. Continúa la crisis económica y los recortes de prestaciones sociales

Los Presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, se reducen un año más, siguiendo la política de consolidación presupuestaria de la Unión Europea y el freno constitucional al endeudamiento. En las Comunidades Autónomas los presupuestos descienden en torno a un 7,5% y, pese al

esfuerzo, se incumple el límite del déficit en dos décimas (estaba fijado en 1,3%). La Administración central tiene un déficit de 4,3%. A la par la deuda pública continúa creciendo constantemente de modo que al acabar el año equivale nada menos que al 93,9% del PIB.

Se ha revelado muy controvertido fijar los objetivos generales de déficit, y más aún los individuales de cada Comunidad, y la falta de verdaderas instancias de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado –al modo del Consejo de Estabilidad alemán– dificulta alcanzar compromisos intergubernamentales, desde este punto de vista, la participación autonómica en el Consejo de Política Fiscal y Financiera parece tener limitaciones. El órgano y el procedimiento más adecuados configuran una cuestión que merecería ser estudiada. En estas condiciones, se prorroga el Fondo de Financiación Autonómica (FLA) y el Ministro de Hacienda, Sr. Montoro, anuncia que dará prioridad al pago de proveedores y a la atención de la dependencia.

Se continúa desarrollando el marco normativo y administrativo del control del gasto que introdujo la reforma del art. 135 CE, y concreta la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ya se ha modificado varias veces. Destaca la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre de creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. Un ente de Derecho público, dotado de personalidad jurídica, que ejerce sus funciones –según la ley– con autonomía e independencia funcional, si bien, a efectos organizativos y presupuestarios, se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tiene por objeto velar por el estricto cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, mediante el seguimiento efectivo y la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas; y para ello se le atribuyen facultades de elaboración de diversos informes, opiniones y estudios que permitan detectar de forma temprana las desviaciones de los objetivos perseguidos. Habrá que esperar para valorar su funcionamiento. Resta en buena medida por delimitar la compleja concurrencia en el mismo espacio de las funciones de esta nueva Autoridad independiente, así como las de fiscalización que incumben al Tribunal de Cuentas y a otros órganos autonómicos de control externo, y el control del Tribunal Constitucional al que se le ha atribuido en la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad el enjuiciamiento de un nuevo vicio de inconstitucionalidad muy nuevo y específico.

Varias leyes –de forma destacada la de reforma local– invocan al art. 135 CE como si fuera un título competencial, lo que podría no considerarse exacto por estar dicha norma ubicada fuera de las reglas competenciales previstas en el art. 149 CE. Sin embargo, podría acabar siéndolo en un reconocimiento por carambola o conexión indirecta. Así le basta al Estado con reforzar esa invocación trayendo a colación sus títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE, respectivamente, la planificación general de la actividad económica y la coordinación de las haciendas autonómicas y hacienda general y deuda del Estado según fue reconocido en la STC 134/2011 (F.J. 7º) entre otras. En cualquier caso, un sector doctrinal ha defendido que la Ley Orgánica a la

que habilita y remite el art. 135 CE cumple una función constitucional, al igual que sucede con la LOFCA.

En este marco de intensas restricciones presupuestarias, se producen descensos importantes del gasto público en servicios esenciales prestados por las Comunidades Autónomas como son sanidad, educación, dependencia y servicios sociales. Unos recortes decididos tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas a veces de rebote. No es fácil todavía contabilizar el retroceso en la calidad de los mismos (en sanidad se afirma la disminución de un 8% en los últimos años), pero nadie duda de que se está produciendo un recorte severo del Estado social y de sus prestaciones. Existe además la impresión de que podría estar realizándose con notables diferencias según las Comunidades Autónomas. Poseen importancia en este contexto, pues afecta al modelo de sanidad pública, las resoluciones del TSJ-Madrid que en el año 2013 detuvieron la privatización de la gestión de seis hospitales públicos de Madrid como medida cautelar; unas reformas que vinieron incluidas en el plan de sostenibilidad de la Comunidad. La suspensión llevó al Gobierno autonómico a paralizar la iniciativa.

El impacto de la crisis financiera se ha proyectado sobre la calidad de diferentes servicios públicos y también sobre las condiciones para el desarrollo económico: varios Rectores de Universidades y otras personalidades han explicado cómo los enormes recortes en educación e investigación condicionan el desarrollo económico, –además de la tasa de sustitución del profesorado y la propia supervivencia de una enseñanza universitaria de calidad–; y son evidentes las consecuencias negativas que podría acarrear para el país la emigración de numerosos técnicos, bien formados, que se ha iniciado en estos años.

La reducción del gasto es también la justificación para la supresión de algunas instituciones autonómicas, así como para el lanzamiento del plan CORA, cuestiones a las que nos referiremos después, aunque existen razones para pensar que esta modulación del sistema autonómico responde a la par a una nueva dirección política centralizadora.

Finalmente, una corriente hacia arriba se ha llevado a la Unión Europea la política monetaria y la coordinación presupuestaria y otras relevantes competencias en materia económica, al modo de un nuevo constitucionalismo material europeo que se superpone a la Constitución formal española, y todo ello ha tenido un fuerte impacto en el vaciamiento de bastantes competencias internas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

### **3. Reformas de leyes fundamentales para el Estado autonómico**

La enésima modificación de la ley de educación sin alcanzar un acuerdo entre los niveles de gobierno afectados, así como entre mayoría y minorías en las Cortes Generales, ha reabierto el debate sobre si la educación y algún otro servicio público fundamental no deberían estar regulados por leyes consensuadas y estables, que no se rectificasen cada vez que cambia la mayoría. La realidad, de momento, no responde a este ideal y varias leyes polémicas han mostrado una decidida voluntad de transformación del modelo sin alcanzar compromisos.

Así el año pasado se reformó la sanidad, por Decreto-ley, y en parte la educación, y en el 2013 se han realizado relevantes reformas de la educación, el régimen local, y la unidad de mercado, y en el 2014 se hizo otro tanto con la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado que hemos tratado en este informe monográficamente. Son leyes tan fundamentales para un Estado autonómico que merecerían una mayor estabilidad que garantizase su aplicación gradual a lo largo del tiempo, algo que detectamos está empezando a resultar problemático en algunas Comunidades a la vista de los informes que publicamos sobre su actividad normativa. Podría estar produciéndose una cierta desobediencia o *ius resistendi* en algunas Comunidades Autónomas mediante variadas fórmulas. La vieja contraposición entre validez y eficacia de las leyes se acrecienta en el terreno de las competencias compartidas y concurrentes entre entes territoriales con direcciones políticas propias y potencialmente contrapuestas.

La *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOCEM)* tuvo una tramitación polémica y ha sido recurrida por varias Comunidades Autónomas con Gobiernos de orientación diferente a la del Gobierno del Estado. Las demandas aducen el desbordamiento de las normas básicas y la subsiguiente invasión de las competencias autonómicas, y, en particular, dar una alternativa conflictiva a las escuelas en las que no se garantice el empleo del castellano como lengua vehicular en las Comunidades Autónomas que tienen una lengua propia y cooficial. Ciertas cuestiones ideológicas han reaparecido con el reforzamiento de las clases de religión, y con la concesión de conciertos (subvenciones) a las escuelas que solo admiten alumnos de un sexo, y, más en general, con el favorecimiento de los centros privados frente a los públicos.

Al hilo de esta cuestión lingüística y haciendo un paréntesis en el hilo de la exposición principal, conviene traer a colación las tensiones habidas en las Islas Baleares por las modificaciones sin suficiente consenso en tratamiento de las lenguas oficiales en los centros docentes que llevaron a manifestaciones y huelgas. Y también la nueva ley de Aragón que determina dos zonas de modalidades lingüísticas propias, pero desapareciendo la referencia a la lengua catalana. Ambas cosas se explican con detalle en otras partes de este informe.

La *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)* realiza cambios sustanciales en los gobiernos locales. Igualmente ha sido recurrida no solo por algunas Comunidades Autónomas sino también por un conflicto en defensa de la autonomía local presentado por cerca de 3.000 Ayuntamientos lo que evidencia las serias dimensiones del enfrentamiento; la controversia ha permitido revalorizar este procedimiento que había tenido un juego hasta ahora desvaído. La controversia afecta realmente a la propia idea de autonomía local constitucionalmente garantizada. Los recurrentes entienden que la ley responde a una filosofía poco ambiciosa y escasamente garantista de la misma. Por su parte, la pretensión de “racionalización” o reordenación que asume la ley en su título dice fundarse en necesidades impuestas por la sostenibilidad financiera. Pero no coinciden las cifras ofrecidas por unos y otros sobre el ahorro que realmente las medidas implican. Entre las principales reformas se encuentran las siguientes: la reducción de las

competencias propias de los Ayuntamientos en la lista del art. 25.2 LBRL; la supresión de las competencias complementarias; la restricción de las llamadas competencias “impropias” al someterse su viabilidad a un doble informe, uno financiero y otro sobre la existencia de duplicidades; el reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales; y un traspaso de las competencias locales sobre sanidad, educación y servicios sociales a las Comunidades Autónomas, que no viene acompañado de previsiones de financiación, y podría producir el desamparo ante la ausencia de las tradicionales intervenciones locales.

Conviene recordar que, en legislaturas pasadas y bajo diferente mayoría, se discutió mucho tiempo un Proyecto de Ley de Gobierno y Administración local que sostenía el modelo prácticamente contrario sobre el rol de las Diputaciones Provinciales. No puede sino sorprender que casi después de cuatro décadas de desarrollo constitucional las fuerzas políticas no hayan alcanzado todavía un mínimo acuerdo sobre qué hacer con las Provincias en nuestro modelo territorial.

La *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* tiene gran importancia, porque su aplicación afecta al sistema competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos y podría en parte transformarlo. No ha merecido excesivas críticas, porque responde a un fin que *a priori* parece inevitable compartir, si se proclama sin mayores matizaciones, simplificar las trabas administrativas a la libertad de empresa y establecimiento, ocasionadas por el ejercicio de las competencias autonómicas. Se trata de impedir la creación de obstáculos a la unidad del mercado y de atraer posibles inversores –españoles o extranjeros–, generando desarrollo económico. La rica experiencia adquirida en el caso de la llamada directiva Bolkestein sobre liberalización de los servicios en el ámbito de la Unión, cuya trasposición resultó lenta y complicadísima, ilustra la existencia de un complejo problema: la escasa claridad de la distribución de competencias en materias económicas y el riesgo de fragmentación del mercado estatal. La nueva Ley establece que la autorización de una Comunidad Autónoma para una actividad económica extiende su validez a todas las demás en las que se pretenda ejercer la misma, fijando un principio de licencia única; y, de forma complementaria, sólo determinadas causas, tasadas y legalmente previstas, podrán utilizarse ahora para limitar esta libertad de acceso.

El problema está en que con esta extensión de la autorización de la Comunidad de origen se pueden desconocer las competencias en diversas materias de todas las demás Comunidades Autónomas. Joaquín Tornos<sup>1</sup> ha evidenciado el riesgo de que se extiendan las normas de las Comunidades Autónomas más permisivas o menos exigentes con el medio ambiente o la planificación a las demás en una suerte de *dumping* comercial. El anterior director de este Informe ha recordado también la discutible constitucionalidad del proyecto según el propio Consejo de Estado así como el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad; y ha subrayado la difícil naturaleza jurídica de una ley que puede comprenderse como una ley de armonización encubierta. Finalmente, acaba

---

1. “La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado. En particular, el principio de eficiencia” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 19, abril 2014, pp. 144 ss.

señalando un segundo riesgo derivado de que se genere una liberalización o desregulación excesiva, si acaba por generalizarse la norma autonómica menos intervencionista. Recordemos que autores estadounidenses con experiencia en el uso de la cláusula de comercio han afirmado que ciertamente los estados pueden regular el espacio económico común a la federación, pero no “demasiado”, y que el interrogante es siempre que es “excesivo o demasiado”.

Por último debe enfatizarse la necesidad de intensificar las facultades de colaboración en esta materia dentro de las respectivas Conferencias Sectoriales. Sin perjuicio de ellas, el modelo de la Ley se completa con un Consejo para la Unidad de Mercado, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se crea como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la regulación. La Ley establece unos procedimientos y vías de impugnación, preferentes y específicas, para la garantía de la unidad de mercado, que no han dejado de resultar controvertidas, y sitúa a los particulares (los operadores económicos) como verdaderos vigilantes de la libre circulación.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno supone la regulación de procedimientos ya existentes en la mayoría de los países democráticos europeos. En su exposición de motivos se afirma que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política; se pretende que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Por consiguiente, las Administraciones públicas y otros sujetos tienen la obligación de suministrar información, de forma periódica y actualizada. La Ley debe aplicarse no solo al Estado sino también a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de que éstas aprueben sus propias leyes como ya han hecho algunas o están ahora tramitando (Navarra y Andalucía entre otras). La Ley se comenta en el capítulo de legislación estatal, y se encuadra en la actual situación de crisis de legitimidad de las instituciones democráticas. Un asunto que se analiza en el estudio sobre la calidad de la democracia.

Tiene gran importancia para las Comunidades Autónomas el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y procedimientos para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, dictado igualmente en desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y aprovechando la experiencia adquirida con la implementación de la directiva Bolkestein. Según el Real decreto, cuando España sea sancionada por las instituciones europeas, las Comunidades Autónomas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento. La cuestión es analizada en el capítulo en que se sintetiza la legislación estatal.

En definitiva, se trata únicamente de poner de relieve en este epígrafe de la valoración general que nos hemos habituado a la mala práctica de cambiar radicalmente leyes esenciales para el funcionamiento del Estado autonómico cada vez que cambia la dirección política de gobierno y sin alcanzar unos compromisos estables entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por el contrario, debe advertirse que cualquier buen sistema de descentralización política

y división de competencias territoriales reclama –por definición y a diferencia de la alternancia en el Parlamento– elevadas dosis de concertación política y estabilidad normativa que permitan una prolongada colaboración competencial entre entes a lo largo del tiempo.

#### **4. El plan para la reforma de las Administraciones públicas para evitar duplicidades (Informe CORA)**

La *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)* se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Su filosofía reside en la voluntad de eliminar duplicidades y, en particular, organismos administrativos, principalmente autonómicos, que representen una duplicidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su origen se encuentra en el discurso de investidura del Presidente Sr. Rajoy. La idea no es nueva, hubo ya un proyecto en la época del Presidente Sr. Zapatero y aún otro anterior. La crítica a los solapamientos administrativos en el Estado autonómico es pues antigua, pero la consecución de ahorros en el gasto se ha revelado decisiva en este largo período de crisis.

El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la ejecución de la Reforma, y el informe se presentó igualmente en junio de 2013; se puede consultar en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/PDF). Un aspecto positivo del mismo es la previsión del seguimiento de su cumplimiento; tuvo un primer reflejo en diciembre de 2013 y fue explicado por la Vicepresidenta del Gobierno [www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/ref20140117e\\_1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/ref20140117e_1.pdf).

El Informe CORA incorpora, sin duda, mucha e interesante información. Sin embargo, resulta enciclopédico por su extensión, una característica que se agrava por su densidad y espesa redacción. Estas circunstancias, aunadas a la diversidad de las medidas, hacen muy difícil su análisis y valoración, tanto pormenorizada como general, y otro tanto ocurre con los informes de seguimiento. En efecto, el Informe tiene más de 700 páginas, escritas en la forma de densas fichas, que incluyen en una memoria de 2 ó 3 páginas cada una, nada menos que 219 medidas. Las reformas se agrupan en torno a los siguientes capítulos: previsiones generales para evitar duplicidades, cooperación para el desarrollo, justicia, contratación del sector público, tráfico y seguridad vial, posicionamiento geográfico, educación, universidades e investigación, empleo, empresa y telecomunicaciones, servicios meteorológicos, turismo, INSERSO y mujer. La diversidad de las medidas es todavía superior a la que sugiere el amplio enunciado anterior, pues abarca desde supresión de defensores del pueblo de las Comunidades Autónomas a la coordinación de planes de fomento de la lectura, pasando por reformas de las telecomunicaciones o problemas competenciales. Según el propio Informe, de las 219 medidas, 137 competen al Estado y a las Comunidades Autónomas, y 82 solo a las Comunidades Autónomas. Desde otra óptica, el Informe dice que 11 son de carácter general, 120 eliminan duplicidades, 42 simplifican procedimientos, 38 mejoran las gestión de servicios y 8

racionalizan servicios. Una reforma pues avalancha cuyos resultados es pronto aún para evaluar.

La intervención de la Vicepresidenta, al exponer el Informe de diciembre de 2013, subrayó la supresión de diversas instituciones: del Defensor del Pueblo en Asturias, La Rioja y Murcia; de la Agencia para la Inmigración en las Islas Baleares; y del Tribunal de Defensa de la Competencia en la Comunidad de Madrid. El afán por la supresión de órganos autonómicos hace que la exposición se remonta al 2010 para relatar que desde entonces se han reducido 751 entidades.

Algunos de los aspectos más destacados del Informe son los siguientes. La formación de un grupo de trabajo con las Comunidades Autónomas, a partir del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde todas han planteado ya sus posiciones siendo las más críticas Cataluña y Andalucía. El Informe es, no obstante, formalmente muy respetuoso con las Comunidades Autónomas, puesto que todas las decisiones deben adoptarse en la medida que las mismas las acepten. Se dispone la elaboración de un manual de duplicidades –aún pendiente de aprobación– para que los diversos ministerios detecten duplicaciones en su actividad ordinaria; así como se establecen mejoras de la coordinación técnica en algunos ámbitos como son las plataformas telemáticas.

En este contexto, igualmente el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña elaboró un *“Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l’Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d’eficiència”* en octubre de 2012. Fue más tarde publicado en 2013 con el título *“El pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars”*. Este otro documento asume un entendimiento más amplio que el Informe CORA, porque se extiende a las duplicidades funcionales presentes en normas, lo que llevaría a plantearse cambios en el sistema competencial dentro del bloque de constitucionalidad. También otras Comunidades Autónomas han elaborado informes sobre duplicidades.

Dos preguntas se nos ocurren entre otras muchas. Primero, si hablamos de duplicidades, nos preguntamos si no sería más fácil ahorrar reformando las televisiones autonómicas y dado que suponen gastos cuantiosos en bastantes presupuestos de las Comunidades Autónomas, horizontalmente o sin distinción de ideología. Una modificación que el Informe CORA no propone. Aproximadamente, fueron 925 millones de euros en 2013. Bien es verdad que conviene subrayar el cierre de la televisión valenciana y las reducciones de personal en Telemadrid y en TV3 en Cataluña. Segundo, nos preguntamos si este tipo de informes que afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas no deberían elaborarse por órganos mixtos. Unas comisiones multilaterales, integradas por representantes de ambas entidades territoriales, y asesorados por expertos independientes designados por todas las instancias. Estas medidas acaso incrementarían su autoridad y facilitarían su implementación.

## 5. Reformas en las instituciones de autogobierno: ¿un nuevo modelo?

Están produciéndose importantes reformas en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, leyes y reglamentos parlamentarios, para recortar los medios financieros de sus instituciones de autogobierno e incluso suprimir algunos órganos auxiliares. Es consecuencia –entre otras razones– del serio impacto de la crisis económica. Puede incluso pensarse en la voluntad política de erigir un nuevo modelo en la organización del autogobierno y la división de poderes autonómica.

La filosofía parece emanar de la Comunidad de Castilla-La Mancha cuya Presidenta, la Sra. Cospedal, es también la Secretaria General del PP. Este modelo ha sido seguido en otras Comunidades Autónomas, en todo o en parte, pero, claro está, no en todas. No sabemos si tiene un carácter provisional y transitorio –hasta que escampe la crisis y mejoren los ingresos fiscales– o permanente y estructural. Puede verse como una vuelta a la organización administrativa diseñada por el Informe Enterría en 1981, y que rigió durante los primeros años de desarrollo constitucional, pero entonces era razonable cierto temor hacia unas asambleas territoriales prácticamente desconocidas en nuestra historia constitucional. No obstante, recordemos que la situación fue evolucionando hacia un sistema plenamente parlamentario según se fue consolidando el autogobierno territorial. Acaso volvemos ahora al pasado: a los años ochenta y la administrativización de las Comunidades Autónomas.

La reforma se produjo en Castilla-La Mancha en dos fases. Primero una reforma del Reglamento parlamentario en diciembre de 2012, y luego otra del Estatuto de Autonomía en abril de 2014. La primera con el fin de reducir los medios económicos necesarios para el funcionamiento de la asamblea y pasar de un sistema de retribuciones fijas y dedicación exclusiva de los diputados regionales a otro fundado en dietas y una dedicación parcial. Ya nos ocupamos de esta reforma en el informe de 2012, desglosando los escasos fondos que realmente se economizaban. La segunda con la idea de rebajar el número de parlamentarios autonómicos, siguiendo otra vez el argumento de la consolidación presupuestaria. La reforma del Estatuto de Autonomía fue aprobada por la Cámara castellano-manchega en 2013, aunque su aprobación definitiva por las Cortes y su promulgación se hicieran en 2014, con ella se rebajaron los escaños parlamentarios de una horquilla de 59-47 a otra de 35-25. Es pues una fuerte rebaja y no un mero ajuste. Una reducción tan intensa de los escaños puede dificultar, entre los daños colaterales que ocasione, la proporcionalidad en la representación en las Cortes en una Comunidad con cinco Provincias, pues será harto difícil el acceso de terceras o cuartas fuerzas políticas dado el pequeño tamaño en escaños de cada circunscripción electoral.

Por su parte, la reducción del número de diputados que reciben una retribución fija, tras la reforma del Reglamento parlamentario, provocará que la inmensa mayoría de los diputados, ya que sólo unos pocos tendrán dedicación exclusiva, deban ejercer a la vez otra profesión haciéndola compatible con las funciones parlamentarias, porque solo recibirán dietas por sesión y con efectos desde el 1 de enero de 2013.

La STC 36/2014 ha aceptado la constitucionalidad de la modificación reglamentaria y conviene dar noticia de ella para mantener la lógica de la unidad de tratamiento de este relevante asunto y pese a que no corresponda al año objeto de este informe. El intérprete supremo ha recordado que el estatuto de los representantes es de configuración legal y que son los reglamentos parlamentarios los que primeramente deben regular los derechos y retribuciones de los parlamentarios. El régimen jurídico del sueldo no forma parte del “núcleo de la función representativa” y se reseña a tal efecto la jurisprudencia previa. No puede afirmarse que “una determinada modalidad retributiva” forme parte del núcleo esencial del derecho fundamental y, por consiguiente, se trata de un derecho que puede ser objeto de reforma reglamentaria, “con independencia de la bondad técnica o de las virtudes de una determinada modalidad retributiva”. La materia cae dentro del margen de interpretación de la legalidad parlamentaria. Por último, respecto de la tacha de retroactividad indebida, por el carácter sobrevenido de la modificación, se afirma que un sueldo no es un “derecho consolidado” sino una simple “expectativa de derecho” y la interdicción de retroactividad –se dice– sólo es aplicable a los “derechos consolidados”.

Sin embargo, no encontramos en la reseña que el propio Tribunal Constitucional hace de su jurisprudencia verdaderos precedentes provistos de una argumentación suasoria en vez de afirmaciones apodícticas en relación a las retribuciones individuales de los parlamentarios autonómicos –y no referidos a la representación en otras entidades territoriales–. Menos aún, dictados después de los años ochenta, es decir, antes de matizar o modificar esa vieja jurisprudencia respecto de los Grupos parlamentarios. No obstante, puede considerarse contradictoria una jurisprudencia restrictiva sobre las remuneraciones a los parlamentarios a título individual, y otra más generosa sobre los Grupos, pues es patente que los derechos fundamentales son de los representantes y no de los Grupos en los que se asocian. Por otro lado, que la modificación, en mitad de una legislatura, de las reglas que regulan un sueldo, hasta poder demediar su cuantía, no tenga un impacto retroactivo ni efectos en las condiciones de la representación se antoja una afirmación bastante formalista. Restan pendientes de enjuiciar varios recursos de amparo, interpuestos por diversos diputados a título individual donde el TC deberá revisar la constitucionalidad de concretas situaciones, valorando el daño realmente ocasionado a los representantes de forma sobrevenida.

Con estas reformas la situación de los parlamentarios de Castilla-La Mancha vuelve a la situación previa a la reforma estatutaria de 1997, pero hasta esa fecha la Comunidad apenas tenía competencias legislativas y la función parlamentaria de control del Gobierno se proyectaba sobre sectores más restringidos.

Esta misma línea castellano-manchega sigue La Rioja con la presentación de una proposición de reforma del Estatuto tras varios años en los que estuvo aletargada una reforma global. Junto a otras cuestiones, se incorpora la figura del Decreto-ley y amplía la delegación legislativa y, sobre todo, se reduce el número de diputados de la anterior horquilla de 32-40 a 25 y se fija un número máximo de diez consejeros. La proposición sigue su tramitación y la reducción del número de diputados es su origen principal.

Conviene recordar que La Rioja y Castilla-La Mancha son muy desiguales en población. La primera tiene aproximadamente un séptimo de los habitantes de la segunda. No tiene pues mucho sentido jurídico que ambas puedan llegar a coincidir en el número de diputados regionales (25). Esta equiparación suscitaría dudas de oportunidad de nuevo desde la perspectiva de las notas de proporcionalidad y representatividad que deben predicarse de la representación en la Cámara.

Igualmente la reforma estatutaria de Murcia incorpora el Decreto-ley, una carencia que ya se reprochó en la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario; la reforma elimina además el Defensor del Pueblo. En general, siguiendo la línea del Informe CORA, se han suprimido los Defensores del Pueblo de varias Comunidades Autónomas: Castilla-La Mancha y Asturias han eliminado la institución y La Rioja la ha “suspendido”. En Asturias la decisión se adoptó por el decisivo voto de un único parlamentario de UPyD. La duda que se plantea es cómo se mide el coste de una institución y su necesidad en la forma parlamentaria de gobierno. La CORA divide el presupuesto de la defensoría por el número de quejas tramitadas. ¿Es correcta esta metodología?

En Castilla y León se produjo un curioso cambio de adscripción orgánica de algunas instituciones de relieve estatutario en la *Ley 4/2013, de 19 de junio*, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las *instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León*. En su exposición de motivos se aporta como justificación, de nuevo, que estas instituciones no pueden ser ajenas a la excepcional y difícil situación económica. La Ley adscribe el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo a las Cortes regionales, pese a que su relación auxiliar y funcional parecen estar antes bien ligada a la Junta. También se crea una Secretaría General –conjunta– de apoyo a las instituciones propias con competencias sobre medios personales y materiales que, además de a las citadas instituciones, se extiende al Procurador del Común y al Consejo de Cuentas. Todo ello con la finalidad de economizar mediante la supresión de algunos órganos. Asimismo se modifican el régimen de incompatibilidades y retribuciones de los miembros de estas instituciones y su régimen de contratación. Se genera, no obstante, como consecuencia de los recortes, cierta confusión sobre el lugar de los órganos auxiliares en sus relaciones con los órganos principales en la forma de Gobierno autonómico.

Conviene incorporar algunas reflexiones sobre este modelo o tendencia de algunas Comunidades Autónomas a adelgazar los instrumentos de autogobierno. Primero, adviértase que, por el contrario, otras Comunidades Autónomas como Cataluña y el País Vasco encuentran insuficientes los instrumentos existentes. Se produce pues una asimetría institucional u organizativa. Puede considerarse natural e inevitable en cualquier modelo de descentralización, pues viene basado en el autogobierno y en decisiones autónomas propias y puede que divergentes. Pero ignoramos si cierto grado elevado de asimetría –de continuar esta tendencia– podría hasta llegar a resultar disfuncional.

Segundo, sobre todo debemos interrogarnos si tiene sentido un diseño basado en unos rasgos que devalúen el parlamentarismo y por ende el control del

Ejecutivo. Unas asambleas territoriales pequeñas, compuestas por un reducido número de diputados. Unos parlamentarios desprofesionalizados, privados de dedicación exclusiva a sus funciones, y remunerados por dietas por sesiones, lo que les obligará a compatibilizar su cargo representativo con otro trabajo o profesión y prestar menor atención a la Cámara. Pero hacer compatibles dos trabajos y conciliar un tiempo escaso en una situación de pluriempleo, probablemente con desplazamientos constantes entre ciudades distintas, puede no ser tarea sencilla y provocar inasistencias más frecuentes a la asamblea. ¿Podrán seguir ejerciendo la función parlamentaria de control del Gobierno con la misma calidad unos parlamentarios pluriempleados, en dedicación parcial, y sensiblemente reducidos en su número? ¿Redundará la rebaja en las retribuciones en la calidad de quienes aspiren a ser proclamados candidatos y en la misma clase política? Por otra parte, la supresión de ciertos órganos externos de control de los Gobiernos autonómicos –defensores del pueblo, consejos de cuentas, etc.– puede suponer otra merma de controles del Ejecutivo, a no ser que los análogos órganos estatales asuman realmente las mismas funciones y con semejante intensidad.

Tercero, es no menos problemático desde la lógica de la democracia representativa que los Gobiernos autonómicos prefieren gobernar por Decreto-ley, haciendo de la urgencia que emana de la crisis algo permanente, en vez de acudir a un procedimiento legislativo con publicidad, discusión y participación de las minorías en la elaboración de las normas. Estamos ante una práctica que puede verse como autoritaria según luego se argumentara con detalle.

Resulta por todas estas razones evidente el riesgo de un desequilibrio en la forma de gobierno parlamentario de las Comunidades Autónomas, de consolidarse ese nuevo modelo, reduciendo los controles de unos ejecutivos, que ya son actualmente muy poderosos dentro de unos sistemas parlamentarios autonómicos bastante más de liderazgo presidencial que el nacional aunque compartan el rasgo. Veremos que ocurre.

Bien es verdad que seguimos sin tener serios estudios de referencia sobre el tamaño idóneo de los parlamentos autonómicos, ponderando los distintos ingredientes en conflicto, su representatividad y funciones –y no solo los costes–, desde un adecuado distanciamiento y conocimientos técnicos.

## **6. El Gobierno de Cataluña sigue la hoja de ruta del referéndum y la independencia**

La actual propuesta del Gobierno del Presidente Sr. Mas ya no consiste en ampliar las competencias y la financiación, como había venido ocurriendo desde la transición a la democracia y hasta alcanzar elevadas cotas de autogobierno en menos de cuatro décadas, sino en algo muy distinto y que entraña un arriesgado salto cualitativo: la organización de una consulta al pueblo catalán para decidir sobre la separación de España y el llamado proceso soberanista. Los diversos ingredientes de este delicado asunto deben leerse con muchos más

matices y datos en el capítulo destinado a Cataluña, únicamente destacaremos ahora cuatro elementos.

En primer lugar, el Parlamento de Cataluña aprobó, en su primer Pleno de 23 de enero, una Declaración sobre la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Fue declarada inconstitucional por unanimidad, ya en este año, en la STC 42/2014 que aportó una motivación y fundamentación sobre el fondo del problema que han tendido a percibirse como bien trabadas. Como contrapeso, en la misma sentencia se cita la decisión sobre la claridad del Tribunal Supremo de Canadá y se advierte de la posibilidad de la reforma de la Constitución. No obstante, su impugnación siguiendo la vía del Título V de la LOTC sí fue polémica desde la perspectiva de la admisibilidad del proceso, dada la impugnación de una declaración política antes que de una norma jurídica y los argumentos a este respecto del Tribunal son discutibles, pues parecen sentar una excepción respecto de los precedentes, acaso por la gravedad del asunto.

Segundo, el Presidente Sr. Mas anunció en diciembre de 2013, unilateralmente, es decir, sin diálogo o negociación alguna con el Gobierno de España, la fecha en que se pretende realizar la consulta: el domingo 9 de noviembre de 2014. También se dieron a conocer las dos preguntas que se pretenden formular: ¿Quiere que Cataluña sea un Estado? y ¿que sea un Estado independiente? No faltan quienes han argumentado que puede razonablemente pensarse que ambas preguntas adolecen de falta de claridad, dada la ambigüedad, ambivalencia o equívocidad de las ideas de estatalidad e independencia; y que la separación en dos preguntas puede inducir a confusión a los votantes y a manipulaciones en la lectura de los resultados del referendo. De ser realmente así, no se cumplirían los estándares fijados en el conocido caso de la ley de la claridad en Canadá, que constituyen una referencia argumental en el Derecho comparado: una pregunta clara y una mayoría no menos clara. Tampoco de mayorías nadie ha hablado con claridad todavía.

Por otra parte, el Gobierno catalán creó un llamado “*Consell de Transició Nacional*”, bajo la presidencia del ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional Sr. Viver Pi-Sunyer. Se encomiendan a este órgano tres tareas sucesivas: organizar la consulta, diseñar el proceso de separación de Cataluña de España, y definir la estructura económica del nuevo Estado que dicho Gobierno pretende. Desde esta perspectiva, ya han sido emanados diversos –y controvertidos– informes.

Tercero, se presentó por el Parlamento de Cataluña (hubo otra por CiU, ERC e ICV, y una tercera por un número de diputados) una proposición de Ley Orgánica para que el Estado delegara en la Generalidad la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña siguiendo la vía del art. 150.2 CE. El acuerdo se tomó en noviembre de 2013, y su presentación tuvo lugar en abril de 2014. La propuesta fue rechazada claramente en el Congreso de los Diputados en trámite de toma en consideración por 299 votos en contra, 47 a favor y una abstención. Los partidos mayoritarios justificaron el rechazo con argumentos tanto de fondo, la Constitución no contempla el derecho a la autodeterminación, como de procedimiento. Así el art. 150.2 CE permite al Estado delegar o transferir a las Comunidades Autó-

nomas facultades en materias de titularidad estatal, pero sólo aquéllas que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia y delegación”; y resulta bastante razonable pensar que preguntar a una parte del electorado sobre su secesión o separación del resto del pueblo español no es una cuestión por su naturaleza susceptible de delegación en cuanto afecta directamente a la titularidad de la soberanía y la unidad del Estado.

Finalmente, en general, subsisten desde el principio en toda esta delicada controversia política bastantes interrogantes jurídicos derivados de la propia indeterminación del llamado “derecho a decidir” que ostenta calculadas dosis de ambigüedad. Un derecho que no está escrito ni reconocido en normas del bloque de la constitucionalidad, es decir, un derecho no positivado o fundado en normas. Un derecho con un objeto impreciso, pues no sabemos si consiste en un derecho a consultar a una parte del cuerpo electoral, o es un derecho a la autodeterminación que incluye el *ius secesionis*. Estamos ante un verdadero “derecho”, cuya titularidad corresponde a una colectividad histórica, o ante una mera posibilidad de consulta a una entidad infraestatal sobre una cuestión de trascendencia política cuya titularidad debe atribuirse realmente a otra entidad territorial más amplia y que la engloba. ¿Cómo debe compaginarse este derecho fundado en el principio democrático con los no menos democráticos principios de respeto a la Constitución, al Imperio de la ley y al Estado de Derecho? En otras palabras, puede comprenderse desde un entendimiento estrictamente fáctico, contraponiendo poder y Derecho, democracia y Constitución, o, por el contrario, desde el pleno respeto a la Constitución como ingrediente indefectible de toda democracia constitucional por más que pueda interpretarse de varias maneras.

## 7. Leyes y gobierno de las Comunidades Autónomas

Las modificaciones de las importantes leyes del Estado antes reseñadas llevarán a una nueva y futura legislación de las Comunidades Autónomas, pero aún es pronto para su aprobación y posterior valoración.

En general, el número de las leyes aprobadas este año por las Comunidades Autónomas es desigual. Pero, en general, a veces se dice que los parlamentos territoriales aprueban pocas leyes cuando *v.gr.* han elaborado 10 ó 12 leyes en un año, Un número que estimamos no es pequeño... Otra cosa bien distinta es la evaluación de su calidad y eficacia y, en esta segunda perspectiva, deberían centrarse las críticas más que en la primera o cuantitativa. La cuestión debería redimensionarse.

Se hace difícil seguir la legislación de todas las Comunidades Autónomas por cualquier observador interesado, *v.gr.*, ¿cuál es la situación normativa actualmente en la sección de materia que supone la sanidad de los inmigrantes? Probablemente, fuera conveniente la creación de una instancia general, no solo estatal sino de composición mixta entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Un observatorio para el seguimiento normativo que facilitara el acceso y estudio de esta pluralidad de leyes desde una perspectiva comparada. No sólo

por razones de acceso a las fuentes y de seguridad jurídica sino para facilitar la redacción y mejora de la calidad de las leyes. La tarea no parece compleja de implementar y resultaría de gran utilidad.

Como principal rasgo del año, estamos asistiendo a una práctica abusiva del Decreto-ley autonómico a la que ya se ha aludido como parte de un nuevo modelo institucional autonómico y que, por otra parte, no hace sino seguir el ejemplo del recurso constante al Decreto-ley por parte del Gobierno de España (desde 2012 se han aprobado una cincuentena de Decretos-leyes que el Congreso ha convalidado sin apenas discusión y sólo unos pocos han iniciado su tramitación como leyes). Los vicios se extienden con más facilidad que las virtudes. Es un dato cierto que los ejecutivos de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos prevén esta herramienta están haciendo un uso generoso de la legislación de urgencia. Así, en Cataluña únicamente se ha aprobado una ley frente a 6 Decretos-leyes, y en Andalucía ha habido 7 leyes frente a 10 Decretos-leyes; y 6 Decretos-leyes en Baleares frente a 10 leyes. La desproporción parece patente entre uno y otro instrumento.

Además, han incorporado esta fuente todas las Comunidades Autónomas que reformaron su Estatuto de Autonomía en 2006 y siguientes. El año que valoramos la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, tuvo el único objetivo de incluir el Decreto-ley entre las fuentes del ordenamiento autonómico. También incorpora la figura la proposición de reforma del Estatuto de La Rioja que se está tramitando.

Estas reformas estatutarias obligan a una reflexión de mayor calado sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Las causas de esta utilización excesiva deben vincularse a la actual situación de crisis económica, que apela a actuaciones urgentes de los gobiernos y así se dice en las normas, pero puede haber otras razones relacionadas con la existencia o no de mayoría absoluta y la voluntad de asumir una negociación sobre el contenido de la ley. Deben recordarse, en todo caso, los efectos restrictivos de la democracia representativa que son inherentes al Decreto-ley en cuanto constriñen la participación de las minorías y la publicidad y la discusión a través del procedimiento legislativo que son notas muy necesarias e indefectibles en una democracia en el proceso de elaboración de las leyes. Las normas con fuerza de ley del Gobierno son un instrumento no exento de rasgos autoritarios por su desdén por las minorías y la forma de ley. De ahí que el recurso a esta potestad normativa del Gobierno venga estatutariamente condicionado a la concurrencia de un presupuesto de hecho habilitante que es la extraordinaria y urgente necesidad. No olvidemos que no en todos los ordenamientos con tradición democrática la figura existe y que por ello su presencia no debería darse por supuesta e inevitable. A mayor abundamiento, en el ámbito autonómico el procedimiento legislativo se puede desarrollar con mayor celeridad al tratarse de parlamentos unicamerales y, con más rapidez todavía, si se acude a algún tipo de procedimiento legislativo especial como puede ser el de urgencia. La ganancia de tiempo a menudo no justificará el recurso a esta potestad gubernamental que vacía al parlamento. Por estas razones, parece sensato apelar a un uso más moderado o proporcionado de esta fuente que venga

limitada a cuestiones respecto a las cuales la urgencia sea evidente; y permitiendo que las leyes de especial trascendencia sean debatidas en la asamblea. La crisis económica no puede operar como una patente de corso. La posibilidad de que los parlamentarios individuales y los Grupos puedan presentar enmiendas a las leyes es esencial para dar a conocer las novedades legislativas a la opinión pública y permitir su crítica y la responsabilidad política difusa. El uso de la legislación de urgencia en manos del Gobierno en el ámbito autonómico parece demandar una justificación reforzada y expresa de la urgencia.

Finalmente, la mera “convalidación” de un Decreto-ley por la Cámara no parece garantía suficiente del respeto a la forma de ley y a la rendición de cuentas ante la opinión pública, por el minimalismo del trámite de ratificación. Deberíamos plantearnos pues seriamente hacer de la “conversión” en ley del Decreto-ley, su posterior tramitación legislativa, un trámite obligado y necesario y no una mera posibilidad como prescribe el art. 86.2 CE y otros preceptos estatutarios redactados a su imagen y semejanza. Todo ello desde el respeto a los principios que acaban de señalarse. A ver qué Comunidad Autónoma es la primera en dar ejemplo de parlamentarismo y democracia.

## 8. Conflictividad competencial

Este año el Tribunal Constitucional ha dictado más de 90 sentencias sobre conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad que contienen conflictos de competencia legislativa. Un número elevadísimo. Afortunadamente algunas de estas sentencias comienzan a dictarse ya sobre normas recientemente aprobadas e impugnadas. Pero existe todavía un gran retraso, y continúan apareciendo pronunciamientos que resuelven demandas que llevan diez o más años de espera en sede de enjuiciamiento. Una situación inadmisiblemente privativa de relevancia al fallo y frecuentemente incluso a la doctrina. Confiamos en que la reforma del amparo para su objetivación en torno a la especial trascendencia constitucional permita ahorrar tiempo de trabajo al Tribunal Constitucional y llevar a que el Pleno acabe con estas estructurales dilaciones indebidas. Mas no es seguro que un incremento del número de sentencias competenciales llegue a recortar totalmente el retraso, porque continúan presentándose numerosos conflictos de competencias. Sobre todo, existe el riesgo de que la calidad de las sentencias pueda resentirse y la doctrina constitucional diluirse si son muchas las decisiones que se dictan. El intérprete supremo deberá encontrar un ritmo adecuado de trabajo para conciliar la calidad en sus exégesis con la prontitud e inmediatez en las respuestas si quiere ser un órgano activo en la división de poderes. No parece imposible a la luz de otras experiencias comparadas.

El Tribunal Constitucional ha renovado un tercio de sus Magistrados y cubierto una vacante por fallecimiento. No obstante la ingente cantidad de sentencias aprobadas, las novedades jurisprudenciales aportadas realmente no parecen especialmente novedosas según se expone en un capítulo de este informe.

Una de las Sentencias importantes, ha sido la STC 130/2013 sobre la Ley de Subvenciones que se aprobó 9 años antes y que parece expandir aún más la

idea de legislación básica. Esta decisión replantea parcialmente la doctrina general sobre el poder de gasto y la actividad de subvención (*spending power*) que arrancó de la STC 13/1992 en la que se señaló que esta facultad no es en teoría un título competencial, y contiene varios Votos particulares. Hay más sentencias sobre el mismo asunto.

Otras sentencias de este año han abordado diversos temas de interés, según se resume en el capítulo correspondiente, entre ellas pueden destacarse:

- El carácter básico de la colegiación profesional tras las modificaciones legales originadas por la normativa comunitaria (la STC 3/2013 es la primera de ellas).
- La regulación y el cambio de carácter de las Cajas (STC 183/2013).
- Las leyes singulares que experimentan este año un razonable –y esperado– incremento del control judicial en las STC 129 y 203/2013, que declaran la inconstitucionalidad parcial de dos de estas leyes –autoaplicativas– de Castilla y León con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.
- El territorio como ámbito del autogobierno ha sido tratado en diversas sentencias (STC 8/2013, 87/2013 y 99/2013) relativas a contenciosos competenciales entre el Estado y Canarias en relación con el tratamiento que deba otorgarse al mar adyacente a las islas atlánticas.
- La competencia en materia de archivos es examinada, entre otras, en la STC 14/2003.

Debe llamarse la atención sobre la frecuencia del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC. Parece que las comisiones bilaterales de cooperación se han reunido con frecuencia, pero a estos solos efectos.

Respecto de la conflictividad nueva y según la Secretaría de Estado de Política Autonómica, Dirección de Régimen Jurídico, en 2013, se han planteado 29 impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, 8 por iniciativa del Gobierno de España contra normas autonómicas, y 21 (10 por Cataluña) por iniciativa de las Comunidades Autónomas contra normas estatales, entre ellas, la mayoría de las leyes antes reseñadas por su importancia. La conflictividad es pues alta y algunos datos aparecidos en la prensa hacen un cómputo aun más elevado.

En varias Comunidades Autónomas se han aprobado leyes prohibiendo la técnica extractiva conocida como *fracking* o fractura hidráulica, una técnica de investigación y extracción de gas no convencional mientras existan dudas sobre sus riesgos reales. El Gobierno ha impugnado la ley de Cantabria. Un debate particularmente duro tuvo lugar en las Islas Baleares.

## 9. Colaboración intergubernamental

Constatar lo poco que ha ocurrido en este terreno es todo un síntoma de que la situación de la colaboración parece mejorable; el modelo de relaciones in-

tergubernamentales presenta insuficiencias. No se ha reunido este año la Conferencia de Presidentes. De manera que es lógico preguntarse otra vez sobre el sentido que se pretende dar por las distintas fuerzas políticas a una institución que quizás despertó demasiadas expectativas.

Tampoco las Conferencias Sectoriales han tenido una actividad grande. La Secretaría de Estado ha proporcionado un cuadro de sesiones cuyos datos resultan muy ilustrativos. Sólo 11 Conferencias han tenido dos reuniones o más al año, evidentemente, son las que habitualmente funcionan bien. Pero otras 20 no han tenido sesión alguna de entre la lista de nada menos que 40 Conferencias que la página oficial considera. Los datos pueden verse en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales).

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea continúa con la baja intensidad de estos últimos años, y la CARUE sigue sin jugar un verdadero papel de dirección de la participación europea.

Han disminuido el número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas este año, pero se mantienen alrededor de 380, lo que no es poco, si bien se alejan de la cifra de un millar que ha llegado a haber. En su mayor parte, versan sobre agricultura y medio ambiente y son bilaterales. Sobre todo, se ha producido una drástica disminución de los convenios verticales en sectores como servicios sociales y educación, que eran los ámbitos por excelencia de los convenios suscritos con el fin de distribuir las subvenciones tras la intervención de Conferencias Sectoriales, algo que este año no ha ocurrido como consecuencia de la crisis económica. Sólo 4 de estos acuerdos son convenios horizontales entre Comunidades Autónomas.

## 10. Cambios de titularidad en las instituciones

Se ha producido el relevo del Presidente de Andalucía y un posterior cambio de gobierno. Recordemos que el Presidente Sr. Chaves dimitió y fue sustituido por Doña Susana Díaz hasta el momento Consejera de Presidencia. Dentro de este proceso, se convocaron primarias en el PSOE andaluz, que no llegaron a celebrarse, porque los otros dos candidatos no alcanzaron el mínimo apoyo necesario. La sesión de investidura en el Parlamento andaluz fue a principios de septiembre. Con la nueva Presidenta continúa el gobierno de coalición entre PSOE e IU sin que cambien los consejeros en representación de la segunda.

Anunció también su dimisión, en abril de 2013, el Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Don Ramón Luis Valcárcel Siso, advirtiendo de que no concurriría a las siguientes elecciones autonómicas en mayo de 2015, para formar parte de la candidatura del PP en las elecciones europeas, en las que resultó elegido. El 10 de abril fue relevado en el cargo por Don Alberto Garre, después de 19 años de ocupar la presidencia y liderar su partido en esta Comunidad.

Ha habido inestabilidad gubernamental en Navarra por la ruptura del acuerdo de coalición en 2012 entre UPN y PSN. Una ruptura provocada por

la decisión de la Presidenta, Sra. Barcina, de expulsar del mismo al Secretario General del PSN y Vicepresidente Sr. Jiménez. Este hecho provocó un cambio en la situación política. El Gobierno perdió una cómoda mayoría absoluta en el parlamento. La acostumbrada colaboración entre UPN y PSN se rompió y no hubo en 2013 canales de comunicación. La nueva situación de inestabilidad ha provocado que el Gobierno estuviera sometido a un control parlamentario más estrecho; en consecuencia, los proyectos de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2012 y para 2013 fueron rechazados; y estuvieron presentes acusaciones de corrupción en diversas formas.

En el Gobierno balear, que cuenta con una muy cómoda mayoría absoluta en la Asamblea, el Presidente Sr. Bauzá realizó dos cambios. El primero, muy amplio, en mayo y el segundo, menor, en diciembre, tras la renuncia del Consejero de Turismo, Sr. Martínez Lladrés. En mayo, con poco más de un año desde la investidura, la remodelación fue substancial y afectó a la mitad de sus miembros.

## 11. El debate sobre el Estado autonómico

Entre las distintas instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas, últimamente reducidas o suprimidas, puede pensarse que existen algunas diferencias. Una circunstancia que debería llevar a análisis más ponderados. Las comisiones autonómicas de la competencia o incluso los consejos económicos y sociales pueden considerarse distintos en su relevancia a los defensores del pueblo, los consejos consultivos, o los órganos de control de cuentas. Estas segundas instituciones tienen a menudo rango estatutario y cumplen funciones más destacables. Todos los órganos auxiliares no tienen igual importancia en la división de poderes. Tampoco la posición al respecto de todas las Comunidades Autónomas ha sido igual. Así p.ej. Aragón ha rechazado suprimir instituciones de relevancia estatutaria, realizando una fuerte defensa del Justicia de Aragón y de la eficacia del control de cuentas a nivel autonómico.

Si comparamos la orientación de Cataluña y la de otras Comunidades Autónomas que reivindican mayor autogobierno, de un lado, con la dirección política de Castilla-La Mancha y otras Comunidades Autónomas que limitan como hemos visto las instituciones autonómicas, de otro, parece surgir otra vez la posibilidad de situar a las Comunidades Autónomas en dos o más niveles en los que cada una de ellas pueda encontrarse confortablemente y bien encuadradas.

Acaso estas reformas estructurales necesitarían cambios no solo estatutarios sino también constitucionales. Se está abriendo la discusión sobre la necesidad de una reforma constitucional desde luego muy mayoritariamente entre los expertos pero también en bastantes fuerzas políticas. Entre otras, puede destacarse la propuesta de reforma federal del PSOE, que se dio a conocer después de la elaboración de varios documentos semejantes en Andalucía, Cataluña o la Comunidad Valenciana. Finalmente, el Consejo Territorial del PSOE, reunido en julio en Granada, aprobó un documento titulado "*Hacia una estructura federal del Estado*". Se marca allí la posición del partido en materia territorial

hasta el punto de que este asunto quedó fuera de la Conferencia Política que se celebró unos meses después, precisamente al considerarse que la posición ya había quedado definida.

En este documento se analizan los problemas actuales del Estado autonómico. Se menciona un sistema de reparto de competencias confuso y conflictivo. La ausencia de una verdadera cámara territorial. La existencia de un modelo de financiación autonómica inacabado e insatisfactorio. La ineficiencia de los mecanismos constitucionales para corregir los desequilibrios territoriales y garantizar la igualdad básica en el disfrute de los derechos sociales. Y una insuficiente colaboración institucional. Y, por último pero no en importancia, el riesgo de secesión de Cataluña en los últimos tiempos desde la Sentencia sobre el Estatuto y la política del Presidente Sr. Mas. En este contexto complejo, se plantean diversas propuestas de solución que conllevan la reforma de la Constitución para incorporar un modelo federal unitario, calificado también de cooperativo y pluralista.

- Las reformas más importantes que en ese documento se plantean son las siguientes:
- La inclusión en la Constitución de un solo listado de competencias exclusivas del Estado, de la forma más precisa posible y siguiendo como referencia el reparto establecido en los Estatutos de segunda generación.
- La determinación y reconocimiento constitucional de hechos diferenciales de determinados territorios, incluidas las singularidades propias de las nacionalidades históricas.
- La sustitución del Senado actual por una verdadera cámara de representación territorial, a la que se incorporen los Gobiernos autonómicos, tomando como modelo de referencia el *Bundesrat* alemán.
- La incorporación a la Constitución de los principios de un nuevo modelo de financiación autonómica que pueda perdurar en el tiempo y pueda orientar los desarrollos legislativos.
- Garantizar la igualdad de todos los españoles en sus prestaciones sociales básicas considerando la salud o la asistencia social como derecho fundamental e incorporando a la Constitución la garantía del principio de estabilidad social.

No obstante, estas propuestas del PSOE parecen todavía muy alejadas de las del Gobierno del PP, según las declaraciones de sus dirigentes, pese a que no exista un documento análogo que permita cotejar la diversidad de posiciones e iniciar un diálogo constitucional mediante respectivas transacciones que permitan alcanzar compromisos entre ellos y con otros partidos políticos.

## 12. Previsión de cuestiones para 2014

Es imposible hacer pronósticos y desde luego no es nuestro cometido. Pero es manifiesta la relevancia en la agenda política de dos cuestiones. Primero, el

conflicto sobre la consulta en Cataluña en noviembre de 2014, impulsada por el Gobierno del Presidente Sr. Mas, cuyo desenlace final en la realidad y consecuencias directas e indirectas no es nada sencillo precisar.

Segundo, la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas se produce cada 5 años de manera que debería realizarse en 2014 según se acordó en el modelo anterior. Sin embargo, el Gobierno de España anunció primero que se iba a posponer a la reforma del sistema fiscal y a la bajada de impuestos. Más tarde, el Ministro Sr. Montoro anunció que quiere evitarse el debate sobre la financiación, previsiblemente áspero, antes de las próximas elecciones autonómicas, para las que quedaba menos de un año. El Ministro también adujo para justificar el retraso que era previsible la pretensión por parte de las Comunidades Autónomas de que el Estado contribuyera con más dinero a la financiación autonómica, unos fondos que de momento el Estado no dispone. Urge esperar por tanto.

Para cuando el momento de la negociación de la financiación autonómica llegue, convendría tener en cuenta algunos criterios: tratar de evitar los errores del pasado en los enfrentamientos; preparar reformas más generales y susceptibles de consenso; destacar la conveniencia de una mayor claridad en la atribución de ingresos a cada entidad y su directa relación con la competencias, para que los ciudadanos puedan distinguir más netamente la actuación de cada nivel de gobierno: Estado, Comunidad Autónoma y entidades locales. No será sencillo.



II.

**DEBATES SECTORIALES DEL ESTADO DE LAS  
AUTONOMÍAS**



## II.1. EL DEBATE SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

### CALIDAD DEMOCRÁTICA, CRISIS Y REFORMAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

*César Colino*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La teoría: calidad de la democracia, federalismo y reformas democráticas en la crisis. 2.1. Las ambivalentes relaciones entre federalismo y calidad democrática: la teoría. 2.2. Una propuesta para evaluar la calidad democrática. 2.3. Medidas de reforma y calidad. 2.4. Posibles efectos de la crisis en la democracia: insatisfacción, iniciativas de reforma y discursos regeneracionistas como respuesta. 2.5. El problema de la insatisfacción y desafección y su agravamiento con la crisis. ¿Sirven de algo las reformas democráticas? 3. La realidad española: diagnósticos de los problemas democráticos en el Estado autonómico y los efectos de la crisis. 3.1. Un primer balance general positivo de los efectos del Estado autonómico en la democracia: los puntos fuertes. 3.2. Los puntos débiles: problemas de la calidad democrática en los dos niveles y la supuesta culpa del Estado autonómico. 3.3. La crisis de legitimidad del Estado autonómico: la nueva desafección e insatisfacción en la opinión pública. 4. Las respuestas e iniciativas de reforma: ¿regeneración, ofensiva de relegitimación o salida del paso simbólica? 4.1. Recientes iniciativas de reforma e innovaciones democráticas en respuesta a la crisis. El Gobierno central. 4.2. Respuestas de las Comunidades Autónomas: parlamentos y ejecutivos. 5. Conclusiones: retos y perspectivas de futuro.

#### 1. Introducción

Como ha argumentado el politólogo Fritz Scharpf, en el Estado democrático actual las actuaciones de la autoridad gubernamental requieren algún tipo de legitimación. Ésta puede ser una legitimación institucional o en términos de proceso decisorio (*input-legitimacy*) —el gobierno del pueblo—, que se refiere al carácter más o menos democrático del proceso y la participación de los gobernados en la adopción de decisiones, o ser además o alternativamente una

legitimación en términos de rendimiento o resultados (*output-legitimacy*) —el gobierno para el pueblo—, que se refiere a los efectos más o menos democráticos de las decisiones, en el sentido de más o menos acordes con los intereses y las preferencias de los gobernados. Ambos tipos de argumentos de legitimación se complementan y se refuerzan mutuamente en el Estado democrático (Scharpf 2000, 2005).

Se diría que en tiempos de bonanza económica la legitimidad del Gobierno, el parlamento y las administraciones depende principalmente de su capacidad para proveer resultados de crecimiento económico y bienestar generales y de ofrecer servicios adecuados a los diferentes usuarios de la administración de manera rápida y especializada. En tiempos de crisis económica y fiscal, sin embargo, el descontento con los resultados y el aumento de la insatisfacción de los ciudadanos pone en peligro la legitimación del Gobierno, y para compensar la falta de resultados, las instituciones representativas y los políticos se vuelcan en potenciar la legitimidad haciendo más democrática la adopción de decisiones y el proceso de gobierno. Tiempos de crisis llevan así usualmente a propuestas de regeneración democrática o reforma institucional. Estas propuestas se hacen aún más complejas en contextos de gobierno multinivel, donde son varios los niveles que tienen que legitimarse ante los ciudadanos y a los que se les exige una mayor calidad democrática.

En el contexto de una viva discusión sobre los males de la democracia española y el Estado autonómico, la desafección ciudadana frente a las instituciones y la insatisfacción frente a los resultados del sistema político, este trabajo persigue una aproximación más o menos exploratoria a dos asuntos de relevancia tanto intelectual como práctica. En primer lugar, se trata de evaluar la contribución del modelo territorial español a la calidad democrática de nuestro sistema político, tanto con anterioridad como después de la crisis, en el nivel nacional y en el autonómico. Para ello, se proponen algunas dimensiones y criterios para medir la calidad democrática en aquellos ámbitos que afectan al Estado autonómico y el estudio de varios tipos de reformas que afectan a esas dimensiones.

En segundo lugar, se examinan los efectos de la crisis en el rendimiento democrático general del Estado autonómico y de las “democracias autonómicas”, sus sistemas representativos y su papel en el surgimiento de iniciativas de reforma democrática, estudiando su contenido, alcance y virtualidad real como forma de regeneración democrática. Mediante el análisis de algunas reformas democráticas en curso en los dos niveles y en varios ámbitos del legislativo y el ejecutivo, sus tipos y contenidos, motivaciones y determinantes, se persigue una mejor comprensión de la calidad democrática del sistema y de los efectos democráticos de la crisis económica.

Varias preguntas más concretas guían nuestra indagación: ¿Puede afirmarse que el Estado autonómico ha mejorado la calidad de la democracia en nuestro país hasta ahora? ¿Cuántos de los problemas de la democracia española o la calidad democrática están provocados por la versión española del federalismo? ¿Ha hecho la crisis económica y fiscal actual que el Estado autonómico haya deteriorado la calidad de nuestra democracia?, ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y debilidades de la democracia española y de las democracias autonómicas? ¿Ha

provocado la crisis la implantación de reformas que dañan la calidad democrática o está siendo un aliciente u oportunidad de intensificar la discusión sobre la regeneración democrática y el surgimiento de iniciativas que puedan contribuir a revitalizar la democracia y combatir la creciente desafección pública? ¿Cuáles son los contenidos y motivaciones básicas de la mayoría de reformas y cómo puede afectar eso a su efectividad?

Los estudios existentes en el Derecho Público y la Ciencia Política y de la Administración no nos ofrecen hasta ahora respuestas claras a la mayoría de estas preguntas. Si bien disponemos de muchos estudios, algunos ya con tradición de varios años, sobre la calidad de la democracia española basados en juicios de expertos u otros basados en opiniones ciudadanas, pocos se refieren al nivel autonómico<sup>1</sup>. Estas auditorías u otros índices internacionales de democracia o calidad democrática suelen ser agregados por país y no incluyen a las Comunidades Autónomas ni son capaces de observar las diferencias entre territorios. Además, sus indicadores no siempre miden los cambios en el terreno real o en las instituciones, ya que son muy formales a veces y miden los derechos o regulaciones pero no su ejercicio real o su percepción por los ciudadanos<sup>2</sup>.

Aunque efectivamente sabemos cada vez más sobre cómo funcionan las democracias autonómicas, sus sistemas representativos y su gobernanza y administraciones (Colino y Del Pino, 2011; Blas, 2012; Charron, Lapuente y Dijkstra, 2012; Piqueras *et al.*, 2011), carecemos aún de datos comparativos sistemáticos sobre la calidad democrática de las Comunidades Autónomas y de sus iniciativas de reforma democrática. Los estudios dedicados a estudiar la desafección o las actitudes democráticas regionales y los estudios sobre participación o innovaciones democráticas, o aquellos centrados en la gobernanza o buen gobierno han estado habitualmente separados de aquellos que estudian los sistemas representativos autonómicos desde la Ciencia Política o el derecho, y no han establecido medidas para evaluar la calidad democrática ni sus efectos generales, dada la dificultad de establecer estas medidas. Por último, muchos estudios e índices basados en encuestas a ciudadanos a veces miran solo al nivel nacional y pueden estar sesgados por la atmósfera mediática de antipolítica y frustración que se respira en el país.

Este capítulo intenta, por tanto, una aproximación exploratoria que combine los debates científicos sobre Estado autonómico, la calidad democrática, la desafección ciudadana y las reformas democráticas y de buen gobierno, fijándose

---

1. Véase como notable excepción los estudios Cercle d'Economia de Mallorca (2012; 2013). Sobre el nivel central, la Fundación Alternativas, por ejemplo, ha venido aplicando la metodología de la auditoría democrática (*democratic audit*) desarrollada en el Reino Unido para estimar la calidad de la democracia en España desde hace cinco años. Su análisis se basa en las opiniones de un panel de expertos sobre varias dimensiones como Ciudadanía, leyes y derecho, Representación política, Gobernabilidad y rendición de cuentas y Sociedad civil y participación. Desde un punto de vista comparativo, la Fundación Bertelsmann ha estudiado 41 países de la OCDE y ha creado un índice de status de la democracia que también observa dimensiones como el Estado de derecho, los derechos y libertades, el proceso electoral y el acceso a la información (Molina *et al.*, 2014).

2. Ver por ejemplo Gómez *et al.* (2010).

en particular en las consecuencias actuales de la crisis económica. Para ello, el capítulo comienza con unas consideraciones conceptuales y teóricas sobre la calidad de la democracia y sus relaciones con el federalismo y la descentralización así como de los tipos de reformas o innovaciones democráticas y sus posibles efectos institucionales y sobre las percepciones ciudadanas de la crisis actual. En segundo lugar, se presenta un breve diagnóstico de los problemas democráticos en el Estado autonómico según la mayoría de los estudios disponibles. En tercer lugar se analizan brevemente algunas de las respuestas e iniciativas de reforma de los gobiernos, su contenido y motivaciones principales así como algunas reformas propuestas y no practicadas, para concluir con algunas consideraciones generales y perspectivas de futuro.

## 2. La teoría: calidad de la democracia, federalismo y reformas democráticas en la crisis

Aunque existen diversas concepciones de la democracia y de lo que deba considerarse su calidad, el punto de partida de la mayoría de los estudios es la premisa de que un sistema democrático busca establecer un buen equilibrio entre los valores normativos, interdependientes de la libertad y la igualdad y que esto requiere control (Bühlmann *et al.*, 2012: 520, Diamond y Morlino, 2005). Estos tres principios deben ser garantizados y asegurados por diferentes dimensiones funcionales. Por ejemplo, la libertad depende de la garantía de las libertades individuales (incluyendo la libertad de asociación y de opinión, es decir, una esfera pública activa) en el contexto de un Estado de derecho sólido. La igualdad como valor solo es posible si existe la transparencia, la igualdad de participación y una cierta capacidad gubernamental de respuesta o receptividad en términos de representación. Por último, en las democracias que mejor funcionan, el control o la responsabilidad deben ser ejercidas tanto vertical como horizontalmente. En un sistema descentralizado la consecución de estos tres valores normativos es aún más difícil de conseguir, aunque algunos aspectos o valores de la democracia coinciden plenamente con los propios valores del federalismo, por lo que se pueden ver potenciados coadyuvando así a una mayor calidad de la democracia. En otros casos, sin embargo, el federalismo presenta elementos menos compatibles con la calidad democrática.

### 2.1. *Las ambivalentes relaciones entre federalismo y calidad democrática: la teoría*

Las relaciones entre el federalismo y la democracia y su calidad son, por tanto, ambivalentes, ya que aquel puede tener un efecto potenciador o inhibidor de ésta. Para ser sintéticos, podemos señalar cinco argumentos, asociados a sus cinco defensores clásicos, según los cuales el federalismo en sus varias formas puede potenciar la democracia:

- La defensa madisoniana, según la cual, el federalismo previene el abuso de poder mediante la división de los poderes —*checks and balances*—. Cada gobierno está en disposición de limitar los excesos del resto evi-

tando los potenciales peligros para la libertad individual, por lo que la multiplicación de instancias gubernamentales con los contrapesos que conlleva, favorece esta libertad.

- Argumento milleano: la creación de diferentes niveles de gobierno con potestad en varias materias, pero con un número menor de ciudadanos que el Estado central, multiplica las oportunidades de tales ciudadanos de expresarse democráticamente por medio del voto, aumenta el peso de cada voto y favorece una participación democrática informada por el hecho de localizar algunas decisiones políticas en una escala cognitivamente más al alcance del ciudadano medio.
- Argumento tocquevilliano de la ciudadanía: la multiplicación de instancias gubernamentales aumenta el número de intereses políticos que pueden defender los ciudadanos y proporciona más puntos de acceso para los grupos sociales. Ello facilita el desarrollo de una ciudadanía activa, dado que los intereses políticos creados por las estructuras federadas estarán más próximos al ciudadano que los establecidos por el Gobierno central. Ello propicia más participación ciudadana y promueve la auto-confianza de las comunidades locales.
- Argumento del Juez Brandeis sobre las unidades integrantes como “laboratorios de democracia”, según el cual el federalismo fomenta la innovación institucional y ofrece más flexibilidad de respuesta frente a los problemas públicos, ya que diferentes soluciones innovadoras pueden experimentarse en distintas unidades que luego pueden transmitirse a otras unidades o al Gobierno central. De este mismo modo se fomenta la competencia entre gobiernos, lo que produce más receptividad frente a los ciudadanos y eficacia en la gobernación.
- Por último, según el economista Tiebout, el federalismo maximiza la adaptación entre preferencias y resultados porque acerca el poder a través de las elecciones a diferentes niveles, garantiza mayor receptividad y la rendición de cuentas de los gobiernos y ofrece mayor capacidad para gestionar el conflicto entre intereses y la posibilidad a los ciudadanos de elegir entre diferentes servicios en diferentes jurisdicciones.

El anverso de estas ventajas también es conocido. Son los posibles costes del gobierno federal para algunos de esos valores asociados también con la calidad democrática, que se manifestarán de forma diferente, al igual que las ventajas, en función del diseño institucional específico de cada orden federal. Estos costes pueden ser:

- Las complejidades del modo de gobierno federal hacen que tienda a ser un gobierno más débil y lento en sus decisiones y menos receptivo. Esto puede constituir en ciertos momentos un obstáculo al crecimiento económico o a la lucha contra las crisis económicas, o un impedimento a la legislación social o al Estado de Bienestar y a la capacidad de innovación de los poderes públicos.

- Las exigencias de la elaboración de la mayoría de las políticas públicas que requieren cooperación y coordinación entre gobiernos llevan a dejar de lado a los parlamentos. Esta circunstancia da lugar a un cierto “déficit democrático” creciente en el que los representantes parlamentarios de los ciudadanos quedan apartados del control y el acceso a la adopción de decisiones, diluyéndose así la rendición de cuentas, y primando los intereses burocráticos de los ejecutivos por encima de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad civil. Además de representatividad y responsabilidad, las RIG dominadas por los ejecutivos, se argumenta, tienen claros problemas de transparencia, ya que, frente a los parlamentos, en estos órganos intergubernamentales las decisiones se adoptan en deliberaciones secretas, en despachos cerrados, sin control posible del ciudadano.
- La posible irresponsabilidad, la evasión de responsabilidad o el traspaso de la culpa entre los diferentes gobiernos es otro fenómeno típico de los sistemas federales. Por ejemplo, se ha criticado la falta de rendición de cuentas frente al ciudadano que producen los sistemas imbricados o concurrentes de decisión, donde los gobiernos tienden a traspasar la culpa a los otros niveles y el ciudadano tiene dificultades para asignar responsabilidades por las decisiones fallidas.
- La desigualdad de los ciudadanos: la sobrerrepresentación de los estados miembros pequeños en las segundas cámaras o senados, contemplada en muchas federaciones, implica un claro atentado al principio democrático mayoritario y a la igualdad electoral, debido a las diferencias de población.
- La descentralización o el federalismo a veces implican el traspaso de poder a líderes políticos locales regionales, o barones, o el surgimiento de una tecnocracia regional. Esto puede dar lugar a amplias redes clientelistas que aumentan ese poder llegando a veces a dificultar la normal alternancia entre partidos durante décadas en esas regiones.
- Por último, según algunos estudios, la descentralización política amenaza con propiciar un aumento de la corrupción. Se darían así más oportunidades para la corrupción, junto con la presión mayor de grupos de interés que son el resultado de la proximidad a los decisores locales o regionales y a la mayor debilidad de estos en comparación con los decisores nacionales.

## 2.2. *Una propuesta para evaluar la calidad democrática*

Por lo que respecta a la calidad democrática, existen varias aproximaciones teóricas y metodológicas para entender la calidad de la democracia y medirla. Por un lado, se pueden establecer teóricamente o normativamente una serie de dimensiones de lo que se considera una buena democracia y medir cualitativamente esas dimensiones. Esta medición se puede realizar en base a la opinión de una selección de expertos o preguntando mediante encuesta a los ciudadanos qué piensan acerca de determinados asuntos o por su grado de satisfacción con de-

terminados indicadores de los resultados del sistema democrático. La mayor parte de los numerosos intentos de medir la calidad de la democracia comparten una serie de criterios y dimensiones. Muchos de ellos son útiles para nuestro propósito de comprender mejor la calidad democrática en relación con el Estado autonómico.

Uno de los enfoques teóricos más útiles, y que usaremos aquí, es el de Diamond y Morlino (2005). Estos autores proponen entender la calidad, entre otros elementos, desde el punto de vista de varios criterios procedimentales, como el grado en que una democracia consigue cumplir con el Estado de Derecho, o garantiza la responsabilidad o rendición de cuentas vertical o electoral, la responsabilidad horizontal o interinstitucional, la participación, y la competencia o pluralismo político<sup>3</sup>.

Complementando estas dimensiones con alguna adicional basada en otros estudios existentes este capítulo propone siete dimensiones que nos permitan estudiar y evaluar la democracia en el Estado autonómico y sus reformas en marcha. Estas dimensiones son las siguientes:

- *Estado de Derecho*. Se refiere al grado de igualdad ante la ley, los derechos sociales, la libertad individual, la seguridad jurídica, la revisión jurisdiccional o constitucional de derechos, el respeto del constitucionalismo y los principios democráticos racionales y federales. También se refiere a cuánto ha contribuido la descentralización a una mejor calidad o a la extensión de la democracia identificándose con ella y en qué medida la gestión de la diversidad que se hace con las minorías lingüísticas o nacionales se ha podido conciliar con los principios democráticos y los derechos individuales.
- *Responsabilidad vertical o electoral* se refiere a la medida en que los electos por los ciudadanos u otros órganos constitucionales responden por sus decisiones y la medida en que se produce para ello un justo acceso a la información o a un control por parte de los electores, por ejemplo, mediante la libertad de información o el pluralismo mediático. En sistemas compuestos se refiere también a la responsabilidad electoral de los gobiernos de las subunidades a través de sus parlamentos, y a la capacidad de escrutinio de los parlamentos y electores a los dos niveles. También se refiere al grado de dominio del Ejecutivo de las relaciones y los acuerdos intergubernamentales, la transparencia en los acuerdos intergubernamentales y la claridad en las competencias y los ingresos, gastos transferencias y responsabilidad financiera. Esta responsabilidad se ejerce de forma regular mediante elecciones a varios niveles.

---

3. Para la aplicación a Italia de esta concepción, véase Morlino, Raniolo y Piana (2013). En nuestro país ese esquema ha sido utilizado por Braulio Gómez e Irene Palacio que lo han aplicado empíricamente desarrollando una encuesta original que evaluaba el desempeño de la democracia española, subjetivamente percibido por los ciudadanos, de acuerdo con ocho dimensiones: Estado de Derecho, responsabilidad electoral, rendición de cuentas inter-institucional, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad y la sensibilidad (o receptividad). (Gómez *et al.*, 2010).

- *Responsabilidad horizontal o interinstitucional* es la responsabilidad que se tiene frente a los gobernantes de otras instituciones o actores colectivos que tienen el conocimiento y el poder para evaluar el comportamiento de los gobernantes. Se relaciona con el equilibrio de poderes a través del reparto vertical y horizontal del poder, por ejemplo a los cambios en la relación formal entre los parlamentos y el poder ejecutivo o a la división de competencias entre niveles territoriales y la capacidad de controlar a otros gobiernos. Se refiere a la actividad de control del Gobierno que llevan a cabo los partidos de la oposición en el parlamento, a las diversas actividades de evaluación y seguimiento llevado a cabo por el poder judicial y otros órganos de fiscalización. También puede referirse al papel de escrutinio de medios de comunicación y otras asociaciones (sindicatos, patronales). En sistemas compuestos, los mismos partidos políticos pueden estar en el Gobierno en un nivel y en la oposición en otro o representados en el segunda cámara.
- *Participación política y administrativa de los ciudadanos*. Se refiere al conjunto de comportamientos y procedimientos, convencionales o no que permiten a los individuos y grupos defender sus identidades o intereses en el proceso de adopción de decisiones en forma de mecanismos de democracia directa o representativa. La participación produce proximidad del Gobierno a los ciudadanos, lo que puede conducir a un mejor desempeño institucional y promover el capital social y la confianza general en la sociedad y el Gobierno.
- *Competencia y pluralismo políticos*. Se refiere a aquellos elementos que permiten que más de un actor participe realmente en la adopción de decisiones políticas. Puede referirse a la competencia dentro del sistema de partidos, dentro de los propios partidos, o en los grupos de interés. Suele implicar la capacidad de todos los actores para competir con éxito bajo las mismas reglas del juego, así como la posibilidad de que haya diferentes opciones alternativas en la formación del Gobierno y en las políticas públicas propuestas. La competencia en las elecciones favorece la mayor igualdad en la representación o representatividad de los diferentes territorios y los partidos de ámbito no estatal de todo el Estado. En los sistemas federales, la competencia se puede referir al grado en el que las mayorías nacionales son capaces de convertir sus preferencias en políticas públicas a nivel de la federación a través de la segunda o la primera cámara (instituciones demo-promotoras) o la medida en que las minorías territoriales están protegidos de las preferencias de las mayorías estatales con algún tipo de capacidad de veto (instituciones demo-restrictivas).
- *Transparencia de las decisiones y buen gobierno*. Se refiere a la gestión imparcial del Estado de Derecho y la aplicación de otras políticas públicas de modo imparcial que evite actos de corrupción y despilfarro y proporcione una gestión y unos servicios públicos de calidad a los ciudadanos.
- *Capacidad gubernamental de actuar de manera receptiva y legitimidad*. Esta dimensión se refiere más a los criterios de resultado y a la capacidad de receptividad y legitimidad de los gobiernos a los diferentes niveles te-

territoriales, es decir, hasta qué punto existe una correspondencia entre las decisiones y las expectativas o deseos de los ciudadanos.

### 2.3. *Medidas de reforma y calidad*

En muchos países se han producido regularmente desde hace años reformas del diseño institucional que pretenden potenciar deliberadamente algunos de estos rasgos o dimensiones procedimentales de la calidad democrática (los aspectos sustantivos o las percepciones ciudadanas son más difíciles de moldear, como veremos más abajo). Así, existen innovaciones democráticas que expanden el mercado electoral, algunas que dispersan el poder y la responsabilidad dentro del sistema político, otras que promueven la participación mediante mecanismos de democracia directa y/o deliberativa, las que abren la administración al público y, por último, también se observan algunas reformas que intentan limitar el poder o los privilegios de la clase política o controlar mejor a los representantes electos y sus actos (ver, por ejemplo, Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

Para nuestra indagación es necesario observar las posibles relaciones mutuas entre el sistema autonómico, la situación de crisis económica y las posibilidades que se abren para que se desarrollen alguna de estas innovaciones democráticas y sus posibles efectos en la calidad democrática del nivel central o autonómico. Si observamos los tipos de medidas habituales en otros países y las agrupamos en función de la dimensión procedimental de la calidad democrática a la que más afectan, constatamos que la responsabilidad vertical o electoral se ha tratado de potenciar típicamente con medidas como las reformas electorales o de la actividad parlamentaria que tratan de aumentar la publicidad y la visibilidad de la acción gubernamental o intergubernamental en los parlamentos.

Con respecto a la responsabilidad horizontal o interinstitucional, las medidas habituales de reforma han sido las reformas parlamentarias o del sistema judicial o los órganos de control externo que aumentan el control sobre la actividad gubernamental. En cuanto a la participación política y administrativa de los ciudadanos, las medidas más frecuentes encontradas en muchos países son, en el ámbito parlamentario las iniciativas legislativa populares o los referéndums o consultas, y en el ámbito administrativo la participación ciudadana en paneles, foros, órganos consultivos o deliberativos. Por su parte, la competencia y pluralismo políticos se han reforzado habitualmente con ajustes del sistema electoral o de las cámaras legislativas y su grado de proporcionalidad e inclusividad. Asimismo, la transparencia de las decisiones y el buen gobierno se ha tratado de promover con iniciativas de acceso a la información pública, los códigos de buen gobierno y la participación ciudadana mediante las TIC's. En la Tabla 1 a continuación se detallan varias medidas típicas que afectan a estas dimensiones de la calidad democrática.

**Tabla 1.**  
**Dimensiones procedimentales de evaluación**  
**de la calidad democrática y medidas típicas de reforma**

<b>Medidas de reforma democrática</b>	
<b>Responsabilidad vertical o electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas electorales que aumentan la proporcionalidad o vinculan representantes y representados</li> <li>• Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) para las votaciones</li> <li>• Aumento de la información gubernamental sobre las actuaciones públicas</li> <li>• Medidas de aumento de la libertad de establecimiento de nuevos medios de comunicación y anticoncentración de la propiedad de los medios</li> <li>• Creación de convenciones constitucionales</li> <li>• Publicación de acuerdos intergubernamentales</li> <li>• Vías de apertura y transparencia de los instrumentos de RIG.</li> </ul>
<b>Responsabilidad horizontal o interinstitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas procedimentales que aumenten la capacidad de los parlamentos para el escrutinio y control del Ejecutivo</li> <li>• Oficinas parlamentarias de control presupuestario</li> <li>• Introducción o fortalecimiento de los defensores del pueblo</li> <li>• Descentralización del poder hacia los gobiernos locales o subestatales</li> <li>• Medidas que aumentan la protección de los derechos de los ciudadanos a través del sistema judicial</li> </ul>

### Medidas de reforma democrática

#### Participación política y administrativa de los ciudadanos

- Introducción o mayor uso de referendos iniciados por políticos o preceptivos
- Introducción o mayor uso de los referendos de iniciativa ciudadana
- Reducción del umbral para que un referéndum sea válido
- Introducción o mayor uso de peticiones que permitan a los ciudadanos elevar cuestiones en los parlamentos
- Introducción de la ILP o reducción de filtros excesivos a la iniciativa legislativa popular
- Introducción de referéndums derogatorios de leyes
- Introducción de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional
- Aumento de la función de los afiliados del partido en la selección de candidatos
- Aumento de la función de los no afiliados o simpatizantes en la selección del candidato del partido (por ejemplo, a través de elecciones primarias)
- Aumento de la función de los afiliados en la selección del líder del partido
- Aumento de la función de los no afiliados en la selección del líder del partido (por ejemplo, a través de elecciones primarias).
- Introducción o extensión de medidas destinadas a promover una mayor representación de mujeres

#### Competencia y pluralismo políticos

- Reformas que facilitan el voto o el registro para votar
- La reducción de la edad mínima para votar
- Otras extensiones del derecho de voto (p. ej. a los ciudadanos que viven en el extranjero o para los residentes no ciudadanos)
- Reformas electorales que aumentan la personalización (el grado en que las elecciones se enfocan en los candidatos individuales en lugar de sólo los partidos, por ejemplo voto preferencial y desbloqueo de listas)
- El acortamiento del ciclo electoral (el período máximo entre las elecciones legislativas y ejecutivas nacionales)
- La introducción de elecciones directas para cargos que no eran previamente elegidos directamente (nacional o local)

### Medidas de reforma democrática

#### Transparencia y buen gobierno

- Mejora de la libertad de información o una mayor facilidad de acceso público a la información oficial
- Introducción o mayor uso de “jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, asambleas de ciudadanos u otros procesos deliberativos similares
- Introducción de Códigos de Buen Gobierno – Códigos Éticos o Códigos de Conducta
- Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC’s) para promover la participación ciudadana y la adopción de decisiones locales
- Aumento del uso de medidas que fortalezcan la voz de los ciudadanos dentro de la administración (cartas de servicios, ventanillas únicas y encuestas de satisfacción)
- Mayor regulación de la financiación de los partidos o las campañas electorales (como los límites de donación, los límites de gastos, o los requisitos de transparencia)
- Aumento de la regulación de la conducta personal de los representantes políticos o sus asuntos financieros privados (publicación de renta y patrimonio de los diputados y su parejas, o de los altos cargos, fortalecimiento de los Códigos de Conducta o normas más estrictas sobre reembolso de gastos o dietas)

Elaboración propia adaptado de Diamond y Morlino 2005, Cain *et al.* 2003; Renwick y Pilet 2014.

Además de estas medidas, que pueden tener efectos, aunque no siempre unívocos, en el funcionamiento de los órganos democráticos y el comportamiento de los votantes, existe también una serie de medidas con efectos difusos en varias de las dimensiones y que se dirigen sobre todo a cambiar las percepciones de los ciudadanos con respecto al funcionamiento de las instituciones democráticas o su satisfacción con ellas. Son medidas específicas contra la desafección ciudadana o destinadas a reducir los percibidos como privilegios de los políticos y aumentar la satisfacción de los ciudadanos con las instituciones políticas. Consisten habitualmente en la reducción del sueldo de los políticos, del número de diputados en la Cámara baja nacional o en las asambleas regionales, del aforamiento u otras prerrogativas de los diputados o una reducción de la financiación pública de los partidos políticos. No está claro que este tipo de medidas potencien la calidad de la democracia.

#### 2.4. Posibles efectos de la crisis en la democracia: insatisfacción, iniciativas de reforma y discursos regeneracionistas como respuesta

La crisis económica y la gestión que se está haciendo de ella, entre otros factores, han provocado un empeoramiento de la percepción del funcionamiento y la calidad de la democracia en la mayoría de los países democráticos. En España, el porcentaje de insatisfechos con el funcionamiento de la democracia se ha situado en 17 puntos porcentuales por encima de la media europea (VVAA, 2013). Por ejemplo, en solo un año ha descendido el 60% del total de la calificación de la democracia desde que se inició la consulta a expertos de la Fundación Alternativas en 2008.

En todos los países, la crisis parece haber provocado un gran cambio en la forma en que la gente experimenta y percibe la democracia, cambio que ya se venía gestando desde hace varios años debido a fenómenos como la globalización económica, la creciente influencia de los mercados y grupos de presión o la pertenencia a organizaciones supranacionales que reducen la autonomía de los Gobiernos. Esos cambios han afectado el núcleo principal de la democracia, es decir, a la conexión entre la decisión política y la voluntad de la ciudadanía. La última recesión económica mundial, se ha añadido a esta crisis democrática previa y las reacciones o respuestas de los gobiernos (las medidas de consolidación fiscal, la disciplina fiscal, las privatizaciones, los rescates bancarios, las medidas de austeridad con las políticas sociales, etc.) están afectando al funcionamiento de los mecanismos democráticos produciendo una creciente sensación entre los ciudadanos de *impotencia democrática* (Sánchez-Cuenca, 2014).

Cabe preguntarse qué consecuencias tiene la crisis en la calidad democrática a través de las reformas que genera, tanto de las políticas públicas y el gasto como a través de algunas reformas institucionales que promueve. Sin duda podríamos postular diferentes posibilidades, tanto positivas como negativas, en su incidencia sobre la democracia. Habrá reformas que conduzcan a un deterioro de varias de las dimensiones procedimentales o sustantivas de la democracia, pero también habrá algunas reformas nuevas que supongan una mejora.

El primer efecto de una crisis profunda, con la insatisfacción pública aparejada, es la vuelta a la palestra de un discurso público sobre regeneración democrática y la discusión de medidas usualmente conocidas y copiadas de otros países. A veces, además de los discursos, los políticos puede que emprendan políticas de reforma o regeneración democrática con efectos a veces nocivos para la calidad democrática, en virtud de diversas motivaciones, en algunos casos puramente egoístas, como tratar de garantizar su permanencia en el poder, por ejemplo restringiendo la competencia electoral, evitando la participación ciudadana o suprimiendo los controles por parte del Parlamento u otros órganos externos de control, utilizando la crisis como pretexto para aumentar su poder o imponer su programa ideológico. En otros casos, los políticos pueden estar motivados por la necesidad de implantar dolorosos e impopulares recortes presupuestarios que

les fuerzan a emprender ciertas reformas institucionales que conllevan ahorro presupuestario<sup>4</sup>.

Con respecto a las reformas potencialmente positivas para la calidad democrática producidas por la crisis, suelen producirse cuando los políticos consideran que la legitimidad, es decir la lucha contra la insatisfacción y la desafección creciente, es en sí mismo un recurso político fundamental y piensan, con razón o sin ella, que la pérdida de la legitimidad de resultados (*output-legitimacy*) que se ha producido con la crisis puede ser compensada por una ganancia en la legitimidad del proceso (*input-legitimacy*). También pueden creer que si comparten el poder y se abren a los ciudadanos u otras instituciones la culpa de las reformas impopulares podrá ser compartida. En otros casos, sin embargo, podemos encontrarnos con reformas democráticas que podrían calificarse de simbólicas o populistas, que tratan de complacer a corto plazo a una opinión pública descontenta, tratando de hacer ver que la clase política también sufre con la crisis y responde a la población, a veces en un sentido demagógico o populista, desviando la atención de otras medidas impopulares, como cuando las reformas van dirigidas a reducir el número de parlamentarios o a bajar el sueldo a los políticos (ejemplos de esto por ejemplo se han dado en Austria, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y España).

Teniendo en cuenta estos tipos de reforma, Renwick y Pilet (2014) han distinguido entre tres mecanismos o enfoques de la reforma: constructivos, populistas y de distracción. El primero sostiene que son necesarias reformas estructurales del sistema, incluyendo reformas democráticas, para aliviar la crisis y mejorar el funcionamiento del sistema democrático. El enfoque populista, por su parte, trata de evitar el enfado con la clase política debido a la crisis económica generando una especie de castigo contra ella por su mala conducta, que puede conducir a la derrota electoral de los gobernantes o incluso al intento de su imputación judicial. Se trata de que algunas de las reformas y sus consecuencias negativas recaigan sobre esta clase en el poder. Estas reformas tienen, por tanto, una base antipolítica o anti-clase política y no aspiran en rigor a ninguna mejora del funcionamiento o la calidad del sistema democrático. Por último, el enfoque reformista de distracción consiste en que los políticos llevan a cabo reformas más o menos populares con el fin de desviar la atención de sus fracasos económicos o de otras políticas impopulares.

### 2.5. *El problema de la insatisfacción y desafección y su agravamiento con la crisis. ¿Sirven de algo las reformas democráticas?*

Desde hace muchos años, se viene observando el fenómeno de la desafección frente a la política, los partidos políticos y las instituciones representativas y de gobierno en todas las democracias occidentales (Dalton, 2004; Armingeon y Guthmann, 2014). En España, y en especial en varias Comunidades Autónomas,

---

4. Sobre estas distinciones y temática véase las ponencias presentadas al *workshop* "Economic Recession, democratic recession" en la Reunión del Consorcio Europeo de investigación Política (ECPR) en Salamanca en abril de 2014.

mas, la preocupación con la desafección política, ya incluso antes de que comenzara la crisis, ha llevado a variados estudios y propuestas en algunos casos en el nivel autonómico, especialmente afectado por este fenómeno, y encargados por los propios gobiernos (Vallès, 2008; Blanco y Mas, 2008; Llera, 2012; Valencia, 2013; Casals, 2013).

Según estos estudios, la desafección supone una falta de comprensión de los procesos de decisión, un sentimiento de exclusión de estos procesos y una desconfianza en la solvencia y la integridad de los actores políticos principales (Vallès, 2008). La desafección afecta sobre todo a colectivos con pocos recursos (económicos, laborales, culturales) que comprenden mal el sistema y creen que la política no les resulta útil para responder a sus necesidades cotidianas, pero también crecientemente a sectores socialmente bien situados que tienen la sensación de no necesitar un sistema político sin el que se sienten capaces de alcanzar muchos de sus objetivos: económicos, de capacidad de influencia, de reconocimiento de estatus, de realización personal, etc. Este segmento se ve llevado a defender el “vaciamiento” de capacidad de decisión a las instituciones públicas o su privatización y a trasladar esta capacidad de decisión a ámbitos protegidos del control de la ciudadanía. Los jóvenes se ven especialmente afectados por la desafección política, lo que podría agravar la persistencia del fenómeno.

La desafección puede tener graves consecuencias por lo que suele actualmente ocupar uno de los primeros puestos en la agenda gubernamental. Aunque, al menos hasta la llegada de la crisis, la desafección no parecía estar socavando la legitimidad de la democracia, sí puede debilitar la confianza en las normas básicas de convivencia que exigen respeto por los derechos los demás. La desafección dificulta también la aceptación de las diferencias y del pluralismo social y abre el paso a reacciones y movimientos de carácter “populista” que buscan el adversario en las personas que son “diferentes” inmigrantes, forasteros, minorías, etc. (ver Vallès, 2008; Casals, 2013). Asimismo, según esos estudios la desafección promueve las reivindicaciones de intereses individuales, corporativos o sectoriales, dejando a un lado el interés general compartido. Por último, erosiona la aceptación de la autoridad institucionalizada y, en conjunto, se reduce el espacio de decisión pública y se debilita la cohesión social.

Muchas de las iniciativas de reforma que se adoptan o se están adoptando, antes y durante la crisis, para mejorar la calidad democrática, tienen como propósito fundamental el combatir la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia y combatir la desafección de los ciudadanos frente a las instituciones. Sin embargo, no sabemos demasiado aún acerca de qué efectos tienen los diferentes tipos de reforma que hemos descrito, como las que propician mayor responsabilidad, participación o transparencia, sobre la percepción, la satisfacción con la democracia y la desafección con las instituciones. Algunos indicios sugeridos por estudios recientes, no obstante, no son demasiado halagüeños, ya que encuentran un efecto escaso de algunas de estas medidas de reforma democrática.

Así, Dahlberg y Holmberg (2014) recientemente concluyen que las medidas para potenciar la calidad de la democracia en los aspectos procesuales del circuito representativo y participativo importan menos en la satisfacción de los

ciudadanos con el funcionamiento de la democracia que las medidas de resultado, como la eficacia percibida de la administración, de su profesionalidad o su imparcialidad. Bosch y Orriols (2014) tampoco encuentran una relación clara, excepto para un grupo escaso de votantes más sofisticados, entre las medidas de reforma democrática como la apertura de listas electorales y la satisfacción ciudadana con la democracia.

Por lo que respecta a las medidas para aumentar la transparencia, los estudios tampoco son muy optimistas, ya que como observa Cardenal (2014), no hay una relación clara entre la existencia de leyes de transparencia y la calidad democrática medida de forma agregada. Grimmeliikhuijsen *et al.* (2013) y De Fine Licht (2013), por su parte, observan que no hay evidencia empírica de que la transparencia aumente la confianza en los gobiernos o el grado de aceptación de las decisiones adoptadas, ya que muchas veces las percepciones de la transparencia de los ciudadanos no se basan tanto en la transparencia real como en las opiniones sobre la transparencia en el sistema.

### **3. La realidad española: diagnósticos de los problemas democráticos en el Estado autonómico y los efectos de la crisis**

Una vez que ya tenemos algunos criterios para evaluar las relaciones entre calidad democrática y Estado autonómico podemos hacer un breve repaso por alguna de estas dimensiones y su evolución y establecer cómo el Estado autonómico y la crisis han operado o no sobre ellas (véase también Colino y Hombrado, 2014).

#### *3.1. Un primer balance general positivo de los efectos del Estado autonómico en la democracia: los puntos fuertes*

Repasando *grosso modo* algunas de las dimensiones citadas, podría decirse que en lo que respecta a los criterios del Estado de derecho y el constitucionalismo y la identificación de los principios democráticos con los del Estado autonómico, el sistema español muestra una total identificación de democracia con autonomía y descentralización. Ello ocurre hasta el punto de que ambos han sido tradicionalmente concebidos, en la reciente doctrina y práctica constitucional española, como elementos que se refuerzan y necesitan mutuamente. Algunos observadores, sin embargo, han criticado el modelo territorial español sobre la base de que ha permitido la introducción de algunos residuos o disrupciones incompatibles con el constitucionalismo racional occidental, al afianzar la presencia en el sistema de ciertos tipos de legitimación historicistas o no democráticos del poder, que han llegado a justificar diversos privilegios o trato especial para algunas unidades basados en el reconocimiento de derechos históricos anteriores a la constitución.

El Estado autonómico parece que ha potenciado también la responsabilidad interinstitucional, un cierto equilibrio de poderes y el control del Gobierno, a través de la división vertical y horizontal de poderes. Ello ha permitido que,

a pesar de los diferentes y cambiantes grados de congruencia partidista en los parlamentos centrales y regionales, muchos partidos y grupos diferentes tengan la oportunidad de participar en los ejecutivos regionales e influir en las políticas públicas y poder controlar a otros gobiernos a través de coaliciones multinivel o bien estando en el Gobierno o en la oposición en los otros niveles. Así, la existencia de coaliciones de gobierno y relaciones entre partidos diferentes a varios niveles, hace que partidos con diferentes políticas u objetivos institucionales apoyen a gobiernos a distintos niveles a cambio de su apoyo en el otro nivel, lo que ha tenido también un efecto moderador en la competencia entre partidos, competencia que es usualmente de tipo que en la literatura politológica se denomina *adversarial* en el caso español.

En términos de la rendición de cuentas vertical y de la transparencia de la acción gubernamental en la adopción de decisiones y las políticas públicas, el predominio claro de los Ejecutivos frente a los parlamentos y la distribución, en su mayor parte concurrente, de competencias han impedido una clara asignación de responsabilidades por los ciudadanos. Asimismo, la rendición de cuentas en el sistema se ha visto desdibujada debido a la dependencia de muchas Comunidades Autónomas de la transferencia de ingresos centrales y la utilización de las subvenciones territorializadas y de las inversiones públicas para la financiación de algunos servicios regionales.

En cuanto a competencia electoral, el pluralismo y la igualdad de representación, en forma de distribución equitativa de escaños en el parlamento para las diferentes unidades integrantes, el sistema parlamentario proporcional español ha producido alguna representación desproporcionada de algunos territorios por razones históricas, demográficas o por el sistema electoral y el tamaño pequeño de las circunscripciones. Esta representación, sin embargo, no ha impedido que los principales partidos e intereses a nivel subestatal hayan sido justamente representados en la Cámara Baja de las Cortes Generales. A pesar de algunas críticas comunes acerca de la excesiva influencia de los partidos de ámbito no estatal en el Parlamento español, sabemos que su representación parlamentaria está en plena consonancia con su verdadera cuota del voto popular en sus territorios. Por otra parte, la asimetría de situaciones fiscales existente ha planteado a veces el reproche democrático de que implica la desigualdad de la representación de los diputados vascos y navarros, que pueden votar en el Congreso y el Senado, incluso ser decisivos, en la aprobación de algunas normativas fiscales que afectan a todas las demás Comunidades Autónomas, pero no a ellos, que gozan de autonomía para estos temas concedida por su régimen fiscal especial. Los demás diputados no pueden decir nada sobre sus asuntos fiscales<sup>5</sup>. Precisamente este privilegio fiscal constitucional o sus resultados prácticos han sido criticados como una ruptura de los principios democráticos, constitucionalmente garantizados de igualdad de todas las unidades integrantes y la igualdad de todos los ciudadanos ante las leyes tributarias. Otros lo han defendido recurriendo

---

5. Se trata de la versión española de la llamada en el Reino Unido West Lothian *question* que aunque no ha sido muy controvertida hasta ahora, puede surgir en momentos en que el Ejecutivo central necesita los votos de los partidos nacionalistas regionales en las Cortes Generales para reformas fiscales nacionales controvertidas.

a la historia y a razones pragmáticas como las exigencias de la integración del Estado o el encaje de los nacionalismos.

En cuanto a la participación política, el sistema autonómico ha promovido la proximidad del Gobierno a los ciudadanos y favorecido la participación política, tanto electoral como no convencional, a todos los niveles. También ha promovido, al menos hasta la crisis, el crecimiento general del capital social y la confianza en el Gobierno, aunque todo indica que existen diferencias claras entre Comunidades Autónomas.

### *3.2. Los puntos débiles: problemas de la calidad democrática en los dos niveles y la supuesta culpa del Estado autonómico*

En general vemos que ha habido una buena compatibilidad entre calidad democrática y Estado autonómico. Sin embargo, también podemos señalar algunos problemas de la calidad democrática que se han detectado en la democracia española, de los cuales no todos tienen que ver con el modelo territorial. Así por ejemplo, se ha señalado el predominio de los ejecutivos frente a los parlamentos y la inoperancia de su control, por ejemplo en temas europeos. Se ha criticado el uso excesivo, agravado con la crisis, de Decretos-ley y la imposibilidad consiguiente del control del Ejecutivo, así como el poder excesivo de los grupos parlamentarios sobre el diputado individual. Asimismo, se ha señalado la excesiva politización de las administraciones y de los órganos de gobierno judicial y la lentitud de la justicia, que impide el ejercicio práctico de algunas garantías judiciales. Con respecto a la participación se ha criticado repetidamente la escasez o dificultad de los instrumentos existentes de democracia directa y la falta de democracia interna en los partidos.

Por lo que se refiere a la responsabilidad horizontal y la competencia política, se han hecho notar las interferencias políticas en los medios y televisiones públicas autonómicas mediante las concesiones para la creación de medios, las ayudas y subvenciones o la asignación arbitraria de la publicidad institucional (Sinova, 2012). También se ha señalado la inoperancia real de los Consejos audiovisuales en las tres Comunidades Autónomas donde existen o han existido (Cataluña, Navarra, Andalucía) o la falta de control de los medios de comunicación por los parlamentos autonómicos y sus comisiones especializadas en el resto de las Comunidades Autónomas (De la Quintana y Oliva, 2012; López Cepeda, 2013). Asimismo, se ha denunciado la falta de competitividad y representatividad de los parlamentos regionales en las elecciones en muchas Comunidades Autónomas debido a la poca proporcionalidad del sistema electoral. Por último, se ha señalado la corrupción en la financiación de los partidos y la escasa capacidad de los órganos de control para impedirla, así como los problemas de acceso de partidos nuevos por la regulación de medios e información en campañas electorales y financiación.

En cuanto a la promoción de la transparencia y la calidad del Gobierno, el sistema español parece haber tenido poco éxito. La corrupción y el despilfarro del dinero público son un problema serio a nivel regional y local (Villoria y Jiménez, 2012; Piqueras *et al.*, 2011; Charron, Lapuente y Dijkstra, 2012; Co-

misión Europea, 2014). La frecuente politización partidista de las altas esferas de las administraciones regionales y locales y la falta de efectividad de los mecanismos de fiscalización se han combinado con las crecientes necesidades de financiación de los partidos políticos y los perversos incentivos y oportunidades creados por el *boom* inmobiliario y la contratación pública, dando lugar en casi todas las Comunidades Autónomas, por ejemplo, a repetidos casos de financiación irregular de los partidos y al cobro de comisiones por la adjudicación de contratos públicos a cambio de ciertas decisiones administrativas.

También con respecto a las administraciones y su apertura y transparencia, se han destacado la politización e ineficacia de los órganos de fiscalización de los recursos financieros de las administraciones y los partidos en los tres niveles. En muchos casos, se han creado redes de patronazgo, clientelismo y corrupción que afectan no solo a los departamentos ministeriales de las Comunidades Autónomas, sino también a toda la red de entes autónomos y empresas públicas del nivel autonómico. Esto en parte se ha atribuido a la falta de transparencia y publicidad activa en la actividad de las administraciones autonómicas, tanto en su contratación como en su gestión presupuestaria.

Si nos referimos a la legitimidad de la democracia española, los datos más sistemáticos, señalan un creciente descontento, desconfianza y desafección hacia las instituciones y la democracia en general (Montero, 2014). Algunas de las deficiencias más frecuentemente señaladas por los expertos, por ejemplo los que participan en la auditoría democrática de la Fundación Alternativas cada año, son la dependencia económica del poder político, la corrupción, la inaccesibilidad a los representantes, el acceso desigual al poder, la falta de mecanismos para perseguir la corrupción, la lejanía de los partidos y la baja participación ciudadana.

### *3.3. La crisis de legitimidad del Estado autonómico: la nueva desafección e insatisfacción en la opinión pública*

Por lo que respecta al Estado autonómico, la crisis económica, en especial desde 2010, ha visto una creciente deslegitimación e insatisfacción con su funcionamiento (Liñeira, 2012; Pérez Nieves *et al.*, 2013). Cuando se pregunta a los ciudadanos, el Estado autonómico contribuye su cuota a la insatisfacción con el sistema democrático en España con varios motivos, aunque no parece que la mayoría de ellos tengan que ver con la calidad democrática. Estos motivos también parecen estar claramente influidos por el discurso mediático crecientemente agresivo contra el modelo de descentralización autonómico. Según los estudios del CIS, las principales causas de la pérdida de legitimidad o de insatisfacción con el Estado autonómico tienen que ver, según los ciudadanos encuestados (CIS 2012) con su supuesta responsabilidad en el aumento del gasto público y del número de políticos, así como la creación de más impuestos (“más políticos, más gente para cobrar; más despilfarro, más derroche; más corrupción”, 31% de las respuestas). Otro 10% de la población opina que el modelo autonómico ha aumentado la burocracia y ha duplicado la administración (“gestiones complicadas; muchos gobiernos”). Un 8% sostiene que ha aumentado las diferencias

entre Comunidades Autónomas (“unas comunidades con más privilegios que otras; reparto no equitativo”) y un 7% que ha fomentado los intereses particulares de las Comunidades Autónomas, los individualismos y la insolidaridad. Otras acusaciones tradicionales contra el Estado autonómico como que ha fomentado los enfrentamientos entre Comunidades Autónomas, los separatismos o la ruptura de España no son apenas mencionadas.

Como señala Llera (2012), parece que la mayor innovación institucional de nuestra Transición muestra síntomas claros de desgaste. Según los datos de su estudio, este autor señala cómo aún se da un balance positivo de legitimación del Estado autonómico, pero este ha retrocedido, cayendo el autonomismo no porque haya más federalistas o independentistas sino porque hay más centralistas. También el agravio comparativo se ha radicalizado, siendo los nacionalistas los objetivos del agravio. Se da tanto un hartazgo con la forma de gestionar las diferencias como una inquietud con las posiciones nacionalistas en relación a las cuestiones comunes de Estado.

En otro estudio reciente sobre los efectos de la crisis en las actitudes frente al sistema territorial autonómico, pueden encontrarse los siguientes resultados (Pérez Nievas *et al.* 2013):

- Un descenso de las actitudes positivas hacia el modelo autonómico desde 2009. A partir de posiciones todavía muy divididas a comienzos de los 1980 se había llegado a un creciente apoyo al Estado autonómico que alcanzó su punto máximo en 2006. Desde 2010 la caída de la legitimidad se hace aún más intensa.
- La satisfacción o apoyo específico (valoración del Estado de las autonomías) evoluciona de modo parecido a la legitimidad, con un aumento del triple entre 2010 y 2012 de aquellas evaluaciones negativas que sostienen que las Comunidades Autónomas aumentan el gasto público. Los resultados también ponen de manifiesto un mayor efecto de insatisfacción creciente en las Comunidades Autónomas más golpeadas por la crisis, como Andalucía y Cataluña.
- Con respecto a las diferencias territoriales, se constata la pérdida de apoyo al Estado autonómico en todas las Comunidades Autónomas, con la única excepción del País Vasco. Se da una clara disminución del apoyo en Murcia, Madrid, Castilla y León y Cataluña y la estabilidad en Andalucía. En Cataluña aumenta la opción independencia, en otras Comunidades Autónomas la de un Estado centralizado. El efecto de la identidad nacional exclusiva es negativo sobre los niveles de legitimidad autonómica en Cataluña y País Vasco en 2012 y positiva en Andalucía en ese mismo año.
- La intensidad en los efectos de los factores económicos de la crisis parece ser débil aunque los resultados confirman su incidencia durante el período 2010-2012, especialmente en Andalucía, Cataluña y Madrid.

Esta situación se explica sin duda por las exigencias de cumplimiento de los objetivos de déficit público y las políticas de consolidación fiscal y ajuste, que

han tenido claras consecuencias sobre la prestación de servicios básicos a la ciudadanía por parte de los Gobiernos autonómicos. Parece claro que este fenómeno ha empañado la imagen de las Comunidades Autónomas y les ha hecho perder su tradicional atractivo e, incluso, legitimidad institucional entre buena parte de la ciudadanía. Se ha producido así un rápido cambio de percepción desde un alta legitimidad y satisfacción con su funcionamiento a un rechazo por amplios sectores de la población (Jiménez Asensio, 2014).

Eso se ha combinado también con el papel de algunos políticos y algunos medios de comunicación que han divulgado una cierta versión demagógica política al evaluar el papel de las Comunidades Autónomas como chivos expiatorios de la crisis. Los medios han preferido resaltar la negatividad de los discursos sobre el despilfarro autonómico, la ocupación intensiva de las administraciones autonómicas, las obras faraónicas, la corrupción y la mala gestión frente a la versión no menos verdadera del balance de los aspectos positivos del modelo (Jiménez Asensio, 2014). Siguiendo a este autor, podemos señalar cómo las tensiones centrífugas durante los años 2000, tanto desde el País Vasco como desde Cataluña e interpretación de las sentencias del TC en respuesta a algunas demandas, han potenciado también los discursos deslegitimadores tanto por parte de los nuevos «centralizadores» como por parte de los secesionistas. Por último, la terrible crisis de credibilidad y legitimidad que sufren los partidos políticos en las actitudes públicas no ha podido por menos que arrastrar a las opiniones sobre el Estado autonómico, necesariamente sustentado en los diferentes subsistemas de partidos regionales.

#### **4. Las respuestas e iniciativas de reforma: ¿regeneración, ofensiva de relegitimación o salida del paso simbólica?**

En este apartado se presentan brevemente algunas de las iniciativas de reforma que afectan a la calidad democrática por parte de los dos niveles de gobierno. Aunque carecemos de espacio para analizar la motivación detrás de estas reformas emprendidas en nuestro país con consecuencias en la calidad democrática, sí que podemos a grandes rasgos esbozar algunas de las reformas más importantes en función de las dimensiones de la calidad de la democracia a las que afectan y algunos determinantes políticos de su puesta en marcha.

##### *4.1. Recientes iniciativas de reforma e innovaciones democráticas en respuesta a la crisis. El Gobierno central*

Si comenzamos refiriéndonos a la dimensión de responsabilidad vertical y competencia política, no ha habido recientemente ninguna reforma en dirección de una mayor proporcionalidad del sistema electoral, tal como se ha solicitado repetidamente desde algunos grupos políticos especialmente desde 2008 y crecientemente con la crisis y a partir de los movimientos ciudadanos alrededor del 15M. Tras el intento de la subcomisión del Congreso para el examen y discusión de las posibles modificaciones del régimen electoral general (2008-2011) y el subsiguiente dictamen al Consejo de Estado, la reforma electoral ha sido de

momento abandonada, pero ha sido crecientemente demandada por grupos de la sociedad y varios grupos parlamentarios.

Tampoco parece haber sucedido mucho en términos de reformas que potencien la responsabilidad horizontal o interinstitucional o mejoren la posición del legislativo frente al ejecutivo o impulsen el papel de los órganos de control como el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo o la independencia de los medios de comunicación públicos. Dado el uso creciente de los Decretos-ley, la tendencia parece la contraria a la de un aumento de la responsabilidad interinstitucional.

La mayor parte de las reformas propuestas por el Gobierno o el parlamento central se han concentrado en la dimensión de la transparencia y el buen gobierno, especialmente en un sentido racionalizador del gasto, y como parte integrante de las políticas de austeridad, sin una especial racionalidad democratizadora. El ejemplo paradigmático es el llamado Plan CORA de reforma de las administraciones y la evitación de duplicidades que, sin embargo, en términos democráticos puede tener incluso consecuencias negativas por haber propuesto medidas como la supresión de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, que teniendo en cuenta la sobrecarga e infradotación de esos mismos órganos en el nivel central, llamados supuestamente a sustituir a los autonómicos, no puede más que ser considerada una medida de retroceso de la calidad democrática con un componente claro de populismo antiautonómico producto típico de la crisis económica.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión de transparencia y buen gobierno, también cabe destacar la promulgación de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que hace que por primera vez España tenga una ley de acceso a la información pública y se acerque a los estándares de los países de nuestro entorno, si bien esta ley no ha estado exenta de críticas por parte de los expertos en transparencia por su parquedad y falta de garantías en su implantación. Recientemente se ha extendido su ámbito de aplicación entre otros, a la Casa de su Majestad el Rey, partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales aunque no se profundiza en la transparencia y el acceso a la información que poseen los parlamentos y el poder judicial.

Asimismo, mediante la formación de un Grupo de Trabajo para la Regeneración Democrática y el diálogo con los grupos parlamentarios y varios ministerios, la Vicepresidencia del Gobierno ha liderado una estrategia legislativa conocida como *Plan Nacional de Regeneración Democrática* que trata de reaccionar ante el rosario de escándalos de corrupción en el principal partido de gobierno y en el de la oposición y la indignación ciudadana. Este plan comprende una serie de medidas “políticas, jurídicas y de orden práctico dirigidas a dotar de más control y más transparencia a la actividad pública” que afectan a la lucha contra la corrupción en sus varias facetas en el entendido de que esa lucha contribuya a combatir la insatisfacción ciudadana con la democracia y las instituciones y la creciente desafección. Este plan está constituido por varias piezas legislativas y afectará a más de diez leyes, siendo sus elementos clave la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos

Políticos, que pretende dotar al Tribunal de cuentas de más medios e instrumentos de control de los partidos y las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos.

Otras medidas legislativas son el Estatuto del Cargo Público que contendrá incompatibilidades y órganos de gestión, vigilancia y control. Asimismo se prevén diferentes reformas penales y procesales para endurecer las penas asociadas a los delitos de corrupción. También se prevé la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público, para fortalecer las prohibiciones de contratación con el sector público a todas las personas físicas y jurídicas condenadas por delitos relacionados con la corrupción. En el mismo sentido han ido algunas medidas de transparencia del Congreso de los Diputados, donde se han publicado el patrimonio de todos los diputados respondiendo a una reclamación pública muy amplia y a las alegaciones de corrupción y financiación ilegal de los partidos. En cuanto a la dimensión de la participación política cabe destacar el procedimiento para la elaboración de la propia Ley de Transparencia que ha contado con la participación ciudadana. Desde la reforma de la Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de 2006, sin embargo, no se han producido innovaciones en la participación ciudadana en las funciones del Parlamento central.

Otras muchas propuestas de reforma que afectarían al funcionamiento de la democracia española y a su calidad están en la agenda de la oposición o los grupos de la sociedad civil como la propia reforma del senado o de las RIG, o la clarificación de competencias y la atribución de responsabilidades, la reforma del sistema electoral y sus circunscripciones, superando la provincia, o en la línea reclamada por el Consejo de Estado para garantizar la igualdad de electores y partidos. Dado que requieren un gran consenso, estas reformas será difícil que lleguen a buen puerto.

Otras propuestas en discusión que afectarían a la calidad democrática en diferentes direcciones son la reforma de los reglamentos parlamentarios para permitir el reequilibrio entre diputado y grupo parlamentario, el uso mayor de las TIC por las cámaras, un mayor control del Gobierno, la supresión de algunas prerrogativas parlamentarias como el aforamiento, la Ley de Secretos Oficiales, el control de idoneidad de los candidatos para los titulares de instituciones como el Tribunal Constitucional, el de Cuentas o el Consejo General del Poder Judicial o la eliminación de límites a la iniciativa legislativa popular, introduciendo el referéndum derogatorio de leyes, la iniciativa ciudadana de reforma constitucional (Presno, 2014), o el aumento de la mayoría de decisión del TC para evitar que un tribunal dividido ideológicamente y contra la mayoría de los partidos tome una decisión que no sea concertada, por ejemplo sobre un estatuto de autonomía (Sánchez-Cuenca, 2010).

#### *4.2. Respuestas de las Comunidades Autónomas: parlamentos y ejecutivos*

Si se observan las medidas de reforma democrática ya adoptadas o en fase de propuesta que se han dado en varias Comunidades Autónomas podemos comenzar refiriéndonos a las medidas de reforma de los sistemas electorales, en unos casos en la dirección de un reforzamiento del componente mayoritario y en otros de mayor proporcionalidad, mediante cambios en el número de los

diputados o en las circunscripciones o incluso en el tipo de listas o el intento de incidir en la dimensión intrapartidista para acercar a los diputados al elector. En varias Comunidades Autónomas, y con motivaciones políticas diferentes, no siempre relacionadas con la crisis de legitimidad percibida, y en algunos casos con intervención o iniciativa de la ciudadanía (Cataluña o Andalucía) se han establecido comisiones parlamentarias en Cataluña, Asturias, Madrid o Andalucía para estudiar reformas electorales (Galindo *et al.*, 2014). En otros casos, la iniciativa ha surgido del partido en el Gobierno, como en Madrid o Castilla-La Mancha (López Nieto, 2012). La mayor parte de ellas no han llegado a buen puerto aunque en dos casos sí se han aprobado, como la de la reducción de la asamblea de Castilla-La Mancha o la incompatibilidad alcalde-diputado autonómico en Andalucía en 2011. En otros casos, aunque no se llegó a un acuerdo mayoritario final, se han propuesto medidas muy interesantes desde el punto de vista de la mejora de la calidad democrática. Así, en Asturias, por ejemplo, se discutieron medidas innovadoras como el desbloqueo de las listas al modo sueco, la introducción de la obligatoriedad de los debates electorales y las primarias o el *mailing* conjunto para abaratar los costes de campaña o la creación de un distrito superpuesto de 10 escaños para aumentar la proporcionalidad.

Menos positiva es la valoración que merece, en términos de calidad de la democracia, las reformas que consisten en la disminución del número de diputados o a su desprofesionalización que en algunos casos, y bajo el pretexto de la austeridad no son más que intentos de cerrar el sistema político a nuevos partidos mediante una manipulación del sistema electoral para reforzar el mayoritarismo<sup>6</sup>. La reducción de sueldos de los diputados, por su parte, adoptada de forma mediática y populista ni siquiera tiene los efectos de austeridad pretendido en el presupuesto de la asamblea<sup>7</sup>.

En el lado más positivo, pueden mencionarse algunas medidas de reforma que han reforzado la función legislativa de los parlamentos autonómicos mejorando así su responsabilidad horizontal o interinstitucional frente al ejecutivo y abriéndose también a la participación ciudadana y a la transparencia de sus actividades. Recogiendo algunas medidas recientes de los parlamentos y asambleas autonómicas contenidas en el Informe reciente de CALRE (2013) se pueden mencionar como medidas de fortalecimiento de la función legislativa la creciente información sobre proyectos o proposiciones de ley, por ejemplo en Galicia: con la apertura de información gubernamental sobre proyectos de ley en páginas web del Gobierno gallego. También en Baleares, los informes, documentación y evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva o en Andalucía las comparecencias informativas de los agentes sociales y organiza-

---

6. Como ha señalado Galindo *et al.* (2014) en el caso de Castilla-La Mancha con los resultados de las elecciones de 2011, los votos que necesitarían las fuerzas minoritarias para entrar en la asamblea se doblarían. Tanto IU como UPyD pasarían a necesitar un 11,3 por ciento del voto en Ciudad Real o Toledo para obtener un escaño —frente al aproximadamente 6,5 por ciento actual—, un 13,3 por ciento en Albacete —frente al 7 por ciento actual— o un 16,3 por ciento en Cuenca o Guadalajara —que hoy sería un 8,7 y un 6,7 por ciento, respectivamente—.

7. Ver “El ahorro en diputados no alcanza el 5% del Presupuesto de las Cortes regionales”, el [www.diario.es](http://www.diario.es) 15/06/2014.

ciones interesadas ante el Parlamento antes de que los grupos formulen enmiendas. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, por ejemplo, se refiere a las comparecencias informativas (art. 112) de los “agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas”. El del Parlamento de Asturias, pionero en este tipo de regulaciones, también establece que las comisiones podrán recabar la comparecencia de consejeros, funcionarios y representantes del Principado en instituciones y empresas, de presidentes de organismos públicos, así como de “personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe”.

En Extremadura se ha introducido la norma de que toda iniciativa legislativa sea objeto de un debate de totalidad, lo que garantiza que ya desde la fase inicial de la tramitación los grupos parlamentarios pueden efectuar juicios políticos sobre la idoneidad o no del proyecto o proposición de ley. También la fase del procedimiento legislativo denominada período informativo, por el cual los grupos pueden solicitar la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos. En Galicia cabe destacar la potenciación de la web de la cámara para que el ciudadano aporte sugerencias a los textos legislativos (programa llamado *Lexisla con nós*). Y en el País Vasco se ha puesto también en funcionamiento en 2011 una plataforma digital llamada “*Iniciativa ADI*”: *aporta, debate, influye*, para facilitar el acceso a documentos, formular sugerencias y conocer los resultados del procedimiento legislativo habiéndose usado ya en la tramitación de varios proyectos de ley (Castellà, 2013).

Otros aspectos que han aumentado el control por parte de los parlamentos son el incremento en los tiempos de control y racionalización del mismo. En el País Vasco, por ejemplo, se hacen plenos exclusivamente de control y se ha aumentado la utilización de comisiones de investigación. Asimismo se han expandido los modos de control, como por ejemplo en Andalucía con las “preguntas de máxima actualidad”, que pueden presentarse hasta las 19 horas del día anterior al comienzo de una sesión plenaria. También existen en esta comunidad las preguntas de iniciativa ciudadana, que deben asumirse por un diputado para su substanciación. En Extremadura se han introducido las preguntas al Presidente del Gobierno regional en el segundo pleno ordinario de cada mes y se introduce la previsión de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad Autónoma. En Andalucía se ha reforzado el papel de las comisiones dándoles un papel de cumplimiento de las mociones aprobadas a través de la comisión correspondiente.

A partir de las reformas de los estatutos de autonomía de algunas Comunidades Autónomas desde 2006 y la aprobación de otras normas sobre participación, en muchas Comunidades Autónomas se han regulado derechos tales como el de promover y presentar iniciativas legislativas, a la participación en el proceso de elaboración de las leyes, a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones o a promover la convocatoria de consultas populares. Así, se han reforzado algunas regulaciones de las consultas populares y la iniciativa legislativa popular, las comparecencias parlamentarias y audiencias, preguntas de iniciativa ciudadana, comisiones de peticiones, etc. (ver Presno, 2012; Martín

Núñez, 2012; Castellà, 2013; Greciet, 2013). Algunas Comunidades Autónomas han querido ir más allá de los parámetros de la ILP al nivel central para incentivar la presentación de tales iniciativas que hasta ahora ha sido muy limitada. En Andalucía, por ejemplo, se ha estrenado recientemente el llamado “escaño 110” que amplía las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en la vida parlamentaria, con la celebración de un pleno a finales de junio donde se defendía una ILP sobre reforma de la Ley Electoral de Andalucía, iniciativa promovida por UPyD y que ha logrado reunir las 45.000 firmas necesarias.

Dentro de la dimensión de participación política podríamos también incluir todas aquellas medidas recientes de fortalecimiento de la transparencia del parlamento y su proximidad a la ciudadanía (Llop, 2012)<sup>8</sup>. Por ejemplo, en Andalucía: el servicio de publicaciones del Parlamento divulga en distintos formatos las diversas facetas de la actividad parlamentaria, en Galicia o Baleares se han publicado la renta y patrimonio de los diputados o se ha incorporado a la página web del parlamento. En el País Vasco se han publicado cartas de servicios de la administración parlamentaria.

También se han potenciado los instrumentos digitales, como en Andalucía, donde se transmiten y almacenan las sesiones en la página web. También se han potenciado las webs individuales de los diputados con elementos de interactividad, donde se recogen sus intervenciones. Por último cabe destacar el uso de las redes sociales por los parlamentos, y se ha potenciado, como en el País Vasco, la participación ciudadana en los proyectos de ley a través de las nuevas tecnologías.

Por lo que respecta también a la responsabilidad horizontal, de algunos órganos de control externo como tribunales de cuentas o defensores del pueblo autonómicos se ha propuesto su supresión, tomando sus funciones el órgano estatal. No se han producido medidas democratizadoras de despolitización ni control de los medios públicos ni transparencia de las ayudas públicas e a estos.

Por último, la mayoría de las reformas se han centrado en el ámbito de la transparencia, el buen gobierno y la calidad del Gobierno y la participación pública en la administración, sobre todo al nivel local. Destacan el surgimiento de varias leyes reguladoras del Gobierno, leyes de buen gobierno, de gobierno abierto, de régimen de incompatibilidades, etc. Asimismo, en varias Comunidades Autónomas se han promulgado Códigos de Buen Gobierno –Códigos Éticos o Códigos de Conducta– (Castel, 2013). Estos Códigos, referidos tradicionalmente al ámbito funcional, guían con sus principios la acción política, como por ejemplo el “Código Ético y de Conducta” del País Vasco de mayo de 2013. Puede destacarse en Andalucía la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, como una de las más exigentes en toda España, que ha sido acompañada de la publicación de las declaraciones de la renta de los miembros del Consejo de Gobierno y sus cónyuges. También en esta comunidad se han publicado los órdenes del día y los acuerdos de los Consejos de Gobierno.

---

8. Ver Transparencia Internacional España índice de transparencia de los parlamentos.

Pero sin duda el grueso más visible de innovaciones democráticas a nivel autonómico ha consistido en la promulgación de una serie de Leyes de transparencia (Ley de Transparencia Pública de Andalucía, Ley navarra de gobierno abierto, Ley extremeña de gobierno abierto), algo diferentes en las distintas Comunidades Autónomas, en función de si crean o no órganos de transparencia o del sentido diferente del silencio administrativo en el procedimiento de solicitud de información pública o la diferente intensidad del régimen de publicidad activa prevista por el legislador autonómico. La recientemente aprobada Ley de transparencia de Andalucía, por ejemplo, establece un Consejo de la Transparencia y Protección de Datos, cuya independencia se trata de garantizar con la designación parlamentaria de su director. Esta ley establece la obligatoriedad para las administraciones públicas de contestar en un plazo no superior a los 20 días, plazo inferior al mes que fija la ley nacional, así como un Régimen Sancionador, del que carece la norma estatal.

Por último, otros signos de apertura de los partidos políticos a la participación ciudadana son el creciente uso de primarias abiertas o entre afiliados para la selección de candidatos y líderes en algunos partidos a nivel autonómico.

Por supuesto, existen muchas otras propuestas en la agenda que la correlación de fuerzas ha hecho imposible implantar. En todo caso, vemos que el Estado autonómico y las Comunidades Autónomas han cumplido en este caso una función clave como laboratorios de democracia y de innovaciones democráticas potencialmente emulables por el parlamento central. Es difícil saber a ciencia cierta si todas estas iniciativas tendrán el efecto deseado sobre las actitudes de insatisfacción y desafección democráticas constatadas por todos los análisis. En todo caso, muchas de ellas van en la buena dirección. Cabría recordar aquí para terminar, sin embargo, algunos principios que deben subyacer a estas reformas si se pretende que tengan efectos claros sobre la desafección, principios que señalaba el estudio encargado por la Generalitat de Cataluña y que deberían seguir formando parte aún de la agenda de reforma de los Gobiernos autonómicos:

- *Más inteligibilidad*, porque la complejidad de los procesos políticos y de las cuestiones que estos procesos regulan dificultan que los comprendan una parte de la ciudadanía.
- *Más transparencia y participación*, para evitar procesos innecesariamente oscuros y distantes de la ciudadanía afectada y reservados a núcleos reducidos de políticos electos, profesionales de la Administración y representantes de los grupos de intereses.
- *Más responsabilidad y rendimiento de cuentas*, porque la resistencia de los actores políticos principales a dar cuenta de sus actuaciones es una de las causas principales de la desconfianza en la ciudadanía y un incentivo para el comportamiento desviado o ilícito de algunos de estos actores.

## 5. Conclusiones: retos y perspectivas de futuro

En este capítulo hemos visto como la mayoría de las deficiencias habitualmente señaladas en la calidad de la democracia no están producidas por la descentralización o el modelo federal español. Es verdad que existen rasgos como la falta de responsabilidad vertical y la complejidad frente a los ciudadanos del proceso decisorio que España comparte con otras democracias federales.

Asimismo, hemos visto que la crisis ha afectado a la democracia española y su calidad tanto por las políticas de austeridad que se han emprendido para reducir el gasto público y conseguir la consolidación fiscal como por ciertas estrategias que ha generado entre algunos políticos en el nivel central o autonómico de políticas institucionales planificadas o espontáneas de regeneración democrática como respuesta al creciente descontento o la exigencia ciudadana y como respuesta a las necesidades de racionalización del gasto y a cierta crítica mediática populista. Estas políticas hemos visto que pueden ser de varios tipos y responder a varias motivaciones políticas y afectan a dimensiones diferentes de la calidad democrática, alcanzando diferentes grados reales de efectividad real en función de varias circunstancias.

En esta aproximación general al tema que este capítulo pretendía, existen indicios para pensar que, además de haber deteriorado algunos aspectos de la calidad democrática en España la crisis pudiera haber también servido como ventana de oportunidad para activar la democracia española en algunos aspectos, a pesar de la imagen aún negativa trasladada por los medios, que no permite aún a los ciudadanos apreciar esta realidad. Como era previsible, el análisis confirma la suposición de que la crisis hace que los Gobiernos estén tratando de compensar la legitimación de *output* (el gobierno para el pueblo) por la legitimación por el proceso (el gobierno del pueblo). Se ha constatado cómo las iniciativas de reforma en el nivel central y autonómico, si bien han respondido a variadas motivaciones políticas, se han concentrado sobre todo en las dimensiones de la transparencia y algo en la participación, pero sin haber afectado mucho a la mejora de las otras dimensiones de la calidad democrática que hemos identificado.

En términos de perspectivas de futuro, cabe no olvidar que en algunos casos se producen tensiones entre diferentes objetivos de las reformas democráticas. A veces varios objetivos de la reforma pueden entrar en contradicción. Como recordaba la obra de Smith (2004) sobre el *Democratic Audit* en Canadá, refiriéndose a algunas iniciativas de democratización del sistema federal canadiense, algunos objetivos pueden estar en tensión con otros valores. Por ejemplo, aunque el sistema debe hacerse más inclusivo y representativo, eso no debe incapacitarlo para adoptar decisiones o producir mayorías estables. Si bien es recomendable una mayor participación ciudadana, esta no debe llegar a paralizarlo. Y, si bien puede hacerse más receptivo y responsable, no deben ser sólo las preocupaciones electorales las que determinen la actuación de los políticos a varios niveles.

Si nos fijamos en lo que dicen los ciudadanos y los expertos, la democracia española se ha deteriorado gravemente. Sin embargo, los datos nos dicen que

la desafección es estructural en todos los países y se ha agravado con la crisis y en parte puede ser una construcción mediática y una reacción natural de los ciudadanos a la impotencia democrática o falta de autonomía política de los gobiernos. El hecho es que a consecuencia de la crisis y el énfasis creciente en la legitimidad por el proceso, los ciudadanos y los políticos parecen estar volviendo sus ojos de nuevo al circuito representativo y no solo a la administración pública, lo que es positivo desde un punto de vista de la calidad democrática. Los parlamentos parecen haber aceptado el reto y están abriéndose a la sociedad e implantando mecanismos de participación y mayor control de los ejecutivos. Está por ver si esta deriva tiene éxito. Y está por ver, si como ha pasado con los experimentos participativos en el nivel local en los últimos diez años, estas reformas superan algo más que una escasa movilización e interés ciudadano.

Antes de evaluar las reformas hay que ver, por tanto, si se usan y que efectos reales tienen. Hay algunos motivos para el escepticismo, si se observan algunos obstáculos para la efectividad de las reformas. En primer lugar está el papel real de los parlamentos e instituciones representativas. Teniendo en cuenta que no es en los legislativos dónde se adoptan realmente la mayoría de las políticas públicas, estas reformas pueden fracasar o quedarse en simbólicas si son muy sofisticadas y avanzadas jurídicamente pero están alejadas de la realidad social y política y de la gobernanza del Ejecutivo, las autoridades supranacionales y los entes reguladores semiautónomos que elaboran hoy en día la mayor parte de las políticas públicas en el nivel nacional o supranacional.

En segundo lugar, aunque la crisis y la insatisfacción han producido una clara movilización ciudadana, esta debe ser sostenible para que se puedan utilizar las nuevas vías de participación creadas, y en algunos casos no parece que haya excesivo interés ciudadano en usar esos mecanismos. En tercer lugar, hemos señalado cómo existe solo una dudosa evidencia empírica de que las reformas en las dimensiones del proceso (transparencia, participación, etc.) tengan efectos sobre las percepciones ciudadanas sobre el funcionamiento democrático y sobre el descontento o desafección ciudadana.

El capítulo, finalmente, nos enseña que el fracaso económico puede desencadenar debates sobre reformas democráticas, pero existe mucha menor evidencia empírica de que todos esos debates se hayan traducido o se vayan a traducir en reformas que vayan más allá de la retórica o los cambios simbólicos y a veces de claro tinte populista. Seguramente se necesita algo más que la crisis económica y el discurso mediático negativista de descontento permanente para esperar la promulgación de reformas que verdaderamente aumenten la calidad democrática en sus varias dimensiones.

## Bibliografía

- ARMINGEON, K. y K. GUTHMANN (2014): “Democracy in Crisis? The declining support for national democracy in European countries 2006-2011”, *European Journal of Political Research*, DOI: 10.1111/1475-6765.12046.
- BLANCO, I. i MAS, P. (2008): *La desafección política a Catalunya. Una mirada cualitativa*. Fundació Jaume Bofill. Informes Breus, 11. Barcelona.
- BLAS, A. (2012): *Modelos de democracia en las comunidades autónomas españolas*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- BOSCH, A. y L. ORRIOLS (2014): “Ballot Structure and Satisfaction with Democracy”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Volume 24, Issue 4, 493-511.
- BÜHLMANN, M.; W. MERKEL, L. MÜLLER y B. WESSELS (2012): “The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research”, *European Political Science*: 11, 519-536.
- CAIN, B.E., R.J. DALTON y S.E. SCARROW, eds. (2003): *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- CALRE (2013): Grupo de trabajo “Modelos regionales institucionales-democracia regional” Informe y conclusiones, Asamblea Plenaria CALRE, Bruselas, 21-22 octubre 2013.
- CARDENAL, A.S. (2014): “Las leyes de transparencia tienen poco o ningún impacto sobre la calidad democrática”, *Blog Agenda Pública*. 27/05/2014.
- CASALS, X. (2013): *El pueblo contra el parlamento. El nuevo populismo en España, 1989-2013*, Barcelona: Pasado & Presente.
- CASTEL, S. (2013): “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 159-201.
- CASTELLÀ, J.M. (2013): “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 5, junio 202-213.
- CERCLE D’ECONOMIA DE MALLORCA (2012): Primer Informe sobre calidad de la democracia en Baleares (índices de satisfacción y valoraciones), junio de 2012.
- CERCLE D’ECONOMIA DE MALLORCA (2013): Calidad Democrática, Instituciones y Sociedad Civil en Baleares. II Encuesta Datos, análisis e Informe Octubre-Diciembre de 2013.
- CHARRON, N.; V. LAPUENTE y L. DIJKSTRA (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, European Commission. Directorate-General for Regional Policy, Working Paper WP 01/2012.

- CÍRCULO DE ECONOMÍA ed. (2013): *La reforma de la democracia española. Las dimensiones políticas de la crisis*, Barcelona.
- COLINO, C. y E. DEL PINO (2011): "Spain: the Consolidation of Strong Regional Government and the Limits of Local Decentralization", en J. Loughlin, F. Hendriks, y A. Lidström eds. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 356-383.
- COLINO, C. y A. HOMBRADO (2014): "Territorial Pluralism in Spain: Characteristics and Assessment", en Karlo Basta, John McGarry and Richard Simeon eds. *Assessing Territorial Pluralism*. University of British Columbia Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Anexo España al Informe de lucha contra la corrupción de la UE* Bruselas, 3.2.2014, COM(2014) 38 final, ANNEX 9.
- COSTA PINTO, A.; P.C. MAGALHAES y L. DE SOUSA (2012): "Is the good polity attainable? –measuring the quality of democracy", *European Political Science: Review*, 11, 447-455.
- DAHLBERG, S. y S. HOLMBERG (2014): "Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction", *West European Politics*, 37, 3, 515-537.
- DALTON, R.J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DE FINE LICHT, J. (2013): "Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making", *European Political Science Review*, 6, 2, 309-330.
- DE LA QUINTANA, A. y C. OLIVA (2012): "Subvenciones a la prensa en España: sinergias políticas y empresariales en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco", *Miguel Hernández Communication Journal*, nº 3, 101-120.
- DIAMOND, L. y L. MORLINO (eds.) (2005): *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- FONT, J.; C. NAVARRO; M. WOJCIESZAK y P. ALARCÓN (2012): ¿"Democracia sigilosa" en España? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*, CIS, opiniones y actitudes N.º 71.
- GALINDO, J., K. LLANERAS, O. MEDINA, J. SAN MIGUEL, P. SIMÓN y R. SENSERICH (2014): *La urna rota La crisis política e institucional del modelo español*, Barcelona: Editorial Debate.
- GÓMEZ, B.; I. PALACIOS, M. PÉREZ YRUELA, R. VARGAS-MACHUCA (2010): *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona: Ariel.
- GRECIET, E. (2013): "La participación ciudadana en el derecho parlamentario español: realidades y propuestas", Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. 23 y 24 de septiembre.

- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; G. PORUMBESCU, B. HONG y T. IM (2013): “The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment”, *Public Administration Review*, 73, 4, 575-586.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2014) “¿Replantear el Estado autonómico? Análisis institucional de las fortalezas y debilidades del modelo de organización territorial del poder político en España. Esbozo de una propuesta”, en *El Estado autonómico*: Madrid: INAP. (en prensa).
- KRASTEV, I. (2013): *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*, TED Books.
- LIÑEIRA, R. (2012): *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- LLERA, F. J. (2012): “Crisis y malestar democrático en España”, en Tezanos, J.F. *Los nuevos problemas sociales*, Madrid: Ed. Sistema.
- LLOP M<sup>a</sup> D. (2012): “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N<sup>o</sup> 4 – diciembre, 66-83.
- LÓPEZ CEPEDA, A.M. (2013): “El control parlamentario de la radio televisión pública en España. Características, funcionamiento y eficacia”, *Revista Comunicação Midiática*, v. 8, n. 3, set./dez. 272-294.
- LÓPEZ NIETO, L. (2012): “Rendimiento político y electoral de la Comunidad de Madrid y propuestas de reforma”, en *VVAA Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid: Dykinson.
- MARTÍN NUÑEZ, E. (2012), “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34. 95-131.
- MOLINA, I; O. HOMS y C. COLINO (2014): “2014 Spain Report”, in Bertelsmann Stiftung (ed.) *Sustainable Governance Indicators 2014*. Gütersloh: Fundación Bertelsmann. [http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014\\_Spain.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Spain.pdf)
- MONTERO J.R. (2014): “Sobre el funcionamiento de la democracia representativa en España”, Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de Salamanca, 3-4 abril.
- MORLINO, L.; F. RANIOLO y D. PIANA eds. (2013): *La qualità della democrazia in Italia 1992-2012*, Bolonia: Il Mulino.
- PÉREZ NIEVAS, S. et al. (2013): *Informe del proyecto de investigación sobre Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección*, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

- PETERS B.G. (2004): "Governance and Public bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control?", *The Asian Pacific Journal of Public Administration*, 26 (1): 3-15.
- PIQUERAS, J.A.; F.A. MARTÍNEZ, A. LAGUNA y A. ALAMINOS (2011): *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Madrid: Akal.
- PRESNO, M.Á. (2012): "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico", *Quaderni Regionali*, Numero 3, vol. Anno XXXI.
- PRESNO, M.Á. (2014): "Regeneración democrática", en *La Nueva España* 17 de mayo.
- RENWICK, A. y J-B. PILET (2014): "Populist Democratic Reform: Is it Anything More Than Talk?", Ponencia presentada en el Workshop on Economic Recession, Democratic Recession?, ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, 10-15 April 2014.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2010): *Más democracia, menos liberalismo*, Madrid: Katz.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, Madrid: la Catarata.
- SCHARPF, F.W. (2000): *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza.
- SCHARPF, F.W. (2005): "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación", *Revista Española de Ciencia Política*, 13, Octubre 2005, 13-50.
- SINOVA, J. (2012): "Conflictos con el poder político", en Fundación Ciudadanía y Valores *Informe sobre la libertad de expresión en España. Año 2012*, 71-75.
- SMITH, J. (2004): *Federalism, Canadian Democratic Audit*, UBC Press.
- VALENCIA, Á. (coord.) (2013): *Crisis y democracia*, FI01713 Centro de Estudios Andaluces.
- VALLÈS, J.M. (coord.) (2008): *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya*. Conselleria d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona.
- VILLORIA, M. y F. JIMÉNEZ (2012): "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(1): 109-134.
- VVAA (2013): *Informe sobre la Democracia en España 2013: Un gran salto hacia atrás*, Madrid: Fundación Alternativas.



## II.2. EL DEBATE SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Rafael Bustos*

**Sumario:** 1. La Constitución y los Estatutos de primera generación. La STC 65/1994. 2. Los nuevos Estatutos de Autonomía. 3. La nueva regulación de las relaciones internacionales. 3.1. La ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado. 3.2. El *Projecte de Llei de l'Acció exterior de Catalunya*. 3.3. El proyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 4. Conclusiones.

#### 1. La Constitución y los Estatutos de Autonomía de primera generación. La STC 165/1994

La Constitución es absolutamente clásica al distribuir competencias en la materia *relaciones internacionales*. Probablemente regula la cuestión desde la única perspectiva posible en la España de 1978. A lo largo de su texto cualquier mención a lo exterior o a lo internacional es encargado al poder central (*vid.* arts. 93 a 96, 97, 149.1.3<sup>a</sup>, 149.1.10<sup>a</sup>, 149.1.16<sup>a</sup>, etc.). Cualquier intento en la constituyente de romper esta lógica, representados por las hábiles alocuciones de Heribert Barrera o por las muy trabajadas e inteligentes enmiendas defendidas por Monreal Zía, encontraron una oposición frontal en los planteamientos tradicionales expuestos por Herrero de Miñón con su solidez habitual.

Sin embargo, la regulación constitucional devino anticuada prácticamente desde su inicio porque la materia que pretendía regular cambió a una velocidad vertiginosa, sobre todo, a partir del ingreso en la UE y de las transformaciones vinculadas a la globalización. Por ello, la regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas hay que buscarla no tanto en las normas originales, y en la mente de un constituyente que no podía preveer lo que acabaría ocurriendo, cuanto en el *federalizing process* entendido como el proceso permanente de búsqueda de equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas. Un proceso consustancialmente dinámico para adaptarse al tiempo. Tiempo, que en el caso de las relaciones internacionales de los últimos treinta años ha transcurrido a una velocidad inusitada.

El punto de partida conceptual es que las “relaciones internacionales” son una materia horizontal. Cualquier aspecto objeto de la actuación pública (lo que podemos llamar las materias competenciales) puede verse sometido a regulación internacional. La concentración de poderes en manos estatales es lógica pues las relaciones exteriores del Estado no pueden venir condicionadas en modo alguno por sus componentes. Este principio no admite discusión en 1978. Tales relaciones, en la España de 1978, están absolutamente alejadas de los intereses directos de los ciudadanos o de las entidades territoriales recién reconocidas. Cuando la realidad de las relaciones internacionales cambia y se extiende a todos los aspectos de la vida diaria, el art. 149.1.3<sup>a</sup> se convierte en un factor de concentración de poderes solo equiparable al que la dirección de la economía sería durante la construcción del Estado del Bienestar. En 2014 podemos afirmar, sin grave riesgo de error, que todos los aspectos esenciales de nuestra vida colectiva son objeto de algún tipo de regulación internacional. Ya nada del mundo “internacional” es ajeno a los intereses de los ciudadanos, ni mucho menos al autogobierno de los territorios. Si aplicamos la reserva al Estado de las relaciones internacionales en los mismos términos que previó el constituyente vaciaremos de competencias a las Comunidades Autónomas convirtiéndoles en entes de pura gestión administrativa. El agravante en esta regulación es que la Constitución no hacía una distribución competencial *funcional*, esto es, asignaba la materia como un todo al Estado (así aparece de hecho en la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional) de modo que todas las facultades relativas a la cuestión correspondían al poder central.

El primer paso en la evolución normativa, extraordinariamente tímido, lo constituye la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Algunas previsiones contenidas en los proyectos de Estatutos pasaron el filtro parlamentario. Estas previsiones, básicamente eran de cuatro tipos y no estaban incluidas en todos los Estatutos: el derecho a ejecución de tratados en el ámbito de sus competencias (reconocido con respecto al Derecho comunitario con la STC 252/1988, de 20 de diciembre, asunto “carnes frescas”); el derecho a ser informadas en la elaboración de tratados (excluyéndose el derecho a expresar su opinión); el derecho a instar la celebración de tratados (siguiendo la fórmula de la iniciativa legislativa impropia) y la emisión de informe parlamentario previo para determinados casos afectantes a la Comunidad Canaria (derivado de su singularidad territorial y fiscal).

Con este magro panorama se desarrolló la primera etapa del Estado autonómico en lo que a relaciones exteriores se refiere y que abarcará desde la aprobación de los primeros estatutos en 1979 hasta el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006. Veintisiete años de experiencia que han dado lugar a una realidad empírica difícil de clasificar.

El marco constitucional es determinado en la práctica, tras unos comienzos muy titubeantes, en la STC 165/1994, de 26 de mayo, asunto “Oficina vasca en Bruselas”. En esta capital decisión, el Tribunal Constitucional asume buena parte de los planteamientos que los internacionalistas, sobre todo, llevaban defendiendo desde la aprobación de la Constitución. Igualmente recoge algunas de las menciones asistemáticas realizadas a la cuestión en su jurisprudencia

sobre la ejecución y desarrollo del derecho comunitario desde la recién citada STC 252/1988.

En esencia la Sentencia va a construirse desde un triple punto de partida: (i) no todo lo exterior es relación internacional a los efectos del art. 149.1.3ª CE; (ii) no toda actividad pública afectada por un elemento de internacionalidad, por una conexión exterior (especialmente si es comunitario), se convierte automáticamente en competencia exclusiva del Estado; (iii) el ejercicio de sus competencias y la defensa de los intereses que le son propios a las Comunidades Autónomas puede exigir o aconsejar la realización de actos en el exterior o de actos que pueden tener efectos en el exterior.

Con estas premisas el Tribunal Constitucional procede a realizar la delimitación funcional de la que el art. 149.1.3ª CE carecía y que no podía seguir las técnicas usadas en el resto del precepto (legislación/ejecución; bases/desarrollo). Las funciones reservadas al Estado serán las sometidas al Derecho Internacional Público; esto es, la subjetividad internacional del Estado en exclusiva y con ello la conclusión de tratados, la representación exterior del Estado y la responsabilidad internacional. Junto a estas tres funciones, determinadas jurídicamente por estar sometidas al Derecho internacional, incluye aunque dando un salto interpretativo que en su día criticamos, “la dirección de la política exterior”.

Leyendo la Sentencia, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, se venía a consagrar la constitucionalidad de aquella actividad autonómica en el exterior en ejercicio de sus competencias, o en defensa de los intereses que les son propios, siempre y cuando no supongan ni la asunción de las funciones reservadas a los sujetos de Derecho Internacional (tratados, representación exterior y asunción de la responsabilidad internacional), ni interfirieran en la *dirección de la política exterior*. En esta conceptualización sólo el último de los aspectos plantea problemas serios pues qué se entienda por política exterior no es baladí. Pero tampoco cuál es la extensión de la función de “dirección” que en la propia sentencia se equiparó al concepto de “coordinación”.

En virtud de esta decisión, la creación de una Oficina Vasca en Bruselas no constituía ninguna infracción competencial en cuanto se trata de una actividad exterior que no supone arrogarse personalidad jurídica internacional, ni la representación exterior ni del Estado, ni de una parte de éste, no genera obligación internacional alguna, no interfiere en la política exterior del Estado caracterizada por favorecer la integración europea, se enmarca en la defensa de los intereses de *Euskadi* ante la UE y tiene un efecto positivo en el ejercicio de las propias competencias fuertemente influidas por la normativa comunitaria.

A partir de esta distribución jurisprudencial de las competencias, los entes autonómicos desarrollaron actividades en el exterior de lo más variado. Estas actividades son difícilmente sistematizables pese a los indudables esfuerzos realizados en tal sentido por algunos autores.

Sea como fuere, lo cierto es que en el año 2000 la presencia de las Comunidades Autónomas en el exterior estaba ya más que asentada y operaba en una suerte de universo anómico. La intensidad de tal presencia era también extremadamente variable, si bien podía apreciarse un claro mayor interés de algunos

entes territoriales en esta. En tal sentido, y como es habitual, las Comunidades Autónomas vasca y catalana tenían un papel claro de liderazgo, pero algunas Comunidades Autónomas como la andaluza o la gallega, en lo relativo a la relación con las comunidades de emigrantes en el extranjero, también podían considerarse sobresalientes.

En el marco de la UE, aunque no constituye el objeto de estas páginas, la evolución resultó espectacular con el desarrollo de instrumentos de cooperación horizontal y vertical que han permitido una participación (con muchas sombras) autonómica tanto por sí mismas como a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE a través de la red de conferencias sectoriales y de la función coordinadora y directora que acabaría asumiendo la hoy CARCE. Lo que esta evolución muestra, y quiero destacar ahora, es que la asunción de un esquema de cooperación leal abrió las posibilidades de participación con respeto mutuo de los ámbitos competenciales propios de cada ente hasta un punto impensable en los primeros años 90.

## 2. Los nuevos Estatutos de autonomía

Una nueva etapa comienza con la reforma de los Estatutos de Autonomía iniciada por el nuevo Estatut catalán. Este proceso nace con algunos pecados originales que no merece la pena examinar aquí, excepto uno. Nos referimos al hecho de que la reforma estatutaria en materia de relaciones exteriores de las Comunidades Autónomas se produce sin la previa reforma constitucional. Este pecado lastra, a nuestro juicio, espectacularmente la reforma. Si bien coincidimos, en su día, con el profesor ALBERTÍ en que afrontar la reforma estatutaria sin la previa reforma constitucional podía ser una forma útil de adaptar el bloque de la constitucionalidad a las nuevas realidades internacionales y locales, dada la inacción del poder de reforma, la realidad ha demostrado, y la Sentencia del Estatut lo reflejará trágicamente, que esa ausencia de reforma constitucional reducía de raíz las posibilidades de reforma real de los Estatutos. La materia relaciones exteriores no será una excepción. Y no lo será por dos motivos. Por el alcance de la propia reforma y por la lectura que de las mismas realizará la STC 31/2010, de 28 de junio.

Desde el primer punto de vista, la reforma de los Estatutos de Autonomía afrontada oscila entre una codificación de la práctica existente y una regulación de aspiraciones que no correspondía regular al Estatut. Siguiendo la estructura y contenido del Estatut catalán la regulación estatutaria en las sucesivas reformas va a contener los siguientes aspectos.

*Una delimitación de los objetivos generales de la política exterior autonómica.* La constitucionalización de estos objetivos y la inclusión de parámetros de justicia es una manifestación, presente en los últimos movimientos constitucionales del mundo, de un proceso de progresiva extensión de los valores de convivencia propios de la política interior a la política exterior de los Estados. Esta delimitación de objetivos parece particularmente relevante para esta exposición porque pone de relieve que los objetivos de las actividades exteriores

autonómicas no son, por definición no tienen por qué serlo, idénticos a los de la política exterior del Estado. Pero el hecho de que no sean idénticos no quiere decir que sean incompatibles. Así, el fomento de la cooperación interterritorial será un objetivo recurrente en algunos estatutos y lógicamente no tiene por qué ser un objetivo propio de los objetivos de política exterior nacionales, como lo serán las especiales relaciones con las comunidades de emigrantes en el exterior o la promoción de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

*Una clara distinción entre la acción exterior propiamente dicha y la acción en el ámbito de la UE.* Esta distinción era urgente y estaba claramente establecida en la jurisprudencia. El que los Estatutos suplan la laguna que supone la ausencia de reforma constitucional en este punto debe ser bienvenido.

*Una sistematización de la acción exterior autonómica.* O si se quiere una codificación de la práctica existente que podemos ordenar a partir de dos categorías: las actividades realizadas directamente por la Comunidad Autónoma, y las actividades reservadas al Estado pero en las que se permite a las Comunidades Autónomas o bien tener presencia directa, o bien participar en las relaciones internacionales del Estado.

#### *a) Actividades realizables directamente por las Comunidades Autónomas*

Los Estatutos recogen hasta cuatro posibilidades: los convenios de colaboración; las oficinas en el exterior, las actividades de fomento en el exterior y la cooperación interregional y al desarrollo.

Los convenios de colaboración presentan indudables cuestiones conceptuales. Es evidente que no puede tratarse de verdaderos acuerdos o tratados internacionales, pero los Estatutos no suelen contener referencia alguna a la naturaleza (estatal o no) del resto de partes firmantes, y sólo esporádicamente se regulan los procedimientos concretos que han de seguirse para su negociación y conclusión. La naturaleza de estos acuerdos ha sido objeto de estudio doctrinal a partir de la práctica tolerada por el Estado en los últimos quince años. La única conclusión es la enorme heterogeneidad de estos acuerdos debido a la diversidad de interlocutores, denominaciones y contenidos (desde meros acuerdos de intenciones hasta verdaderos acuerdos internacionales como el considerado inconstitucional entre Euskadi y Mauritania en la STC 198/2013, de 5 de diciembre). La regulación estatutaria los vincula, necesariamente, al ejercicio de las propias competencias (no tanto al de los intereses de la Comunidad Autónoma) y se establece la necesidad de cooperación de la administración exterior del Estado; colaboración que, por otra parte, asegurará la debida información mutua y la posibilidad de que los poderes centrales puedan intervenir si la actividad contractual de la Comunidad Autónoma puede afectar a las competencias reservadas a los poderes centrales.

Una segunda fórmula de actuación autonómica será la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan oficinas en el exterior “para la promoción de sus intereses”. Ningún problema competencial, *a priori*, plantean estas normas pues recogen la habilitación contenida en la STC 165/1994, de 5 de

mayo. Igualmente correcta es la referencia a la *promoción de intereses* más que al ejercicio de competencias. Parece adecuado que los acuerdos de colaboración deban vincularse necesariamente a competencias, mientras que las oficinas en el exterior (que no implican conclusión de acuerdos ni asunción de obligación alguna aunque sea de *soft law*) tienen una función más amplia y difusa vinculada no tanto a las competencias como a los intereses de la Comunidad Autónoma y, en particular, a su promoción en el exterior.

En tercer lugar, los Estatutos regulan los cuatro ámbitos materiales esenciales de la actuación exterior de la Comunidad Autónoma en la práctica y, por ello, objeto de más atención: las actividades de fomento o promoción en el exterior de la Comunidad Autónoma; la cooperación transfronteriza; la cooperación interterritorial (que incluirá la cooperación informal; la cooperación interterritorial en sentido estricto regulada por el Protocolo 2 del Convenio Marco de Cooperación transfronteriza y la cooperación territorial en el marco del Derecho comunitario prevista en el Reglamento 1082/2006); y la cooperación al desarrollo.

#### b) *Actividades reservadas al Estado con presencia autonómica*

Las otras dos actividades internacionales realizables por los entes territoriales pueden realizarse bien por sí mismas por las Comunidades Autónomas, con autorización de los poderes centrales; o bien a través de los órganos estatales.

Respecto a la primera de las cuestiones, algunos Estatutos prevén incluso que la Comunidad Autónoma participe en determinadas organizaciones u organismos internacionales. Tal es el caso, muy singularmente, de la UNESCO. Pero, a pesar de esa obligación estatutaria, la decisión última debe corresponder al Estado que es quien ostenta la representación internacional ante dichas organizaciones.

Cuestión diferente es la presencia de la Comunidad Autónoma en otro tipo de organizaciones u *organismos* internacionales de carácter regional. La proliferación de este tipo de sedes de encuentros, sobre todo en el ámbito europeo, ha sido realmente espectacular. En este tipo de organizaciones habría que diferenciar dos situaciones. Por un lado, aquellas que son verdaderas organizaciones internacionales o que se integran de algún modo en una *organización internacional*, en cuyo caso el consentimiento estatal sería necesario bien en el seno de la propia organización internacional, bien mediante la ratificación del texto que la crea, bien mediante su autorización expresa a participar. Por el otro, aquellas otras en las que se desarrollan actividades no sometidas al Derecho internacional, en particular sin condicionar la política exterior del Estado y sin pretender una representación exterior de la Comunidad Autónoma diversa de la realizada por el Estado y, por tanto, constituyen contactos de *mero relieve internacional* que suponen actividades todas ellas permitidas a los entes territoriales.

Un tercer ámbito sería la presencia autonómica en el ejercicio estatal de sus propias competencias en materia de *conclusión de tratados*. Así, los Estatutos prevén la obligación estatal de informar a las autoridades autonómicas de la celebración de tratados que afecten a cada Comunidad Autónoma, pudiendo las

autoridades autonómicas enviar cuantas observaciones les parezcan oportunas e incluso solicitar la integración de representantes autonómicos en las delegaciones estatales negociadoras. Estos preceptos, sin embargo, no prevén ni cuándo ha de producirse la información, ni cuáles son los cauces para la misma, ni las vías para expresar las propias opiniones, ni el posible nacimiento de obligación alguna para los poderes centrales frente a las sugerencias o peticiones de integración de representantes autonómicos. Algo parecido ocurre respecto al “derecho a instar la celebración de un tratado” reconocido en la primera generación de Estatutos de Autonomía aprobados en los años 80.

Como puede observarse, la regulación estatutaria sistematiza lo existente y pretende que el Estado confiera una mayor presencia a los entes territoriales en sus relaciones internacionales. Sin embargo, y esto será puesto de manifiesto por los párrafos correspondientes de la STC 31/2010, el problema de fondo no está resuelto porque no puede resolverse sólo en los Estatutos de Autonomía. En la citada decisión se declaró la constitucionalidad de los preceptos impugnados en materia de acción exterior porque o bien se presuponía o bien se hacían referencias expresas a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales. Y si bien los límites derivables de esta competencia para las Comunidades Autónomas son muy claros cuando hablamos de relaciones sometidas a derecho internacional público, no lo son cuando hablamos de dirección de la política exterior. Por ello, la STC 31/2010 es desestimatoria en este punto. Porque las previsiones contenidas en el Estatut estarán limitadas por la competencia de dirección de la política exterior del Estado. Pero qué sea la dirección de la política exterior del Estado desde una perspectiva competencial no se estableció en la sentencia.

La solución definitiva de esta cuestión requería una normativa estatal clara por lo que la legislación sobre acción exterior debe ser, en principio bienvenida, si bien el análisis de la misma nos trae algunas sombras.

### 3. La nueva regulación de las relaciones internacionales

Tres textos han iniciado su tramitación en los últimos meses. Sólo uno de ellos ha sido ya aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados, mientras que los otros dos están actualmente embarrancados en su *iter* parlamentaria tras superar sendas enmiendas de totalidad. El primero es la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado; ley 2/2014 de 25 de marzo. Los otros dos son el proyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales y el *Projecte de llei, de l'Acció Exterior de Catalunya*.

#### 3.1. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado

La Ley de Acción exterior es la culminación con éxito de un intento que había fracasado en la cuarentena de ocasiones anteriores en que se plantearon anteproyectos o simplemente propuestas genéricas de regulación. Respecto a su tramitación sólo algunas afirmaciones generales. La primera es que no fue avo-

cada al Pleno del Congreso. Lo que, con independencia de que la reglamentación parlamentaria lo permita, puede considerarse un error desde el punto de vista de la visibilidad de la discusión parlamentaria de un texto sin duda importante. La segunda es que el Informe del Consejo de Estado era muy crítico con los contenidos del anteproyecto, en aspectos muy sustantivos que se mantuvieron en el texto (desde la consideración de que determinados preceptos estarían cubiertos por reserva de Ley Orgánica, hasta cuestiones competenciales, pasando por una dura crítica a los conceptos utilizados en la ley). En tercer lugar, debe resaltarse la fuerte oposición no sólo del PSOE, sino de todos los representantes de grupos nacionalistas. Quizás una ley como esta debería haber sido aprobada en el Pleno para dar mayor visibilidad al debate parlamentario y con más consenso para cumplir la función agregativa del procedimiento legislativo en casos tan relevantes como éste. Sin embargo, no por obvio es menos importante recordar que el debate territorial español actual discurre por unos derroteros en los que no es fácil encontrar consensos en una materia de tanta sensibilidad como la afrontada.

Uno de los objetivos declarados de la ley es asegurar que la actuación exterior de otras administraciones en el ejercicio de sus competencias se sujeten a las “directrices, fines y objetivos” establecidos por el Gobierno del Estado en ejercicio de su función de dirección de la política exterior del Estado. En concreto el objeto de la ley es regular la acción exterior del Estado, enumerar sus principios, identificar los sujetos, establecer los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación. Se pretende, en fin, asegurar la coherencia del conjunto de actuaciones en el exterior. Para ello se procede, al comienzo de la ley, a realizar la definición de conceptos claves como Política Exterior o Acción Exterior del Estado. En particular, aunque volveremos enseguida sobre ello, se realiza una definición de acción exterior verdaderamente amplia (de *omnicomprensiva*, concepto *desorbitado* y que supone una *visión universalista que puede resultar desmesurada y difícil de atender en la realidad* la califica el Informe del Consejo de Estado).

El punto de partida lo constituyen las definiciones previas contenidas en el art. 1 de la ley.

*POLÍTICA EXTERIOR: el conjunto de decisiones y acciones del gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior.*  
(art. 1.2.a)

Esta definición se aleja de la que defendíamos la doctrina mayoritaria en los años 90 según la cual el concepto de dirección política exterior no podía concretarse si no era en conexión con las relaciones de derecho internacional existentes entre el Estado y otros sujetos de Derecho internacional. Esto es, era algo más que dichas relaciones, pero debía determinarse en cada caso concreto a partir de esas relaciones previamente existentes. La ley se aleja de esta concepción y se acerca a una mucho más amplia y más indeterminada. El concepto utilizado se asemeja mucho más al utilizado en el Voto Particular a la STC 80/2012, de 18 de abril, del magistrado Aragón (al que se adhiere el magistrado Delgado Barrios)

en el caso de la regulación de las federaciones deportivas vascas. La definición adoptada no es una opción inocua desde el punto de vista competencial, pues recordemos que la competencia estatal es “coordinación de la política exterior”. Resulta destacable que siendo este el concepto competencial esencial utilizado hasta ahora, su uso en la ley prácticamente desaparece (como destaca el Consejo de Estado) y es sustituido por el de Acción Exterior que, obviamente, no significa lo mismo.

*Acción Exterior (art. 1.2.b): Conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior.*

Este precepto no es fácil de concretar: ¿qué es la Acción exterior? Las actividades en el exterior de los entes públicos en ejercicio de sus competencias. Parece razonable; pero no son actividades que constituyan *a priori* un conjunto *ordenado*. El que constituyan un conjunto ordenado es el objetivo de la ley. Pero en sí mismas no constituyen, o al menos no tienen por qué, un conjunto *ordenado*. Serán un conjunto ordenado si verdaderamente se desarrollan conforme a los principios establecidos en la ley y “con observancia y adecuación a las directrices, fines, y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior”.

Puede observarse cómo se ha transformado la competencia estatal en la ley. La competencia era, sin duda, “la dirección de la política exterior”. Esto es, coordinar las actuaciones en el exterior que podían poner en peligro las relaciones internacionales sometidas al derecho internacional en la concepción doctrinal mayoritaria en 1996 (y en la de la STC 165/1994). De aquella posición hemos pasado, fundiendo los dos preceptos recién citados, a una competencia para fijar “las directrices, los fines y objetivos establecidos por el Gobierno en ejercicio de su competencia para dirigir el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior”.

De una competencia de coordinación hemos pasado a una competencia que abarca fijar *directrices, fines y objetivos* de *cualquier* relación con *cualquier* “actor” (no sujeto) *conforme a un plan previamente establecido* de defensa de los valores e intereses de España en el exterior. El cambio respecto al planteamiento previamente vigente se muestra con elocuencia en el art. 11 cuyos apartados 2 y 3 desarrollan la anterior previsión y establecen:

*2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan di-*

*rectrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.*

3. *“Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de esta ley.*

Dicho más claramente, y así lo confirmará el resto de la Ley, de una competencia de coordinación hemos deducido una competencia de fijación de bases, regulación reglamentaria, planificación, coordinación y control sobre cualquier acto que se desarrolle más allá de las fronteras estatales. A partir de este inicio la Ley va a ser coherente. Aunque se reconocen las competencias autonómicas, aparecen como competencias claramente subordinadas no sólo a la actividad regulatoria del Estado, sino también al control de las actuaciones de ejecución. Se rompe, así, con cualquier idea de acción exterior independiente de las Comunidades Autónomas que se verá claramente subordinada a los intereses no ya de la política exterior del Estado, sino de su acción exterior.

Con este punto de partida ya podemos realizar una glosa sintética y ordenada de los elementos básicos de la Ley en lo referido a la acción exterior autonómica en torno a cuatro grandes apartados.

PRIMERO. La Ley denota, a nuestro juicio, *una cierta minusvaloración de la importancia de la acción exterior autonómica*. Y ello en dos sentidos.

En el primer sentido, como adelantó el Consejo de Estado, resulta *inadecuada* la igualdad de trato intencionadamente conferida a las entidades locales y a las autonómicas. Su inclusión en el mismo saco de “otros órganos o administraciones públicas” (en la que no hay gran relación entre la actuación del CGPJ y la de una Comunidad Autónoma en cuanto actor exterior –sin entrar a valorar si este precepto no tendría que tener naturaleza orgánica como exigía el Consejo de Estado–) llega al máximo con su regulación conjunta en el art. 11, lo que obliga a contener en un precepto distinto las oficinas exteriores de las Comunidades Autónomas. No alcanzamos a entender en qué pueda parecerse la acción exterior de Salamanca y la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León o el hermanamiento de Sant Cugat con el municipio piemontés de Alba y la promoción de la economía y del turismo en Cataluña.

En un segundo sentido resulta relevante la ausencia absoluta en toda la ley de las prioridades de la acción exterior autonómica. Las referencias a la lengua es al español y “a las otras lenguas”, sin mención alguna a la red de promoción de estas lenguas por ejemplo en el extranjero: parece lícito preguntarse si es razonable regular hoy aspectos del Instituto Cervantes en su papel de promotor de las otras lenguas sin mencionar la cooperación con los institutos creados por las Comunidades Autónomas con lenguas propias. Igualmente, destaca la ausencia de cualquier mención a la cooperación interterritorial y, en especial, la cooperación transfronteriza. Aparentemente la cooperación transfronteriza no es un objetivo prioritario de la acción exterior del Estado cuando constituye

uno de los ejes básicos de la acción exterior de algunas Comunidades Autónomas como la gallega, la castellano-leonesa, o la extremeña. En fin, las relaciones especiales entre regiones con conexiones de todo tipo (las lingüísticas pueden ser las más espectaculares, pero no son las únicas) tampoco aparecen y deberán sujetarse, la ley así lo ordena, a las directrices, fines y objetivos de las relaciones establecidas para el conjunto de España. ¿Qué decir de la interesante, y creo que emocionalmente importante, red de relaciones de las Comunidades Autónomas con las comunidades de emigrantes en el extranjero?

SEGUNDO. *Un sistema de control político previo.* Si se observa el apartado 2 del art. 5, en particular sus incisos segundo y tercero, el apartado 4 del art. 11 y el art. 12 se deduce que cualquier actividad exterior de las Comunidades Autónomas, excepto las desarrolladas en el ámbito de la UE o las visitas realizadas por autoridades inferiores al rango de Consejero del Gobierno autonómico –concesión de la mayoría en la tramitación de la ley en el Senado–, han de ser notificadas con antelación al Gobierno e informadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, por el Ministerio de Economía. Informes que versarán sobre la conformidad de la actividad exterior con los principios de la acción exterior del Estado (que incluyen algunos tan poco concretos como el de eficiencia o transparencia) y con la planificación que de ésta haya realizado el Estado. Con esto se ha convertido un deber de información (que era el vigente a partir de la STC 165/1994) en un sistema de control previo sobre la base de criterios que, como hemos visto, son establecidos incluso a nivel reglamentario por el propio poder central. Control previo que realizan los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda y Administraciones Públicas.

De este control, además, podrán deducirse unas “*recomendaciones sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley*”.

TERCERO. *Una generalización de la concurrencia competencial.* La Ley regula en el Capítulo segundo de su título I los ámbitos de la acción exterior del Estado. Los art. 15 a 32 fijan los 17 ámbitos prioritarios de la acción exterior, esto es, aquellos ámbitos de planificación de la acción exterior que corresponde realizar al MAE. Esta parte de la Ley fue fuertemente criticada por el Consejo de Estado que considera dichos preceptos reglamentistas y rígidos.

En una lectura rápida de estos preceptos se observa que muchos de los “ámbitos de la acción exterior” son a su vez competencias de los entes autonómicos. En virtud de la Ley tales competencias en su dimensión exterior estarán sometidas no a los límites negativos hasta ahora existentes (no incidir negativamente en la política exterior y no constituir relaciones reguladas por el derecho internacional) sino que lo estarán a la legislación básica, la planificación y la coordinación que incluyen informe previo de toda actividad.

Con carácter general resulta también discutible la ausencia de mención a las competencias o intereses específicos de las Comunidades Autónomas. Esto es, la previsión en el nivel legal de los ámbitos en los que la intervención autonó-

mica ha de ser ineludible y en un plano de igualdad (el verbo colaborar que inspiraba la STC 65/1994 ha sido sustituido por el de coordinar y respetar) en la propia definición de la estrategia.

En definitiva, si todos estos ámbitos van a ser objeto de la planificación estatal, de su coordinación y control previo, ¿podrá seguir hablándose de políticas autonómicas propias en materias tan relevantes como turismo, promoción cultural y lingüística; ayuda al desarrollo y fomento de los derechos humanos y la democracia; desarrollo e innovación tecnológica; defensa de los intereses económicos de la Comunidad Autónoma; etc.? En todos estos supuestos las políticas propias de las Comunidades Autónomas podrían desaparecer y ser sustituidas por una política unitaria impuesta por el Estado.

CUARTO. La regulación resulta especialmente discutible en virtud del procedimiento establecido para llevar a cabo *la planificación de la acción exterior del Estado*. Con mucha lógica la Ley establece un sistema de planificación de la acción exterior que se asienta en dos instrumentos como son *La Estrategia de la Acción exterior* y el *Informe de Acción exterior*. La primera se aprueba por el Consejo de Ministros tras ser elaborada por el MAE que *integrará* las propuestas de los distintos ministerios. La participación autonómica consistirá en que el MAE “recabará e *integrará, en su caso,*” las propuestas de órganos constitucionales, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y entidades locales. Si no las integraran, deberá dar explicaciones (motivadas) en función de la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno. Se deberá, así, explicar por qué se rechaza una propuesta autonómica basándose en que es contraria a los principios que unilateralmente ha fijado el propio Gobierno en el mismo texto objeto de elaboración; la tautología inherente a esta regulación resulta muy clara.

Respecto al Informe Anual de Acción Exterior es básicamente un informe de rendición de cuentas elaborado por el MAE, con la participación de todos los órganos que intervienen en la acción exterior, aprobado por el Consejo de Ministros, publicado en el BOE y remitido a las Cortes. En él se incluirán todas las actuaciones exteriores incluidas las de las Comunidades Autónomas. De nuevo la regulación es, en este punto, discutible: el Consejo de Ministros rinde cuentas de las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas y se lo comunica a las Cortes Generales. Dos órganos centrales canalizando la rendición de cuentas de actos autonómicos. Una nueva forma de control político sobre la actividad autonómica es, así, reconocida.

Parecidas afirmaciones pueden hacerse respecto a los órganos específicos creados por la ley: el *Consejo de Política Exterior* y el *Consejo Ejecutivo de Política Exterior*. El primero es el amplio y el segundo constituido en su seno. Su función es el asesoramiento y apoyo al Presidente en las competencias de política exterior. En particular, participa en la elaboración de los instrumentos de planificación con un informe previo. Su composición se establece en la Disposición Final Segunda. Los miembros son: Presidente, Vicepresidente, Ministro de la Presidencia, Ministro de AE, Justicia, Defensa, Hacienda y AAPP, Interior; Fomento, Educación, Cultura y Deporte, de Empleo y de Seguridad Social, Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente;

de Economía y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Igualmente lo será el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. *Podrán* convocarse a altos cargos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, *en función de los asuntos a tratar*.

Lo mismo se prevé respecto al Consejo Ejecutivo, compuesto por representantes de los distintos ministerios y en las que *podrán participar si así son convocados* los representantes autonómicos.

Esto es, la presencia autonómica en estos órganos queda a la discrecionalidad del Ejecutivo estatal y la intención clara es que sea esporádica.

Dicho en otros términos, la planificación de la acción exterior del Estado, vinculante para la acción exterior de las Comunidades Autónomas, se podrá elaborar, ejecutar y controlar sin intervención real de las Comunidades Autónomas. Sin crear una sede de encuentro, sin prever los criterios objetivos para inadmitir sus pretensiones, esto es, sin tener en cuenta que la elaboración de una acción exterior del Estado no debería desconocer los intereses de la acción exterior propios de las Comunidades Autónomas. Cosa que sí se hace respecto a los asuntos europeos con una remisión expresa a los instrumentos de cooperación creados por la práctica de los pasados años.

### 3.2. *El Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya*

Si comparamos la regulación contenida en la ley recién aprobada por el Parlamento español con el *Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya* el panorama no mejora. El *Projecte* es publicado en el *Projecte Oficial del Parlament* el 13 de noviembre, esto es, cuando ya estaba en tramitación en las Cortes la Ley de Acción Exterior (publicado en el Boletín de las Cortes el 21 de junio del mismo año). El *Projecte* sería el anverso de la ley aprobada. O mejor dicho, el *Projecte* se articula (y suponemos que su tramitación parlamentaria, ahora encallada en trámite de enmiendas y en solicitud de comparencias) como si el texto en tramitación no existiera o su, muy previsible aprobación, no fuera relevante. Es obvio que se trataba de una respuesta política a la propia iniciativa gubernamental. Dicho esto es de subrayar que así como en el texto español apreciábamos un cierto desconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas, en el caso del texto catalán el desconocimiento se sustituye por la pura y simple omisión de toda referencia a las competencias estatales más allá de las estrictamente imprescindibles, esto es, cuando el objeto de la regulación afecta a relaciones sometidas al Derecho internacional público. No encontramos en el *Projecte*, por supuesto, la competencia estatal de dirección de la política exterior, menos aún referencias a dirección de la acción exterior. Se legisla, pues, como si esta competencia no existiera.

El *Projecte* realiza una definición de la acción exterior de Catalunya muy similar a la de la Ley (por lo que también le sería aplicable los calificativos expuestos por el Consejo de Estado: desorbitado, omnicompreensiva, universalista, desmesurada...). Sólo en el art. 2, al referirse a los principios rectores de la

acción exterior, contiene una remisión al “cumplimiento de la lealtad mutua con el Estado y a la búsqueda de sinergias”. La planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior catalana sigue un esquema similar al planteado en la ley española con un Plan estratégico de la acción exterior donde se fijan las prioridades y objetivos de la acción exterior catalana que nada tienen que ver con las prioridades y objetivos establecidos en la legislación estatal o en sus eventuales instrumentos de planificación. Del mismo modo la Comisión interdepartamental de acción exterior es un órgano estrictamente gubernamental sin presencia alguna de representante estatal. Tampoco la regulación de los ámbitos de la actuación exterior de la Comunidad Autónoma contiene menciones a las competencias estatales ni en la participación en redes de cooperación territorial, ni en la cooperación transfronteriza, ni en definitiva en los ámbitos propios de la acción exterior como la cooperación al desarrollo, la cooperación en el ámbito económico y en el ámbito cultural y lingüístico (arts. 14 a 16).

El título II y III del *Projecte* pueden considerarse la respuesta política a la Ley estatal de Acción Exterior. El título II regula la “representación en el exterior de la Generalitat” y avisa de las particularidades de esta representación que no es la tradicional de los Estados (no puede competencialmente serlo) por lo que realmente es una “red” de representación en el exterior que puede ser gubernamental o sectorial, pero que también podrá ser (si tenemos en cuenta el título III) mixta, esto es público-privada. La lectura de este título nos da una imagen de lo que constituye lo que algunos han llamado la “paradiplomacia” y que en el caso catalán englobará la representación pública en el exterior mediante “unidades de representación territorial” (no, por supuesto, embajadas) que pueden ser generales (del ejecutivo), como la existente ante la UE, o sectoriales (de uno o más departamentos concretos) para el fomento de aspectos concretos de la realidad catalana.

Pero junto a toda esta regulación de la acción exterior de las autoridades catalanas, el Título III da más de una pista de una vía abierta a la acción exterior autonómica explorada con éxito en los años más duros de la reserva estatal de las relaciones exteriores (esto es 1979-1994): la fusión entre actividad pública y privada para asegurar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma al margen de cualquier intento de control de los poderes estatales. En este punto es de agradecer que no se oculten las intenciones que son muy claras desde la designación del capítulo 1, insertado en el título 3: *Diplomàcia Pública de Catalunya*. Las definiciones del art. 25 no dejan lugar a dudas de qué estamos hablando:

Diplomacia Pública de Cataluña: “cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia positiva y efectos sobre la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Catalunya en el exterior”.

Diplomacia Cultural de Catalunya: “aquella parte de la diplomacia pública que consiste en la proyección internacional de la creación, industria y lengua catalana y el apoyo a la formación exterior de los creadores y creadoras”.

Diplomacia económica de Catalunya: aquella parte de la diplomacia pública dirigida a impulsar el reconocimiento internacional de Catalunya como destino de inversiones y origen de exportaciones de primer nivel, país turístico de referencia y centro de prestigio en el ámbito de la investigación e innovación”.

Dicho en otros términos, la Generalitat fomentará el desarrollo de una diplomacia privada exterior capaz de complementar aquello que de otro modo podría estarle vedado a los organismos públicos.

Cuando el *Projecte* se adentra en la regulación de materias reservadas al Estado por encontrarse sometidas a la regulación del Derecho internacional público no le queda más remedio que mencionar a los poderes centrales. Primero en la regulación de la participación en la negociación y conclusión de tratados internacionales (art. 10), previsión esta sobre la que volveremos, y en el art. 13 al regular la participación en organismos internacionales en las que entra en juego, sin duda, la competencia estatal en materia de representación exterior del Estado lo que lleva al *Projecte* a regular la materia por sí mismo con una genérico remisión al desarrollo práctico de la cuestión de acuerdo “con los mecanismos del Estado español”.

Un punto donde el *Projecte* aborda un planteamiento totalmente diferente a la ley estatal digno de ser resaltado es el tratamiento conferido a los entes locales. Del mismo modo que la ley estatal pretende garantizar el control del nivel superior sobre los inferiores, el *Projecte* catalán deja claro el sometimiento de los entes locales a la acción exterior catalana (sin mencionar por supuesto a la acción exterior estatal), pero se muestra mucho más deferente hacia el nivel inferior de lo que lo hace la legislación estatal.

Así, de una manera mucho más enfática “garantiza la información, consulta y participación de los entes locales” en la elaboración del Plan Estratégico de Acción Exterior y sobre todo se realiza una remisión al reglamento regulador de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior que deberá prever, por una parte, la garantía de la participación de los entes locales en el proceso de información, consulta y propuesta previo a la elaboración del plan estratégico y, por la otra, preverá la “periodicidad mínima para la convocatoria y participación directa en las reuniones de la citada comisión de los representantes de los entes locales”.

### 3.3. *El Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*

Así como la lectura de la Ley de Acción Exterior y del *Projecte de Llei* nos genera serias preocupaciones, el Proyecto de ley de Tratados puede darnos ciertos motivos para el optimismo. Con carácter general puede afirmarse que esta regulación, relativa a una competencia claramente estatal, es mucho más respetuosa con las competencias e intereses autonómicos que la Ley de Acción Exterior que afecta a una competencia compartida. La Ley confiere un campo de actuación suficiente a las Comunidades Autónomas, regula de forma novedosa y racional los derechos de las Comunidades Autónomas en el marco del ejercicio de la competencia estatal y, en fin, establece un sistema de control

razonable sobre las actuaciones autonómicas que pudieran incidir en la reserva estatal. Veamos por separado estas tres cuestiones basilares.

En lo referente al *campo de actuación reconocido a los entes territoriales para concluir acuerdos de ámbito internacional*, la ley diferencia tres tipos de acuerdos. Los tratados internacionales están reservados a los poderes centrales. Respecto a éstos las Comunidades Autónomas podrán intervenir, en los términos que estudiaremos más adelante, pero nunca por sí solas porque afectan al núcleo duro de la reserva estatal. En segundo lugar, la Ley define (art. 2.b) el «acuerdo internacional administrativo» como el acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional competente por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho internacional. Según el art. 54 del Proyecto, las Comunidades Autónomas podrán suscribir este tipo de acuerdos cuando así esté previsto en los mismos y afecten a sus competencias. Para evitar interferencias en la competencia estatal se prevé un sistema de control previo en los términos que veremos a continuación. En tercer lugar encontramos (art. 2.c) el «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades Públicas y cualesquiera otros sujetos de Derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.” Este tipo de acuerdos pueden ser concluidos por las Comunidades Autónomas estableciéndose, también, un sistema de control previo por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En definitiva, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán suscribir dos tipos de acuerdos internacionales. Los que no generan verdaderas obligaciones internacionales y, por tanto, no ponen en juego la responsabilidad internacional del Estado y aquellos que estén previstos en tratados internacionales suscritos por España de modo que ésta ha consentido expresamente su desarrollo por acuerdos de las propias Comunidades Autónomas. Esta solución, con distintas variantes o con distintos términos, venía siendo defendida por la doctrina científica desde los años 90 por lo que no puede dejar de ser bienvenida y, en el fondo, no hace más que reconocer una práctica ya existente.

Igualmente interesante resulta la regulación de *los derechos de las Comunidades Autónomas respecto a la celebración de tratados internacionales*. Como se ha apuntado esta es una competencia exclusiva del poder central ex art. 149.1.3ª CE. Pero tal competencia, coincidíamos la mayoría de la doctrina, debía tener en cuenta la existencia de un derecho de participación de las Comunidades Autónomas cuando el tratado afectaba a sus competencias. La razón de este derecho se encontraba, dicho en pocas palabras, en la expropiación competencial sufrida como consecuencia del ejercicio del *ius ad tractatum* por parte

del Estado. Si bien tal expropiación no podía ser evitada, podría convertirse, en un mundo globalizado, en un factor de centralización de primera magnitud por lo que había de compensarse con la necesaria participación autonómica de modo que las anteriores competencias exclusivas o compartidas internas *mutaran* en un derecho de intervención en competencias ajenas siguiendo un modelo cooperativo. Precisamente esto es lo que reconoce la ley. Para ello, parte de un principio general de reconocimiento del derecho de participación autonómica en la celebración de tratados en el art. 7 (por cierto, derecho no reconocido en los mismos términos ni a las ciudades autónomas ni a las entidades locales) cuando afecten a sus competencias. Este principio general sólo es criticable, a mi juicio, por vincular participación con competencias solamente, cuando posiblemente hubiera sido más adecuado vincularlo también con sus intereses específicos sin necesidad de conexión directa con una competencia concreta.

El derecho general de participación se concreta en varios aspectos relevantes.

1) Se reconoce con toda claridad que la *ejecución* de las obligaciones internacionales en el ámbito de las competencias autonómicas deberá ser realizada por las propias Comunidades Autónomas.

2) Se establece que el órgano gubernamental de coordinación en la materia “establecerá la *forma de hacer efectiva la cooperación* entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla *con finalidad informativa, y hacer efectiva su participación en el cumplimiento* de los compromisos internacionales formalizados por España” (art. 6). Con ello se asegura la articulación de fórmulas cooperativas en la coordinación interna del poder central a diferencia de lo que ocurría en la Ley de Acción Exterior.

3) Se reconoce el *derecho a instar la celebración de tratados* que si bien estaba reconocido en algunos Estatutos de Autonomía, pecaba de una ausencia de regulación que dejaba en el limbo su ejercicio. Ahora el art. 51 establece que “Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales dentro del marco competencial fijado por la Constitución Española y por sus respectivos Estatutos de Autonomía.” Además el propio precepto obliga al Gobierno a contestar motivadamente la petición vinculando tal respuesta a la adecuación de la petición a la distribución de competencias: “El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden competencial, y del competente por razón de la materia”.

4) Se perfilan los contornos del siempre impreciso *derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas* durante la negociación de tratados que les afecten configurándolo como un auténtico derecho de audiencia. En tal sentido el art. 52 establece:

### Deber de información.

1. El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitirá a las Comunidades Autónomas información sobre la negociación de aquellos tratados internacionales que tengan por ámbito materias que sean de su competencia o interés específico, definido por las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. Las Comunidades Autónomas podrán remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación. La decisión adoptada sobre las observaciones deberá ser comunicada a las Comunidades Autónomas.

Esta regulación ha de considerarse sustancialmente correcta. Regula los aspectos esenciales de la cuestión como el **momento** (durante la negociación, lo que tiene pleno sentido si se quiere garantizar la participación activa, y no sólo pasiva, de las Comunidades Autónomas); las **materias** afectadas incluyendo no sólo las referidas a las competencias sino también a otros factores como puede ser el interés específico vinculado a su ámbito territorial; y la posibilidad de hacer **sugerencias** sin limitar éstas en razón de ningún criterio y estableciendo una obligación de que los poderes centrales expliquen qué ocurrió con tales observaciones durante la negociación y en particular por qué se decidió aceptarlas o no.

5) Se establece el *derecho a participar en las delegaciones negociadoras*. Este derecho, previsto en algunos Estatutos tras las últimas reformas es también regulado razonablemente en el proyecto. Así el art. 53 establece:

#### Participación en la delegación española.

1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito materias propias de su competencia o interés específico, definido por las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial, y en los términos previstos en sus Estatutos de Autonomía.

2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, acerca de la procedencia de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Esta regulación ha de ser también bienvenida en la medida en que se establece un ámbito material de solicitud de participación en la delegación negociadora estatal idéntico al del deber de información; esto es, afectación a sus competencias o de interés específico. Lo que demuestra que del derecho de información autonómico se está intentando extraer la máxima virtualidad participativa de las Comunidades Autónomas. Igualmente razonable es que el precepto ordene que la respuesta gubernamental sea obligatoria respecto a la procedencia de esa

participación y que sea resultado de la propuesta del MAE y del ministerio competente ya sin la participación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La obligación de explicar los motivos de una eventual negativa puede considerarse una obligación *débil*, pero desde luego es mucho más que lo existente hasta el momento.

Respecto a los *sistemas de control* establecidos en la Ley puede afirmarse que se asientan en la discutible idea de control previo, pero aparecen regulados de una manera muy diferente a como lo hace la Ley de Acción Exterior. Así los art. 54.3 (para los acuerdos internacionales administrativos) y 55.3 (para los acuerdos internacionales no normativos) establecen la obligación de que antes de suscribir los Acuerdos deban ser comunicados al MAE para que la Asesoría Jurídica Internacional dictamine en el plazo de diez días “acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo”. La previsión es razonable en cuanto que claramente prevé un control puramente técnico (no es irrelevante el órgano que dictamina) y vinculado a la calificación jurídica del texto como acuerdo administrativo o no normativo. Del control desaparece el control financiero ejercido por el Ministerio de Hacienda y se establece un plazo perentorio de diez días. Quizás pueda criticarse que se aplique el mismo régimen a los acuerdos administrativos y a los acuerdos no normativos pues, en efecto, parece que se trata de dos situaciones muy distintas y que en el caso de los acuerdos no normativos bastaría la información previa para que, en su caso, el MAE pudiera oponerse si considerara que se trataba de un verdadero tratado o acuerdo internacional.

Sea como fuere la regulación es absolutamente coherente tanto con los Estatutos de Autonomía, como con la jurisprudencia constitucional. Incluso puede apuntarse que va más lejos de lo que el *Projecte de Llei* catalán prevé al respecto en su art. 10.

Igualmente podemos encontrar detalles en los que la deferencia a las competencias autonómicas aparece claramente reflejada. Así, la posibilidad de que los tratados puedan redactarse y tener una versión oficial en el resto de lenguas cooficiales (art. 13.2) o la muy significativa sustitución de los verbos: allí donde la Ley de Acción exterior usaba constantemente los verbos *respetar*, *coordinar*, *planificar*, el proyecto de ley de tratados utiliza los verbos *cooperar*, *informar*, *participar*.

#### 4. Conclusiones

Es pronto para pronunciarse sobre el funcionamiento de esta nueva regulación, pero, *a priori*, la Ley de Acción Exterior podría convertirse en un cheque en blanco en favor del Gobierno estatal que va más allá de lo permitido por la distribución interna de competencias. Eso sí, en la práctica también es posible una lectura y aplicación moderada de sus contenidos con pleno respeto a las competencias autonómicas y a las estatales.

La nueva legislación responde a una lógica multinivel. No se concibe la acción exterior como la confluencia en las relaciones internacionales de las actuaciones no contradictorias de actores en sus respectivos ámbitos competenciales. Se concibe como la actuación ordenada desde arriba de esos actores. En nuestra opinión no es nada sencillo que pueda construirse un sistema multinivel, especialmente si las decisiones de los niveles superiores (Estado-poder central) se toman sin la activa participación e implicación de los niveles inferiores (Comunidades Autónomas).

Ante esta regulación las incertezas son muchas. Hay demasiados aspectos que no está nada claro cómo van a funcionar en la práctica. Resumidamente estos ámbitos de falta de certidumbre serían los siguientes:

- si los niveles inferiores se comprometerán con directrices que no reflejen adecuadamente sus aspiraciones y preocupaciones.
- si es viable en la práctica (y aquí coincido con alguna consideración del Consejo de Estado y con quienes se opusieron en el Parlamento a la ley) un modelo de Acción Exterior elaborado sin la participación autonómica.
- si todos los ministerios implicados podrán informar de modo que sus opiniones puedan ser útiles.
- si se podrá mantener ese constante control por parte del Ministerio de Hacienda sobre toda actividad exterior que parece ser uno de los motivos básicos de la Ley.
- si las *recomendaciones* emitidas por el MAE serán seguidas por las Comunidades Autónomas.
- si será posible alguna reacción jurídica ante la infracción de las directrices estatales.
- si se podrá paralizar una acción exterior autonómica por ser contraria a la dirección de la política exterior.
- si se podrán judicializar actuaciones en el exterior antes de que se produzcan.
- si servirá de algo judicializarlas después de que se hayan producido.
- si tendrá alguna utilidad una actuación exterior de la Comunidad Autónoma declarada constitucional cuando se haya visto suspendida durante meses por la aplicación del art. 161.2 CE.
- si cabe en el sistema de distribución de competencias español un sistema de control de naturaleza fundamentalmente *político*.
- si cabe en el Estado autonómico un sistema de control *previo* de ejercicio de competencias.
- si podrá evitar el poder central que las Comunidades Autónomas usen técnicas de derecho privado o sujetos de una sociedad civil debidamente subvencionada para realizar en el exterior aquello que la Ley prohíbe a las instituciones públicas.

– si se puede evitar la presencia autónoma, al margen del Estado, de los entes descentralizados, ágiles, con fuertes conexiones en el exterior, con vocación de globalidad y con un peso relevante en el mundo o en determinadas partes del mundo.

Demasiados aspectos no están en absoluto claros en la regulación recién aprobada.

Pero la ley también puede ser objeto de una lectura mucho más positiva si se adopta otra aproximación pues, y eso es una ventaja indudable, en el marco de esta ley otra lógica es posible. Una lógica basada más en una estructura *reticular* que en una estructura *piramidal*. En tal lógica todos los actores desarrollan actuaciones en el exterior que han de ser coherentes en el sentido de no incompatibles entre sí; no en el sentido de estar ordenadas desde arriba. No se trata tanto de regular con detalle, como de permitir con los límites mínimos posibles, pues con ello se asegura simultáneamente la coherencia y la implicación positiva de todos. Esto se consigue desde la exquisita lealtad y de la colaboración y cooperación y no tanto desde la coordinación (aunque bien ejercida la coordinación también puede ser una técnica de colaboración) y la planificación unilateral. Una acción exterior fuerte es esencial para cualquier Estado, pero no puede imponerse en los días en los que vivimos. Debe ser el resultado de la suma de los intereses de todos los actores intervinientes en las relaciones internacionales. Por eso la más fuerte crítica que puede hacerse a la ley es la ausencia de creación, o la falta de uso de las existentes, de sedes de encuentro en la materia. Sedes permanentes en las que, con las mínimas formalidades posibles, se pacten las actuaciones en el exterior sobre la base de que, hoy en día, todos los entes públicos de decisión política tienen una dimensión internacional en el ejercicio de sus competencias y de su autonomía. Probablemente sedes bilaterales, pues no es sencillo conseguir una sede multilateral en materia de acción exterior ya que los intereses de los territorios son, en la práctica, muy diversos entre sí; aunque allí dónde sean posibles las sedes multilaterales también pueden ser de indudable utilidad. E igualmente, deben preverse mecanismos eficaces que permitan la formulación de una estrategia de la Acción exterior del Estado en la que todos los actores, en especial los autonómicos, se sientan representados, apoyados y, por tanto, identificados. La participación, individual y colectiva, de las Comunidades Autónomas en la formulación de la estrategia de la Acción exterior y el reconocimiento de un amplísimo margen de maniobra en la ejecución de acciones exteriores podrá ayudar a la creación de una red de acción exterior del Estado coherente que fortalezca la posición del conjunto en el ejercicio de una verdadera Política exterior unitaria sin menoscabar la presencia internacional de los entes autonómicos en defensa de sus competencias e intereses. La estrategia de la amenaza y el control no parece la más adecuada para conseguirlo; la del respeto mutuo y aceptación de líneas rojas no traspasables establecidas de mutuo acuerdo parece una estrategia mucho más eficaz.

Si el examen de la Ley de la Acción Exterior del Estado y el *Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya* genera algún pesimismo, lo cierto es que la comparación entre ambos textos y el Proyecto de Ley de Tratados induce al optimismo. Pero lo único seguro es que sólo la práctica de los actores instituciona-

les interesados (autonómicos y centrales) nos dará una respuesta y, por tanto, es en el tejado de los representantes de las distintas administraciones territoriales donde se encuentra ahora la pelota.

III.

**LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2013  
A TRAVÉS DE SUS NORMAS**



# ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA AUTONÓMICA

*José Antonio Montilla Martos*

## 1. Introducción

Durante el año 2013 se han aprobado 9 leyes orgánicas, 27 leyes ordinarias, 17 Decretos-leyes y 1 decreto legislativo, en la forma de texto refundido. La actividad legislativa ha sido, por tanto, también importante en este segundo año de legislatura, con leyes innovadoras de trascendencia. Resulta positivo constatar que el número de leyes ordinarias ha superado al de Decretos-leyes, evitando la distorsión advertida el año anterior. En ese sentido, se ha reducido el número de Decretos-leyes, aunque sigue siendo todavía una cifra demasiado elevada para una legislación de “extraordinaria y urgente necesidad”, que limita la participación de las minorías en el procedimiento legislativo.

También este año encontramos leyes con incidencia importante en el Estado autonómico, en algunos casos con arduo debate político durante su tramitación parlamentaria, que ha sido trasladado al Tribunal Constitucional tras su aprobación, al considerar tanto la oposición política como algunos gobiernos y parlamentos autonómicos que, entre otras tachas de inconstitucionalidad, vulneraban las competencias autonómicas. Es el caso de la ley que reforma el régimen local (Ley 27/2013) o la nueva ley educativa (Ley Orgánica 8/2013), por citar sólo algunas de las que mencionamos después. También es importante destacar la aprobación de la regulación específica sobre el procedimiento para repercutir a la administración responsable la sanción aplicada al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones europeas.

Un año más debemos apuntar la deficiente técnica legislativa con la existencia de leyes “ómnibus”, como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que modifica en sus Disposiciones Finales hasta 16 leyes, algunas del mismo año 2013, o las numerosas modificaciones legislativas incluidas en estas disposiciones finales de las distintas leyes sin referencia alguna en el título, lo que dificulta la labor del operador jurídico.

## 2. Reformas estatutarias y leyes orgánicas

En 2013 se ha vuelto a aprobar una reforma estatutaria. Sin embargo, no podemos pensar que se va a reiniciar el proceso de reforma de los Estatutos que quedó abortado acaso como consecuencia colateral de la STC 31/2010 cuando había alcanzado a ocho Estatutos de Autonomía. La Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de Estatuto de Au-

tonomía para la Región de Murcia tiene el único objetivo de incluir entre las fuentes del Derecho del ordenamiento autonómico la figura del Decreto-ley que, como se sabe, no existía en los ordenamientos autonómicos hasta las últimas reformas estatutarias. Ese es el único contenido del Estatuto que se ha considerado necesitado de reforma. Esta singular reforma acaso permita alentar una reflexión sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Parece evidente que los ejecutivos autonómicos están haciendo un uso generoso de esta fuente. Sin embargo, deben recordarse sus efectos limitativos de la democracia pluralista en cuanto restringen la participación de la minoría en el proceso de elaboración de fuentes con valor de ley, lo que no parece adecuado en un momento histórico de crisis de la representación. Acaso su presupuesto habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad, debería exigirse con mayor rigor en el ámbito autonómico pues estamos ante parlamentos unicamerales que pueden culminar el procedimiento legislativo ordinario con celeridad.

También resulta interesante desde la perspectiva de la relación entre el ordenamiento general del Estado y los ordenamientos autonómicos, la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Es la primera vez que se modifica una ley orgánica del art. 150.2 CE a través de la cual se habían delegado facultades competenciales en las Comunidades Autónomas. Lo destacable no es tanto el contenido de la modificación, ciertamente menor, y vinculado a la Ley 9/2013, por la que se modifica la Ley 16/1987, de ordenación de transportes terrestres y la Ley 21/2003 de seguridad aérea. Lo importante es comprobar que el Estado puede disponer libremente, de manera unilateral y sin participación de las Comunidades Autónomas, de las facultades competenciales de su titularidad que han sido delegadas a las Comunidades Autónomas a través del art. 150.2 CE, modificando con ello el espacio competencial autonómico.

Entre las leyes orgánicas destacamos Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa, que ha modificado profundamente el sistema educativo español, como suele ocurrir cada vez que se produce un cambio de mayoría en el Gobierno. Su tramitación ha sido sumamente conflictiva, también desde la perspectiva autonómica, y finalmente ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional tanto por la minoría parlamentaria como por los parlamentos y Gobiernos autonómicos que no controla el partido político gubernamental. Se cuestiona la ampliación de lo considerado básico, restringiendo en consecuencia el margen de desarrollo normativo autonómico. Desde esta perspectiva, dejando al margen las cuestiones vinculadas a la aconfesionalidad del Estado o el principio de igualdad en relación a los centros que segregan alumnos por razón de sexo, los aspectos más discutidos de la nueva regulación son los siguientes. En primer lugar, la regulación detallada de la evaluaciones de final de ciclo en primaria, secundaria obligatoria y bachillerato sin más participación autonómica que la organización material de las pruebas. El conflicto radica en si en los tres casos se pueden considerar pruebas para la obtención de un título que permita la aplicación del título del Estado del art. 149.1.30 CE. En segundo lugar, la obligación de incluir en la programación de la oferta educativa a los centros privados concertados aún en el supuesto de que las necesidades de escolarización queden

cubiertas con las plazas existentes en centros públicos, a juicio de la Comunidad Autónoma. Y, en tercer lugar, las referencias al proceso de selección de los directores de los centros, en cuanto se discute por algunas Comunidades Autónomas que deba considerarse básica al incluirse en sus facultades de autoorganización. Hay otros aspectos también debatidos pero estos son los coincidentes en los distintos recursos planteados ante el Tribunal Constitucional.

Por último entre las leyes orgánicas acaso debe mencionarse la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. Con esta Ley se reforma el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial con la intención de facilitar la participación en el proceso de los miembros de la carrera judicial. En este sentido, se elimina el requisito del 2% de los avales para que jueces y magistrados presenten su candidatura, exigiéndose ahora sólo 25 avales. Además, ya no se presentan 36 candidatos al Congreso y al Senado para la designación de dichos vocales, sino que las cámaras eligen entre todos los candidatos presentados. La importancia de esta Ley Orgánica desde la perspectiva autonómica no estriba en lo que dice sino en lo que omite. Como es sabido, los Estatutos de segunda generación hacían referencia a la participación autonómica en la designación de los integrantes de los órganos constitucionales. En concreto, el Estatuto de Cataluña en su art. 180 se refiere a la participación en la designación de “miembros del Consejo General del Poder Judicial”. Ciertamente, el precepto estatutario apunta que esa participación se hará “en los términos que dispongan las leyes” y la STC 31/2010 hizo una interpretación conforme del precepto estatutario en el sentido de que esa participación se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro de margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes (FJ 113). Sin embargo, en el caso del Consejo General del Poder Judicial, la nueva regulación de la designación de sus vocales no hace referencia alguna a una posible participación autonómica.

### 3. Leyes ordinarias con relevancia autonómica

Han sido numerosas las leyes ordinarias con incidencia autonómica pero seguramente la más trascendente es la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, sin duda, una de las leyes más importantes de las aprobadas durante este año en cuanto modifica la concepción de la autonomía municipal desarrollada hasta aquí al limitar las competencias y facultades de actuación de los municipios, especialmente de los menores de 20.000 habitantes, a favor de las diputaciones y de las propias Comunidades Autónomas.

En este sentido, reconoce nuevas funciones a las Comunidades Autónomas en relación a los municipios. Así ocurre con la emisión de informes para que puedan ejercer competencias distintas a las propias y las delegadas, en concreto para constatar la inexistencia de duplicidades (“ejecución simultánea”) y la sostenibilidad financiera de la actuación del municipio como condición necesaria para ejercer esas competencias. Pero lo más relevante desde esta perspectiva es la atribución directa que hace esta ley de competencias en educación, sanidad,

servicios sociales o inspección sanitaria a las Comunidades Autónomas. Son facultades que la ley considera propias de los municipios (educación) o que hasta este momento venían ejerciendo los municipios (sanidad, servicios sociales, inspección sanitaria). Ahora, la nueva Ley de reforma local se las atribuye directamente a las Comunidades Autónomas, de forma unilateral, con unos plazos perentorios para empezar a ejercerlas e incluso con garantías de pago vinculadas a las transferencias financieras del Estado a las Comunidades Autónomas previstas en el sistema de financiación si no se cumple el plazo establecido. El debate puede estar en si estamos ante un procedimiento constitucionalmente adecuado para que las Comunidades Autónomas asuman estas competencias, esto es, si se pueden atribuir de forma unilateral estas facultades competenciales a las Comunidades Autónomas a través de esta ley.

Más allá de la atribución de competencias, han sido objeto de debate diversos contenidos al considerar que se invadía el espacio competencial autonómico a través de una extralimitación de lo básico. En algunos casos ese posicionamiento contaba con el apoyo del Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley que destacaba algunas vulneraciones del reparto competencial que se han mantenido en la redacción final de la ley. Así ocurre con la regulación de la fusión de municipios o de las entidades territoriales inferiores al municipio. En otros casos, se entiende afectada la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al establecerse garantías de pago y otros condicionantes financieros en una tendencia advertida en diversas leyes y que merecería una atención más detenida cual es la utilización del art. 135 CE como una cláusula atributiva de competencias para el Estado en materia financiera cuando en realidad permite actuaciones preventivas, coercitivas o de cumplimiento forzoso pero, por si mismo, este precepto constitucional no altera el reparto competencial derivado de la Constitución y los Estatutos. En este sentido, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, más allá de amparar su carácter de orgánica en su vinculación al art. 135 CE, menciona expresamente a este precepto constitucional como título competencial.

Dada la polémica generada en torno a esta Ley no resulta sorprendente que las Comunidades Autónomas no gobernadas por el PP, e incluso algunas que si lo son (Extremadura) hayan presentado recurso de inconstitucionalidad desde sus Gobierno y/o Asambleas legislativas por vulneración de las competencias autonómicas, más allá de la garantía de la autonomía local.

Otra ley merecedora de atención desde la perspectiva autonómica es la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en cuanto su contenido va a alterar la relación entre las distintas Comunidades Autónomas, y de estas con el Estado. Se sustenta en que la fragmentación del mercado español conlleva un aumento de costes que dificulta la actividad de las empresas. Por ello, pretende eliminar los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación que se vincula directamente a la descentralización territorial. Así, según la Exposición de motivos, la fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala. Con ese objetivo prevé distintos procedimientos novedosos que sin alterar el reparto

competencial impulsar la armonización de la regulación autonómica de la actividad económica. Así, establece el criterio de que cuando la normativa del lugar de destino de un bien o una prestación de servicio exija requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías distintos a los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, las autoridades de destino asumirán la plena validez, aun cuando en el lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna (art. 19). En el mismo sentido, se presumen limitativos de la libertad de establecimiento y de circulación los requisitos relativos a una actividad económica (domicilio social, residencia, formación, inscripción, seguros, especificaciones técnicas), vinculadas a un territorio (art. 18). Puede suponerse el impacto que este principio de eficacia en todo el territorio nacional puede tener. Nuevamente se echará en falta la práctica de la colaboración que evite el desordenado autonomismo competitivo al que pueden abocar estas medidas. Es de esperar que funcionen los mecanismos de colaboración que prevé la propia Ley, en concreto, el Consejo para la Unidad de Mercado, con inclusión también de los entes locales y funcionamiento permanente para hacer el seguimiento de la aplicación de la Ley, impulsar cambios normativos y coordinar a las conferencias sectoriales. También resulta necesaria una estrecha colaboración horizontal en el intercambio e integración de información e incluso para requerir recíprocamente información, investigaciones y comprobaciones, teniendo en cuenta que los requisitos de acceso a la actividad económica serán controlados por la Comunidad Autónoma de origen y los de ejercicio de la actividad por la de destino (art. 21).

Menor alcance práctico tiene, a nuestro objeto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Conforme a su art. 2 las disposiciones de la Ley se aplicarán a las administraciones autonómicas. En este sentido, articula la transparencia a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones; reconoce y garantiza el acceso a la información como un derecho de ámbito subjetivo y objetivo y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Se prevé que las distintas administraciones deberán adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. Pese a la referencia expresa a la administración autonómica en el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley, las distintas Comunidades Autónomas están aprobando sus respectivas leyes de transparencia que deberían complementarse con esta legislación estatal, pero no se ha establecido el procedimiento. En este sentido, la única previsión específica que encontramos en la Ley, más allá de la apelación genérica a la colaboración es que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto.

Un año más encontramos distintas leyes relativas al sector financiero en el marco del proceso de reestructuración de las entidades financieras, especialmente de las cajas de ahorros, que se inició en 2009 con la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y ha tenido un importante hito en 2013 con la aprobación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. La importancia de esta Ley 26/2013 estriba en que

establece un plazo perentorio para que las cajas de ahorros con un determinado nivel de activos se transformen en fundaciones ordinarias o en la nueva figura de fundaciones bancarias, esto es, para que culmine el proceso de bancarización, y la consecuente desaparición de las cajas de ahorros, iniciado en 2010. En este sentido, serán fundaciones bancarias cuando posean un 10% de las acciones del banco al que han traspasado sus activos o tengan derecho a designar un miembro del Consejo de Administración de ese banco y fundaciones ordinarias en cualquier otro caso. Con ello, desaparece definitivamente la figura de las cajas de ahorros, más allá del mantenimiento de dos pequeñas entidades de carácter testimonial, y, en consecuencia, queda sin contenido la competencia autonómica sobre ellas recogida en los Estatutos. El protectorado de las nuevas fundaciones, fruto de la transformación de las cajas de ahorros, será ejercido por la Comunidad Autónoma cuando el ámbito de actuación principal no exceda al territorio de ésta y por el Estado en otro caso.

Se han aprobado diversas leyes en materia de vivienda, en el contexto de la crisis económica y financiera y con el sustento del título horizontal de ordenación general de la actividad económica pues estamos ante una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social pretende mejorar el marco de protección de los deudores hipotecarios aunque sólo para situaciones de riesgo evidente de exclusión social al imponer requisitos muy exigentes para acogerse a estas medidas. También las Comunidades Autónomas han desarrollado políticas de protección en este sentido sin que haya existido una colaboración y la consecuente complementación sino, por el contrario, se advierte una relación de conflicto. También la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas pretende dinamizar este mercado en España para convertirlo en alternativa a la vivienda en propiedad y, en el mismo sentido, la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que pretende impulsar las actuaciones sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente.

En materia medioambiental pueden mencionarse distintas leyes que tienen evidente incidencia autonómica. Acaso la más importante es la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de costas. Como es sabido, la Ley que ahora se reforma en profundidad fue muy discutida desde una perspectiva competencial pero avalada por la STC 149/1991. Ahora, en el marco de esa doctrina, la Ley refuerza las competencias de la administración general del Estado especialmente para la suspensión de acuerdos adoptados por las entidades locales. También pueden mencionarse la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de prevención y control integrantes de la contaminación y la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, normativa básica que deberá ser desarrollada por las Comunidades Autónomas y la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

Una referencia específica merece la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Es inevitable vincular esta regulación a la prohibición de las corridas de toros en Cataluña. En este sentido, señala el Preámbulo de esta Ley que “corresponde al Estado ordenar

y fijar las directrices y criterios globales de ordenación del sector taurino, en su doble e inseparable aspecto de patrimonio cultural de carácter nacional y de sector económico y sistema productivo propio y bien delimitado en su contenido”. En este sentido, la Ley establece un deber general de protección y medidas de fomento y protección en el ámbito de la Administración General del Estado. En cualquier caso, parece que estamos ante una ley programa, sin que se precisen las consecuencias concretas de su aplicación más allá de la creación de una Comisión Nacional para Asuntos Taurinos, la aprobación de un Plan nacional para fomento y protección de la tauromaquia o la solicitud de que sea incluida en la lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO. Por ello, no puede oponerse a las decisiones en esta materia adoptadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

#### 4. Otras normas con rango de ley

Únicamente se ha aprobado un decreto legislativo, el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En concreto, se integran la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Son leyes que afectan a la materia asistencia social, de competencia autonómica. De hecho, la Ley 51/2003 fue la primera que utilizó como título competencial el art. 149.1.1 CE, para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos. La delegación legislativa se había producido en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 por la Asamblea General de la ONU. Por ello, la refundición, regularización, aclaración y armonización de las tres leyes citadas ha tenido como referente principal la mencionada Convención internacional, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

En cuanto a los Decretos-leyes, uno año más deben vincularse a la situación de crisis económica, en algunos casos para prorrogar medidas de años anteriores como el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo pero en general son presentadas como medidas urgentes una serie de actuaciones legislativas en el ámbito económico en relación al apoyo al emprendedor (Real Decreto-ley 4/2013); la continuidad en la vida laboral de los trabajadores de mayor edad (Real Decreto-ley 5/2013); la protección de trabajadores a tiempo parcial (Real Decreto-ley 11/2013); para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad (Real Decreto-ley 16/2013). Especial importancia ha tenido del Decreto-ley 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas.

## 5. Disposiciones reglamentarias

Finalmente, debemos hacer una referencia al Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y procedimientos para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Es un problema conocido, ayuno hasta aquí de regulación normativa. El responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias ante la Unión Europea es el Estado. Sin embargo, en nuestro ordenamiento ese cumplimiento depende del titular de la competencia afectada que no siempre es el Estado sino que pueden ser también las Comunidades Autónomas. En ese supuesto se ha planteado en diversas leyes la repercusión de esas responsabilidades sin que existiera un marco de referencia. De forma más concreta, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se refiere a esa responsabilidad por incumplimiento. En ese marco, este decreto establece el procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades. Sin poder detenernos en la cuestión, esta regulación contiene algunos avances destacados. Así, frente a la situación anterior en la que el Estado determinaba unilateralmente cual era la administración incumplidora ahora se señala que deberá estarse a los “contenidos de las sentencias, actos o decisiones de las instituciones europeas” (art. 4.2) incluso cuando la competencia sea concurrente y no pueda determinarse en virtud de la sentencia la responsabilidad de cada cual se asumirá “por partes iguales” (art. 5.1). No obstante, se advierten también algunas deficiencias. En primer lugar, regula la repercusión cuando ya se ha producido la sanción a España en forma de multa a tanto alzado o coercitiva pero no se prevén mecanismos para evitar que esa sentencia, acto o decisión ejecutiva sancionadora se produzca. En segundo lugar, el procedimiento es desarrollado unilateralmente por la Administración General del Estado como si fuera ajeno a un posible conflicto sobre quién es el sujeto incumplidor, cuando en realidad es parte interesada. En ese sentido, incluso establece garantías de pago de la repercusión de incumplimiento mediante la compensación, deducción o retención de las transferencias que deba satisfacer el Estado en el marco del sistema de financiación, todo ello de forma unilateral, sin intervención de ningún órgano o institución ajeno a la administración general del Estado y sin que, siquiera se prevea, de forma específica, vías para que la Comunidad Autónoma afectada cuestione el desarrollo del procedimiento y/o la resolución finalmente adoptada por el Consejo de Ministros. Es una cuestión que, en cualquier caso, merecería un análisis más detenido.

# LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL MODELO AUTONÓMICO

Marc Carrillo

## 1. Introducción

A lo largo de 2013, el Tribunal Constitucional ha resuelto un amplio número de recursos de inconstitucionalidad de naturaleza competencial y conflictos de competencias. Hasta tal punto ha sido así, que la jurisdicción constitucional ha acrecentado su condición de Tribunal de resolución de conflictos competenciales con un protagonismo superior al que tradicionalmente ha tenido hasta hace poco como jurisdicción de tutela de los derechos fundamentales. Los efectos de la reforma del trámite de admisión del recurso de amparo han de tener mucho que ver en esta nueva tendencia, pero sin duda la razón principal hay que encontrarla seguramente en la imperiosa necesidad que sigue afectando al Tribunal de abordar lo antes posible contenciosos competenciales que restan sin resolver desde hace demasiado tiempo. Concretamente, tanto tiempo como el de nueve años, que ha sido el que ha tardado en tomar una decisión, por ejemplo, el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones*. Es ya un lugar común, pero no por ello menos cierto, que una jurisdicción constitucional con un retraso de estas dimensiones temporales plantea serios problemas de credibilidad institucional.

No obstante la ingente cantidad de sentencias producidas, las novedades jurisprudenciales aportadas no son especialmente novedosas, aunque en algún caso el Tribunal adopta un criterio interpretativo que favorece una visión todavía más expansiva de la legislación básica estatal (STC 130/2013). Por otra parte, a causa del retraso acumulado, el Tribunal se sigue pronunciado sobre controversias suscitadas que datan de mucho tiempo, si el contenido de las mismas presenta interés doctrinal. A este respecto reitera su doctrina ya establecida sobre el alcance de la pérdida de objeto y del *ius superveniens*, cuando como ocurre en diversos casos también este año, una norma posterior modifica o deroga la anterior. O, incluso, cuando esta norma posterior también ha sido objeto de un nuevo recurso (SSTC 16/2013; 35/2013 ó 62/2013). En fin, esto es lo que ocurre, cuando se tarda en resolver un recurso después de una década.

En el contexto institucional, durante el mes de junio se ha producido la renovación de un tercio de los magistrados, y unos meses después también se ha cubierto la vacante dejada por causa de fallecimiento de otro magistrado. Por tanto, el segundo semestre de la jurisdicción constitucional lo ha sido ya con un tribunal surgido de la renovación parcial.

## 2. La STC 130/2013 sobre actividad subvencional

Que no se hayan registrado grandes novedades no conlleva que no se registren criterios jurisprudenciales de especial relevancia por el alcance que puedan tener. Como se acaba de apuntar, la STC 130/2013 que resolvió el recurso contra la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones* es un ejemplo por el criterio adoptado sobre la incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias, cuestión que generó una notoria división en el Tribunal (un voto particular al que adhirieron cuatro magistrados más).

En esta sentencia dictada con carácter interpretativo, el Pleno del Tribunal resolvió el recurso planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón que cuestionó la constitucionalidad de una parte importante de la Ley 38/2003, que reguló de forma completa y con carácter de ley básica, en buena parte de su contenido, el régimen subvencional. Para ello se acogió a los títulos competenciales del art. 149.1.13, 14 y 18 CE. Hasta la promulgación de esta ley, la actividad subvencional del Estado estaba regulada por el Real decreto 227/1993. Dado que la actividad subvencional no es un título competencial, la regla interpretativa sobre la atribución de competencias al respecto se concretó en que la competencia sobre el procedimiento dependía de la competencia sobre la materia, aunque aquél siempre debía a ajustarse a la legislación básica estatal sobre procedimiento administrativo común. Este planteamiento era conforme con la doctrina establecida en el *leading case* establecido en la reiterada STC 13/1992, que estableció los cuatro supuestos relativos a la distribución competencial sobre la actividad subvencional en función de la naturaleza de la competencia.

Pero ahora, la STC 130/2013 –y también la STC 135/2013– establece que, con independencia de la titularidad competencial, ya sea estatal o autonómica, la concreta regulación de la materia objeto de subvención deberá atenerse a lo dispuesto con carácter básico en la legislación general sobre subvenciones. Por tanto, habrá que ver en el futuro más inmediato en qué medida este planteamiento de la sentencia altera lo establecido en las reglas competenciales fijadas por la STC 13/1992. Pero además, la cuestión de especial relevancia competencial que aquí se plantea es el alcance que deba atribuirse a los títulos competenciales que invoca el legislador en la Ley 38/2003, relativos al art. 149.1.14 y 18 CE, referidos, por un lado, a la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general y deuda del Estado y por otro, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Precisamente porque es sobre dicho alcance donde la discrepancia en el seno del Tribunal fue más intensa, ya que a juicio de los magistrados disidentes la mayoría llevó a cabo una interpretación de dichos preceptos desmesuradamente expansiva.

El caso es que la sentencia se acoge por vez primera al título sobre la Hacienda General para dar cobertura a la regulación por parte del Estado del gasto público (FJ 5), atribuyéndole un carácter de título horizontal que, sin embargo, nunca ha tenido. A fin de determinar cuándo podrá también ser aplicable el título estatal ex art. 149.1.14 CE, la sentencia propone como regla interpretativa la necesidad de diferenciar entre “la regulación de los derechos y obligaciones

de contenido económico de las Administraciones públicas” y “la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas”, en cuyo caso sí sería aplicable el citado título estatal. Y simultáneamente, respecto de la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*, el Tribunal señala que ésta también se justifica cuando se dan otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario el establecimiento de común denominador normativo. Con lo cual, no parece que estén faltos de razón los magistrados discrepantes cuando consideran que con esta nueva interpretación sobre la incidencia competencial de la actividad competencial, se ha producido una ruptura con la doctrina consolidada que vinculaba la competencia sobre el procedimiento con la competencia sobre la materia.

Sobre las cuestiones competenciales relacionadas con la actividad subvencional, han tratado también, entre otras, las SSTC 154/2013; 163/2013 y 179/2013.

### 3. Régimen de los colegios profesionales

El régimen de colegiación obligatoria en los colegios profesionales ha ocupado al Tribunal en buen número de sentencias. La STC 3/2013 es la primera de ellas y sirve para resolver las ulteriores en el mismo sentido. El objeto de la impugnación fue la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, que era la ley de acompañamiento de 2001, en la que se establecía que el requisito de la colegiación profesional de los funcionarios o personal laboral de la Comunidad Autónoma no será exigible, para el ejercicio privado de la profesión. El recurso de inconstitucionalidad se limitó a censurar el inciso en el que al respecto la ley precisaba que la exención de colegiación se refería al supuesto siguiente: «[...] o para la realización de actividades [...] por cuenta de aquéllas [las administraciones públicas]». El Tribunal resolvió que la exención por parte de una ley autonómica de la colegiación obligatoria establecida por ley estatal es inconstitucional. En el mismo sentido hay que destacar las SSTC 46/2013, 50/2013 y 123/2013, referidas respectivamente a leyes de Extremadura, Asturias y Canarias. Con esta sentencia el Tribunal estableció también el criterio para resolver la constitucionalidad de la ley estatal 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (STC 89/2013).

Pues bien, es preciso recordar sobre esta cuestión que desde la STC 330/1994, el Tribunal ya estableció que la determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, en la medida en que es una condición esencial para la conformación de un colegio profesional. Ahora bien, tras los cambios introducidos por la legislación comunitaria en el régimen de la prestación de servicios introducido por la citada Ley de 2009, los colegios profesionales voluntarios son el modelo común y, por tanto, corresponde al legislador estatal determinar los casos en los que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también le corresponde establecer las excepciones. A este respecto, la STC 3/2013 interpreta que tanto la exigencia de colegiación como las excepciones que en su caso correspondan, son una condición básica por el impacto que presentan sobre los derechos y libertades y, más concretamente, sobre las condiciones bá-

sicas de su ejercicio (art. 149.1.1 CE). Por tanto, a las Comunidades Autónomas les está impedida la regulación de todo aquello que afecte al régimen de colegiación, lo cual implica que no puede eximir de la colegiación obligatoria a sus empleados públicos cuando realicen actos profesionales, con independencia de quienes sean sus destinatarios.

En un sentido similar, pero referido ahora a la regulación del régimen sancionador de los colegios profesionales, cabe registrar la STC 201/2013, que se remite a la STC 3/2013.

#### **4. El régimen del espacio marítimo adyacente a las islas**

El territorio como ámbito físico del autogobierno ha sido tratado en diversas sentencias (SSTC 8/2013; 87/2013 y 99/2013) relativas a contenciosos competenciales entre el Estado y Canarias, en relación con el tratamiento que deba otorgarse al mar adyacente a las islas atlánticas. La Comunidad Autónoma reclamaba el reconocimiento del ejercicio de sus competencias en el ámbito territorial comprendido también por el mar territorial. El Tribunal rechaza dicha pretensión acogándose a su doctrina sobre territorialidad de las competencias autonómicas establecida en la STC 38/2002, según la cual el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas. No obstante, el Tribunal no cierra la posibilidad a que ello puede ser previsto en el Estatuto como excepción a la regla de extraterritorialidad.

#### **5. La competencia sobre los archivos históricos**

La competencia en materia de archivos es examinada en la STC 14/2003 de forma acorde con la jurisprudencia ya sentada en la STC 103/1988. No hay, pues, novedad al respecto. En esta resolución se distingue –en el ámbito de la competencia sobre patrimonio histórico– entre la competencia de ordenación sobre archivos históricos y la competencia sobre calificación sobre documentos, lo que conduce a una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma respecto de los documentos que integran el patrimonio documental pero no sobre los archivos.

De acuerdo con esta jurisprudencia, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de archivos y documentos, considerando que no es contraria a la Constitución, aunque prevea que queden integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña tanto el Archivo de la Corona de Aragón como los archivos provinciales históricos de titularidad estatal y cuya gestión ha sido transferida. La razón que arguye el Tribunal es que a pesar de esta integración global en el sistema autonómico de archivos, la propia Ley 10/2001 precisa que los que sean de titularidad estatal se rigen por la legislación estatal.

En el mismo sentido hay que registrar el pronunciamiento de la STC 66/2013, dictada en relación a la Ley de las Cortes valencianas 3/2005, mientras que por

el contrario, la STC 38/2013, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 7/2004, de las Cortes de Castilla y León que incorporaba en el sistema de archivos de esta Comunidad Autónoma, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española (Salamanca) y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en este mismo ámbito competencial cabe reseñar también la STC 20/2013, relativa a la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados durante la guerra civil. El Tribunal desestima que dicha restitución constituya un acto de expoliación, puesto que ni se priva al Archivo General de la Guerra Civil de su función social y de su finalidad; además, en este caso, el legislador estatal ha hecho uso de su legítima libertad de configuración sin introducir discriminación de trato entre las Comunidades Autónomas.

## 6. El régimen de las leyes singulares

El instrumento formal del ejercicio de las competencias del autogobierno a través de la ley ha sido objeto de dos relevantes sentencias en las que el Tribunal incorpora un canon más exigente a los límites ya existentes en su doctrina sobre el uso injustificado de las leyes singulares. La cuestión afecta al sistema de fuentes del derecho y al ejercicio formal de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía. La primera de ellas es la STC 129/2013, que casi once años después declaró la inconstitucionalidad parcial de la *Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad*. La novedad que introduce esta resolución, reiterada por la posterior STC 203/2013, también respecto de otra ley singular de Castilla-León (la *Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente*) es la introducción del requisito de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, a los ya exigidos por el hasta ahora *leading case* contenido en la STC 166/1986.

De acuerdo con esta doctrina, las leyes singulares no son, por este hecho, inconstitucionales. El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución, no contiene en su art. 97 una reserva de administración, de modo que –afirma el Tribunal– cabe hablar, salvo en los casos de reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones. En síntesis, el Tribunal interpreta que las leyes singulares no son un ejercicio normal de la potestad legislativa; son disposiciones sometidas a límites estrictos que obligan a que respondan a una situación excepcional; han de responder a casos que por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos de los que dispone la Administración; y, finalmente, no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia de

las leyes generales. Por tanto el canon de constitucionalidad aplicable es el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Dicho lo cual, ahora, además, se afirma que las leyes autoaplicativas no expropiatorias (como se recordará, en el caso enjuiciado en la STC 166/1986 se trataba de una ley autoaplicativa pero de carácter expropiatorio) son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional citado presta cobertura. Sentados estos requisitos, el Tribunal concluye que la *Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002*, que al ser una ley autoaplicativa no satisface dicho requisito, justamente por impedir el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial.

## 7. El régimen jurídico de las lenguas

En relación con el régimen jurídico de las lenguas merece prestarse atención a la STC 165/2013, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley de las Islas Baleares 9/2012, de modificación de la Ley 3/2007, de la función pública*, por la que se elimina la exigencia general de un determinado nivel de conocimiento del catalán como requisito de acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo. El Tribunal, en una sentencia que suscitó una importante división en su seno –dos votos particulares, con la adhesión al segundo de otros dos magistrados– desestimó las pretensiones de los recurrentes.

En este punto, el singular argumento empleado por el Tribunal para rechazar el recurso, considera que en la actualidad la inmensa mayoría del personal al servicio de la Administración autonómica de las Islas, tiene certificado de conocimientos de catalán que le permitan atender los derechos lingüísticos de la ciudadanía. En este sentido, afirma que desde una estricta perspectiva jurídico-constitucional, la opción de política legislativa adoptada por el Parlamento balear de conformar una función pública donde no sea necesario genéricamente el requisito lingüístico de la lengua propia, no implica necesariamente una posición subordinada de la lengua, puesto que la medida preserva la garantía bidireccional (preguntar y ser respondido) del uso de la lengua propia entre la Administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de puestos de trabajo para cuyo acceso y provisión es necesario el requisito lingüístico. Asimismo, la decisión mayoritaria sostiene que el deber de respuesta de la Administración al ciudadano está constreñido a un tipo de comunicaciones o actos.

En una línea argumental opuesta y de forma que a todas luces habría que haber que entender como la adecuada al bloque de la constitucionalidad, el segundo de los votos particulares sostiene que cuando se tramita un procedimiento administrativo, la relación entre los ciudadanos y la Administración incluye no solamente la recepción de notificaciones, sino, en los diversos estadios del procedimiento (petición de información, la consulta o puesta de manifiesto del expediente para audiencia, la asistencia a determinadas pruebas, la participación

en actos de instrucción y la obtención de datos como fundamento para formular alegaciones sobre el fondo, etc.). En consecuencia, la tramitación del expediente administrativo en la lengua elegida por el interesado, si no existen razones atendibles que la impidan, es el único medio de llevar a la realidad el reconocimiento de la validez y eficacia de la lengua en estos trámites y constituye, por tanto, una exigencia natural derivada del carácter oficial de la lengua elegida.

Además de este argumento, sobre la primera parte de la interpretación adoptada por la mayoría del Tribunal, según la cual –valga la redundancia– la mayoría del personal al servicio de la Administración ya dispone de conocimientos de catalán, cabe preguntarse qué ocurrirá en el futuro cuando se produzcan nuevas incorporaciones de personal al servicio de la Administración balear a los que ya no se exigirá el requisito de la lengua catalana. Resulta difícil negar que con esta singular interpretación, la lengua propia de la Comunidad Autónoma no quede en una posición subordinada.

## 8. Otras sentencias relevantes

Una buena parte de los pronunciamientos del Tribunal se acogen y reiteran doctrina ya consolidada en años anteriores. Éste es el caso, de las resoluciones tomadas en relación a la materia de medio ambiente (entre otras las SSTC 111/2013; 113/2013; 138/2013 y 146/2013). O con respecto a formación profesional, materia en la que con base en lo establecido por la STC 244/2012, se remiten, entre otras, las SSTC 35/2013, 37/2013; 62/2013. O también, en materia de educación, los recursos y conflictos resueltos por las SSTC 6, 15, 24, 25, 47 y 48 de 2013.

También cabe destacar, la STC 137/2013, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se declaró la inconstitucionalidad de dos preceptos de la Ley Foral de Navarra 12/2000, de atención farmacéutica, cuyo contenido contrastaba con la legislación básica del Estado, porque contradecía el deber de dispensación de medicamentos prescrito por la ley estatal.

En otro orden material cabe reseñar también las SSTC 81/2013 y 93/2013, relacionadas con la regulación de las parejas de hecho: En el primer caso el Tribunal consideró que *la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de uniones de hecho*, era contraria a la Constitución por excesos del legislador autonómico en materia de legislación civil (art. 149.1.18 CE). En el segundo caso, referido a la *Ley Foral de Navarra, para la igualdad jurídica de las parejas estables*, consideró que algunos preceptos de la norma autonómica eran contrarios a derechos constitucionales.

Por otra parte, en materia tributaria merece ser destacada la STC 35/2013 sobre el canon vasco del agua, por invasión de competencias de las potestades tributarias de los entes locales del País Vasco.

En materia financiera cabe reseñar la STC 182/2013, relativa al Real Decretoley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los

recursos propios de las entidades de ahorro, que estima parcialmente el recurso presentado por varias Comunidades Autónomas en lo que concierne a las Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito involucradas, si bien el sentido de la sentencia ya vanda desplazado por la nueva realidad jurídica de las primeras, una vez que hayan devenido en bancos y fundaciones.

Asimismo, la STC 94/2013, ha impulsado al Tribunal recuperar su jurisprudencia recaída sobre materias como urbanismo y vivienda, que a menudo han dado lugar a controversias competenciales.

# LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*

De una manera general el año 2013 en la Unión Europea ha continuado caracterizándose por la persistencia de la crisis económica y financiera y por los pasos dados en avanzar hacia una mayor gobernabilidad económica donde la intervención de las instituciones europeas sea más decisiva. Sin embargo no sólo la economía ha regido este año, se debe señalar que el proceso de integración se amplía a Croacia que desde el 1 de julio ha devenido el vigésimo octavo Estado de la Unión.

## 1. Los avances en la Unión Económica y Monetaria

La profundización de la unión económica y monetaria ha sido uno de los elementos centrales de la actuación de la Unión Europea y sobre su profundización ha girado una buena parte de la actividad de la Unión Europea. En primer lugar recordar, tal y como comentamos en el informe de 2012, que el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG) de la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, conocido coloquialmente como *Fiscal Compact*, entró en vigor el 1 de enero de 2013.

En segundo lugar se debe mencionar la aprobación, el 21 de mayo, por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los Reglamentos 472/2013 y 473/2013 (conocidos coloquialmente como *Two-Pack*) que se aplican únicamente a los países miembros del euro (dieciocho Estados desde el 1 de enero de 2014, fecha de la incorporación de Estonia). Su función principal consiste en adoptar mecanismos que refuercen la actuación de la Unión Europea en la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad financiera (o sostenibilidad de sus finanzas públicas) pueda tener graves dificultades. El objetivo esencial consiste en reforzar los instrumentos de supervisión, e intervención en las políticas económicas nacionales, para impedir que un Estado en dificultades financieras pueda tener efectos contagiosos de tal intensidad que pudieran poner en riesgo la estabilidad económica de la Unión Europea.

En tercer lugar, y continuando con la estabilidad financiera se han adoptado una serie de actos que avanzan hacia la consecución de la denominada unión bancaria. De entre ellos se debe subrayar la adopción del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que estará plenamente operativo en 2014 (mediante el Reglamento nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito). El MUS confiere al BCE competencias para supervisar los bancos que reúnen unas determinadas características de importancia y tamaño (evaluando los riesgos y examinando la cali-

dad de sus activos). Las entidades bancarias sujetas a la supervisión del BCE son aquellas establecidas en la zona euro (aunque está abierto a todos los Estados miembros de la UE) que sean consideradas “significativas”, incluyendo en este concepto a todas las que tengan activos superiores a 30.000 millones de euros o que representen al menos el 20% del PIB del país del cual sean originarias (el resto continuarán siendo objeto de supervisión por las autoridades nacionales). Las nuevas competencias de supervisión del BCE (que deben estar claramente diferenciadas y separadas de sus funciones monetarias) le permiten determinar la concesión (o denegación) de licencias a las entidades europeas que deseen ejercer en la UE, la supervisión directa de los bancos de relevancia “significativa”, y garantizar la aplicación uniforme y coherente del denominado código normativo único. Ello ha comportado también que se modificasen las funciones de la Autoridad Bancaria Europea para facilitar el correcto funcionamiento de las nuevas funciones del BCE (mediante el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 1022/2013 de 22 de octubre).

Este código normativo único está integrado por dos actos que fueron adoptados, el 26 de junio, por el Parlamento Europeo y el Consejo. El primero es la Directiva 2013/36 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su supervisión, cuya principal finalidad es coordinar las disposiciones nacionales relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y las empresas de inversión, sus mecanismos de gobierno y su marco de supervisión. El segundo instrumento es el Reglamento 575/2013 donde se unifican, y uniformizan, los requisitos prudenciales aplicables a las entidades de crédito y las empresas de inversión que se refieran al funcionamiento de los mercados de servicios bancarios y financieros, y que tengan por objeto garantizar tanto la estabilidad financiera de los operadores en esos mercados como la protección de los inversores y los depositantes.

## 2. El espacio de Seguridad, Libertad y Justicia

En el ámbito del espacio de seguridad, libertad y justicia se debe subrayar, en la esfera del control de los flujos migratorios, la adopción, el 22 de octubre de 2013, del Reglamento nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur). El objetivo es crear un marco común para reforzar el intercambio de información y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, y entre éstas y la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a asegurar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes. El ámbito de acción se circunscribe a la vigilancia de las fronteras exteriores, especialmente marítima y terrestre del espacio Schengen.

En esta misma esfera y dentro del propósito comunitario de avanzar en la profundización de los derechos de los ciudadanos ante los procesos penales se debe destacar la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 22 de

octubre de 2013, de la Directiva 2013/48 sobre el derecho de asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad. Conforme a la nueva directiva, se garantiza a cualquier persona que sea sospechosa (independientemente del lugar de la Unión Europea donde se encuentre) el derecho a tener un abogado desde las primeras fases del proceso hasta su conclusión. La nueva normativa también garantiza que toda persona detenida tenga la oportunidad de comunicarse con su familia; y en caso de encontrarse en otro país de la Unión Europea, los ciudadanos tendrían derecho a ponerse en contacto con el consulado del Estado cuya nacionalidad ostenten (el período de transposición de la Directiva finaliza el 27 de noviembre de 2016).

El 26 de junio de 2013 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un conjunto de instrumentos que completaron y dotaron de contenido al denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El objetivo del SECA es establecer un procedimiento, con unos requisitos de concesión comunes, y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional con un contenido equivalente entre los Estados miembros. Este conjunto de instrumentos complementan a la Directiva 2011/95 de 11 de diciembre de 2011 (cuyo plazo de transposición finalizaba el 21 de diciembre de 2013) que instaura los criterios y los requisitos comunes a todos los Estados miembros para la concesión de protección internacional (tanto el estatuto de refugiado como la concesión de protección subsidiaria) a nacionales de terceros países o apátridas solicitante de asilo.

En efecto, la Directiva 2013/32 (que deroga la Directiva 2005/85 a partir del 21 de julio de 2015) regula los procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional; y tiene por intención desarrollar nuevas normas que armonicen los procedimientos exigidos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional. Mediante la Directiva 2013/33 (que deroga la Directiva 2003/9 a partir del 21 de julio de 2015) se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes, nacionales de terceros países y apátridas, de protección internacional; y que incluyen la garantía de unas condiciones materiales que sean suficientes, para asegurar un nivel de vida digno que sean comparables a los propios nacionales en todos los Estados miembros. Finalmente dentro de este conjunto normativo se aprobó también el Reglamento 604/2013 que refuerza la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso para la determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud y clarifica las normas por las que se rigen las relaciones entre los Estados miembros (mediante este acto se deroga al Reglamento del Consejo 343/2003 de 18 de febrero de 2003).

### **3. Cohesión económica, territorial y social**

En el ámbito de la cohesión económica, territorial y social se debe resaltar la aprobación, el 17 de diciembre de 2013, por el Parlamento Europeo y el

Consejo de un conjunto de Reglamentos que establecen la regulación de los fondos destinados al desarrollo regional y social. Entre éstos, se destaca al Reglamento 1303/2013 que establece el marco de actuación del Fondo Social Europeo (FSE), del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo de Cohesión, del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. En particular este acto define y concreta para cada instrumento financiero, los objetivos temáticos, los principios y normas de su programación, su seguimiento y evaluación y su gestión y control que ha de contemplar el septenio 2014-2020. En este sentido debe señalarse que el Consejo en su Reglamento 1311/2013 de 2 de diciembre estableció el marco financiero plurianual de la Unión Europea para el período 2014-2020, donde se establecen el límite máximo de los recursos financieros que integran el presupuesto de la UE y que quedan fijados en un importe que no supere el 1,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB) total de los Estados miembros.

Acto seguido se define de forma específica y concreta, para cada Fondo, su misión, ámbito de actuación, prioridades en materia de inversión, objetivos temáticos y disposiciones específicas relativas al tipo de actividades que pueden ser financiadas por los diferentes Fondos. Estas descripciones se contienen en sendos actos adoptados por el procedimiento de codecisión. Así, los Reglamentos 1300/2013, 1301/2013, 1304/2013 y 1305/2013, todos adoptados el 17 de diciembre, regulan específicamente, y respectivamente, el Fondo de Cohesión, el FEDER, el FSE y el FEADER. El FEDER además es objeto de un segundo Reglamento (1299/2013, de misma fecha) que concreta disposiciones específicas para modular la contribución de este Fondo al objetivo de cooperación territorial europea.

#### **4. Otros ámbitos de actuación comunitaria: investigación, competencia y redes transeuropeas**

Finalmente cabe mencionar algunos actos jurídicos relevantes adoptados por las instituciones comunitarias que regulan aspectos que consideramos importante destacar. Así, por ejemplo en la esfera de la investigación y desarrollo conviene subrayar la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de un conjunto de actuaciones en el marco de las nuevas perspectivas financieras que cubren el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. Estos son los supuestos del programa Marco de Investigación e Innovación para dicho período que recibe el nombre de Horizonte 2020 (Reglamento 1291/2013 de 11 de diciembre) que determina el marco que regirá el apoyo de la Unión a las actividades de investigación e innovación durante el período señalado; del establecimiento de un programa de acción de la Unión en el ámbito de la educación, la formación, la juventud y el deporte denominado Erasmus+ para el mismo período de tiempo (Reglamento 1288/2013 de 11 de diciembre); o la creación de un Programa de Competitividad para las pequeñas y medianas empresas (Reglamento 1287/2013 de 11 de diciembre).

En el ámbito de la libre competencia se debe citar la norma que establece el montante de las ayudas públicas por debajo del cual estarán exentas de la obli-

gación notificar su concesión a la Comisión (denominadas ayudas *de minimis*) en el sector agrícola europeo. El importe total de las ayudas concedidas por el Estado miembro a una única empresa no excederá de 15.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales (Reglamento 1408/2013 de 18 de diciembre de 2013).

Para finalizar señalar que en el ámbito del desarrollo de las redes transeuropeas, conviene mencionar la adopción por el Parlamento y el Consejo del Reglamento 1315/2013 de 11 de diciembre que establece las orientaciones de la Unión Europea para el desarrollo de la red europea de transporte (que incluye puertos, aeropuertos y transporte terrestre, esencialmente por ferrocarril) que diferencia entre las conexiones globales y las conexiones básicas (compuestas por las partes de la red global que tengan la máxima importancia estratégica y que deberían estar finalizadas a más tardar en el año 2030).



## 1. Introducción

En la línea de la actividad de la presente Legislatura, el debate territorial se ha llevado a cabo fundamentalmente en el ámbito de las diversas iniciativas de control al Gobierno, en cuestiones de especial relevancia, como la educación, la sanidad, los servicios sociales, o la reforma de la Administración Local y el nuevo techo de déficit público para las Comunidades Autónomas. La Comisión General de Comunidades Autónomas no ha tenido un protagonismo destacado, más allá de la práctica novedosa durante este año de solicitar la elaboración de Informes de contenido autonómico en relación con dos leyes fundamentales –la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local–, que han permitido tener un debate sectorial de enorme interés sobre estas cuestiones en el seno de la Comisión entre el Gobierno central, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y los Portavoces de la Comisión General. La reforma estatutaria tampoco ha tenido un especial protagonismo, con la única reforma de calado técnico del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, para introducir la figura del Decreto-ley en su régimen jurídico. Con una incidencia de mayor calado político, se ha sustanciado, ya durante el año 2014, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, con el objetivo de reducir el número de diputados autonómicos. Y quizás lo más destacable haya sido la continuación de los trabajos de la Ponencia para reforzar las funciones del Senado, que desde el inicio de Legislatura, ha celebrado 20 sesiones y recibido a 13 comparecientes, encontrándose actualmente en un período de preparación de sus conclusiones.

## 2. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

En el año 2013 se mantiene una tendencia estable, similar a la de años precedentes, en el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en el Senado, que pueden dividirse en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.

### 2.1. Mociones

Las mociones ante el Pleno que tuvieron una incidencia autonómica o local general, se han referido a la adopción de medidas en relación con los nuevos

mecanismos de financiación local que doten de liquidez a las entidades locales; la efectiva garantía de la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y la mejora de la calidad y seguridad de sus prestaciones; y el impulso al desarrollo del sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

## 2.2. *Interpelaciones*

Por su parte, se sustanciaron una serie de interpelaciones sobre “el carácter social” del ajuste presupuestario impulsado por el Gobierno, especialmente en asuntos sociales y dependencia; sobre la mejora de la financiación local para un desarrollo más eficaz y eficiente de las competencias de la Administración Local, en el marco del Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; sobre las previsiones del Gobierno en relación con la flexibilización del techo de déficit público; sobre la política del Gobierno en materia de viviendas públicas que se encuentran actualmente vacías y disponibles, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos; sobre la política educativa que está desarrollando el Gobierno, en el marco del debate sobre la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE); sobre “el deterioro del servicio público de la sanidad y la introducción de nuevos copagos farmacéuticos como consecuencia de las reformas y los sucesivos recortes presupuestarios por parte del Gobierno”; y sobre el balance, en general, de la política autonómica del Gobierno.

## 2.3. *Preguntas orales en Pleno*

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el año 2013, en materia de política agraria, a la creación de la figura de regiones en transición en la actual reforma de la Política Agraria Común (PAC); a los criterios que va a utilizar el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para autorizar, en su caso, ayudas a los agricultores de las Comunidades Autónomas que no han podido cumplir con el objetivo de déficit; o al mecanismo que el Gobierno va a establecer para ponderar el grado de ejecución de los programas de desarrollo rural de las diferentes Comunidades Autónomas en el período 2007-2013, de modo que los programas con un buen grado de ejecución sean tenidos en cuenta en la asignación de fondos para el período 2014-2020.

En relación con la financiación local, las preguntas se han referido a los efectos que, según el Gobierno, puede provocar la aprobación de la futura Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en los servicios públicos, el empleo público y la democracia a nivel local; a la previsión del Gobierno en relación con la transferencia de los trabajadores municipales que prestan servicio en las áreas de educación, sanidad y parte del área de servicios sociales a las administraciones que resulten titulares de estas competencias tras la aprobación de la Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; a las razones del Gobierno para eliminar el convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) por el cual a través de

ayuntamientos y diputaciones llegaba el servicio de teleasistencia a las personas que viven solas y corren un grave peligro de accidente o enfermedad; o a los “costes sociales de la reforma de la administración local que está impulsando el Gobierno, a causa del alejamiento de la gestión municipal hacia las diputaciones, en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes”.

Así mismo, en relación con la política educativa se ha preguntado al Gobierno sobre sus previsiones en relación con la futura ley orgánica para la mejora de la calidad educativa y su financiación ante la oposición de diversas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la financiación de las Comunidades Autónomas, se han registrado preguntas sobre los criterios que el Gobierno piensa aplicar para dar cumplimiento al nuevo objetivo de déficit del 1,2% del Producto Interior Bruto (PIB) para el conjunto de las Comunidades Autónomas; y sobre la justificación del Gobierno del acuerdo de reparto “a la carta” del déficit para el año 2013 “que favorece a la Comunidades Autónomas con mayor crecimiento económico y discrimina a las restantes”.

Finalmente, se ha preguntado en el Pleno si el Gobierno tiene previsto comparecer ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para explicar su modelo territorial.

#### *2.4. Mociones consecuencia de interpelación*

Por su parte, se debatieron diversas mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la mejora del funcionamiento del Estado autonómico, en general; y, en especial, sobre la adopción de determinadas medidas en relación con el pago a proveedores por parte de las Comunidades Autónomas, en materia de Administración Local, en materia de política educativa, en relación con las reformas de la sanidad pública derivadas de los recortes presupuestarios del Gobierno, así como en relación con los efectos de las políticas del Gobierno en las mujeres que viven en el mundo rural; y sobre el carácter social del ajuste presupuestario que ha impulsado el Gobierno, especialmente en asuntos sociales y dependencia.

Igualmente, se ha debatido una moción consecuencia de interpelación en relación con la necesidad de aumentar la periodicidad de reuniones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de política territorial.

#### *2.5. Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Finalmente, durante el año 2013 se han tramitado los siguientes convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: el Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña y la Generalitat Valenciana para la reciprocidad de la difusión de las emisiones de los canales de televisión de su titularidad en los territorios respectivos; el Convenio de colaboración entre el Gobierno de Canarias y el Gobierno de la Comunidad de Madrid, en materia de asistencia

sanitaria a los pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas de la Comunidad Autónoma de Canarias; y el Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 “Recuperación de la distribución histórica de lince ibérico (*Lynx Pardinus*) en España y Portugal” Acrónimo “Iberlince”.

### 3. Actividades de la comisión general de las comunidades autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado cinco sesiones en el año 2013.

#### *3.1. Relación de las distintas sesiones de la Comisión*

##### SESIÓN DE 23 DE OCTUBRE DE 2013.

La sesión tuvo como puntos del Orden del día, la elección para cubrir la vacante existente en la Secretaría Segunda de la Comisión, y la designación de la Ponencia para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) (544/000077).

##### SESIÓN DE 29 DE OCTUBRE DE 2013.

La sesión tuvo como único punto del Orden del día, el Debate, y en su caso, aprobación del Informe acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) (544/000077).

##### SESIÓN DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2013.

La sesión tuvo como único punto del Orden del día, la designación de la Ponencia para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (544/000084).

##### SESIÓN DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2013.

La sesión tuvo como único punto del Orden del día, el debate y, en su caso, aprobación del Informe acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (544/000084).

##### SESIÓN DE 18 DE DICIEMBRE DE 2013.

La sesión tuvo como único punto del Orden del día, la elección del Vicepresidente Segundo de la Comisión.

### *3.2. Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2013: los Informes de contenido autonómico*

Lo más destacado en la actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas durante el año 2013 ha sido el desarrollo del procedimiento para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 56 b) del Reglamento del Senado, relativo a la obligación de la Comisión General de Comunidades Autónomas de emitir informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas presentadas en la Cámara, que ha sido utilizado en dos ocasiones:

1.- Por escrito de 15 de octubre de 2013 (nº registro 55380), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que tuvo entrada en el Senado el día 14 de octubre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Educación y Deporte del Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas que es el mismo que tiene la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (art. 56 b) del Reglamento del Senado).

2.- Por escrito de 7 de noviembre de 2013 (nº registro 60408), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que tuvo entrada en el Senado el día 7 de noviembre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Entidades Locales del Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas que es el mismo que tiene la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (art. 56 b) del Reglamento del Senado).

El procedimiento utilizado en su tramitación, según lo acordado por la Mesa y los Portavoces de la Comisión, fue, en ambos casos, la designación de una Ponencia para la elaboración del Informe y la apertura de un plazo para la presentación de votos particulares por los Senadores discrepantes. A continuación, se celebró sesión de la Comisión General de Comunidades Autónomas para el debate y aprobación del Informe de la Ponencia, así como de los votos particulares emitidos por los Ponentes disconformes con aquel.

El debate en Comisión comenzó con la presentación y defensa del informe de la Ponencia por uno de sus miembros, seguido de un turno de defensa de los votos particulares. Al amparo del art. 84.4 del Reglamento del Senado, los miembros del Gobierno pueden intervenir siempre que lo solicitaren. Haciendo uso de esta potestad, intervinieron, en sendas sesiones de la Comisión, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, Sr. Wert, y el Ministro de Hacienda

y Administraciones Públicas, Sr. Montoro. A continuación, intervinieron los representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas presentes en la Comisión, por su orden protocolario habitual. Seguidamente, tomaron la palabra los oradores inscritos en el Registro de oradores (como especialidad de la Comisión, al amparo de lo establecido en el art. 56 bis 4 del Reglamento del Senado), dando por concluida la sesión con un turno general de los Portavoces.

Finalizado el debate, se suspendió la sesión y se reunió la Ponencia para la modificación, en su caso, del texto del Informe, que en ninguno de los dos casos sufrió modificación alguna respecto del texto presentado por la Ponencia. Por consiguiente, finalizada la reunión de la Ponencia, se reanudó la sesión de la Comisión para proceder a la votación del texto del Informe original de la Ponencia, que resultó aprobado en ambos casos y remitido por el Presidente de la Comisión General de Comunidades Autónomas, junto con los votos particulares rechazados, a la Mesa de la Cámara, para su remisión, respectivamente, a las Comisiones de Educación y Deporte y de Entidades Locales del Senado.

#### **4. Balance de la actividad del Senado**

Como conclusión, podría señalarse que la Comisión General de Comunidades Autónomas sigue manteniendo una línea más bien discreta en su actividad legislativa y de control al Gobierno. Muestra de ello es que no se haya celebrado ninguna comparecencia del Gobierno durante esta Legislatura ni se hayan tramitado mociones en la Comisión. La celebración de cinco sesiones durante el año 2013, de las cuales tres pueden considerarse de puro trámite, sigue sin ser un balance excesivamente positivo para la que fue concebida como la Comisión más representativa del Senado en tanto que Cámara territorial. En esta misma línea, en el año 2013 tampoco se ha celebrado el Debate sobre el Estado de las Autonomías ni la Conferencia de Presidentes. No obstante, sí es destacable, como novedad, la institucionalización de un procedimiento para sustanciar la solicitud de emisión de informes de contenido autonómico, que ha permitido la celebración de dos debates de enorme calado en el seno de la Comisión General en los términos antedichos.

Hay que destacar, así mismo, la tramitación en el año 2013 de la propuesta de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que tiene como único objetivo la inclusión de un nuevo punto en el art. 30 para habilitar al Gobierno regional a dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decreto-ley, estableciéndose asimismo sus límites materiales y los trámites para su convalidación por la Asamblea Regional. A esta propuesta de reforma no se presentaron en el Senado enmiendas ni propuestas de veto, por lo que se sustanció directamente en el Pleno a través de un debate de totalidad, sin pasar por la Comisión General de Comunidades Autónomas, resultando aprobada en la sesión plenaria de 21 de noviembre de 2013.

Por su parte, la Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado ha continuado sus trabajos durante el año 2013, celebrando diez sesiones de trabajo entre los meses de febrero y junio de 2013 y la comparecencia ante la misma del

Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, D. Ramón Luis Valcárcel Siso, el 7 de junio de 2013. Algunas de las líneas principales de la reforma deducidas de estas sesiones de trabajo serían: establecer que en las leyes con incidencia autonómica el Senado realice la primera lectura y en caso de discrepancia se acuda a métodos de conciliación (como por ejemplo, en el caso de los Estatutos de Autonomía); determinar que se realice en el Senado (y no en el Congreso de los Diputados) la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por las Comunidades Autónomas; y establecer unos requisitos más exigentes para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario.



# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Francisco Javier Donaire Villa*

## 1. Rasgos generales

Si 2012 fue el año de las medidas de reducción de gasto, 2013 ha supuesto una cierta vuelta a la “normalidad” en los temas objeto de la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, lo cual no ha impedido, sin embargo, que haya tenido lugar un notable descenso en la cantidad y frecuencia de sesiones de las respectivas instancias y foros de encuentro. Sin perjuicio de los datos que más adelante se ofrecen, valgan algunas muestras significativas: no se reunieron la Conferencia de Presidentes, o la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como tampoco lo hizo la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (la CARUE), en su línea de languidecimiento en los últimos años, tras el pico de actividad que supuso la aprobación en 2004 de los Acuerdos sobre participación autonómica directa ante el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, y sobre la Consejería de Asuntos Autonómicos ante la REPER. Igualmente, descendieron el número y la frecuencia de las reuniones de las Conferencias sectoriales, dentro de lo que bien cabe calificar como una dinámica general de ralentización de los elementos institucionales de la colaboración, tanto vertical entre Estado y Comunidad Autónoma, como horizontal entre éstas últimas, dentro del funcionamiento del Estado autonómico.

## 2. Las Conferencias Sectoriales

### *2.1. Datos cuantitativos de actividad: un generalizado descenso de sesiones*

Dentro de la recién destacada dinámica general de reducción de reuniones, los órganos de colaboración multilateral entre Estado y Comunidades Autónomas más activos, como en ejercicios anteriores, fueron el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (con 9 sesiones) y el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (con 8 reuniones), dado su papel de preparación o ejecución de decisiones de la UE. En un nivel cuantitativamente intermedio, hay que situar al Consejo de Política Fiscal y Financiera (con 4 reuniones frente a las 5 del año anterior), a la Conferencia Sectorial de Medioambiente (con 4 sesiones, una menos que en 2012), y al Consejo Consultivo Medioambiental para Asuntos Comunitarios (que se reunió 4 veces, al igual que el año anterior). En tres ocasiones celebraron sesión la Conferencia Sectorial de Educación (frente a las 7 de 2012), la Conferencia General de Política Universitaria (frente a las 4 celebradas en la anualidad precedente), el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (frente a las cinco habidas en 2012), así como la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y

el Consejo Interterritorial de Internacionalización, con igual ritmo de reunión estos dos últimos órganos que en el ejercicio precedente.

Baja frecuencia de encuentro registraron, con dos sesiones cada una, las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, de Cultura, de Comercio Interior y el Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia. Y una actividad mínima, con una sola reunión respectivamente, mantuvieron las Conferencias Sectoriales de Pesca, de Energía (ésta reactivada frente a la ausencia de encuentros en 2012), de Justicia (que mantiene la tónica antecedente), de Igualdad (que también conserva su ritmo previo de reunión), de Vivienda, Urbanismo y Suelo (bajando con respecto a las 2 del año precedente), de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (que en cambio no se había reunido en 2012) y la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (con una sensible disminución en comparación con las 4 reuniones que celebró durante el año anterior).

De nuevo debe llamarse la atención sobre la inactividad de gran parte de las Conferencias Sectoriales, pues casi la mitad de ellas (17 de las 40 existentes) no se reunieron en 2013, poniendo de manifiesto la heterogeneidad en el ritmo real de funcionamiento y en el rendimiento entre estos órganos multilaterales de colaboración Estado-Comunidades Autónomas.

## 2.2. Los “temas”: la vuelta a un ejercicio competencial más “ordinario” y el menor protagonismo de los “recortes”

Si en 2012 predominaron las agendas de reducción del gasto público social, en 2013 puede hablarse de una vuelta a una administración “ordinaria” del ejercicio competencial y de la colaboración Estado-Comunidades Autónomas en la actividad de las Conferencias Sectoriales, si bien aún tuvieron importancia las medidas de reducción y/o control del gasto en materia sanitaria (copagos limitados), educativa (debates en torno al endurecimiento de los requisitos de acceso a becas) o de dependencia (procedimientos más exigentes de seguimiento estatal de la gestión autonómica), o relacionadas con la estabilidad presupuestaria. Así, en cuanto a este último tema, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tras la revisión para España acordada por la UE, fijó el déficit de las Comunidades Autónomas en un 1,3% del PIB para 2013, en un 1% para 2014, en un 0,7% para 2015, y en un 0,2% para 2016, con la oposición de Cataluña, Canarias, Andalucía y Asturias, y la habitual abstención vasca y navarra. Además del déficit conjunto, por primera –y *a priori* excepcional– ocasión se especificaron objetivos diferenciados por Comunidades (“déficit a la carta”). También cuantificó el CPFF el límite autonómico de endeudamiento en el 19,1% del PIB para 2013, en el 20% para 2014, en el 20,5% para 2015, y en el 20,3% para 2016, se aprobaron por unanimidad los planes de reajuste de Cataluña, Valencia, Murcia, Baleares y Andalucía, se crearon dos grupos de trabajo (para revisión del sistema de financiación autonómica, y en materia de racionalización administrativa y reducción de trabas burocráticas en sintonía con la última Conferencia de Presidentes) y se acordó que la recaudación autonómica del Impuesto del Patrimonio, reintrodu-

cido en 2011, no se detraiga de la compensación ligada a la supresión del tributo por el Gobierno en 2008.

El Consejo Interterritorial del SNS aprobó por mayoría el desarrollo de las Carteras común y suplementaria de servicios, incluyendo el copago y límites al mismo según la renta o por situaciones socioeconómicas determinadas (percepción de pensión no contributiva o renta de inserción, parados de larga duración sin prestación, etc.), adoptó la “Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención”, el primer calendario común y gratuito de vacunación infantil, los criterios para los cribados neonatales y para los de cáncer de colon, mama y cérvix, así como los requisitos de áreas de especialidades sanitarias (Traumatología, Otorrinolaringología, Cirugía Vasculor y unidades de cuidados intensivos pediátricos y neonatales), evaluó la Estrategia de Enfermedades Raras y varios informes (sobre la prestación ortoprotésica, la receta electrónica, la historia clínica digital, y el Fondo de Garantía Asistencial para compensar a las Comunidades Autónomas por la atención a pacientes desplazados de otras autonomías, respectivamente), aprobó la Estrategia de Enfermedades Músculo-Esqueléticas, varios Proyectos de Real Decreto (de transposición de la directiva de asistencia sanitaria transfronteriza, de regulación de los Ensayos Clínicos, de precios de referencia de medicamentos, de autorización de medicamentos homeopáticos, y de productos cosméticos) junto con la prohibición del consumo de cigarrillos electrónicos en áreas sanitarias, educativas y otras de carácter público, presentó el Libro Blanco sobre los Recursos Humanos del Sistema Sanitario, y designó 10 nuevos servicios o unidades de referencia. A su vez, la Comisión de Recursos Humanos del SNS cifró la oferta formativa anual en 7.600 plazas (un 3% menos, aumentando la nota de corte), y dio el visto bueno al Reglamento del Foro Profesional (con asistencia de las Comunidades Autónomas por turnos bianuales rotatorios de nueve, precedida de reuniones con todas ellas), y a las titulaciones de Oncología Médica, de formación especializada para personas con discapacidad, y el Máster Oficial de Psicología Sanitaria.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó unificar la reglamentación de los servicios y prestaciones por grado de dependencia, intensidades, cuantías máximas, traslados de perceptores entre Comunidades Autónomas, incompatibilidades, el reintegro de prestaciones y la protección de emigrantes retornados, definió un Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (no vinculante, pero sí orientativo), y debatió sobre el nuevo procedimiento de comunicación, por las Comunidades Autónomas al Ministerio, de las altas, bajas, modificaciones, revisiones y traslados del sistema de dependencia, con certificación anual de valoración de la aplicación de los créditos, elaborado por el Gobierno tras las irregularidades que detectara el Tribunal de Cuentas, procedimiento que criticaron varias autonomías por intervencionismo y desconfianza del Gobierno hacia su gestión e incluso estigmatización por ligar dependencia a fraude. Además, se repartieron créditos (28 millones) para servicios sociales, se adoptó un plan de ayuda a familias sin recursos y oenegés, y se valoró la aplicación anual de la Ley de Dependencia.

La única reunión de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia se saldó con las críticas de las Comunidades Autónomas a la propuesta del Ministerio de dedicar sólo una parte de la recaudación de las tasas judiciales a financiar el sobrecoste por la ampliación de los beneficiarios de la nueva Ley de Asistencia Jurídica gratuita (alegándose por las Comunidades que se prometió su íntegra dedicación a ella), como criticada fue también la reforma de la demarcación y planta judicial, al considerar varias Comunidades Autónomas que sólo se piensa en las grandes urbes con la población concentrada, o incluso (País Vasco) que se elimina la competencia autonómica sobre demarcaciones judiciales al desaparecer las infraprovinciales y juzgados de paz.

También rechazaron las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, que reubica en el Estado facultades de gestión ambiental de los mismos, y le atribuye facultades de coordinación, la residual de gestión, o la nueva declaración de emergencia medioambiental ante eventos catastróficos. Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios debatió la Estrategia de Adaptación del Cambio Climático de la UE, la propuesta de modificación de la Directiva de Evaluación de Impacto, el futuro Reglamento de acceso a recursos genéticos en aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, y la creación de los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas.

En cuanto a la Conferencia Sectorial de Educación, el Ministro, a petición unánime de las Comunidades Autónomas, se comprometió en ella a reconsiderar la elevación de las notas mínimas en el Proyecto de nuevo decreto (a 6 y 5,5 puntos respectivamente) para acceder a las becas de Bachillerato y FP, se presentaron programas de cooperación territorial para la FP, se debatió un informe sobre el cumplimiento de la Estrategia 2020, y se buscaron vías de cooperación contra el abandono escolar y para mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras. La Conferencia General de Política Universitaria, por su parte, acordó profundizar en el Informe del Grupo de Expertos designado por el Ministerio para la reforma del sistema de educación superior, a fin de despejar las dudas de constitucionalidad planteadas en los votos particulares de dos de ellos sobre el sistema de gobernanza y la selección del profesorado, y se aprobó un sistema único de matrícula en Medicina.

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales examinó la reforma de las políticas activas de empleo, el acuerdo marco con agencias de colocación y el portal único de empleo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y las vías de impulso de la formación profesional, distribuyó fondos para ayudas previas a la jubilación ordinaria, abordó la arquitectura del Fondo Social Europeo 2014-2020, y creó un grupo de trabajo sobre los Observatorios de Empleo y Relaciones Laborales. La Conferencia Sectorial de Vivienda repartió créditos del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013-2016), designó un grupo de trabajo para el Plan Estratégico de Rehabilitación y Eficiencia Energética de la Edificación 2014-2020, acordó crear censos de contratos de arrenda-

miento y de viviendas protegidas sin uso, y decidió que la movilidad laboral no impida el cobro de las ayudas al alquiler.

La Conferencia Sectorial de Igualdad adoptó la primera Estrategia para la Erradicación de la Violencia de Género (2013-2016), con nuevas medidas de protección de los hijos menores, trató de la Red Nacional de Centros de Acogida, y distribuyó recursos para la asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género. La Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas adoptó el Plan de Acción 2013-16, previéndose por primera vez su ejecución autónoma con la colaboración y supervisión de la referida Delegación, y distribuyó créditos para planes autonómicos.

La que ha sido la primera Conferencia Sectorial de Energía de la legislatura debatió la situación energética, el déficit tarifa y la readaptación de infraestructuras a la situación económica y de demanda. La mayoría de las Comunidades Autónomas (de gobierno popular) apoyaron el “fracking” para explotar el gas pizarra, y, en pos de la unidad de mercado, se crearon dos grupos de trabajo sobre agilización de la apertura de estaciones de servicios y unificación del marco para obtención de autorizaciones mineras. También para la unidad de mercado, la Conferencia Sectorial de Turismo acordó una clasificación común de los alojamientos rurales, con el distintivo de la “estrella verde”, siendo escenario de la presentación del Plan de Promoción del Turismo Rural, mientras que la Conferencia Sectorial de Comercio Interior puso en marcha el Fondo Financiero de Ayuda a la Modernización, y debatió la situación de las zonas comerciales turísticas.

La Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural volvió a territorializar fondos comunitarios, pero además acordó modificar el régimen de pago básico de las ayudas de la nueva Política Agrícola Común, según un modelo de regionalización y convergencia por comarcas agrarias y tipos de cultivo, con separación de fondos entre los dos pilares de la PAC, y limitación de la superficie con derecho a ayudas, y de perceptores mediante el nuevo concepto de agricultor activo, aspectos cuya concreción remitió a cinco grupos de trabajo. También distribuyeron ayudas la Conferencia Sectorial de Pesca (de fondos de la UE, en buena parte aún para desguace) y la Conferencia Sectorial de Cultura (destinadas a promover el libro, las artes escénicas y la digitalización de recursos bibliográficos en repositorios), habiendo sido marco esta misma Conferencia para la presentación del informe del Gobierno a las Comunidades Autónomas sobre el anteproyecto de reforma de Ley de Propiedad Intelectual.

Finalmente, el Consejo Interterritorial de Internacionalización trató sobre la integración de las oficinas de comercio en el exterior de diez Comunidades Autónomas dentro de la red del Estado, acordada en la anualidad anterior.

### *2.3. Modificaciones organizativas relevantes*

Prolongando un año más la aplicación a las Conferencias Sectoriales de los criterios de racionalización y simplificación administrativa acordadas en la Conferencia de Presidentes de 2012, se suprimió en 2013 la Conferencia Sec-

torial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siendo asumidas sus funciones por la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, que abordó la creación de un fondo humanitario para Siria, la política de evaluación de la cooperación y la posición española en la Agenda Post 2015.

## **2. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación**

También en 2013, como en el ejercicio anterior, puede hablarse de un parón en la frecuencia y cantidad de reuniones de las Comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas previstas en los Estatutos íntegramente reformados desde 2006. Al igual que sucediera en 2012, tan sólo debe reseñarse en 2013 la única reunión de este tipo, celebrada con la Comisión Bilateral Estado-Aragón el 2 de octubre, en la que se alcanzaron acuerdos en materia de inversiones del Estado en infraestructuras hidráulicas y de transporte vial y ferroviario, y se analizó la reforma de la Administración local.

Las restantes Comisiones Bilaterales existentes de este tipo (entre el Estado y, respectivamente, Andalucía, Castilla y León, y Cataluña), del mismo modo que en 2012, tampoco celebraron sesión en 2013, quedando un año más pendiente de constitución la Comisión Bilateral prevista en el art. 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura.

## **3. La Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas**

Tampoco hubo en 2013 actividad ni de la Conferencia de Presidentes, tras su sesión celebrada en 2012, ni de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, siendo, pues, la última reunión de ésta la celebrada en Santander el 20 y 21 de marzo de 2011, tal y como se expuso en este mismo Informe correspondiente a una y otra anualidad.

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

En el año 2013, el rigor presupuestario impuesto por el control del déficit y la lucha contra la crisis económica y financiera ha sido, de nuevo, posiblemente el acontecimiento que más ha marcado la actividad convencional especialmente en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues tradicionalmente han tenido un contenido financiero. Sin embargo, el contexto de crisis también ha incidido en la dimensión horizontal de las relaciones convencionales, donde no existe el estímulo económico que la relación con el Estado ha representado para las Comunidades Autónomas.

## 1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En términos cuantitativos, un año más se constata el descenso de la suscripción de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no alcanza ni los 500 convenios durante este año (en concreto, 380 convenios suscritos según datos anuales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Se trata de unas cifras que quedan lejos claramente del millar de convenios anuales sobre el que se situaba el volumen de convenios verticales antes de la confirmación de la crisis y que se sitúan en la línea de descenso progresivo en el recurso a este instrumento iniciada en 2011. Dichas cifras ponen de manifiesto no sólo que la dureza de la crisis económica y financiera se refleja en la actividad convencional vertical, sino que, además, ello es lógico que así sea, dado que la crisis han comportado una contención del gasto público y el contenido de la gran mayoría de los convenios que han suscrito el Estado y las Comunidades Autónomas desde los inicios del Estado autonómico ha sido claramente transferir fondos del poder central a las Comunidades Autónomas o cofinanciar un proyecto común.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas más proclives a la suscripción de convenios con el Estado, tampoco hay excesivas variaciones. Galicia, Madrid, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Castilla y León se sitúan a la cabeza. Canarias, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares y Andalucía estarían en la zona media. Y, como viene siendo habitual, País Vasco y Navarra (con régimen de financiación propio) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (con un régimen específico en cuanto Ciudades Autónomas) son las que suscriben un número inferior de convenios con el Estado.

Por sectores, agricultura y medio ambiente son un año más los dos sectores donde se concentran un buen número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En estos ámbitos buena parte de los convenios son renovaciones de programas de años anteriores, muchos de los cuales tienen una vinculación y/o financiación europea, pues no en vano tanto agricultura como medio ambiente son sectores fuertemente europeizados. En 2013, destaca también la actividad convencional en materia de infraestructuras cuyo impulsor es el Ministerio de Fomento, así como el sector de trabajo y empleo en la línea también de los últimos años en particular, respecto a la lucha contra el empleo sumergido. Llama la atención el incremento de la actividad convencional en sectores como interior y asuntos exteriores en los que me detendré específicamente más adelante.

Más allá de las magnitudes cuantitativas, en lo que concierne a la calidad de la actividad convencional en 2013, se confirman rasgos y se apuntan algunas novedades dignas de mención.

Respecto a la calidad formal, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se suscriben en modo bilateral. Dicha modalidad de suscripción es un rasgo consolidado de la actividad convencional en el Estado autonómico. Ahora bien, tal y como se ha venido señalando en este *Informe*, dicha bilateralidad en la gran mayoría de casos es una bilateralidad formal, pues la mayoría de convenios responden a un convenio-tipo, esto es un proyecto multilateral materialmente, que se formaliza de un modo bilateral normalmente para concretar con la Comunidad Autónoma suscriptora, tanto las acciones concretas, como la financiación comprometida por el Estado y, en su caso, por la Comunidad Autónoma.

La auténtica bilateralidad en convenios que se firman entre el poder central y una Comunidad Autónoma sólo para llevar a cabo un proyecto en aquella no extrapolable al resto, existen, pero circunscritos a determinados ámbitos específicos: por, ejemplo, en materia de construcción y mejora de infraestructuras, realización de exposiciones, cursos, o congresos *ad hoc*, o bien la modificación, constitución o disolución de consorcios (entre estos últimos es muy habitual la suscripción de convenios para la modificación de consorcios ya constituidos, si bien también se registran convenios nuevos como la creación del consorcio “Barcelona Mobile World Capital” y supuestos poco habituales, tales como la suscripción del convenio entre el poder central y Castilla-La Mancha para la disolución del consorcio para la Gestión del Alto Guadiana).

Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas tenían gran predicamento particularmente para distribuir los fondos estatales que se acordaban repartir a las Comunidades Autónomas en el seno de las Conferencias Sectoriales (y de acuerdo con la STC 13/1992). En el contexto de crisis y, en concreto en 2013, los convenios que sirven para articular la aportación del Estado a las Comunidades Autónomas en el uso del *spending power* del primero han quedado prácticamente borrados del mapa de la actividad convencional en buena parte debido a las medidas de contención de gasto (con preceptivo informe favorable de los convenios por parte del Ministerio de Hacienda y Adminis-

traciones Públicas) previstas por la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, comentadas en *Informes* anteriores.

Buena muestra de ello se constata con la drástica disminución de los convenios en sectores como servicios sociales y educación, los ámbitos por excelencia de los convenios de contenido subvencional durante largo tiempo, así como la desaparición de los convenios en materia de dependencia a través de los cuales se canaliza una aportación adicional cofinanciada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como preveía la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

En 2013, los convenios susceptibles de suscripción generalizada, ofertas de cooperación del Estado a las Comunidades Autónomas, no tienen ya un contenido eminentemente financiero, sino que, en la línea que se detectaba en este mismo *Informe* en 2012, el contenido de muchos convenios se basa ahora en el auxilio administrativo y la coordinación de actuaciones.

Entre esos convenios, en el año en curso destacan en el sector de Agricultura, el convenio para la encomienda de funciones entre la Autoridad de Certificación del FEP y el Organismo intermedio de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en el sector de asuntos exteriores, ámbito poco proclive a la actividad convencional en otros tiempos, se registran en 2013 convenios mediante los cuales diversas Comunidades Autónomas integran sus Oficinas en Bruselas en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea al socaire de racionalizar recursos y ahorrar gastos. Por su parte, en materia de interior, sector igualmente poco habitual en la actividad convencional vertical, se registran dos convenios de suscripción generalizada en materia de gestión electoral y en materia de coordinación y gestión de emergencias, cuyo objeto principal es mejorar el intercambio de información entre el poder central y las comunidades suscriptoras en estos dos campos.

## 2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

El volumen de convenios entre Comunidades Autónomas que se han suscrito como tales a los efectos del art. 145.2 CE se reduce en 2013 a cuatro convenios. Con esos datos cuantitativos es posible afirmar que la cooperación convencional horizontal ha vuelto a las exiguas dimensiones que tenía antes de la crisis y tras el paréntesis que representó el excepcional repunte que generaron en este campo la aprobación u desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía.

Entre las Comunidades Autónomas suscriptoras, durante este año, figuran comunidades limítrofes (Andalucía y Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana) y también comunidades no colindantes (Madrid y Canarias).

Los ámbitos donde dichas Comunidades Autónomas ha formalizado convenios de colaboración entre ellas son diversos.

Primero, en materia de radiotelevisión se ha suscrito el convenio entre Cataluña y la Comunidad Valenciana para recepción de la difusión de las emisiones

de los canales de televisión de su titularidad en los territorios respectivos. Se trata de un convenio que ha puesto fin a una agria polémica entre ambas comunidades sobre la recepción de canales de TV3 y Canal 9 en las dos comunidades.

Segundo, en materia de sanidad, la Comunidad de Madrid y Canarias han firmado un convenio mediante el cual médicos del Hospital de La Paz prestarán asistencia sanitaria a pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas en la Comunidad de Canarias.

Tercero, en materia de medio ambiente, Andalucía y la Región de Murcia han suscrito un convenio para el desarrollo de las acciones previstas en el proyecto europeo Life+Naturaleza de recuperación del Lince ibérico en España y Portugal.

Junto a estos tres convenios, hay un cuarto convenio en materia de protección civil, comunicado al Parlamento por el Gobierno vasco en octubre de 2013. Lo que sorprende de este convenio es que se ha remitido para ser tramitado ante las Cortes Generales como convenio entre Comunidades Autónomas, con la peculiaridad de que el Ministerio del Interior consta como parte (por tanto, en cuanto tal, sería un convenio vertical que no precisaría de dicha tramitación parlamentaria). El texto remitido tampoco especifica qué comunidades son las suscriptoras. En realidad, dicho instrumento es un convenio marco llamado a ser firmado por el Ministerio del Interior con varias Comunidades Autónomas en 2014 y que posiblemente se ha enviado al Parlamento en su dimensión horizontal, en cuanto pudiera del mismo resultar una vinculación también entre las propias Comunidades Autónomas.

Respecto a la calidad de la cooperación convencional horizontal, y en concreto, respecto a su calidad formal, los convenios entre Comunidades Autónomas suelen ser entre comunidades limítrofes (como sucede en los convenios en materia de radiotelevisión o medio ambiente antes mencionados), pero también entre Comunidades Autónomas que no son vecinas –más aún cuando unas de las comunidades es insular– pero impulsan un proyecto común, (como el convenio en materia de asistencia sanitaria entre Canarias y Madrid).

Los convenios multilaterales y, en particular, los convenios donde participan todas las Comunidades Autónomas son muy excepcionales en el Estado autonómico. Los Encuentros entre Comunidades Autónomas y la posterior constitución de la Conferencia de Gobiernos autonómicos en 2010 fueron un motor de este tipo de cooperación que se concretaba en convenios abiertos a la suscripción de la mayoría e, incluso, todas las Comunidades Autónomas, pero posiblemente el protagonismo de la crisis ha dejado sin continuidad a esta interesante iniciativa política y pone bien a claras la conexión entre la existencia de órganos de encuentro multilaterales con la suscripción de convenios de esa misma índole.

La propia forma en la que se suscriben los convenios con una apuesta clara por la bilateralidad normalmente entre Comunidades Autónomas vecinas también condiciona su contenido y la potencialidad de esta técnica. En los convenios entre Comunidades Autónomas no hay un contenido subvencional que ha resultado ser un estímulo para suscribir durante largo tiempo convenios con

el poder central. Los convenios horizontales que constan como tales en 2013 tienen contenidos diversos y ya ensayados en el Estado autonómico.

Los convenios en materia de radiotelevisión no son desconocidos en el Estado autonómico, en particular entre Comunidades Autónomas que comparten los lazos culturales, lingüísticos y de proximidad. Tampoco son desconocidos los convenios en materia de asistencia sanitaria se han suscrito entre varias Comunidades Autónomas a lo largo del Estado normalmente entre comunidades colindantes para dar asistencia a zonas limítrofes. La peculiaridad del convenio entre la Comunidad de Madrid y Canarias de este año radica en que va más allá de la relación de vecindad y promueve la asistencia sanitaria en un ámbito específico como las cardiopatías infantiles, así como la formación en el Hospital de la Paz de los facultativos del Centro Hospitalario Universitario Insular Materno con una financiación que corre a cargo del Servicio Canario. Por su parte, el convenio entre Andalucía y la Región de Murcia para la recuperación del Lince Ibérico tiene también un objeto claramente supraterritorial entre dos Comunidades Autónomas vecinas con las peculiaridades de constituir un caso de cooperación entre Comunidades Autónomas con la cofinanciación europea que brinda el Programa comunitario Life.

Los datos que arroja 2013 sobre los convenios entre Comunidades Autónomas no son positivos, pues confirman la ya conocida infrautilización de este instrumento en el Estado autonómico. Cabe precisar que esa cooperación convencional entre Comunidades Autónomas es exigua siempre por lo que hace referencia al cauce constitucional y estatutariamente previsto para formalizar la cooperación entre Comunidades Autónomas, esto es, los convenios entre comunidades. La cooperación entre Comunidades Autónomas es muy superior a esta cooperación comunicada al Parlamento central, pues, sin duda, hay numerosos protocolos que las Comunidades Autónomas suscriben entre ellas, pero cuya existencia no trasciende salvo en el ámbito de los Gobiernos y Administraciones suscriptoras.



# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Lluís Aguiló i Lúcia*

## 1. Normativa

Desde el punto de vista estatal destaca especialmente la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). En este sentido es destacable el art. único en su punto 99 que deja de considerar troncales las lenguas autonómicas cooficiales que serán materia de especialidad, aunque de estudio obligatorio. Con ello se suprime la inmersión lingüística que llevaba aplicándose más de tres décadas en algunas Comunidades Autónomas con lengua propia.

Además la disposición final de la LOMCE establece criterios para deducir o retener, de los importes satisfechos por la financiación de las Comunidades Autónomas, el importe de los gastos de escolarización en centros privados –con oferta de enseñanza del castellano como lengua vehicular–, y que sean asumidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por cuenta de las Comunidades Autónomas con lengua propia.

Por lo que se refiere a la producción normativa de las Comunidades Autónomas, en primer lugar hay que destacar la Ley sobre Uso, Protección y Promoción de las Lenguas y Modalidades Lingüísticas propias de Aragón (Ley 3/2013, de 9 de mayo), que viene a sustituir a la anterior normativa en la materia, es decir, la Ley 10/2009, de 22 de diciembre.

El objeto de la nueva Ley es reconocer la pluralidad lingüística de Aragón y garantizar a los aragoneses el uso de la lengua y sus modalidades lingüísticas propias como un legado cultural e histórico que debe ser conservado. Para ello se distinguen, por un lado, el castellano como lengua común del Estado y también para el conjunto de la Comunidad Autónoma aragonesa pero, asimismo, se entienden dos zonas de utilización de lenguas y modalidades lingüísticas propias, como son una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma con sus modalidades lingüísticas y una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia del área oriental de la Comunidad Autónoma, asimismo con sus modalidades lingüísticas.

Así pues, como novedad destacable respecto a la normativa anterior es que desaparece totalmente la referencia a la lengua catalana que es la que concretamente se habla en la zona oriental de dicha Comunidad Autónoma colindante con la Comunidad Autónoma catalana y con la Comunitat Valenciana.

Y además la nueva Ley crea la Academia Aragonesa de la Lengua como una institución científica oficial en el ámbito de las lenguas y modalidades lingüísticas propias.

En concreto la Ley tiene un Capítulo I de disposiciones generales, donde se recoge el objeto, las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, los derechos lingüísticos. En un segundo Capítulo se establecen las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias, así como el acuerdo de que sea el Gobierno de Aragón, oídos los Ayuntamientos afectados, quien declarará a qué zonas y municipios se está refiriendo. El Capítulo III regula la referida Academia Aragonesa de la Lengua.

El resto de la Ley se refiere al patrimonio lingüístico aragonés, a la enseñanza de las lenguas propias, al uso de las mismas en las instituciones y administraciones aragonesas, con especial referencia a las administraciones públicas, a las Cortes de Aragón, a la Justicia de Aragón, a las entidades locales y su uso en los instrumentos notariales. Asimismo, se establece la normativa básica para regular la toponimia y antroponimia y también una referencia a su uso en los medios de comunicación.

En segundo lugar nos encontramos en les Illes Balears el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación para el curso 2013/2014, del sistema del tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears.

Este Decreto tiene como objeto que los alumnos de esta Comunidad Autónoma adquieran el dominio de las dos lenguas oficiales, castellano y catalán, y las competencias adecuadas en la lengua extranjera del proyecto educativo del centro, preferentemente la lengua inglesa. Es decir, es un decreto que viene a introducir el trilingüismo en la comunidad educativa pública no universitaria de dichas Islas. Para ello lo que se hace es la introducción de lenguas extranjeras, no sólo como asignaturas a impartir, sino, también, como canales de enseñanza o lenguas impartición, esto es, como lenguas vehiculares de parte de las materias del currículo de educación primaria y secundaria obligatoria, lo cual se convierte en una acción que las administraciones educativas pueden acoger, posibilidad que se encuentra prevista tanto en la normativa estatal, es decir, en el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, para la educación primaria, como en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, para la enseñanza secundaria obligatoria y, asimismo, en la normativa dictada por la propia Comunidad Autónoma.

Para ello, se establece en dicho Decreto-ley los criterios para su aplicación durante el curso 2013/2014, la regulación de otros proyectos de tratamiento integrado de lenguas y, asimismo, la entrada en vigor progresiva de dichos proyectos en la comunidad educativa de les Illes Balears.

Por último nos encontramos con la Ley 7/2013, de 13 de junio, de Reconocimiento de la Galleguidad. En este sentido hay que indicar que lo que realiza esta Ley es desarrollar el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Galicia y tiene por objeto regular el derecho de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego.

Ya desde el propio artículo primero que regula el objeto de la Ley aparece la pretensión de la misma de poner en valor y reconocer la contribución de la emigración y la aportación de las comunidades gallegas de exterior, entre otras cosas en la lengua gallega.

Entre los fines que tendrán estas comunidades gallegas, que están regulados en el art. séptimo, aparece en su apartado d), impulsar el conocimiento, divulgación y uso del idioma gallego y el conocimiento y divulgación de la creación y producción cultural en gallego, tanto entre los miembros de la comunidad como en las sociedades de acogida.

Además de estas declaraciones de carácter general en la Ley aparecen otras referencias puntuales al tema de la lengua gallega, como es el caso del art. 15, que regula los centros de estudio y difusión de la cultura gallega, en los que establece que la Comunidad Autónoma apoyará de manera especial a aquellas entidades y organismos constituidos fuera de Galicia, entre cuyo objetivo fundamental se encuentre en sus estatutos el estudio y difusión de la cultura gallega y su lengua.

También en igual sentido cuando se reconocen los criterios para el reconocimiento de la galleguidad, uno de los temas que implicará desde el punto de vista cultural, tal como aparece en art. 23 apartado b), es el derecho a conocer y difundir la lengua gallega en el ámbito de sus comunidades.

## 2. Jurisprudencia

Por lo que se refiere a la jurisprudencia destacamos especialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/2013, fruto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado en relación a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 9/2012, de 19 de julio, por la que se modifica la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears. La Sentencia aparte de otras previsiones elimina la exigencia general de un nivel determinado de conocimiento del catalán como requisito para acceder a la administración o para ocupar cualquier puesto de trabajo en ésta, por lo que será suficiente por ello con el conocimiento del castellano.

La Sentencia invoca la jurisprudencia en la que se declara que la condición de lengua oficial por los poderes públicos no excluye el derecho de los ciudadanos al uso de ambas lenguas en sus relaciones con las instituciones públicas para declarar que el conocimiento de la lengua propia no sea considerado genéricamente como un requisito no implica una posición subordinada de aquella pues la norma preserva la garantía bidireccional del uso de la lengua propia entre administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de lugares para el acceso y provisión de los que es necesario como requisito. Por todo ello hay que indicar que la doctrina de esta Sentencia se puede considerar continuadora de la doctrina contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la medida que se fundamenta en el principio de que el régimen de cooficialidad lingüística no comporta la obligación para los poderes públicos de establecer un régimen

lingüístico equivalente o igualitario para ambas lenguas, sino que el castellano podrá tener una posición preeminente.

Capítulo aparte es la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2013 que avala el modelo de inmersión lingüística de Cataluña, aunque reconoce el derecho de las familias a escolarizar a sus hijos en castellano.

Por otro lado existen varias Sentencias dictadas en relación a la materia de enseñanza no universitaria en la que se resuelven conflictos de competencia promovidos por la Generalitat de Catalunya. Alguno de esos conflictos abordan el tema de la lengua en la enseñanza, como los resueltos por las Sentencias 15/2013 y 24/2013, de 31 de enero, y la STC 48/2013, de 28 de febrero. En general las cuestiones que se plantean en estos conflictos se resuelven de acuerdo con la doctrina ya establecida en Sentencias del mismo Tribunal del año 2012.

Por último destacaremos una Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2013 en la que en la pretensión de un funcionario valenciano que había solicitado una plaza en Mallorca como funcionario, había alegado a su favor el conocimiento de la lengua valenciana, lo que no es admitido por el Tribunal y ahora corrobora la Audiencia Nacional por entender que lo que se podía acreditar era el conocimiento de la lengua catalana y no de la valenciana. Por ello, la Audiencia Nacional acaba afirmando curiosamente que el valenciano es uno de los cinco idiomas reconocidos en la Constitución española y que, por lo tanto, es diferente del catalán, todo ello en contra del criterio oficial y público manifestado por la institución estatutaria valenciana de la Acadèmia Valenciana de la Llengua que tiene declarado precisamente desde hace ya años lo contrario.

## 1. Introducción

Como es bien sabido, y ya se anunciaba el año pasado, la reciente reforma local se encuadra, según la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, en la reforma del art. 135 de la Constitución española –la reforma exprés de 2011– que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria como nuevo principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. En la crónica anterior ya se hizo constar el alcance de la reforma local entonces proyectada y los principales problemas que aquella ofrecía. Ahora corresponde actualizar aquellas referencias a la vista de la tramitación y aprobación de la hoy Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

El anteproyecto fue objeto de un contundente dictamen del Consejo de Estado –que ha sido calificado de varapalo y de demolidor– y que contribuyó en buena medida a limar algunas de las previsiones más lesivas para la autonomía local. En cambio, no se formularon serias objeciones a la posible vulneración del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que subsisten las dudas que a este respecto señalamos entonces. Aún así, son varias las Comunidades Autónomas que han anunciado la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, como Cataluña y Andalucía, a la vista de los correspondientes dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias y del Consejo Consultivo respectivamente. Y ello, sin perjuicio del conflicto en defensa de la autonomía local presentado por más de 2.000 municipios, encabezados por el de Barcelona

Según se afirma en la exposición de motivos, la reforma persigue varios objetivos básicos, de los que destacamos aquí, por su conexión con la estructura del Gobierno local en el Estado autonómico, los siguientes:

1.– Clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”.

Se trata de una medida que obedece en buena parte a la creencia de que el déficit público español se origina en buena parte en los excesos competenciales de los ayuntamientos, que habrían dilapidado sus presupuestos en satisfacer necesidades vecinales para las que no tenían atribución expresa de competencias. No obstante, los datos reales nos dicen que es la Administración central con un 88,5% del total de la deuda incluyendo la seguridad social, y las Comunidades Autónomas, con un 20,6% son las más endeudadas. Mientras que las Administraciones locales disminuyen su porcentaje de participación en el total

de la deuda pública, pasando del 6,1% en el cuarto trimestre de 2009 al 4,6% en el segundo trimestre del 2013 (y de ella, un 70% corresponde al municipio de Madrid).

De todas formas, esta determinación se ha traducido en diversas medidas. En primer lugar, la reducción de las competencias propias de los municipios, según el listado del art. 25.2 LBRL. Ello se acompaña con la supresión, por lo demás, de la mención a que estas competencias –igual que los servicios mínimos– pueden ser ejercidas por los municipios “por sí o de forma asociada”, en una línea de desconfianza hacia las mancomunidades de municipios, muy presente en las fases iniciales de la gestación normativa, pero que después se ha diluido y que pasa por no haber modificado el art. 44 LBRL que a ellas se refiere.

En segundo lugar, la LRSAL procede a la supresión de las competencias complementarias y a la restricción de las competencias conocidas como impropias, y que la Ley denomina “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (art. 7.4 LRSAL). Éstas se sujetan a controles previos –informes de carácter vinculante– que han suscitado dudas de constitucionalidad.

En tercer lugar, se procede a la traslación *ex lege* de las competencias municipales en las materias sanidad, educación y servicios sociales en favor de las Comunidades Autónomas. Sin poder entrar ahora en detalles, la complejidad de los procesos de traslación de competencias, y de los medios y recursos correspondientes que se van a generar ha provocado ya amplias reacciones de las administraciones implicadas, así como de los secretarios e interventores municipales. De ahí que se hayan producido ya algunos Decretos-leyes (Andalucía, Castilla y León), proyectos de ley (Galicia) y “Notas informativas” (Cataluña), etc. de diverso alcance con la finalidad de delimitar los efectos de la LRSAL en estos aspectos, así como en el del ejercicio de competencias impropias, y garantizar la continuidad de los servicios públicos afectados.

2. Reforzar el papel de las Diputaciones, consejos insulares o entidades equivalentes de carácter supramunicipal. Curiosamente se presenta en la Exposición de motivos de las LRSAL como un objetivo de la ley y no como un medio o instrumento. Ello ha generado consideraciones críticas y ya en una ocasión anterior hemos señalado que la dinámica que se indica con este objetivo no deja de realzar una institución de legitimación democrática indirecta.

2.1. Este refuerzo provincial se lleva a cabo, esencialmente, como medida de mayor impacto, mediante la nueva función *de coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos de los municipios de menos de 20.000 habitantes*, que le atribuye el art. 26.2 LBRL en la redacción dada por la LRSAL.,

La configuración de esta intervención provincial sobre los servicios municipales ha sido uno de los puntos más discutidos a lo largo de la tramitación de la reforma, y su redacción ha sufrido notables variaciones, resultado en buena parte de algunos informes contundentes, como el de la Comisión Nacional de la Competencia y en particular, el Dictamen del Consejo de Estado, especialmente

críticos en relación al concepto de “coste estándar” que se manejaba en el anteproyecto, como también lo fue la doctrina, a través del Informe de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

El resultado final ha sido mucho más suave, en cuanto a la incidencia de esta nueva modalidad coordinadora en la posición institucional de los municipios afectados, aunque no dejan de suscitarse diversas cuestiones que merecen ser apuntadas.

A) Así, se han suscitado problemas constitucionales, en primer lugar, por *afectación del principio democrático*. De modo un tanto genérico, se ha puesto de manifiesto que reforzar las diputaciones en este momento puede incidir en la percepción de la vigencia del principio democrático (art. 1.1 CE) dentro del conjunto del sistema local, puesto que se produce, en efecto, como ya se ha dicho, un refuerzo de la institución o ente intermedio local que no cuenta con una legitimación democrática directa sino solo de segundo grado (y en la práctica no por elección sino por designación de los partidos políticos).

Asimismo se puede hacer notar la situación de asimetría entre receptores (electorado) y proveedores de servicios (Administración supramunicipal), que va a producirse en la medida que la diputación preste directamente servicios mínimos obligatorios –que se corresponden con derechos prestacionales de los ciudadanos– sólo a algunos determinados municipios, mientras que su legitimación y composición política deriva indirectamente de los resultados electorales producidos en todos los ayuntamientos de la provincia.

En fin, mención aparte merece el supuesto de inexistencia de diputación provincial cuando ésta ha sido sustituida por la Comunidad autónoma uniprovincial. En este caso, las legitimidades políticas del nivel municipal y del autonómico no tienen ningún punto de encuentro, al obedecer a procesos electorales totalmente distintos.

B) Más relevante es la observación de que este sistema puede producir una *afectación a la autonomía local*, constitucionalmente garantizada. La crítica al precepto podría articularse alrededor de la idea de que el mismo establece un mecanismo que conduce al vaciado competencial y funcional de los municipios de menor tamaño poblacional.

Es cierto que, por una parte, la Carta Europea de la Autonomía Local define tal autonomía como la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, y la jurisprudencia constitucional española ha cifrado precisamente en los servicios mínimos obligatorios aquel “núcleo esencial” infranqueable que identifica la autonomía local (STC 214/1989).

Pero también es verdad que dicha jurisprudencia no ha abandonado la utilización del concepto de la garantía institucional, tan criticada por la doctrina, que requiere que se produzca una ruptura frontal de la imagen socialmente aceptada de la institución para entender que el legislador ha vulnerado la autonomía local.

Ahora bien, lo que sucede es que si en alguna ocasión pudiera producirse ese choque frontal, sería precisamente con la adopción de una regulación general, como es este caso, y no sectorial, de manera que se afectaría a la concepción misma de lo que se un municipio al menos como ente prestador básico de servicios locales a los ciudadanos, que quedaría privado de la posibilidad misma de gestionar –no digamos ya ordenar– aquella parte importante de los intereses locales que el propio Tribunal Constitucional ha identificado con los servicios mínimos.

La versión definitiva de la LRSAL ofrece una importante matización a este tipo de consideraciones. En efecto, introduce el elemento de la conformidad de los municipios afectados en la propuesta de la forma de prestación del servicio sometido a coordinación provincial. Así, el Dictamen del CGE 8/2014 de 27 de febrero ha entendido que basta con la previsión de esta conformidad del municipio afectado para entender que se respeta su capacidad decisoria y no se vulnera la autonomía local. Asimismo también cabe tener en cuenta que dicha coordinación provincial puede ser temporal y reversible, ya que el propio art. 26.2 admite que *“Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”*.

De todas formas subsiste la duda de si este dato de la conformidad municipal, tal como se prevé, es suficiente para enervar la afectación a su autonomía, más aún cuando la reversión de la situación está condicionada a la prestación del servicio a un coste efectivo menor, sin que se vincule necesariamente a los requisitos de sostenibilidad financiera, extremo éste último en el que el Dictamen del CGE citado sí aprecia afectación a la autonomía local.

En fin, el nuevo art. 116 bis dispone, para los municipios sujetos a un plan económico-financiero según el art. 21 de la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria 2/2012, que adicionalmente el PEF incluirá medidas de “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes”. En este caso no se garantiza absolutamente la voluntariedad, y además, se ha objetado –p. ej., el Dictamen CGE citado– que esta previsión vulnera la reserva de Ley orgánica establecida por el art. 135 CE.

C) En fin, las *críticas a los excesos competenciales* de la LRSAL son abundantes, ya sea por exceso de las bases ex art. 149.1.18 CE, ya sea por no hallar cobertura algunas de las medidas en la competencia ex art. 149.1.14 CE (hacienda general). El propio Consejo de Garantía Estatutarias así lo ha señalado en relación a múltiples preceptos de la Ley. Por lo que se refiere al art. 26 que ahora nos ocupa, debe tenerse en cuenta que el art. 160 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre las formas de gestión de los servicios públicos, y el caso es que se crean nuevas formas de gestión como son la “gestión coordinada” o las diversas “fórmulas gestión compartida”. La STC 31/2010 indica que tales previsiones estatutarias deben respetar la competencia estatal para dictar las bases.

Lo que ocurre es que el precepto atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas la decisión concreta sobre la forma de prestación del servicio en cada uno de los casos de provincialización, competencia meramente ejecutiva que es difícilmente asimilable a las bases y que por consiguiente corresponde a las Comunidades Autónomas. En concreto, afecta a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre las formas de relación con los entes locales (art. 160.1, a) EAC), y así lo ha señalado el CGE, no siendo suficiente que se prevea la intervención de las Comunidades Autónomas por vía de un mero informe.

2.2. Son muchas las *cuestiones prácticas* que va a suscitar la implementación y puesta en práctica de la coordinación provincial de los servicios mínimos municipales, aunque no procede aquí profundizar en ellas, y que en todo caso se requerirá un complejo proceso de desarrollo reglamentario así como de concreción también por parte de las Comunidades Autónomas. Baste pensar en la determinación del coste efectivo de los servicios –cuyos criterios debe determinar el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, en las transferencias de recursos humanos que pueden producirse, en la adopción de formas mixtas o conjuntas de gestión, que conduciría a la creación de nuevas entidades, etc.

A título de una primera *valoración*, cabe decir que ante la renuncia de la LRSAL a intervenir en profundidad, con cirugía mayor, en la estructura misma del mapa municipal español, se ha optado por incidir funcionalmente en las relaciones interadministrativas del sistema local, y en concreto ha jugado a fondo con el dato de que se trata de un sistema local de doble nivel.

Según algunos autores (Andrés Boix) puede mantenerse la idea de que por vías indirectas (obligación de publicar costes efectivos de la prestación de los servicios en cada municipio y su control posterior por las diputaciones, así como su publicación) se trata de ir llevando poco a poco la prestación de los servicios públicos locales de los municipios de menos de 20.000 habitantes a unas estructuras de prestación supramunicipal, incluso de base provincial o bien de base comarcal, en el caso de Cataluña.

Todo esto puede incidir en la calidad del servicio, porque incidirá en la elección de los modos de gestión y en caso de gestión indirecta, en la tipología de empresas prestadoras de dichos servicios.

Los economistas señalan que las economías de escala no funcionan por igual, dependiendo de unos servicios u otros, y económicamente, la agregación territorial podrá resultar más eficiente en algunos casos, pero no en otros (Germà Bel).

Por su parte, los criterios de valoración del coste efectivo que debe establecer el Ministerio de Hacienda y AAPP debieran contemplar múltiples variables, y según tipologías distintas de servicios públicos: tamaño de población, concentración o dispersión, estacionalidad en municipios turísticos, superficie total, superficie de suelo urbano, grado de consolidación de la urbanización, etc.

En este sentido, el Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña (PLGLC), en su art. 31 alude a que la fijación de estándares de calidad por reglamento, así como los criterios y método de evaluación se efectuará con atención al principio de diferenciación, con aplicación de factores de corrección que correspondan a la realidad socioeconómica del mundo local de Cataluña, y, además, con la intervención de las entidades municipalistas más representativas.

2.3. Relaciones con otras entidades supramunicipales: la veguería, la comarca i el área metropolitana.

A) Al referirse a las diputaciones provinciales, la LRSAL menciona en todo momento a las “entidades equivalentes”. En la lógica de la Ley, que sigue la de la LBRL, esas entidades equivalentes son sin duda los consejos o cabildos insulares, así como las Comunidades Autónomas uniprovinciales. No cabe tampoco ninguna objeción, en principio, a entender que en el caso de Cataluña, las competencias y funciones atribuidas por la LRSAL a las diputaciones pueden ser realizadas por las veguerías, en el caso de su definitiva constitución, y a ello se refiere precisamente la Disposición Adicional 3ª, 2 LRSAL.

De acuerdo con el art. 90 EAC, la veguería tiene atribuidas competencias de cooperación local, pero también es cierto que según el art. 92, la comarca está configurada para la gestión de competencias y servicios locales. De manera que corresponde al legislador catalán determinar la adecuación del sistema básico local estatal a las características estatutarias del sistema institucional local de Cataluña y redistribuir, en su caso, las funciones provinciales entre veguerías y comarcas.

Esta conclusión se confirma con la Disposición Adicional 5ª LRSAL, que dispone que *“las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”*.

Esto es lo que en parte pretende efectuar el PLGLC ya aludido. El proyecto responde a la necesidad de desarrollo del EAC (incluso “básico” en cuanto a mayoría reforzada), con los objetivos declarados de lograr la simplificación de estructuras administrativas, evitar duplicidades y garantizar la estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera.

Según sus arts. 32, 33, 34, 54 i 67.1 las comarcas pueden efectuar la gestión de los servicios mínimos municipales, por delegación de los municipios, o por encargo o encomienda de las veguerías cuando éstas los hayan asumido. Delegación que puede resultar obligatoria –art. 67.3– una delegación *ex lege*, tendencialmente de todas las competencias de la veguería en la comarca, con el solo requisito de que la comarca esté en condiciones de poderlas ejercitar, lo que pudiera ser de dudosa constitucionalidad, en la medida que en Cataluña hoy la veguería es la provincia. Ello podría llevar, en todo caso, a preguntarse si la gestión comarcal de los Servicios mínimos municipales por delegación de la veguería podría significar una de las fórmulas de gestión compartida a que alude el art. 26.2 LBRL.

De todos modos, téngase en cuenta que el art. 42.4 LRBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL, prohíbe que la comarca asuma la totalidad de los servicios municipales, y que fue declarado constitucional por STC 214/1989.

B) En la LRSAL no hay referencias expresas y específicas a las *áreas metropolitanas*, aunque le son de aplicación las novedades de régimen general para las entidades locales, a excepción de las medidas de redimensionamiento del sector público, que parece que solo se refieren a las entidades territoriales básicas: municipio, provincia e isla (disposición adicional 9ª). Ya es sabido que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los entes locales no necesarios son objeto de un “mayor grado de interiorización” por las Comunidades Autónomas.

¿Cabría entender que en su ámbito, las áreas metropolitanas podrían asumir las nuevas funciones de las diputaciones provinciales en cuanto a la coordinación de los servicios mínimos municipales?, ¿Podrían ser consideradas entidades equivalentes a estos efectos?

Estas preguntas conducen a una reflexión de carácter más general, pero de hondo calado institucional. No es ya que el área metropolitana sustituya a las comarcas –lo que ya prevé el PLGLC– sino que la misma provincia o veguería se pueda ver desplazada cuando en su interior se encuentre constituida un área metropolitana. El criterio de la simplificación administrativa y de eliminación de niveles estructurales tiene aquí su verdadero banco de pruebas.



# PRESUPUESTOS Y NORMATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós Castellón*

La actividad de las Comunidades Autónomas durante el año 2013 ha seguido estando marcada por la crisis económica. Los presupuestos para el ejercicio se aprobaron con una importante reducción respecto de los del año anterior que, a su vez, habían confirmado el descenso ya observado en los presupuestos para el 2011. En concreto, si atendemos específicamente al gasto no financiero, los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2013 experimentaron una reducción de un 7,4% respecto de los de 2012<sup>1</sup>. Además, hasta tres Comunidades (Navarra, País Vasco y Cataluña) han gestionado el ejercicio económico de 2013 en un escenario de prórroga presupuestaria.

Hay que tener presente también que el objetivo de déficit para las Comunidades Autónomas se fijó para el año 2013 en el 1,3% del PIB. Los datos del ejercicio permiten constatar que el déficit del conjunto de las Comunidades Autónomas se ha situado finalmente en un 1,5%, dos décimas por encima, por tanto, del objetivo marcado. Los municipios, por su parte, han logrado un superávit del 0,4%, lo que teniendo en cuenta los resultados de la Administración Central y la Seguridad Social (con déficits del 4,3% y del 1,2%, respectivamente) ha hecho que el **déficit público de las Administraciones Públicas**, en su conjunto, sea del 6,6% del PIB, una décima por encima del 6,5% previsto<sup>2</sup>.

En cambio, la **deuda** siguió creciendo en el año 2013, alcanzando al final del ejercicio los 960.640 millones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, una cifra que equivale al 93,9% del PIB. En lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, el aumento fue del 11,5% respecto del ejercicio anterior, para situarse en una cifra global de 206.797 millones de euros, equivalente al 20,2% del PIB español<sup>3</sup>. Hay que resaltar, en cambio, la reducción de la deuda viva de los municipios en 2013 (un 0,54% menos)<sup>4</sup>.

---

1. *Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local*. Hay que tener en cuenta que esta publicación ministerial no incluye datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que no había presentado proyecto de presupuestos generales para 2013, y que para el País Vasco la misma publicación utiliza los datos del proyecto de ley, que finalmente se retiró por el Gobierno. En el caso de la Comunidad de Foral de Navarra, cuyo proyecto de ley había sido rechazado, se utilizan los datos de los estados de ingresos y gastos del Decreto de prórroga.

2. *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017. Gobierno de España*. Dicho porcentaje no tiene en cuenta las medidas ligadas a la reestructuración bancaria.

3. Banco de España.

4. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En su conjunto, se detecta pues una cierta contención del déficit público, que convive con el inmenso lastre que supone la deuda, sin que el deterioro grave de las cuentas públicas haya tocado techo, a pesar de las drásticas reducciones practicadas en los presupuestos y, en particular, en los servicios públicos fundamentales, con un coste especialmente gravoso, por tanto, para la ciudadanía.

### 1. Estabilidad presupuestaria, unidad de mercado, reformas administrativas

En el contexto económico al que se ha hecho mención, la *política legislativa del Estado* con mayor impacto en la actividad económica y financiera de las Comunidades Autónomas ha pivotado esencialmente en torno al refuerzo de los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

En la persecución de ese objetivo hay que destacar, en primer lugar, la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que constituye un complemento necesario de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuanto que es dicha Autoridad la que ha de garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 de la Constitución mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas. La misma idea de complementariedad está presente en la regulación contenida en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, en la parte que aquí interesa y dentro de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, ha incorporado las infracciones derivadas del incumplimiento de la citada Ley Orgánica 2/2012.

El marco legislativo relativo a la estabilidad presupuestaria se completa con la aprobación, al final del año, de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que modifica diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012 para ampliar el concepto inicial del principio de sostenibilidad financiera incluido en aquella Ley Orgánica, limitado al control de la deuda pública financiera, e incorporar ahora también el control de la deuda comercial.

Para cerrar este primer apartado, hay que reseñar que el art. 135 de la Constitución, con la consagración de la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas, ha sido invocado también como motor fundamental de la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que es objeto de un comentario más amplio en el apartado de este *Informe* dedicado al análisis de la Administración Local.

El repaso de la actividad legislativa estatal ha de incluir igualmente la mención de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que está llamada a tener un impacto decisivo en relación con el sistema de competencias y la autonomía de regulación de las Comunidades Autónomas.

Planteada como una norma destinada a facilitar la simplificación y supresión, en su caso, de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas y la libre circulación de bienes y servicios en el conjunto del Estado, la aplicación del principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones y decisiones administrativas adoptadas por la autoridad competente de origen supondrá el desplazamiento de la normativa autonómica afectada por la del lugar de origen del operador económico si ésta es más favorable.

La mayoría de estas actuaciones normativas se incardinan dentro del plan de reformas auspiciado a partir del Informe final de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) presentado el mes junio de 2013, que incluye algunas medidas de interés en el ámbito de la simplificación administrativa y de la mejora de la gestión de los servicios públicos, pero que incorpora igualmente propuestas y planteamientos que, con la excusa de identificar y eliminar duplicidades institucionales y administrativas, apuestan claramente por un modelo de recentralización institucional y de recuperación de competencias por parte del Estado, sin que la contestación autonómica, al menos hasta el momento y salvo casos aislados, haya sido especialmente rotunda, lo que resulta sorprendente si se tiene en cuenta que algunas de estas medidas (las relativas a las instituciones de control autonómicas, en particular) atentan directamente contra prescripciones contenidas en algunos casos en los Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, en el año 2013 determinadas Comunidades Autónomas se han apresurado a adoptar algunas medidas coincidentes con las planteadas por dicha Comisión: supresión del procurador General de Asturias, suspensión del Defensor del Pueblo en La Rioja, atribución de competencias al Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales (que en la actualidad ya dispone de convenio con 9 Comunidades Autónomas y las 2 ciudades autónomas), etc. Todo ello, sin olvidar, ya en el año 2014, dos nuevas iniciativas que afectan a la Comunidad que con mayor ahínco se ha entregado a la tarea de eliminación de instituciones: se trata de la supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla La Mancha y de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que reduce prácticamente a la mitad el número de diputados autonómicos en las Cortes de dicha Comunidad. Todas estas medidas confirman una tendencia ya visible en años anteriores: así, en el 2011 Castilla La Mancha suprimió su Defensor del Pueblo y sus órganos de defensa de la competencia; Madrid, también en 2011, suprimió su Tribunal de Defensa de la Competencia; Murcia suprimió su Defensor del Pueblo en 2012.

Por lo demás, y para cerrar el capítulo de la actividad legislativa estatal, hay que destacar también la aprobación de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, que incluye algunas medidas fiscales para la sostenibilidad energética, a las que después haremos referencia y, a poco de acabar el ejercicio, la aprobación de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

## 2. Políticas tributarias autonómicas: confirmación de tendencias y nuevos conflictos

En materia tributaria, el ejercicio de 2013 ha sido, en términos generales, un año de continuidad desde la perspectiva autonómica. De hecho, desde 2010, y por lo que a los *tributos cedidos* se refiere, se detecta un cambio de tendencia que se traduce en la elevación de las tarifas de gravamen de algunos impuestos y la eliminación o reducción de algunas deducciones establecidas en ejercicios anteriores, en lo que aparece como una vuelta atrás impuesta por la grave crisis presupuestaria que padecen todas las Comunidades. Ello es particularmente claro en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la progresiva desaparición de las deducciones por el fomento del autoempleo, por ejemplo, y la cada vez mayor disparidad de tarifas, pero los cambios alcanzan también a otros impuestos.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, salvo Madrid que sigue con la bonificación del 100%, se han reducido mínimos exentos (Cataluña lo ha situado en 500.000 euros) y se han producido incrementos de tarifa (Andalucía, Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia). En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el más directamente afectado por la crisis del sector inmobiliario, aunque Madrid haya bajado el tipo general de las transmisiones patrimoniales onerosas del 7 al 6%, en general, se han ido elevando los tipos impositivos (hasta el 11%, en el tramo máximo de la tarifa, en Extremadura) y, de hecho, la única ley aprobada por el Parlamento de Cataluña en el año 2013 ha sido la Ley 1/2013, de 16 de julio, del tipo de gravamen aplicable a las Transmisiones Patrimoniales Onerosas de bienes inmuebles, para elevar al 10% la tributación por la transmisión de inmuebles y la constitución de derechos reales que recaigan sobre ellos, salvo los derechos reales de garantía; lo mismo ha ocurrido con Actos Jurídicos Documentados (documentos notariales), cuyo tipo se ha elevado hasta el 1,5% en un buen número de Comunidades, aunque Madrid lo ha establecido en el 0,75%, como tenía ya Canarias. Un caso singular lo constituye el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, donde se aprecia un claro repliegue, y tras la oleada de medidas de laminación del impuesto que afectó a casi todas las Comunidades y supuso una caída en la recaudación de notables proporciones, ha empezado la rebaja de reducciones tanto en adquisiciones “mortis causa” (Cataluña, Comunidad Valenciana), como en donaciones (Comunidad Valenciana).

Para acabar este repaso, en primer lugar, hay que valorar positivamente el hecho de que dos Comunidades hayan aprobado sendos Textos Refundidos en materia de tributos cedidos (Extremadura, mediante Decreto legislativo 1/2013, de 21 de mayo, y Castilla y León, mediante Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre), en la medida en que ello contribuye a clarificar la maraña derivada de las sucesivas modificaciones de los textos legales originarios; en segundo lugar, y aunque ya dentro del año 2014, hay que dar noticia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 sobre el denominado “céntimo sanitario”, que ha venido a cerrar un viejo contencioso. Como se recordará, el origen del mismo está en la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre la ade-

cuación al derecho de la Unión Europea del ya desaparecido Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, creado en el año 2002 para financiar los servicios sanitarios asumidos por las Comunidades Autónomas, que preveía un gravamen estatal y la posibilidad de gravámenes autonómicos (en este caso, también con la posibilidad de financiar el gasto medioambiental). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea entiende que el impuesto objeto del litigio efectivamente se opone a la Directiva 92/12/CÉE, del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales, dado que no tiene por finalidad, por sí mismo, garantizar la protección de la salud y el medio ambiente. Por otra parte, y a pesar de la substitución del impuesto citado por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos desde el 1 de enero de 2013, el Tribunal ha denegado la limitación de los efectos en el tiempo de la sentencia, por lo que, de entrada, deberá resolverse la tramitación de las devoluciones por las liquidaciones practicadas, pero habrá que pensar también en cómo se puede resolver el problema derivado de la disminución de recursos que para la financiación de la sanidad supone dicho pronunciamiento judicial.

En el campo de la *imposición propia autonómica*, el ejercicio 2013 ha venido a consolidar un nuevo punto de fricción entre Estado y Comunidades Autónomas a propósito de la ocupación por el primero de espacios fiscales que habían sido objeto de regulación previa por parte de las Comunidades. En el *Informe* del año 2012 hacíamos referencia a la polémica surgida a finales de ese año, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito, y la posterior creación por parte del Estado de un Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito a tipo cero a través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptaron diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

Como recordábamos entonces, la LOFCA prevé que cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas que supongan a éstas una disminución de ingresos, deberá instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas, pero señalábamos también que la citada Ley 16/2012 dispuso que la previsión de la LOFCA sería únicamente de aplicación respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012, lo que, en la práctica, suponía que, dejando aparte el caso de Extremadura objeto de la sentencia, sólo Andalucía (que había creado su impuesto mediante la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad) y Canarias (que lo había hecho a través de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales) se podían beneficiar de la compensación y se dejaba fuera a otras Comunidades que lo habían creado después (Cataluña o Asturias, en el mismo mes de diciembre del mismo año 2012, la primera mediante el Decreto-ley 5/2012,

de 18 de diciembre, y la segunda mediante la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013).

Durante el ejercicio de 2013, las Comunidades afectadas han optado, en general, por dejar sin efecto o en suspenso el impuesto, mientras se mantenga el estatal. Así lo han hecho, por ejemplo, Andalucía (a través de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos para 2014, si bien con efectos desde el 1 de enero de 2013) o Canarias (mediante Ley 5/2013, de 26 de diciembre). Extremadura, en cambio, ha optado por introducir una bonificación del 100% a través de su Ley 6/2013, de 13 de diciembre, de medidas tributarias de impulso a la actividad económica.

Sin embargo, la polémica no parece haberse cerrado. Por una parte, la Comunidad Valenciana ha creado también el Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito (Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat para el 2014) y Cataluña ha aprobado, quince meses después del Decreto-ley inicial, la Ley 4/2014, de 4 de abril, del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito. Por otra parte, la batalla se había trasladado, ya durante el año 2013 a otros impuestos.

De hecho, la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, abrió ese nuevo escenario de controversia con la creación de nuevos tributos: el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía, el Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas y el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica; éste último modificado mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, con el objetivo de clarificar su regulación y aplicación práctica. Nuevamente, la Ley 15/2012, en este caso, incluyó la previsión de compensar a las Comunidades Autónomas que hubiesen establecido anteriormente tributos sobre los nuevos tributos del Estado, siempre que lo hubiesen hecho antes de 28 de septiembre de 2012.

Por lo demás, y también en el campo de la imposición autonómica, hay que destacar la aprobación a lo largo de 2013 de algunos impuestos. En concreto, la Comunidad de La Rioja ha creado tres: sobre los grandes establecimientos comerciales, sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas y sobre la eliminación de residuos en vertederos. Por su parte, la Comunidad Valenciana, además del ya citado Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito, ha creado dos impuestos más: sobre actividades que inciden en el medio ambiente y sobre la eliminación de residuos en vertederos.

Continúa, por tanto, la nueva fiebre de la imposición propia, espoleada por la necesidad de encontrar ingresos adicionales. Además de los efectivamente creados, hay que anotar que, a principios de 2013, el Gobierno de la Comunidad de las Illes Balears remitió a su Parlamento un proyecto de ley de medidas tributarias para la sostenibilidad financiera de la Hacienda pública de la Comunidad, que incluía la creación de tres nuevos impuestos de marcado carácter medioam-

biental (sobre envases de bebidas, sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta y sobre el daño medioambiental derivado de la utilización de vehículos de alquiler sin conductor), aunque finalmente el propio Gobierno balear acabó retirando dicho proyecto.

No obstante, la proliferación de impuestos propios contrasta con los datos de la recaudación obtenida por los mismos: aproximadamente 70 impuestos para poco menos del 2% de los ingresos autonómicos.

Para concluir este apartado, ya en 2014 también, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 6 de mayo, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del denominado “euro por receta”, esto es, de la tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por invasión de la competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 de la Constitución. Entiende el Tribunal que dado que la definición del sistema de financiación de la sanidad forma parte de la competencia básica del Estado, y en la medida en que el hecho imponible de la tasa objeto del litigio no recae sobre una prestación nueva sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas ya en la cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud, cuya financiación está regulada en la legislación básica estatal que limita la aportación del usuario a los casos allí contemplados, no resulta compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa que hace más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en Cataluña.

### 3. La financiación autonómica, ¿revisión o nueva reforma global?

El año 2013 acabó sin que algunas Comunidades (Asturias, Navarra, Aragón y Cataluña) hubiesen aprobado sus presupuestos para el año 2014. En los dos primeros casos, los proyectos fueron rechazados por los Parlamentos respectivos ante la oposición del resto de grupos parlamentarios; en los casos de Aragón y Cataluña, si bien los proyectos no se llegaron a aprobar en el 2013 sí lo fueron en el mes de enero de 2014.

No obstante, el cambio de ejercicio ha dejado pendiente en esta ocasión otro tema, puesto que el año 2013 se cerró sin noticias relevantes sobre la *revisión general del sistema de financiación autonómica*. Más allá de la polémica que pueda generar la interpretación de la previsión de revisión quinquenal del sistema recogida en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, lo cierto es que, superado el quinquenio, no se detectan avances en este ámbito. Desde la perspectiva del Gobierno del Estado, parece claro que se sitúa

en primer lugar en el calendario la anunciada reforma fiscal, que cuenta con el Informe elaborado por la *Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario*, cuyas propuestas, por lo que se conoce (reducción de tipos y tarifas en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; eliminación del impuesto sobre Patrimonio; tributación mínima común y mayor coordinación en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; desaparición progresiva del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; revisión profunda de la imposición especial y medioambiental, etc.), han de afectar lógicamente a la financiación autonómica, sobre la cual el citado Informe plantea también propuestas directas, como la supresión de algunos impuestos propios o la reforma de la capacidad normativa en los cedidos.

Desde la perspectiva autonómica, el punto de partida de determinadas Comunidades es radicalmente distinto. En particular, la posición de Cataluña, que tradicionalmente ha auspiciado y liderado las sucesivas reformas en ocasiones anteriores, está ahora muy alejada de una opción que no pase por la singularización de su sistema de financiación, ya sea bajo la fórmula del “pacto Fiscal” u otras y sin perjuicio de la evolución que pueda seguir en su conjunto el proceso político iniciado en dicha Comunidad. Los planteamientos de otras Comunidades, como Madrid o Extremadura, por ejemplo, hacen albergar serias dudas sobre la posibilidad de abordar la reforma como una operación de simple revisión o puesta al día del sistema y apuntan más bien a la voluntad de volver a estudiar una nueva reforma global que, en cualquier caso, sería aconsejable que se asentara, al menos y como punto de partida, en un diagnóstico compartido sobre el balance del actual modelo, lejos de la “guerra de las balanzas fiscales”, que sigue alimentando todo tipo de reproches e improperios entre los diversos territorios y sus gobiernos y que constituye una muestra más de la crisis institucional de nuestro sistema.

En cualquier caso, parece evidente que la reforma del sistema de financiación, sea cual sea su calendario final, deberá marcarse objetivos y afrontar retos hasta ahora desconocidos o ignorados en las reformas anteriores. No hay que olvidar, por ejemplo, que en los años 2012 y 2013, para atender el pago de deudas a sus proveedores, muchas Comunidades Autónomas han tenido que recurrir a las sucesivas líneas de ayuda implantadas por el Estado, tanto a través del plan específico de pago a proveedores como a través del Fondo de Liquidez Autonómico, de manera que el importe de las facturas abonadas a través de los dos sistemas de liquidez suma más de 43.457 millones de euros.

Los efectos de la crisis obligan, sin duda, a replantear también otros aspectos, como el comentado en páginas precedentes relativo a la cada vez más conflictiva imposición propia. Del mismo modo, el proceso de armonización europeo obligará a repensar el alcance y los límites de la capacidad normativa tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en materia tributaria, cuestionada no solo en casos como el del “céntimo sanitario”, al que se ha hecho mención, sino también en otros supuestos pendientes de resolución, como el derivado del recurso interpuesto por la Comisión Europea contra el Reino de España en el mes de marzo de 2012 a propósito del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el eventual trato discriminatorio de su actual regulación para

los no residentes por infracción del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Sin embargo, más allá de los problemas derivados de la crisis económica y presupuestaria y del contexto europeo, habría que abordar también aspectos que se sitúan en el terreno de los principios y de los elementos estructurales que han venido caracterizando el sistema de financiación hasta ahora y, entre ellos, el de las relaciones entre la financiación local y la financiación autonómica o el de la diferenciación entre los regímenes de financiación foral y común y el sentido de su pervivencia o la necesidad de su revisión. Se trata de debates inaplazables, aunque alguno de ellos pueda resultar incómodo, que aparecen entreverados con el de la evolución futura del modelo de Estado y de los que parecen haber tomado conciencia ya, aunque tímidamente, algunas propuestas políticas recientes, especialmente las que propugnan la reforma federal del Estado autonómico.



IV.

**LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS EN 2013**



## 1. Actividad político-institucional

El caso de los ERE ha influido de modo sustancial –qué duda cabe– en la agenda política andaluza durante el año 2013. Si la comisión de investigación parlamentaria (que concluyó su dictamen a fines de noviembre de 2012) apenas sirvió para avanzar en la rendición de cuentas políticas, al ceñir las responsabilidades a los niveles de la dirección general de trabajo y de la intervención general de la Junta, la prosecución en 2013 de la procelosa instrucción penal haría que el caso de los ERE siguiera condicionando la acción de gobierno. Tan es así, que bien puede considerarse la principal causa desencadenante del relevo en la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Tres fueron en principio los candidatos a sustituir a José Antonio Griñán: junto a la consejera de Presidencia –Susana Díaz– y al Consejero de Agricultura –Luis Planas–, concurría a las primarias el alcalde de Jun, Juan José Rodríguez Salas. La consejera llegaría a presentar prácticamente la mitad de las firmas del total de militantes; un masivo número de avales que, entre otras razones, obedeció al apoyo que logró obtener de la mayoría socialista de Jaén, que hasta entonces se había mostrado muy distante del Ejecutivo liderado por Griñán. Habida cuenta de que los restantes aspirantes no alcanzaron el mínimo de avales requeridos (15% del censo), se hizo innecesaria la votación de las primarias prevista para el día 29 de julio. Muy probablemente, esta circunstancia favorecería que se precipitase la salida del Ejecutivo del Presidente de la Junta, pues ya el 23 de julio hizo pública su dimisión, que se haría efectiva el día 27 de agosto. En su comparecencia ante los medios para explicar las razones de la misma, además de la conveniencia de un relevo generacional, Griñán destacaría la necesidad de “preservar a la Junta de la erosión que se ha producido al monopolizar el debate con su relación con el caso de los ERE”.

### 1.1. *La investidura de Susana Díaz*

Frente a cuarenta y ocho votos contrarios, cincuenta y ocho parlamentarios otorgaron la confianza de la Cámara a la candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía, Susana Díaz Pacheco, en la sesión plenaria celebrada los días 4 y 5 de septiembre de 2013. Y como destacaría el portavoz del grupo parlamentario socialista, Mario Jiménez Díaz, en esta ocasión el acto de investidura presentaba novedades palpables en comparación con los anteriores: por vez primera, el acceso a la máxima responsabilidad política institucional iba a corresponderle a una mujer, que, además, forma parte de una generación que no vivió la transición democrática.

Lógicamente, la candidata articuló su intervención en torno a los grandes problemas que habría de afrontar durante su mandato. Junto a la crisis presupuestaria y de deuda que se hace sentir a nivel europeo –hasta el punto de replantearse la viabilidad del Estado del Bienestar tal y como lo habíamos conocido– y que sigue golpeando a España con especial crudeza, coexisten otras circunstancias domésticas que obviamente exacerban tales dificultades de índole económica: de una parte, la desafección de la ciudadanía ante la clase política en buena medida provocada por el elevado número de casos de corrupción que se han hecho públicos y, por otro lado, las tensiones relativas a la organización territorial del Estado. Especialmente contundente se mostró la candidata en relación con la lacra de la corrupción: “A mí, desde luego, me avergüenza la corrupción, rechazo tanto la complicidad como la tibieza hacia ella y me propongo combatirla con todas mis fuerzas desde la Presidencia de la Junta de Andalucía. Combatirla en todos los frentes: con más medidas, más controles, más vigilancia y con mejores prácticas”. Y anunciaría acto seguido las concretas medidas que pensaba emprender para atajarla, incluyendo entre ellas la ampliación de las competencias y la capacidad de control de la Cámara de Cuentas, así como la promoción de una reforma legal que incorporase la prohibición de las donaciones privadas a los partidos políticos.

En lo concerniente al Estado autonómico, criticaría la corriente recentralizadora que, en buena medida, pretende justificarse responsabilizando a las Comunidades Autónomas de sus ineficiencias: “Se encuentra un falso culpable cuando se acusa a las comunidades autónomas y su supuesta ineficacia de ser uno de los desencadenantes o agravantes de la crisis económica, y, en concreto, de ser las responsables del exceso de déficit público, cuando la realidad es que, en el último año 2012, tres cuartas partes del mismo no son imputables a las autonomías, sino a la Administración General del Estado”. Y, de otra parte, Susana Díaz se mostraría inequívocamente partidaria de reformar la Constitución en un sentido federal para hacer frente a las tensiones secesionistas: “[...] el Estado vive un desafío soberanista, el protagonizado por el Gobierno de Cataluña, al que no puede responderse desde la pasividad o desde el inmovilismo. Nuestro rechazo a la ruptura de la unidad de España es palmario; ni la ruptura ni la vuelta al pasado son soluciones para España ni para ninguna de las comunidades autónomas. Por eso, desde Andalucía, debemos liderar un proceso de reformas de nuestro modelo territorial que corrija ineficiencias, que clarifique el reparto competencial, que garantice la autonomía efectiva, la financiación de los servicios públicos, que facilite la cooperación institucional y que sea fruto del consenso. Un acuerdo al menos tan amplio como el que alumbró la Constitución de 1978”.

### *1.2. La renovación del Consejo de Gobierno*

El relevo en la presidencia de la Junta no supuso ningún cambio en el reparto de carteras entre las fuerzas integrantes del gobierno de coalición, pues Izquierda Unida mantuvo las tres consejerías que ya tenía con Griñán, que siguieron conservando sus anteriores titulares: Diego Valderas, Vicepresidencia de la Junta y Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales;

Elena Cortés Jiménez, Consejería de Fomento y Vivienda; Rafael Rodríguez Bermúdez, Consejería de Turismo y Comercio.

Por el contrario, el objetivo central de cortar a cercén cualquier relación del nuevo Ejecutivo con el caso de los ERE condujo a una sustancial renovación en las consejerías del área económica. Así, Carmen Martínez Aguayo y Antonio Ávila, que formaron parte del equipo de Griñán en su etapa de Consejero de Economía y Hacienda, fueron sustituidos por María Jesús Montero y José Sánchez Maldonado en la consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y en la consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, respectivamente. La Sra. Montero accedía, así, a una consejería esencial para asegurar que la Junta de Andalucía cumpla con los límites de déficit y deuda; un objetivo sencillamente ineludible a la vista de las enérgicas medidas que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria permite adoptar al Estado para garantizar el respeto de la disciplina fiscal por las Comunidades Autónomas, incluyendo la vía de la “coerción federal” *ex art. 155 CE*. Para desempeñar adecuadamente esta delicada tarea, María Jesús Montero contaba con la experiencia de haber sido titular de la consejería de Sanidad, en donde había sabido gestionar la inesquivable austeridad en el gasto sin una merma apreciable en la prestación de los servicios públicos sanitarios. Por su parte, el nuevo Consejero de Economía, aun teniendo experiencia como cargo público, respondía más bien a un perfil técnico en cuanto catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga y experto en financiación autonómica.

Los restantes cambios más significativos obedecieron, sin embargo, a motivos de otra índole. Así, el apoyo prestado por Jaén a Susana Díaz en las primarias hacía muy difícil la continuidad de la consejera de Educación, Mar Moreno, que no contaba con el respaldo del secretario general de dicha agrupación. Su puesto pasaría a Luciano Alonso, que hasta entonces ocupaba la Consejería de Turismo. Y Manuel Jiménez Barrio se haría cargo de la Consejería de Presidencia.

### 1.3. *Vicisitudes del gobierno de coalición*

En línea de principio, el relevo en la Presidencia de la Junta no tenía por qué afectar en modo alguno al funcionamiento del Ejecutivo; máxime si se toma en consideración que fue Susana Díaz quien lideró el acuerdo con Izquierda Unida que llevaría a Griñán a presidir el gobierno de coalición. Y en dicho pacto, como se pondría claramente de manifiesto en la sesión de investidura (2 y 3 de mayo de 2012), ambas fuerzas políticas coincidían en defender una forma de abordar la crisis económica diferente a la impulsada desde Bruselas y Madrid, la cual –equivocadamente, a su juicio– concentraba todas las energías en actuar sobre el gasto, elevando a la condición de dogma la restricción del déficit presupuestario. Sencillamente, para decirlo en los términos empleados por Valderas en la sesión plenaria del 3 de mayo, el gobierno de coalición apostaba inequívocamente por una “salida social a la crisis”.

Y lo cierto es que, durante este periodo, la coalición no se caracterizó por generar sonoras discrepancias entre los socios de gobierno, aunque no dejaron

de faltar algunos episodios de falta de coordinación o disonancia. Quizá, el más relevante se desencadenó en noviembre a raíz del anuncio por parte del Vicepresidente, Diego Valderas, de un inminente Decreto-ley destinado a garantizar el suministro básico de luz y agua a las familias más necesitadas; iniciativa que sería de inmediato desvirtuada por el portavoz del grupo socialista en el Parlamento, Sr. Álvarez de la Chica, arguyendo que se trataba de una propuesta que se hallaba aún en una fase de estudio muy embrionaria.

## 2. Actividad normativa

A fin de valorar adecuadamente el rendimiento normativo alcanzado en el año 2013, conviene recordar que en el pacto de coalición suscrito entre el PSOE e Izquierda Unida se acordó que el Gobierno presentase veintiocho proyectos de ley a lo largo de la legislatura, que abarcarían entre otras las siguientes materias: fiscalidad ecológica; fraude fiscal y social; participación ciudadana e institucional; transparencia y acceso a la información; agricultura; cambio climático; servicios sociales; memoria democrática; espacios protegidos; investigación, desarrollo y aplicación de energías renovables; eficiencia energética.

Sin embargo, la actividad normativa se centró especialmente en afrontar las consecuencias derivadas de la crisis económica, lo que explica en parte el claro protagonismo del Decreto-ley en este periodo; protagonismo que no solo obedece a su superior número (diez frente a siete leyes), sino a la mayor relevancia de las cuestiones reguladas. Debe notarse que, junto a los presupuestos, las leyes han versado sobre la aprobación de un crédito extraordinario, aprobación de colegios profesionales (2), el plan estadístico y cartográfico, la modificación de la ley de documentos y archivos y, en fin, la restante es fruto de la conversión de un Decreto-ley. En contraste, cuestiones de un marcado carácter social o económico siguieron la vía de la legislación de urgencia. En este sentido, descuellan el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas urgentes para la lucha contra la exclusión social, que, dotado con una partida de 120 millones de euros, pretende incentivar la contratación laboral entre los colectivos más castigados por la crisis, atender las necesidades básicas de alimentación de los menores, sus familias y las personas mayores en riesgo de exclusión, así como mantener el servicio de ayuda a domicilio en el marco de la Ley de dependencia. Asimismo destacable es el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento, que, entre otras medidas, aprueba el denominado “bono de empleo joven” y ayudas para autónomos y en materia de economía social.

Pero parece incuestionable que ninguna otra medida normativa adoptada en el año 2013 ha tenido mayor repercusión pública que la aprobación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Uno de los principales objetivos de la norma reside en combatir el elevado número de viviendas desocupadas existente en Andalucía, procurando que las mismas se pongan en alquiler. En esta línea, procede a la acotación del alcance mismo del contenido esencial del derecho de propiedad, y prevé la imposición de sanciones a las personas jurídicas que incumplan su –

ahora renovada— función social. Y a fin de afrontar la lacra de los desahucios, el Decreto-ley declara de interés social a efectos de expropiación forzosa la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, contemplándose la expropiación forzosa del uso de las viviendas objeto de desahucio por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional. Una vez convalidado se tramitaría como proyecto de ley, pasando su contenido en su integridad, con leves modificaciones, a la Ley 4/2013, de 1 de octubre.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

Si, como hemos apuntado líneas arriba, el Gobierno de coalición andaluz ha partido de la premisa de que hay una vía alternativa a la seguida por el Ejecutivo central para lograr una “salida social a la crisis”, no ha de extrañar que los principales puntos de tensión hayan surgido precisamente en torno a las medidas más emblemáticas al respecto. Así, en relación con el Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, el Gobierno de la Nación apeló incluso a las instituciones europeas para obstaculizar su puesta en marcha. Y en respuesta al requerimiento efectuado por éste, la Comisión Europea alertó de que temía una “caída en el valor de los activos inmobiliarios”, de tal suerte que la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria tendría muchas dificultades para cumplir con su mandato de vender los activos recibidos. En resumidas cuentas, de acuerdo con el razonamiento de la Comisión, el Decreto-ley podría generar que se incrementasen las dudas sobre el mercado inmobiliario español, lo que obstaculizaría la culminación del proceso de reforma del sector financiero, provocaría subidas en la prima de riesgo y, en última instancia, terminaría afectando negativamente al conjunto de la economía. Sea como fuere, tanto el aludido Decreto-ley como la Ley de conversión (Ley 4/2013, de 1 de octubre) serían recurridos por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, instando la suspensión de los mismos mediante la invocación del art. 161.2 CE.

Otro de los conflictos planteados por el Gobierno de la Nación en 2013 (contra Resolución de 20 de diciembre de 2012 de la Dirección General del SAS) no es en puridad sino secuela de una disputa competencial ya suscitada ante el Tribunal Constitucional y aún pendiente de resolución (Ley de Farmacia de 2007), relativa a la fijación de precios y de selección de los medicamentos.

Por su parte, los conflictos planteados por la Junta de Andalucía se han proyectado en diversos ámbitos. Así, el Consejo de Gobierno interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad en relación con las tasas judiciales (Ley 10/2012, de 20 de noviembre; Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero), recurrió asimismo diversas disposiciones legislativas en materia de energía (Ley 15/2012, de 27 de diciembre; Real Decreto-ley 29/2012, de 29 de diciembre y Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero) e impugnó la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, por entender que vulnera la competencias autonómicas en materia de medio ambiente.

Una especial mención merece, dada su relevancia, la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 31 de julio, en la que se ventiló la capital cuestión de fijar los límites de déficit y deuda a que tendrían que someterse las Comunidades Autónomas en 2013 y los años venideros. La “satisfacción moderada” con que la consejera de Hacienda, Sr. Martínez Aguayo, valoró los resultados de la misma explica la abstención de la Junta de Andalucía respecto de dicho reparto. La satisfacción obedece, sin duda alguna, a la circunstancia de que Andalucía fuese una de las Comunidades Autónomas que recibieron un trato más laxo en el reparto asimétrico del déficit que se acordó en dicha reunión para el ejercicio 2013: frente al 1,3% del PIB exigido con carácter general, a la Junta se le fijó el 1,58% del PIB. Por el contrario, no se consideró adecuado el límite de déficit establecido para el año 2014 a la totalidad de las Comunidades Autónomas (1% del PIB), y especialmente se reprochó que el Estado dispusiese de una disciplina fiscal más relajada que las Comunidades Autónomas, pese a que sobre estas recae el mayor volumen de gasto. De hecho, en el último Consejo de Gobierno presidido por Griñán (28 de agosto) se acordó requerir al Gobierno central para que modificase el reparto del objetivo de déficit fijado para el periodo 2014-2016, habida cuenta de que el Estado se reserva un margen de déficit alrededor de cinco veces superior al permitido a las Comunidades Autónomas. Tras la desestimación del requerimiento, la Junta proseguiría con esta reivindicación en la vía contencioso-administrativa.

## 1. Rasgos generales

El año 2013, segundo de la VIII legislatura capitaneada por un gobierno del PP apoyado parlamentariamente por el PAR, ha sido escenario de algunas tensiones político-financieras, algo más acentuadas en el plano externo que en el interno. Al respecto cabe citar el controvertido cálculo del déficit público de la Comunidad, a la cual el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas le imputa un desfase del 2,06%, superior al objetivo asignado del 1,3% (recuérdese que los objetivos fueron fijados de modo diferenciado para cada Comunidad Autónoma). Dicho cálculo ha suscitado el desacuerdo de la Comunidad, que reconoce una desviación de solo 81 millones de euros frente a los 254 evidenciados por el Ministerio, achacándose la divergencia a discrepancias contables. A este asunto se ha sumado el rechazo unánime de las Cortes de Aragón al planteamiento reflejado en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en el sentido de suprimir sendas instituciones reconocidas en el plano estatutario: el Justicia de Aragón (referente histórico de los *ombudsmen* mundiales) y la Cámara de Cuentas de Aragón, con el fin de evitar duplicidades. De hecho, en sus tres años de vida, la Cámara de Cuentas ha emitido tantos informes en relación con Aragón como el Tribunal de Cuentas en los últimos treinta años, y está fiscalizando entes que nunca antes lo habían sido (por ejemplo, el Ayuntamiento de Zaragoza). A lo largo de 2013 la Cámara de Cuentas ha aprobado el Informe de fiscalización de la actividad contractual de la Administración y del resto de entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2011, auditando la legalidad de dos grandes áreas de gasto público (la actividad contractual y la convencional) y fiscalizando específicamente la actividad del Servicio Aragonés de Salud (en especial, los conciertos sanitarios). De resultados de esta auditoría, ha quedado de relieve cómo el Gobierno autónomo presupuestó en 2011 ingresos de unos 412 millones de euros “de forma irreal y sin control”.

Por cierto, y también en el capítulo de la fiscalización contable, el Tribunal de Cuentas apreciaba irregularidades penales y contables en la Administración autonómica durante 2008 y 2009, llegando a abrir 11 causas contra la gestión del Ejecutivo anterior (PSOE-PAR) y promoviendo 9 denuncias penales por contratos del Servicio Aragonés de Salud, construcción de depuradoras y otras inversiones de las empresas públicas. La revisión de la gestión económica del Ejecutivo precedente ha mantenido su ritmo, llegándose incluso a pisar la escena judicial al hilo del “caso PLAZA”, en el que la Administración autonómica ha emprendido una campaña de persecución del fraude millonario detectado en la

gestión de suelos y construcciones industriales de la citada plataforma logística, uno de los proyectos estrella del anterior Gobierno.

## 2. Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una decena de leyes, habiendo sido postergada la aprobación de la ley de presupuestos para 2014 hasta el primer trimestre de dicho ejercicio. Más allá de las acostumbradas leyes financieras de coyuntura, que también las ha habido en este ejercicio (sendas de concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y autorización de operaciones de endeudamiento por importe total de 290 millones de euros: 6 y 7/2013, de 12 de agosto, respectivamente), y de la modificación puntual de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de *medidas tributarias y administrativas* operada mediante la Ley 2/2013, de 4 de abril (para despublicar los servicios de valorización de escombros, publicar la eliminación de los residuos no peligrosos de origen agrario y liberalizar la prestación de las actividades declaradas como servicio público), se han aprobado normas de contenido sustantivo, algunas de perfil político neutro y otras con un carácter ideológico más marcado.

Entre las primeras se cuentan las dos leyes reguladoras, que no unificadas, de servicios locales policiales y de lucha contra incendios respectivamente (Leyes 1/2013, de 7 de marzo, de *Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón* y 8/2013, de 12 de septiembre, de *Coordinación de Policías Locales de Aragón*). En lo que concierne a la segunda de las citadas, no parece que las novedades introducidas vayan a tener mucho recorrido: la posibilidad de creación de agrupaciones municipales para el sostenimiento de cuerpos de Policía Local ha sido recientemente rechazada por el Tribunal Constitucional en atención al recurso estatal contra la ley homónima riojana, y la regulación de la segunda actividad –así como la reclasificación de las categorías de oficial, policía, inspector y subinspector– podría confrontar con la legislación funcionarial básica, en algunos supuestos. Otra ley escasamente ideológica es la 5/2013, de 20 de junio, de *calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que introduce la cultura de la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos, sentando principios y criterios de actuación tales como el de responsabilidad social y medidas de calidad cuya concreción (quejas y sugerencias de los ciudadanos, elaboración de cartas de servicios, evaluación permanente de las políticas públicas, detección de necesidades y expectativas de los ciudadanos, creación de grupos de mejora, etc.) se relega a la aprobación del plurianual “Plan General de mejora de la calidad de los servicios públicos”. También la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, de *del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental* mantiene las esencias de la norma originaria reguladora de esta entidad de Derecho público, protagonista en la Administración ambiental de la Comunidad Autónoma, pero adaptando su funcionamiento a los cambios habidos desde aquélla (2003) en las materias relativas a la contratación del sector público, administración electrónica, simplificación administrativa (léase Directiva “de servicios”) y acceso a la información ambiental y participación pública.

Por el contrario, otro conjunto de normas presentan un tinte político más acentuado: tal es el caso de la Ley 9/2013, de 28 de noviembre, *de autoridad de profesionales del sistema sanitario y de servicios sociales públicos de Aragón*, norma que responde a la preocupación de éstos ante las agresiones físicas o verbales recibidas en el ejercicio de sus funciones por parte de pacientes, usuarios, familiares o sus acompañantes, atribuyéndoles la condición de autoridad pública a efectos coactivos y represores. En segundo lugar, cabe destacar la Ley 4/2013, de 23 de mayo, de modificación de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 con declaradas pretensiones involucionistas, por cuanto se achaca a la originaria su alta complejidad técnica y su inspiración en criterios de política urbana y residencial seguramente desfasados respecto de la época, ya recesiva, en que fue promulgada. La modificación trata de simplificar el sistema administrativo de planificación y gestión de suelo, relajando los controles para la edificación en suelo no urbanizable, los estándares urbanísticos y los plazos para el desarrollo del planeamiento general; suprimiendo trámites y reduciendo plazos; replegando algunas competencias autonómicas disciplinarias en favor de los municipios; trocando criterios inspiradores del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio tales como el de “ciudad compacta” o la prohibición de generación de nuevos núcleos por los más genéricos parámetros de sostenibilidad y viabilidad urbanas; potenciando los planes generales simplificados para municipios de menos de 2.000 habitantes; tratando de hacer más atractivas las actuaciones de rehabilitación mediante la flexibilización de la zonificación y las obligaciones de cesión gratuita de suelos; y, finalmente, adaptando la normativa entera al entorno burocrático recreado por la Directiva “de servicios”.

El tercer y más destacado lugar de esta nómina de leyes genéticamente liberal-conservadoras y rupturistas del marco legal vigente lo ocupa, por derecho propio, la 3/2013, de 9 de mayo, *de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón*. La gestación y aprobación de esta ley, como sucediera con la de 2009, ha sido tormentosa, reavivándose la polémica suscitada en su día en torno al reconocimiento legal del catalán como lengua usada en la franja oriental de Aragón. La mayoría parlamentaria PP-PAR hizo valer su compromiso electoral frente al rechazo de la oposición local, de algunas organizaciones socio-culturales, de algunas instituciones locales (contados municipios aragoneses, la propia Diputación Provincial de Huesca) y catalanas (Generalitat de Catalunya, Parlamento catalán), llegándose a deducir un recurso de inconstitucionalidad apoyado por varios grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (PSOE, CHA, Izquierda Plural, CiU y ERC). De hecho, esta norma reinstaura una regulación de la pluralidad lingüística de Aragón, derogando la escasamente aplicada ley de lenguas de 2009 en lugar de modificarla, a pesar de que la mayoría del articulado del nuevo texto legal presenta un contenido sustancialmente idéntico al de su predecesor. En este sentido, las novedades de la ley de 2013 responden al voto de los dos partidos que sustentan al Gobierno, en pos de revertir la situación creada por la ley de 2009. Así pues, se sustituyen los glotónimos “aragonés” y “catalán” por los circunloquios “lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica” y “lengua aragonesa propia del área oriental” respectivamente, remarcando el hecho de que ambas están constituidas por modalidades lingüísticas propias, las cuales pueden reci-

bir denominaciones locales. También se introducen leves modificaciones en la regulación de los topónimos, que se prescribe bilingüe; y en derecho al uso de las lenguas propias para dirigirse a las instituciones aragonesas, el cual se mantiene aunque despojado ya del correlativo deber administrativo de responder en la lengua elegida por los ciudadanos para sus comunicaciones. Cambia sustancialmente la zonificación lingüística establecida en la anterior ley, limitándose la nueva a reconocer la existencia de dos zonas lingüísticas específicas enclavadas dentro del territorio de Aragón (frente a las cuatro zonas de la anterior). Finalmente, se suprime la mayor parte del aparato administrativo de normalización lingüística del aragonés y el catalán (Consejo Superior de Lenguas de Aragón, Academia Aragonesa de la Lengua Catalana y Academia de la Lengua Aragonesa), resultando una única Academia Aragonesa de la Lengua dotada de funciones normativizadoras y consultivas.

En el capítulo de las normas de urgencia destacan los Decretos-ley 1/2013, de 9 de enero, del Gobierno de Aragón, *por el que se modifican la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial y la Ley 7/2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura de festivos* (hecho para ajustar la normativa propia a las medidas básicas de liberalización comercial del Estado con respecto a las condiciones de las ventas promocionales, en liquidación, de saldos y en rebajas; la apertura de comercios hasta un máximo de 90 horas semanales y once festivos y domingos anuales fijados por la Administración, salvo en establecimientos de régimen especial y en las zonas declaradas “de gran afluencia turística”) y 2/2013, de 5 de septiembre, *de medidas administrativas urgentes para facilitar la ejecución del Plan Impulso 2013 para el crecimiento económico y la protección social* (por el que se declaran de interés público todas las actuaciones contenidas en el Plan Impulso de cara a la agilización de los trámites administrativos en ejecución del Plan Impulso, particularmente los expedientes de contratación administrativa y subvenciones).

Finalmente, el Gobierno ha aprobado en 2013 varios textos refundidos de leyes autonómicas (Ley del Turismo de Aragón por Decreto legislativo 1/2013, de 2 de abril, Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza por Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, Ley de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón por Decreto legislativo 3/2013, de 3 de diciembre, y Ley del Patrimonio de Aragón por Decreto legislativo 4/2013, de 17 de diciembre).

### 3. Colaboración y conflictividad

En lo tocante a las relaciones de colaboración con el Estado, cabe dar cuenta de la reunión mantenida en octubre por la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón para tratar ciertos asuntos de relevancia para la Comunidad aragonesa, tales como el impulso (más retórico que financiero) a la línea del Canfranc, las balsas de regulación del río Tastavins o la internacionalización del aeropuerto de Teruel; o el inicio de las gestiones de una nueva fórmula de gestión que acelere el desdoblamiento de la N-232. La Comisión Bilateral tuvo ocasión de valorar positivamente el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para

2014, que planteaba una inversión territorializada de unos 500 millones de euros especialmente dedicados a obras hidráulicas, carreteras, agricultura y medio ambiente, vivienda y dotación del Fondo de Inversiones de Teruel.

Mención especial merece el capítulo de la conflictividad constitucional. Curiosamente, el día de la Comunidad Autónoma fueron puestas sendas sentencias relativas a recursos de inconstitucionalidad ya antiguos planteados respectivamente por la Comunidad y el Estado, uno favorable a éste y otra a aquélla. La primera –STC 94/2013– desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón contra ciertos preceptos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, *del patrimonio de las Administraciones públicas*, reconociendo el Tribunal que, aun cuando la regulación del régimen patrimonial de los bienes públicos puede afectar al ámbito material urbanístico, ello no es causa de inconstitucionalidad si no se trata de normas propiamente urbanísticas o manifestaciones del ejercicio de competencias urbanísticas de carácter sustantivo. La segunda –STC 96/2013– resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la regulación (allá en 2005) del “impuesto aragonés sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta”, reconociendo las competencias tributarias y sustantivas (ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente) de la Comunidad, avalando su legitimidad y proporcionalidad, su compatibilidad con la libertad de empresa, y rechazando la coincidencia de su hecho imponible con los del de sociedades, IRPF, IBI o IAE.

Otros dos conflictos competenciales sustanciados ante el Tribunal Constitucional han sido resueltos a lo largo de 2013, con resultado desigual para la Comunidad aragonesa. En la STC 59/2013, de 13 de marzo, se desestima el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón contra la evaluación (estatal) del impacto ambiental del proyecto de “abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana II”, declarándose que la Administración competente (la estatal en este caso) para autorizar la obra debe supervisar la incidencia ambiental del proyecto, sin que ello invada la competencia autonómica exclusiva sobre espacios protegidos, doctrina que ya fue sentada en la STC 149/2012, de 5 de julio. Por su parte, la STC 163/2013, de 26 de septiembre, estima parcialmente el conflicto planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón y apreciando la vulneración de sus competencias por parte de sendas órdenes ministeriales de 2009 en las que se establecen las bases reguladoras de subvenciones en el ámbito de asistencia social y medio ambiente, en la medida en que se refieren a la gestión, tramitación, resolución y pago de las subvenciones, conceptos todos ellos reconducibles a la esfera competencial autonómica (recayendo sobre el Estado las facultades de regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional: objeto y finalidad de las ayudas, modalidades técnicas, definición de beneficiarios y requisitos esenciales de acceso, cuantía, reducción proporcional, criterios generales de distribución así como la compatibilidad con otras ayudas).

#### 4. Otras iniciativas gubernamentales

Asimismo, cabe dar cuenta de algunas iniciativas administrativas de relevancia adoptadas a lo largo del año. En primer lugar, del “Plan Impulso 2013”, programa de fomento diseñado para favorecer la creación de empleo, el crecimiento económico y la protección social en Aragón mediante una vasta suma de acciones subvencionales ordenadas en varias líneas (contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años y desempleados de larga duración mayores de 45, emprendedores, I+D+i en el tejido productivo aragonés, internacionalización de empresas, Talleres de Empleo, incorporación de jóvenes agricultores y ganaderos, entidades de inclusión social, procesos de inserción laboral, apoyo al alquiler social de vivienda, inserción laboral para trabajadores discapacitados, apoyo a la financiación de PyMEs, y ayudas en edificios de propiedad horizontal). En segundo lugar, de la creación y regulación de la denominada “Red de Bolsas de Viviendas para el alquiler Social de Aragón” por Decreto 102/2013, de 11 de junio, mecanismo de atención a las necesidades de vivienda de personas desfavorecidas basado en la cesión a la Administración autonómica de viviendas de cara a su alquiler a precio limitado (máximo de 3 €/m<sup>2</sup>), garantizando ésta a los cedentes el cobro de las rentas (máxima de 4 €/m<sup>2</sup>), la asistencia jurídica y la reparación de desperfectos.

Por último, concluye la crónica de 2013 con una mención a las tensiones generadas en el PAR a raíz del anuncio de su líder y Presidente de las Cortes de Aragón, José Ángel Biel, de no presentarse a la reelección para dirigir la formación, pero sin renunciar a tutelar el proceso de su sucesión hasta la celebración del próximo congreso del partido. Algunas señaladas voces claman por una aceleración de la renovación orgánica, a las que Biel responde esforzándose por anteponer el discurso ideológico al señalamiento del disputado mando interno del partido, habiéndose enrarecido el ambiente en una formación que ha sido clave para la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma en las últimas legislaturas.

### 1. **Ámbito político e institucional**

Asturias no ha sido una excepción. Crisis económica severa, mayor movilización social ante esta realidad y sus consecuencias, casos de corrupción y desafección ciudadana hacia las instituciones han conformado el marco compartido con otras Comunidades en el que contextualizar los episodios más destacables de 2013 en el plano político, institucional, normativo y conflictual que pasamos a reseñar.

En el **ámbito político**, después de una etapa de incertidumbre y parálisis, que condujo a la celebración de las elecciones autonómicas anticipadas de 2012, las expectativas de estabilidad que generó el pacto alcanzado por la Federación Socialista Asturiana (FSA-PSOE) y Unión Progreso y Democracia (UPyD) se vieron frustradas con la ruptura de ese acuerdo de legislatura a finales de 2013. Atendiendo al reparto de escaños en la Junta General –grupo socialista 17 diputados; Foro Asturias (FAC) 12; grupo popular 10; grupo Izquierda Unida (IU) 5; grupo mixto 1–, el apoyo parlamentario de UPyD, sin olvidar el de IU, resultó determinante para que el candidato socialista Javier Fernández fuera investido Presidente del Principado y para eludir un gobierno en minoría, que ha terminado por ser inevitable. Descartada una nueva convocatoria de elecciones autonómicas que obligaría a los asturianos a votar 4 veces en 5 años, se optó por la fórmula de seguir adelante negociando con todos los grupos parlamentarios iniciativa a iniciativa en busca de los acuerdos necesarios para que lleguen a prosperar. El primer reto y el primer fracaso fue el proyecto de Ley de Presupuestos de 2014, rechazado por todos los grupos salvo el socialista, que obligó a prorrogar por decreto los Presupuestos generales del Principado de Asturias de 2013.

Merece la pena detenerse en el detonante que provocó la ruptura del pacto de legislatura. No fue otro que el voto en contra del grupo socialista a la toma en consideración de la proposición de ley de reforma electoral suscrita por ellos mismos junto a IU y UPyD, punto clave del mencionado acuerdo, con el argumento de que su apoyo estaba condicionado a la consecución de una amplia mayoría en torno a la misma que no llegó a obtenerse, ya que ni FAC ni el grupo popular estaban a favor del cambio electoral, igual que en el fondo el propio grupo socialista que desde el principio secundó forzosamente esta iniciativa que le era ajena. Ello nos privó de la incorporación de mecanismos de democratización del proceso electoral, desconocidos en nuestro ordenamiento y resultado de las propuestas elaboradas por una Comisión especial no permanente de estudio constituida en la Junta General a tal fin, tan interesantes como el desbloqueo de las listas electorales; la elección democrática en el seno de la candidatura de la

persona que encabece la lista electoral; un nuevo sistema de asignación de escaños que favorecía la igualdad del voto, al margen del lugar en el que se emitiera el sufragio y la candidatura elegida; la posibilidad de voto anticipado presencial; debates obligatorios entre los cabezas de lista en medios de comunicación públicos; el envío conjunto de papeletas para abaratar costes o la sustitución temporal en caso de enfermedad, maternidad o imputación de parlamentarios.

Siguiendo con lo político no puede obviarse una referencia, aunque sea breve, a un problema que ha trascendido del ámbito local asturiano al autonómico y al nacional, en tanto ha dado lugar ya a varias resoluciones del Tribunal Constitucional con incidencia en los requisitos electorales exigidos a los representantes locales (SSTC 125/2013, de 23 de mayo, y 147/2013, de 6 de agosto). Tras la salida del Ayuntamiento de Cudillero del alcalde socialista Francisco González para acceder en 2012 a un escaño de diputado autonómico, que abandonó en mayo de 2013 al abrirse en su contra juicio oral ante la acusación de participar en una trama de obtención de fondos mediante cobros ilegales, el nuevo alcalde dimitió 6 meses más tarde por motivos personales. Su sustituto no concurrió a las elecciones y llegó al cargo por la vía del art. 182 LOREG tras la renuncia de los candidatos y los suplentes de la lista socialista a cubrir la vacante dejada por el concejal y la renuncia de los concejales electos a la candidatura a la alcaldía. La STC 125/2013 (Cudillero I), que resolvió este asunto, descartó que pueda ser alcalde una persona que no fue incluida en una lista electoral, pues vulnera la exigencia de elección democrática de concejales y alcaldes impuesta por el art. 140 CE. Los socialistas propusieron entonces como alcalde a un concejal que ya había renunciado al puesto con anterioridad, negando la STC 147/2013 (Cudillero II) que pueda presentar candidatura a la alcaldía un concejal que previamente no ha querido ejercer ese derecho. Aún así volvió a elegirse a la misma persona como alcalde, declarando el Tribunal Superior de Justicia de Asturias no ajustada a derecho esta elección, a lo que se respondió con la dimisión de 3 concejales electos socialistas y su sustitución por los propuestos por el Partido socialista conforme al art. 182 LOREG para propiciar la formación de una comisión gestora. La oposición no participó en ella, al entender que se había llegado a la situación justificativa de su constitución con posterioridad a la fecha de elección del último alcalde a la que debían retrotraerse las actuaciones, lo que de nuevo inició una ronda de recursos primero ante el Tribunal Superior de Justicia y luego ante el Tribunal Constitucional, que inadmitió el amparo solicitado a comienzos del 2014 (AATC 52 y 53/2014 Cudillero III). Este resumen de lo acontecido en Cudillero permite deducir sin más explicaciones la controversia política que ha generado esta rocambolesca historia a lo largo del 2013 en el Principado.

Por último, referirnos a 2 comisiones de investigación en la Junta General del Principado de especial relevancia, una sobre el funcionamiento, la gestión y el desarrollo del Centro Niemeyer por parte de la fundación pública del mismo nombre y otra sobre el conocido como “Caso Marea” en paralelo a su instrucción penal. Mientras la primera sigue su curso en 2014, la segunda ha supuesto un considerable varapalo al Gobierno socialista del 2007 al 2011, presidido, por Álvarez-Areces. En la resolución de la Junta General del Principado de Asturias 94/IX, de 26 de julio de 2013, de aprobación de las conclusiones del dic-

tamen de dicha Comisión se constató que hubo fallos en los instrumentos de control, meramente formalistas y burocráticos, “que han permitido actuaciones irregulares en beneficio propio e individualizadas por parte de funcionarios investidos de una especial confianza por los responsables políticos”, “que habrían ocasionado un perjuicio patrimonial para la Administración del Principado de Asturias”, “a través de lo que parece una simulación de contratos menores, mediante empresas ficticias o beneficiarios ficticios de subvenciones” o a través de la “existencia de una trama de intereses con determinadas empresas privadas”. Igualmente se subrayó “la actuación poco diligente por parte de los responsables políticos una vez que son conocidos datos ciertos que apuntan a la posible comisión de irregularidades en el ámbito de la contratación de sus departamentos”, individualizando responsabilidades que comportan la reprobación política del mencionado ex Presidente autonómico, de dos Consejeros de Educación y Ciencia, de la Directora general de Planificación de ese Departamento y de la Consejera de Cultura y de Administraciones Públicas, por señalar los más destacados, así como de una serie de funcionarios públicos. Ponen fin a la resolución una serie de recomendaciones que potencian la transparencia y el buen gobierno para actuar contra el fraude y mejorar la gestión de lo público. Entre ellas destaca la creación de un portal en el que se incluya información relativa a la Administración y a los registros de contratos, adjudicatarios, actuaciones de la Intervención general, subvenciones, convenios de colaboración y actividades, bienes e intereses de los altos cargos.

En el **ámbito institucional** la crisis económica sirvió de coartada al PP, FAC y UPyD para poner en cuestión la continuidad de los órganos auxiliares. Si el Consejo Consultivo y la Sindicatura de cuentas resistieron el envite gracias a la dificultad que supone su eliminación en tanto es imprescindible una reforma estatutaria, la Defensoría del Pueblo asturiana, de creación legal, fue la sacrificada con la aprobación de la Ley 2/2013, de 21 de junio, de supresión del Procurador General (BOPA nº 151, de 1 de julio), con el solo voto en contra del grupo de IU y la consiguiente contestación ciudadana que entendió la medida como una mengua en los instrumentos de protección de los derechos de las personas y de los colectivos más vulnerables.

## 2. Ámbito normativo

En el **ámbito normativo**, además de la que se acaba de mencionar, se aprobaron en Asturias en 2013 otras tres leyes, la Ley 1/2013, de 24 de mayo, de medidas de reestructuración del sector público autonómico (BOPA nº 125, de 31 de mayo); la Ley 3/2013, de 28 de junio, de medidas de autoridad del profesorado (BOPA nº 154, de 4 de julio) y la Ley 4/2013, de 6 de noviembre, de autorización de endeudamiento como consecuencia del incremento de déficit autorizado para 2013 (BOPA nº 259, de 8 de noviembre).

La Ley 1/2013 pretendió dar respuesta a la actual situación económica y a los compromisos adquiridos para alcanzar los objetivos de déficit público, racionalizando la estructura del sector público autonómico a través de diversas técnicas como la venta de acciones de empresas públicas dedicadas a la construcción, la

unificación de otras dedicadas al turismo o incluso su liquidación. El número de organismos públicos también se redujo bien suprimiéndolos, como en el caso del Instituto Asturiano de Estadística, o fusionándolos, como Bomberos del Principado y 112 Asturias que pasaron a integrar un nuevo organismo autónomo denominado Servicio de emergencias del Principado.

La Ley 3/2013 reconoció la condición de autoridad pública a los profesores de centros sostenidos con fondos públicos en el ámbito del Principado dentro de sus funciones docentes, de gobierno y disciplinarias, estableciendo las condiciones básicas de su ejercicio profesional para procurar un clima de convivencia y garantizar el derecho a la educación. Entre ellas, se confirió presunción de veracidad a sus informes y declaraciones, se les otorgó potestad disciplinaria en asuntos leves y capacidad de adopción de medidas cautelares en asuntos graves atendiendo a los principios de inmediatez y celeridad y se mejoró su protección legal frente a agresiones.

En la Ley 4/2013 la Junta General autorizó al Consejo de Gobierno a concertar operaciones de crédito a largo plazo o a emitir deuda pública hasta un máximo de 72 millones de euros para la financiación de gastos de inversión y para garantizar la cobertura de servicios públicos fundamentales, debiendo dar cuenta de las mismas al Parlamento asturiano una vez hubieran tenido lugar.

Pero en el plano normativo lo más significativo del 2013 no ha sido una producción legislativa tan exigua como siempre en el Principado, sino la toma en consideración con los votos favorables de los grupos de IU, autor de la proposición, socialista y mixto de la primera iniciativa de reforma constitucional promovida por un Parlamento autonómico que en este caso afecta a los Arts. 87.3, 92 y 166 CE. La propuesta, que hacía suya la expresada por los firmantes del manifiesto “Por la democracia directa” y por más de 7.700 ciudadanos que ejercieron su derecho de petición ante la Junta General, pretende fomentar la participación y mejorar nuestra calidad democrática con la supresión de los límites materiales de la iniciativa legislativa popular, incluida la reforma constitucional, manteniendo la exigencia del aval de 500.000 firmas; la introducción, junto al referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia, de la figura del referéndum legislativo, cuyo objeto es la aprobación de leyes votadas por las Cortes aún no sancionadas o la derogación de leyes en vigor; y la previsión de que, además de las Cámaras, las Asambleas de 3 Comunidades Autónomas o 500.000 electores puedan solicitar la celebración de referéndums, que serán vinculantes siempre que participen la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y sean aprobados por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

### 3. Conflictividad

Para finalizar, en el **ámbito conflictual** destacan dos sentencias del Tribunal Constitucional en las que el Principado no ha salido bien parado.

La STC 50/2013, de 28 de febrero, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el inciso final del art. 11 de la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, que eximía de

colegiación a los empleados públicos no sólo para el ejercicio de sus funciones administrativas, sino también para la realización de actividades por cuenta de la Administración autonómica correspondientes a su profesión, por vulnerar la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 y 18 CE para establecer con carácter básico los supuestos de colegiación profesional obligatoria y sus excepciones, así como la legislación básica estatal en la materia. Teniendo en cuenta el bloque de la constitucionalidad vigente en el momento de dictar sentencia y siguiendo la doctrina sentada en la STC 3/2013, de 17 de enero, el Tribunal afirmó que la legislación básica estatal en el marco de la cual el Principado asume la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales no excluye de la colegiación forzosa a los empleados públicos cuando realizan las actividades propias de una profesión para cuyo ejercicio se exige tal colegiación, por lo que la disposición impugnada vulnera mediatamente el art. 149.1.18 CE, al prever una excepción cuyo establecimiento en su caso correspondería al Estado.

La STC 6/2013, de 17 de enero, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por motivos competenciales por el Consejo de Gobierno del Principado contra diversas disposiciones de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, sobre la que el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse en anteriores sentencias, limitándose a trasladar aquí las mismas conclusiones. Así consideró conforme al reparto competencial la gestión compartida de programas de cooperación territorial mediante convenios; las referencias al carácter voluntario de la educación preescolar y a la competencia de las distintas Administraciones en la atención de las necesidades familiares y en la coordinación de la oferta de plazas suficientes en este ámbito, al igual que a la garantía de puestos escolares gratuitos en educación infantil en centros públicos y concertados. También desoyó los argumentos que incidían en la insuficiencia del grado de determinación de ciertas remisiones reglamentarias para el establecimiento de lo básico y en el nivel de participación autonómica en decisiones estatales. Igualmente rechazó que el impulso estatal mediante convenios con las Comunidades Autónomas de actuaciones orientadas a lograr la igualdad de oportunidades en la educación o el desarrollo de programas de formación permanente del profesorado invadiera competencias ejecutivas del Principado. Reconociendo la competencia autonómica para especificar el régimen de concierto previsto en la Ley orgánica, consideró constitucional la recomendación estatal a título de principio de que las Administraciones educativas han de tener en cuenta la demanda social de plazas en los centros cuando celebren conciertos y han de respetar el derecho a la libre elección de centro cuando establezcan el procedimiento de adscripción en caso de inexistencia de plazas suficientes. Por último, el Tribunal admitió la regulación estatal de la jefatura de los departamentos de coordinación didáctica en la educación secundaria, con base en su competencia sobre la definición del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y la elección de los libros de texto y materiales curriculares por un órgano de coordinación didáctica, sin mayor concreción, para un periodo mínimo de 4 años, en tanto este plazo puede ser modificado por la Comunidad autónoma si la programación docente lo requiere.



## 1. Actividad político-institucional

2013 ha sido año de crisis y la crisis también se ha dejado sentir en el archipiélago canario. El año arrancó así con la adopción de medidas encaminadas a reducir el tamaño de la Administración autonómica: se estima la reducción en un 10% de altos cargos y personal eventual; también, el sector empresarial quedó limitado a 20 empresas; de este modo, además, Presidencia e Economía y Hacienda pasan a acaparar un 30% del conjunto de unidades y organismos de dicha Administración.

La economía entera de la región se encuentra en claro declive, por otra parte: pese a las espectaculares cifras del turismo, el PIB ha disminuido en tres puntos estos últimos años (del 88,5% al 85,9%), lo que acentúa el diferencial con los territorios más prósperos del país (País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña, con el primero se sitúa en aproximadamente 50 puntos).

En este escenario pocos episodios se producen dignos de resaltarse en el ámbito de la actividad político institucional en Canarias. En el plano estrictamente autonómico ha prevalecido, ante todo, la estabilidad. Sólo ha habido algún desencuentro en la vida local, que ha dado lugar a la presentación de diversas mociones de censura, sobre todo, en La Palma. El acontecimiento más importante ha sucedido justamente en esta isla: tras 17 años de gobierno de CC, el PSOE (con el apoyo del PP), a raíz asimismo de una moción de censura, alcanzó la presidencia del Cabildo Insular. No sólo en esta isla, el PSOE está atravesando cierta crisis por las tensiones que produce su pacto con CC para el Gobierno de Canarias, que, sin embargo, parece resistir los embates sin especiales dificultades.

## 2. Actividad normativa

La crisis económica ha venido a marcar también el signo de la actividad normativa: a falta de recursos disponibles decae el afán transformador de la sociedad y se reducen las iniciativas encaminadas a propiciar cambios.

La actividad legislativa desarrollada este 2013 sirve, perfectamente, de paradigma de lo que acaba de indicarse, porque sólo se han producido 6 leyes, la mayor parte de ellas además de escaso interés a los efectos de este *Informe*, por proyectarse sobre asuntos de estricta gestión administrativa y burocrática. Podemos ordenarlas en tres grupos: (1) La última de las seis (Ley 6/2013) es la que aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y el objeto

de la cuarta (Ley 4/2013) es autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito para el año en curso (en realidad, va más lejos y se trata de un ajuste general que afecta a muchas partidas presupuestarias: los tiempos están para extremar el cuidado en el destino de los fondos); por lo que encajan sin dificultad dentro del ámbito antes referido. (2) Otras dos leyes inciden sobre las relaciones con otras administraciones, pero a la postre se mueven también en el mismo plano burocrático y de mera gestión antes mencionado: la Ley 2/2013 flexibiliza el destino del fondo canario de financiación municipal para los municipios más saneados; y la Ley 5/2013 altera los porcentajes de distribución del bloque de financiación canario (en sentido favorable a las corporaciones locales y en detrimento de la Comunidad Autónoma). (3) Quedan así para el final los dos textos legales más importantes: la Ley 1/2013, en materia de urbanismo que, al tiempo de facilitar el incremento de la edificabilidad media y la densidad global en determinados suelos urbanos consolidados, suaviza el régimen de fuera de ordenación, creando una categoría intermedia, la situación legal de consolidación, a la que se le aplica un régimen jurídico menos severo; y, sobre todo, la Ley 4/2013, en materia de turismo (de “renovación y modernización turística de Canarias” es su denominación), que constituye la tercera moratoria turística de Canarias: entre sus determinaciones más destacadas, queda expresamente sometida a autorización previa de los cabildos insulares la implantación de nueva oferta turística alojativa en Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife; por razones de fragilidad territorial y ecológica, sólo se permitirán hoteles de nueva planta con categoría de cinco estrellas o superior y deberán estos establecimientos acreditar la suscripción de un convenio con el Gobierno de Canarias para la formación continua de su personal o facilitar la formación de los desempleados; se terminan de perfilar los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad como instrumentos de ordenación urbanística a cargo del Gobierno de Canarias como complemento y sustitución en su caso de los planes de ordenación con vistas a favorecer la renovación urbana y edificatoria sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, con el apoyo de un nuevo sistema de incentivos; y se introduce por vez primera la regulación de dos nuevos productos turísticos, los condominios y las villas turísticas, la mayoría de estas últimas sin cobertura propia hasta ahora. La prohibición de construir hoteles de cuatro estrellas de nueva planta ha suscitado un rechazo importante en Gran Canaria y el conflicto, después de que la negociación con el Estado en el seno de la comisión bilateral de coordinación no alcanzara sus frutos, ha terminado cristalizando en la interposición por parte del Estado de un recurso de inconstitucionalidad, ya este año 2014, en que se escriben estas líneas (específicamente, contra el art. 4.2 a) y c) de la Ley 4/2013).

### 3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Y la crisis, en fin, ha constituido también el telón de fondo sobre el que, al menos, en parte, se han desarrollado estas relaciones.

Como muestra, la conflictividad constitucional se ha multiplicado este año: RI 370/2013 (racionalización del gasto en educación), RI 433/2013 (soste-

nibilidad del sistema de sanidad), RI 557/2013 (ley orgánica de estabilidad financiera), RI 2240/2013 (fomento de la competitividad: horarios comerciales), RI 4972/2013 (tasas judiciales), RI 5567/13 (medidas tributarias, presupuestarias y fomento de investigación), RI 5009/2013 (uso sostenible del litoral), CC 6893/2013 (Real Decreto 515/2013: criterios de repercusión de responsabilidad por incumplimiento de la Unión Europea).

Fuera del plano de las relaciones entre los Poderes Públicos, cabría completar la lista con las siguientes CI: 219 y 2031/2013 (Ley canaria de presupuestos para 2011: art. 41.1), 2420/2013 (Ley de la policía canaria: disposición adicional segunda), 2253, 2255, 4367, 4934, 4935 y 4936/2013 (Ley general de la Seguridad Social: art. 174.3); (aplicación al personal laboral del sector público del Decreto-ley 20/2012). Y, ya por último, como particularidad, CC 3468/2013, planteada como conflicto en defensa de la autonomía local por todos los cabildos insulares contra el Gobierno de Canarias, por la liquidación definitiva de las entregas a cuenta de 2017 (faltan 65,7 millones, destinados costear competencias sobrevenidas).

Pero la conflictividad constitucional, ciertamente, lleva arrastrándose ya desde hace años (acaso se ha intensificado este último), como demuestra la multitud de asuntos resueltos este 2013 en sede constitucional acerca de asuntos concernientes a Canarias.

El primero de la lista, ciertamente, se resolvió por auto de inadmisión (ATC 9/2013): su interés residía en que se había planteado un conflicto en defensa de la autonomía local, a propósito de la exención de licencia dentro del procedimiento excepcional para la aprobación de obras de interés general para el suministro de energía eléctrica; pero se rechazó por notoriamente infundado.

En cualquier caso, además de esta resolución, cumple referirse a otras diez resoluciones constitucionales (todas ellas, sentencias) y, seguramente, las más importantes en materia competencial son, atendiendo a su orden cronológico, las tres primeras que ahora hemos de comentar, porque resuelven el alcance de las competencias autonómicas sobre el mar, especialmente importante es la primera de ellas, porque es la que fija la doctrina (aun con antecedentes previos, no referidos específicamente a Canarias): (1) Se trata de la STC 8/2013: impugnada la Ley de Hidrocarburos porque otorga la competencia al Estado para otorgar autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotaciones en el subsuelo marino, la Comunidad Autónoma considera que teniendo ella las competencias ejecutivas correspondientes en tierra, le corresponden igualmente aquéllas porque dicho subsuelo forma parte de su territorio. La resolución (con base en la STC 38/2002) encara directamente la cuestión de la pertenencia del mar territorial al territorio de la Comunidad Autónoma y la duda constitucional es resuelta en sentido negativo, sobre la base del art. 143 CE, que hace referencia a los territorios insulares y si en otros preceptos se alude a la singularidad del hecho insular, “la Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los “territorios insulares” como sustrato territorial de las (Comunidades Autónomas) constituidas por islas”, lo que se explica (invocando también el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio) “por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento

común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial”. Por eso, se dice después que las competencias solo excepcionalmente pueden ejercerse en dicho ámbito, cuando exista un explícito anclaje estatutario o cuando derive de la naturaleza de la competencia concernida, lo que no es el caso; y se afirma también que solo cabe la extraterritorialidad cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de que se es titular, lo que tampoco es el caso: de entenderse así, “la extraterritorialidad de la competencia ejecutiva sobre régimen minero y energético dejaría de ser excepcional y se convertiría en la regla general de distribución de competencias”. La sustitución de la referencia a los territorios insulares con motivo de la reforma del Estatuto de Autonomía por el concepto de archipiélago tampoco altera esta conclusión: la definición del territorio autonómico continúa dada por las islas (lo que contrasta con el proyecto de reforma de dicho Estatuto: aunque la desaparición de la previsión de que las competencias autonómicas se extendían a las aguas que rodean las islas trató de justificarse después porque se considerara innecesaria tal referencia expresa apelando a los debates parlamentarios para demostrarlo, éstos no son suficientes para contradecir el tenor literal del texto estatutario finalmente aprobado); y tampoco cabe invocar la Convención sobre el Derecho del Mar, porque la definición de archipiélago solo vale a tales efectos para los estados archipelágicos, lo que avala la propia Convención: en la medida pues en que el subsuelo marino no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma, la competencia autonómica no comprende el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación en el subsuelo marino. (2) Igual doctrina, pero en materia de espacios naturales, aplicará la ulterior STC 87/2013, a propósito del alcance de la competencia autonómica para la declaración y determinación de la fórmula de gestión de espacios naturales en aguas marinas, en principio existente solo cuando exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre objeto de protección: la única particularidad de la sentencia es que ya se alude a la Ley 44/2010, de aguas canarias; pero, según se afirma, no se está definiendo en dicha Ley el territorio de la Comunidad Autónoma y, por lo demás, una ley ordinaria no puede modificar un Estatuto de Autonomía ni determinar el territorio de una Comunidad Autónoma, lo que es materia estatutaria (parece así quedar abierta esta puerta); fuera de ello, la STC 87/2013 remite a la doctrina establecida en la STC 8/2013 y alude a la excepcionalidad del ejercicio de las competencias en el mar, si bien subraya asimismo que el término continuidad ecológica es más amplio y no requiere la unidad o continuidad física con el espacio terrestre. (3) La STC 99/2013, sobre la atribución al Estado de la competencia para la gestión de los parques nacionales sobre aguas marinas –en el fondo, pues, sobre la misma cuestión que la anterior, aunque en relación con distinto texto legal– se limita prácticamente a reiterar la doctrina de la STC 87/2013 (y de la anterior STC 8/2013).

Junto a estas tres primeras, hemos de mencionar otras sentencias igualmente de interés recaídas a lo largo de este año: (4) La STC 101/2013 versa igualmente sobre una controversia competencial, en este caso, a propósito de la financiación autonómica: se impugnan los presupuestos estatales para 2008, porque ignoran la contemplación en algunas partidas presupuestarias de recursos que corres-

ponden a Canarias: se invoca la vulneración de la LOFCA, algo de lo que el Tribunal saldrá al paso, porque no hay porcentajes fijos contemplados en dicha Ley como dotaciones específicas de Canarias y el umbral mínimo igualmente establecido por ella es respetado; también, la compensación al Estado por la supresión de un impuesto estatal, que se considera con suficiente cobertura legal y en todo caso se considera también que no cabe la impugnación individualizada de los ingresos previstos, porque a diferencia de los gastos los ingresos son meras estimaciones; y en fin, ante el incumplimiento asimismo alegado de la inversión de la media estatal, la impugnación se rechaza por resulta genérica e imprecisa, y porque no hay datos para concluir con certeza que el resultado es el denunciado. (5) Idéntica doctrina se aplicará después en la última de las sentencias constitucionales por orden cronológico dictadas este año (STC 175/2013), solo que en relación con los presupuestos para 2012; pero los motivos de impugnación son coincidentes. (6) Recuperando el orden estrictamente cronológico, corresponde entonces referirnos ahora a la STC 102/2013, en la que la vulneración invocada por la Comunidad Autónoma también era de carácter competencial: se trataba en este caso de la atribución al Estado de la garantía del suministro eléctrico y el Tribunal se sirve para resolver de su STC 18/2011 (inexistente al tiempo de formalizarse el recurso), que clarificó el marco competencial en esta materia; con base en dicha sentencia se afirma el carácter básico de la función ejecutiva que el Estado se reserva en esta materia (se significa que ya lo había hecho al amparo de un reglamento anterior que no había sido impugnado): la decisión sobre el comercializador del último recurso llamado a asumir el suministro despliega sus efectos más allá de la Comunidad Autónoma donde se produciría el incumplimiento y afectaría el conjunto del sistema eléctrico (también en este recurso se aducía una vulneración competencial en materia de parques nacionales, en la medida que su gestión está confiada a las autonomías, que tampoco prospera). (7) Vuelve sobre esta materia (regulación del sector eléctrico) la STC 123/2013, aunque en esta ocasión es el Estado el que impugna, y el Tribunal Constitucional dirá que el gestor de la red de transmisión previsto en la normativa autonómica coincide en su diseño con el ámbito funcional del operador del sistema de la normativa estatal: las Comunidades Autónomas no pueden adoptar decisiones que obstaculicen su ejercicio y pese a la desconexión física del sistema eléctrico canario con el sistema peninsular, la atribución de la garantía del suministro a las autoridades autonómicas compromete el diseño institucional establecido por la normativa básica (sí cabe afectar a dicho diseño, en cambio, en lo relativo a la organización del mercado de la producción de la energía eléctrica); por otro lado, se ventila en la STC 123/2013 otra cuestión competencial, la exención de la colegiación obligatoria a los profesionales titulados sanitarios que presten servicios en alguna administración, que también prospera invocando al efecto otras sentencias constitucionales anteriores. (8) En la STC 132/2013 la controversia suscitada ya no es propiamente competencial: se cuestiona una Ley de Acompañamiento aprobada en Canarias por diputados del Congreso en número suficiente entonces en la oposición: el Tribunal recuerda su doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda en estas leyes (STC 136/2011; de ahí que también, como en ésta, haya un voto particular; también STC 176/2011 y 209/2012) y se examinan después distintos grupos de preceptos incluidos en la Ley, algunos de los cuales dan lugar a la declaración de pérdida sobrevenida de objeto y otros

son desestimados: en unos casos por estimar que las enmiendas puntualmente acogidas tienen conexión suficiente con las restantes medidas previstas en el texto legal; en otros, porque, aun cuando se proyectan sobre materias objeto de leyes específicas, no puede ello implicar que su contenido queda congelado y no pueda modificarse por otras leyes (modificación del régimen jurídico de la Audiencia de Cuentas de Canarias); o bien, porque no se advierte la pretendida contradicción entre normativas autonómicas y estatales (medida provisional de cierre de locales sin licencia que perturbaran la seguridad ciudadana). (9) La STC 146/2013 retoma la lista de las controversias competenciales también en materia de medio ambiente, en este caso, a propósito del catálogo nacional de especies amenazadas: se discute el anexo en su alcance, al comprender especies endémicas existentes solo en Canarias: se considera sin embargo que la noción de la normativa básica no siempre ha de entenderse como un marco necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas y éste es justamente un campo que así lo acredita: la singularidad de determinadas especies no es motivo para excluir el ejercicio de la competencia estatal, que cumple una función de ordenación mediante mínimos y se orienta a satisfacer también la finalidad de preservar la diversidad biológica. (10) Queda la STC 164/2013 en que la queja de constitucionalidad sí es atendida, en relación con el régimen económico fiscal de Canarias: al concretar la exigencia de informe previo (y audiencia) del legislativo de Canarias en punto a su modificación, en realidad no hace el Tribunal sino aplicar una doctrina que ya ha establecido y aplicado en otros casos (desde su temprana STC 35/1984). Las modificaciones conciernen al régimen de las dotaciones a la reserva de Canarias y a determinados aspectos del impuesto general indirecto canario, por lo que, al no evacuarse el trámite antes mencionado, la normativa presupuestaria estatal impugnada está incurso en un vicio de inconstitucionalidad (se aplaza sin embargo la eficacia de la anulación por un año), y la resolución tiene también interés, porque contiene una síntesis general de la doctrina del Tribunal sobre el régimen económico especial de Canarias.

Con la STC 175/2013, de la que ya hemos dado cumplida cuenta (5), culminaría esta inusualmente larga lista (a la que sin embargo acaso cabría agregar por su interés la STC 126/2013, recaída en un recurso de amparo, por la que se pone fin a un larguísimo litigio sobre la adjudicación del servicio del abastecimiento de agua en Canarias: dictada primero una sentencia inicialmente anulatoria y acordada después su revocación por medio de un incidente de nulidad de actuaciones, a la vista de la omisión de la toma de consideración de un dictamen pericial (que había sido una prueba admitida en el procedimiento), se dicta otra en su lugar que en cambio resuelve ahora a favor de la adjudicación: el Tribunal Constitucional considera que se ha valorado la prueba de modo razonable, y que no se ha producido indefensión, ni se ha quebrado el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales, aspecto que quizás fuese el de mayor interés).

Apenas espacio queda para resaltar las medidas incardinadas dentro del ámbito de las relaciones de colaboración entre Canarias y el Estado; aunque, entre las determinaciones adoptadas por este último de especial interés en el archipiélago cabría destacar las Leyes 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral) y 17/2013 (garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares), los Reales Decretos 297/2013 (actua-

lización del régimen de las servidumbres aeronáuticas) y 909/2013 (subvención directa a la Comunidad Autónoma para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados) y la Orden IET de 14 de agosto de 2013 (medidas de impulso y dinamización empresarial para La Palma).

La privatización de AENA, la ampliación de un cuartel militar en Fuerteventura, la expropiación de viviendas desocupadas y, sobre todo, la extracción de petróleo en aguas marinas vaticinan la apertura de nuevos conflictos, con relevantes repercusiones jurídicas que habrán de evaluarse en futuros *Informes*, si terminan consumándose las iniciativas desarrolladas hasta ahora en tales frentes.



## 1. Introducción

La actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el año 2013 se ha caracterizado por la normalidad, como viene siendo habitual en los últimos años. Una normalidad enmarcada en el contexto de la crisis económica que ha dificultado las políticas de inversión y una relativamente escasa actividad legislativa que reitera, en parte, cuestiones y problemas anteriores; en particular los problemas territoriales y urbanísticos que colean desde hace tiempo. Me refiero, en concreto, a la cuestión de las más de 500 viviendas con Sentencias firmes de derribo que constituyen un problema que el Gobierno ha tratado de afrontar de diversas maneras, alguna cuestionada por el Tribunal Constitucional, como inmediatamente diré.

Por lo demás, el debate político habitual ha sido poco significativo habida cuenta la estabilidad del Gobierno que posee una exigua mayoría, pero mayoría absoluta (20 de 39 diputados). Esa estabilidad se ha traducido en el hecho de que no ha habido cambios en el Gobierno, ni en los grupos parlamentarios, de manera que la estabilidad no se ha visto afectada tampoco por un bloque homogéneo de la minoría opositora (PRC y PSOE) que, aunque fueron socios de Gobierno, no se han mostrado tan compactos entre sí en la oposición. La conflictividad formalizada también ha sido escasa. Me referiré brevemente a cada uno de estos aspectos.

## 2. En 2013 se han aprobado las siguientes diez Leyes:

Ley 1/2013, de 15 abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Se trata de la prohibición de la técnica extractiva conocida como “fracking” o fractura hidráulica por los inconvenientes que desde el punto de vista medioambiental pueden producirse. Entre ellos, la norma identifica la posible contaminación de acuíferos subterráneos por la inyección de productos tóxicos y contaminantes necesarios para la utilización de esta técnica. A este respecto el Preámbulo de la Ley alude a varios informes y estudios elaborados por las Instituciones europeas, que plantean interrogantes sobre el uso de la fractura hidráulica y ponen de manifiesto ciertos riesgos para las personas y el medio ambiente. Con cita del principio de precaución y la Directiva Marco del Agua, la Ley alude también a una reiterada preocupación social por los riesgos que supone la puesta en marcha de la extracción de gas no convencional mediante esta técnica, por lo que, en

tres breves arts., procede a prohibirla para ser utilizada para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional. Ordena también la suspensión las actividades que se realicen contraviniendo lo dispuesto en la ley, así como la reposición de la situación alterada a su estado originario. El empleo de la técnica tendrá la consideración de infracción urbanística grave (art. 3). La Disposición Transitoria prevé que la prohibición dispuesta en la Ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida “tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor”. Todo ello “mientras siga habiendo las dudas e incógnitas que existen en la actualidad”.

Los títulos competenciales mencionados en el Preámbulo –no en el texto de la Ley– son una suma acumulativa, sin referencias precisas, lo que más que ayudar confunde y proyecta la sensación de que se duda, efectivamente, de la propia competencia. La Ley dice, así, que la Comunidad actúa “en el ámbito de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; industria, y régimen minero y energético”. Un (mal) ejemplo, a mi juicio, de una práctica de la que, aunque en menor medida, no está tampoco exento el Estado y que, a la postre, trae causa del complejo sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución.

La Ley ha sido impugnada por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional haciendo uso de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, por lo que ha quedado suspendida. La demanda del Estado viene a decir, en síntesis, que la técnica controvertida está regulada, con carácter básico, en la Ley 34/1998, de 7 octubre, del sector de hidrocarburos donde se prevé que la competencia para exploración, investigación y explotación de almacenamientos subterráneos es competencia estatal al menos cuando se trata de planteamientos generales como es el caso; que los títulos competenciales autonómicos son genéricos y deben ceder ante los más específicos del Estado; que ha habido, en consecuencia, una extralimitación competencial y, además, una incidencia directa sobre los arts. 128 y 130 CE en línea con la doctrina constitucional de la STC 64/1982. La Ley, pues, ha quedado de momento suspendida.

Ley 2/2013, de 17 mayo, por la que se sustituyen los anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Se trata de una Ley atípica por cuanto, advertidos errores en los Anexos a la Ley 10/2012, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en la determinación de algunas tasas, se ha decidido aprobar una nueva Ley sustituyendo los citados Anexos en vez de una corrección de errores. La Ley o identifica exactamente los errores detectados pero sí habla de errores en las cuantías de determinadas tasas y cánones y en otros aspectos formales; errores –añade– que colisionan con el texto articulado de la propia Ley y de otras anteriores “por cuanto algunos de ellos se vienen arrastrando de ejercicios pasados”. Manifestación o reconocimiento de un error ciertamente grave e insólito que, al parecer, es lo que justifica sustituir los citados Anexos (sin crear nuevas tasas, ni modificar la configuración de las existentes) por otros “que sean conformes con

la legalidad vigente”. Para satisfacer –dice– el principio de seguridad jurídica, previamente conculcado. Habría que saber, en efecto, la concreta entidad de los errores y si han tenido trascendencia práctica más allá de la simple discordancia de las citas normativas.

La Ley dispone que los efectos del Anexo se retrotraen al momento de entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 26 de diciembre, lo que, eventualmente, podría tener dificultades de coherencia con el art. 9.3 CE en la medida en que se trate de disposiciones no favorables. Porque, aunque el Tribunal Constitucional ha señalado que las normas fiscales no son subsumibles en el citado art. 9.3 CE también ha dicho que ello no quiere decir que su legitimidad no pueda ser cuestionada cuando resultan afectados otros principios constitucionales como el de seguridad jurídica.

Ley 3/2013, de 13 junio, del Plan Estadístico 2013-2016. Se dicta esta Ley en aplicación de la Ley 4/2005, de 5 octubre, de Estadística de Cantabria, que prevé la aprobación por Ley de un Plan estadístico cuatrienal. Por eso, sustituye a la anterior Ley 3/2008, de 24 de noviembre, del Plan Estadístico 2009-2012. La Ley contempla los objetivos generales del Plan Estadístico, los criterios y prioridades para ejecutar el Plan y la descripción de su contenido, características técnicas y la protección del secreto estadístico.

Ley 4/2013, de 20 junio, relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento. Se trata de un nuevo intento de solucionar el problema de las edificaciones con Sentencias firmes de derribo. Si por medio de la Ley 2/2011, de 4 abril, se pretendió posponer la ejecución de esas Sentencias a la previa indemnización de los eventuales daños producidos (una especie de ‘indemnización preventiva’, que fue anulada por STC 92/2013, de 22 abril, al entender que afectaba al ámbito procesal indisponible para las Comunidades Autónomas), ahora el tema se plantea en otros términos. Se pretende regular unas autorizaciones provisionales condicionadas a la efectiva modificación del planeamiento. El Preámbulo de la norma habla así de los planeamientos cuya modificación está en trámite y que contemplan edificaciones o actuaciones declaradas ilegales, pero que, una vez aprobados los cambios normativos “podrían obtener nuevas licencias de obra una vez que dichos planeamientos entrasen en vigor”. Y añade para justificar la reforma: “en estos supuestos, si se demoliera lo que resulta conforme con el planeamiento municipal en tramitación antes de su aprobación definitiva, se daría la paradoja de que se podría volver a construir lo que acababa de ser demolido, con lo que se causarían perjuicios irreparables a los propietarios de dichas construcciones y, en muchos casos, al interés público”. La Ley pretende, pues, “conferir una mayor eficacia a los planeamientos en tramitación, y a proporcionar medios para evitar actuaciones irreversibles sobre edificaciones y actuaciones que resultarían ajustadas a Derecho en el nuevo planeamiento”. A tal efecto se prevé que el “órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan de que se trate podrá otorgar autorizaciones provisionales de dichas edificaciones o actuaciones preexistentes”; autorización condicionada, en todo caso y con al-

gún matiz, a la consolidación de la previsión normativa legalizadora cuando la modificación del Plan se apruebe definitivamente

Ley 5/2013, de 5 julio, de reconocimiento como Universidad privada a la “Universidad Europea del Atlántico” a instancias de la entidad “Fundación Universitaria Iberoamericana”, de la que no se dan más datos. La nueva Universidad, que ha causado ciertos recelos en el ámbito de las autoridades de la Universidad pública, es estrictamente privada por lo que hay que entender que no recibirá ayudas o beneficios que directa o indirectamente minoren la aportación pública a la actual Universidad de Cantabria con la que parece no pretende formalmente competir (excepto, quizá, en el Grado de Administración y Dirección de Empresas y en algún Máster). En el Anexo de la Ley se explica que las enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial se articularán en torno a tres Centros (Facultad de Ciencias de la Salud, Escuela Politécnica Superior y Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades) que impartirían 14 Grados y 16 Másteres.

Ley 6/2013, de 6 noviembre, de Cooperativas de Cantabria. Se regula la actividad cooperativa con especial referencia a los socios, órganos sociales, régimen económico, contabilidad, estatutos, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación de las cooperativas.

Ley 7/2013, de 25 noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico y, más en concreto, el procedimiento para autorizar la construcción, explotación, ampliación, modificación, transmisión y cierre de los parques eólicos. El procedimiento se separa del establecido con anterioridad por el Decreto 19/2009, de 12 marzo, basado en dos fases, una primera de adjudicación de potencia eólica y una segunda de afincamiento. Ahora se prevé simplemente un trámite previo a la autorización, consistente en la selección competitiva de proyectos, lo que la Ley justifica en la razones de seguridad, eficiencia y protección ambiental. Esta última razón (ejemplificada en los impactos visuales y efectos de las infraestructuras vinculadas a la energía eólica sobre el entorno) está en la base también de la creación de un Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética, que se nutrirá, en parte, de aportaciones de los promotores de los parques eólicos que hayan obtenido una autorización. Dicho Fondo se destinará a financiar actuaciones vinculadas a la conservación, reposición y restauración ambiental y a promover proyectos que contribuyan al desarrollo del sector energético. Regula también la tasa por tramitación de la autorización en competencia para la instalación de parques eólicos. La Ley se funda en el título “industria”, competencia exclusiva de la Comunidad, y en el de medio ambiente como competencia compartida.

Ley 8/2013, de 2 diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral al objeto de permitir ciertos usos, ya autorizados en la legislación urbanística genera, en determinadas áreas reguladas en la Ley de ordenación del litoral y vinculadas a ámbitos de menor protección.

Ley 9/2013, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014. La Ley contempla créditos por im-

porte de 2.446.762.259 euros, con un incremento escaso respecto de los de años anteriores y el mismo criterio restrictivo que se manifiesta, por ejemplo, en la congelación, un año más, de las retribuciones de los empleados públicos. Ante la imposibilidad de un comentario más detallado pueden comprobarse los datos de las políticas de gasto plasmadas en los presupuestos comparados de estos últimos años. Se verá allí cómo ha crecido la previsión para atender deuda pública y cómo otros gastos se mantienen en posiciones porcentuales similares o incluso descienden.

**Presupuesto 2014 por políticas de gasto comparado  
con los presupuestos de 2012, 2012 y 2010**

	2014	2012	2011	2010
Justicia	28.447.600	31.717.497	32.853.360	33.670.133
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	11.872.384	12.092.443	13.190.163	14.004.270
Política exterior	1.475.368	5.491.933	6.080.264	7.706.102
Servicios sociales y promoción social	210.248.874	219.866.531	222.138.618	209.779.612
Fomento del empleo	79.537.198	74.289.632	67.837.865	76.302.004
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	19.737.019	27.996.526	28.157.180	33.000.083
Sanidad	786.713.429	753.697.282	729.747.286	793.986.030
Educación	485.880.586	513.833.542	513.697.465	549.224.120
Cultura	26.271.300	39.481.742	42.892.539	52.584.704
Agricultura, Pesca y Alimentación	50.474.959	65.051.034	77.685.478	90.410.713
Industria y energía	39.536.767	33.863.931	27.701.523	51.592.860
Comercio, Turismo y Pymes	13.902.474	25.433.147	31.731.828	38.357.000
Infraestructuras	211.239.793	269.385.829	291.687.681	331.568.139
Investigación, Desarrollo e Innovación	8.564.984	13.916.939	7.335.085	9.956.512

	2014	2012	2011	2010
Otras actuaciones de carácter económico	30.058.783	18.416.974	16.918.499	19.044.400
Alta dirección	8.771.788	9.992.969	12.727.374	13.872.755
Servicios de carácter general	36.073.128	54.546.959	38.348.054	39.172.743
Administración Financiera y Tributaria	16.197.502	29.479.961	17.777.637	19.112.097
Deuda Pública	381.758.323	240.687.500	217.180.000	74.030.000

Ley 10/2013, de 27 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como en años anteriores esta Ley-escoba modifica aspectos concretos de numerosas Leyes anteriores. En esta ocasión, nada menos que 27 Leyes se han visto afectadas por esta práctica acumulativa que dificulta, sin duda, el conocimiento del alcance de los cambios, aleja la comprensión de su significado y hurta el debate concreto, lo que la aleja del deseable principio de transparencias. Pero se trata de una práctica que, como digo, han venido haciendo todos los Gobiernos.

### 3. Conflictos institucionalizados

Ya he hecho mención más atrás a la STC 92/2013, de 22 abril, que estima una cuestión de inconstitucionalidad contra la mayor parte de la Ley 2/2011, de 4 abril, en tanto el TC entendió que incidía en aspectos procesales al condicionar la ejecución de Sentencias de derribo a la previa indemnización de los daños producidos. También he hecho referencia al recurso planteado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 1/2013, de 15 abril, por la que se prohíbe en Cantabria de la técnica extractiva de fractura hidráulica; Ley que ha quedado suspendida tras la invocación del art. 161.2 CE.

A esos dos supuestos hay que añadir la STC de 19 diciembre 2013, que estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo social y declara nulo el art. 27.4 de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales en redacción dada por art. 2.5 de la Ley 5/2010, de 6 julio, en cuanto que dicho art. determina –en contra de la Disp. Adic. 9ª del Real decreto-Ley 8/2010– que el personal de los organismos autónomos y entidades integrantes del sector público experimenten una reducción del 5% de sus retribuciones, lo que resulta contrario a la normativa básica. En el mismo sentido, ya en 2014, la STC 5/2014, de 16 enero.

Otras cuestiones menores propias de la conflictividad ordinaria no cabe en los estrechos límites de esta crónica. Destaca entre ellas, por infrecuente, una revocación de oficio objeto de recurso de lesividad (art. 103 Ley 30/1992) resuelto en sentido favorable para la Administración recurrente por STSJ 27 de junio 2013.

#### **4. Potenciales conflictos**

Además de los conflictos institucionalizados a los que se acaba de hacer referencia hay que mencionar también el potencial conflicto que tendrá que resolver, en su día, la Comisión y, en su caso, el Tribunal de la Unión Europea en relación con la oferta de suelo gratis o en condiciones muy ventajosas que el Gobierno de Cantabria ha hecho para que se instalen empresas en su territorio y que la Diputación foral de Vizcaya y el Gobierno vasco consideran ayudas de Estado incompatibles con los Tratados comunitarios en tanto la Comunidad las vincula a sus competencias de carácter territorial.



## 1. Actividad político-institucional

El año 2013 ha sido un año estable, sin acontecimientos políticos o jurídicos de relevancia extraordinaria en Castilla y León. El Partido Popular (PP) dispone de una mayoría parlamentaria holgada (53 procuradores de los 84 totales<sup>1</sup>) y gobierna así desde hace 27 años<sup>2</sup>. Desde el punto de vista político, sí puede traerse a colación, sin embargo, el problema de liderazgo que se ha ido planteando tanto respecto del PP como del PSOE. En el primer caso, por el anuncio del Presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera, de su deseo de no presentarse a la reelección en su cargo en las elecciones de 2015. Esto ha provocado en el seno del partido, como cabía suponer, ciertos movimientos en clave sucesoria que han generado alguna confrontación más o menos soterrada. En relación con el PSOE, por la bicefalia derivada del hecho de que el secretario general regional, Julio Villarrubia, no es procurador en las Cortes de Castilla y León, de modo que el portavoz del grupo parlamentario es otra persona, Óscar López, que, además, es secretario de organización del PSOE y, hasta 2012, fue el anterior secretario general regional.

Desde una óptica jurídico-política, el tema más importante del año 2013 en Castilla y León ha sido el de la nueva regulación de la ordenación territorial en la Comunidad. La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, ha sido gestada en un contexto de importantes dificultades. En primer lugar, por su complicada compatibilidad con la ley básica estatal, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En el contexto de la crisis económico-financiera, la norma estatal busca, sobre todo, ahorrar gasto público, es decir, la eficiencia económica, mientras que la norma regional pretende, sin desconocer el objetivo de la eficiencia, organizar mejor el mapa de servicios del Gobierno regional para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de donde residan, en el acceso a los derechos y servicios públicos. Dado que es anterior a la ley estatal, aunque sus tramitaciones se produjeron en paralelo, la ley de Castilla y León prevé un mecanismo para adaptarse a aquélla<sup>3</sup>. Se plantean problemas como el mayor o menor peso que

1. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) cuenta con 29 procuradores, Izquierda Unida (IU) con uno y Unión del Pueblo Leonés (UPL) con otro.

2. Entre 1983 y 1987, hubo dos Presidentes socialistas: Demetrio Madrid y José Constantino Nalda. Desde 1987 hasta la actualidad, han sido Presidentes de la Junta los populares: J.M. Aznar, J. Posada, J.J. Lucas y Juan Vicente Herrera (quien gobierna desde 2001).

3. En la Disposición final décima, párrafo primero, se establece que, si se modificara la legislación básica estatal sobre régimen local, lo que, en efecto, ha sucedido, la Junta de Castilla y

ambas legislaciones conceden a las diputaciones provinciales en relación con los municipios de pocos habitantes (es mayor en la legislación estatal), las dudas sobre quién y cómo financiará las competencias que hasta ahora venían asumiendo de un modo “impropio” los entes locales, etc. La ley regional ha tenido difícil gestación también por las resistencias de no pocos responsables municipales, algunos, incluso, del mismo partido del Gobierno, alegando que lesiona el principio de autonomía local. La ordenación territorial no es sencilla en Castilla y León y, de hecho, diversos intentos de reforma anteriores fracasaron. En esta Comunidad se ubican más de uno de cada cuatro municipios españoles (2248 de 8119); su población alcanza la cifra, en 2013, de 2.519.875 personas, que viven en la comunidad más extensa de España, con más kilómetros cuadrados que el Portugal continental (94.226 frente a 91.951); la población es dispersa, se concentra en municipios pequeños y está envejecida. Por supuesto, todo ello configura peculiaridades relevantes a la hora de tener en cuenta la ordenación territorial propia. De hecho, la ley autonómica, como más abajo resumidamente se menciona, configura un modelo territorial propio, en torno a la figura de las mancomunidades de interés general<sup>4</sup>.

Con una relevancia menor que la ordenación territorial, pero también de interés para otras comunidades autónomas, es la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León. Esta Ley reforma las denominadas “instituciones propias” de la Comunidad (art. 19.2 EACYL), esto es, Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas, Procurador del Común y Consejo Económico Social. Sin precedentes en nuestro país, se crea una Secretaría General de apoyo de las cuatro instituciones, radicada en el Parlamento autonómico, y, por tanto, un modelo genuino de organización para ellas.

## 2. Actividad normativa

### 2.1. Leyes

Durante el año 2013, las Cortes de Castilla y León aprobaron 12 leyes. Tres leyes de corte institucional (Ley 1/2013, de 28 de febrero, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León); cinco leyes de contenido económico (Ley 5/2013, de 19 de junio, de Estímulo a la Creación de Empresas en Castilla y León; Ley 6/2013, de 27 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito; Ley 9/2013, de 3

---

León deberá presentar en el plazo de un año a las Cortes un proyecto de ley de “adecuación” a dicha legislación básica.

4. Esta entidad no era desconocida, porque se refería a ella el art. 32 de la derogada Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pero no había sido desarrollada y ahora, con la nueva Ley 12/2013, pasa a ser la estrella del sistema de ordenación territorial.

de diciembre, de Pesca de Castilla y León; Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico y Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014), y cuatro sobre derechos sociales<sup>5</sup> (Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad; Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León; Ley 8/2013, de 29 de octubre, de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda).

Como se ha indicado, la ley de ordenación territorial hace descansar sobre la figura de la mancomunidad de interés general la clave de la nueva regulación. Se convierte en nuevo parámetro básico de la “zonificación” territorial de los servicios prestados por la Junta de Castilla y León (educación, sanidad, servicios sociales, etc.), aunque la determinación del mapa concreto se remite a la aprobación posterior de una Ley que supere los dos tercios de los votos de los procuradores (art. 6.1). Las unidades básicas de ordenación territorial pueden ser rurales (art. 4: podrán agrupar a municipios, incluso de más de una provincia, de menos de 20.000 habitantes) y urbanos (art. 5: municipios de más de 20.000 habitantes). Las mancomunidades de interés general se regulan en el Título V de la Ley, donde se establece la definición (art. 32.2: “entidad local de base asociativa y carácter voluntario con personalidad jurídica propia”) el tipo (rural o urbana), el procedimiento de constitución, los órganos de gobierno (asamblea de concejales, consejo directivo y presidente: art. 36), sus relaciones con la institución provincial y el régimen de personal y económico-financiero. Se prohíbe que generen gastos de personal (art. 33.2). Un municipio no podrá pertenecer a más de una mancomunidad de interés general (art. 37.2).

Cabe mencionar también, por su interés general, la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León. El objetivo de esta Ley, según se advierte en la Exposición de Motivos, es el de asegurar una mejor eficiencia económica en el rendimiento de estas instituciones. Entre las modificaciones, sobresalen dos: la adscripción presupuestaria del Consejo Económico Social y del Consejo Consultivo a las Cortes de Castilla y León (junto con la atribución de funciones en materia de nombramientos, rendición de cuentas y aprobación de los reglamentos orgánicos, que antes eran competencia de la Junta de Castilla y León); y, en segundo lugar, la creación de una Secretaría General de apoyo a

---

5. Castilla y León es una comunidad que presume de buenos resultados en la prestación de servicios públicos. La propia página web oficial de la Junta (<http://www.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillaLeon/es/Plantilla100/1284247729513// / /> -visitada el 15 de abril de 2014) se hace eco de estos datos: Ranking de Castilla y León en la prestación de los servicios esenciales: EDUCACIÓN: Informe PISA 2012 (OCDE), Diciembre de 2013: 2ª de España con mejor puntuación global. SANIDAD: Barómetro Sanitario 2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Agosto de 2013: 3º sistema pluriprovincial de salud mejor valorado: 6,82. DEPENDENCIA: XII Dictamen Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, enero de 2014: 1º puesto en España. Puntuación de 9,6 sobre 10. SERVICIOS SOCIALES: Cobertura de los Servicios Sociales 2013. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, junio de 2013: 1º puesto de España en cuanto a cobertura. Puntuación de 7,3.

las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, con competencia sobre los medios materiales y personales, el régimen de contratación y ciertas cuestiones comunes de organización y funcionamiento.

Castilla y León ya había innovado en materia de instituciones propias, por ejemplo, con la atribución, desde la Ley 1/2012, de 28 de febrero, al Consejo Consultivo de las competencias del Tribunal de recursos contractuales de la Comunidad (algo inédito en el panorama autonómico comparado), a coste cero, por cierto<sup>6</sup>. Pero la Ley 4/2013 va mucho más allá. El Consejo Consultivo, pronunciándose sobre el anteproyecto de Ley, se mostró bastante crítico (Dictamen 67/2013, de 14 de febrero). A su juicio, es discutible regular las cuatro instituciones en una sola norma y, además, del modo en que se hace. Las cuatro instituciones cumplen funciones diferentes dentro del sistema político y, en consecuencia, tienen naturalezas jurídicas diversas. Una primera distinción debería ser trazada entre el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo, de un lado, y el Procurador del Común y el Consejo de Cuentas, de otro. Las dos primeras instituciones intervienen sobre la actuación del Gobierno regional, con carácter previo a la decisión de éste, con la finalidad de mejorar dicha actuación, ya sea en sus aspectos técnicos jurídicos (Consejo Consultivo), ya desde consideraciones de oportunidad social y económica (CES). Por eso se trata de instituciones, aunque autónomas, vinculadas, por su propio ser, al Gobierno. Por el contrario, Procurador del Común y Consejo de Cuentas ejercen funciones de control de los actos del Gobierno (en sentido amplio), *a posteriori*, bien en relación con los derechos (Procurador del Común), bien respecto de la actividad económica, financiera y contable (Consejo de Cuentas). Por eso, estas dos instituciones, al participar de la función de control del Gobierno que lleva a cabo como tarea esencial el Parlamento regional, en el contexto de nuestra forma de gobierno parlamentario, responderían, fundamentalmente, y dependerían, aunque con autonomía, de las Cortes y no del Gobierno. Pero la decisión de regular conjuntamente las cuatro instituciones plantea todavía, según el Consultivo, problemas de mayor calado. El poder estatuyente y el legislador regional pueden crear o suprimir instituciones libremente, en ejercicio de su autonomía y con respeto a sus competencias. Sin embargo, lo que no pueden hacer es *desnaturalizar* las instituciones; se trae a colación, en este sentido, la categoría de la garantía institucional.

En la práctica, la creación de la Secretaría General de apoyo lleva poco tiempo para poder hacer un balance de su actividad. Sin duda, ha generado algunos problemas de encaje técnico con las instituciones, incluidas las propias Cortes, que es donde se residen ahora todas, y aún es pronto para valorar si, efectivamente, se ha producido un ahorro económico significativo y/o una mejora de los procedimientos de gestión.

---

6. El Consejo Consultivo se compone, además, de tan sólo tres miembros electivos, el número más exiguo del resto de consejos consultivos.

## 2.2. Normas del Gobierno con fuerza de ley

A lo largo de 2013, la Junta de Castilla y León ha dictado tres normas con fuerza de ley, un Decreto legislativo, el Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, y dos Decretos-leyes, el Decreto-ley 1/2013, de 31 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda (convalidado por las Cortes el 28 de agosto), y el Decreto-ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social (convalidado por las Cortes el 27 de noviembre).

## 3. Relaciones de colaboración

### 3.1. Con el Estado central

La Comisión de Cooperación (art. 59 EACYL) se constituye el 10 de julio de 2008 y, desde entonces, se ha reunido en 32 ocasiones. En el seno de la Comisión se crearon tres grupos de trabajo: (a) Infraestructuras: para coordinar las actuaciones relativas al Plan Plurianual de Convergencia Interior (b) Desarrollo estatutario: para preparar el traspaso de competencias de la Cuenca del Duero. (c) Seguimiento normativo, Prevención y solución de conflictos: para prevenir, evitar y resolver extraprocesalmente los conflictos de competencias entre ambas administraciones.

Lo cierto es que el Plan Plurianual de Convergencia Interior, una medida prevista en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad, no se ha ido consignando en las sucesivas leyes presupuestarias desde 2011. Tampoco el traspaso de competencias de la Cuenca del Duero, prevista en la redacción inicial del art. 75.1 EACYL, ha podido completarse, tras declarar inconstitucional este precepto el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 32/2011, de 17 de marzo. Así pues, estos grupos se reunieron sólo (4 y 2 veces respectivamente) hasta 2010.

El grupo de trabajo que sí ha continuado reuniéndose periódicamente ha sido el de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos. En 2013, ha celebrado cuatro encuentros, de los que han resultado siete acuerdos (en materia de disciplina presupuestaria, sanidad, integración de inmigrantes, tributos y ordenación del territorio).

### 3.2. Con otras Comunidades Autónomas

Durante 2013, el Gobierno de Castilla y León no firmó convenio o protocolo alguno con otras Comunidades, pero siguen vigentes numerosos convenios con 12 Comunidades, las limítrofes: Aragón (8), Asturias (4), Cantabria (3), Castilla-La Mancha (6), Extremadura (9), Galicia (12), La Rioja (9), País Vasco

(1) y Madrid (13), pero también otras: Cataluña (3), Islas Baleares (1) o Valencia (3). Castilla y León se halla entre las comunidades con mayor nivel de colaboración interautonómica, sobre todo en materia de prestación de servicios como la salud, la educación, los servicios sociales, la cultura y el medio ambiente.

#### 4. Conflictividad

Durante el año 2013 recayeron nada menos que diez sentencias del Tribunal Constitucional español que fueron planteadas por o contra la Comunidad de Castilla y León. Los dos asuntos principales tuvieron que ver con el traslado fuera de la Comunidad de algunos documentos del Archivo estatal de la Guerra Civil con sede en Salamanca y con la aprobación de diversas leyes singulares que autorizaban directamente la creación de un centro de tratamiento de residuos y de una “ciudad del medio ambiente”.

El primer asunto ha motivado las Sentencias 20/2013, de 31 de enero; 67/2013, de 14 de marzo; 68/2013, de 14 de marzo, y 136/2013, de 6 de junio. En la STC 20/2013, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla y León contra la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil española, se sienta la doctrina principal: la salida de documentos del Archivo de Salamanca es plenamente constitucional porque se trata de “dar satisfacción a institución y ciudadanos que sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil”; de ningún modo puede calificarse como expolio (la Junta alegó que el traslado de documentos privaba al Archivo de “destino y utilidad”, es decir, era un “expolio”), ya que es una decisión legítima del legislador democrático y, además, los documentos se copian antes de trasladarlos, siendo lo importante su contenido, más que el soporte. En el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del PP que dio lugar a la STC 68/2013, el Tribunal tuvo que enfrentarse a la cuestión de si el procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley citada habría vulnerado la Constitución (arts. 23.1 en relación con art. 88) en la medida en que las Cortes no habían tenido la oportunidad de conocer “antecedentes necesarios” como los informes de la Junta general de archivos y del patronato del Archivo de Salamanca. El Tribunal, sin embargo, tampoco halla por esta vía tacha de constitucionalidad alguna, pues se trata de informes no preceptivos, de modo que no se habría privado a las Cámaras de los elementos de juicio necesarios para tomar su decisión. Por último, en la STC 136/2013, el Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 8/2004, de las Cortes de Castilla y León que modificaba la Ley 12/2002, de patrimonio cultural de la Comunidad, para declarar bien de interés cultural la documentación del Archivo de Salamanca, a fin de que cualquier traslado de la misma se sujetara a un régimen de autorización previa por la Consejería regional competente en materia de cultura. Como cabía prever, el Tribunal estima el recurso y considera inconstitucional la norma regional, pues invadiría una competencia estatal (archivos de titularidad del Estado, como es precisamente el de Salamanca: art. 149.1.28 CE).

De mayor alcance e interés es, todavía, la segunda gran línea jurisprudencial que se inicia en 2013 contra las leyes regionales autoaplicativas que vendrían, a ser por su contenido, en realidad, actos administrativos que, al revestir la forma de ley, impedirían el control ordinario, más denso, además, de la jurisdicción contencioso-administrativa (lesionando, por ello, el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE). En la STC 129/2013, de 4 de junio, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, el Tribunal falla que dicha Ley, que permite, en general y para el futuro, la aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras mediante una Ley regional y que, de paso, en la Disposición adicional, aprueba ya el centro de residuos industriales de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), es inconstitucional porque permite la sustracción del control de los tribunales contencioso-administrativos de actos que son materialmente administrativos. En virtud de esta Ley se aprobaron más tarde, con la correspondiente cobertura legal específica, los proyectos de Gomecello y de Fresno de la Ribera, que están pendientes de resolución ante el Tribunal, pero cuyo fallo cabe ya suponer.

Por su parte, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, profundiza en esta misma línea. Esta Sentencia anula la Ley 6/2007 de Castilla y León, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria. No se trata, como en el caso de Santovenia de una ley autoaplicativa (“leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”), sino de una ley singular por el supuesto de hecho que regula, ya que la Ley de ordenación de territorio permite aprobar mediante ley los proyectos y planes regionales “de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León”, mientras que en el resto de supuestos, es decir, ordinariamente, corresponde al Consejo de Gobierno el monopolio de su aprobación mediante decreto. El Tribunal observa que esta posibilidad de aprobación mediante ley de proyectos y planes regionales, y no simplemente por decreto, afecta al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, “pues la aprobación por ley impide el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se someten el resto de planes urbanísticos regionales que, por carecer de dicha excepcionalidad, son aprobados por el Consejo de Gobierno”. No se trataría de una Ley proporcionada porque: (1º) El legislador regional no ha explicitado las razones por las que entiende que la aprobación del proyecto regional mediante una ley y no por un decreto, aunque era consciente de que ello eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, es una medida razonable y proporcionada.

(2º) La regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna con cualquier otra ordenación urbanística regional aprobada por Consejo de Gobierno. De modo que “la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno”. (3º) La (desde otro punto de vista sorprendente) deslegalización que preveía la Disposición Final primera de la Ley impugnada (las determinaciones urbanísticas previstas por la Ley podrían ser modificadas por decreto de la Junta de Castilla y León) “re-

suelve definitivamente la innecesiedad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos” (fundamento jurídico séptimo).

El resto de asuntos resueltos por el Tribunal son de menor entidad. El Tribunal consideró en la STC 23/2013 que el Estado había invadido las competencias regionales al subvencionar el directamente la construcción y equipamientos de diversos centros de personas mayores dependientes de la Comunidad (art. 32.1 Estatuto de Autonomía: competencia exclusiva de Castilla y León en asistencia social). Y, por el contrario, estimó que las competencias eran, en efecto, estatales en los conflictos de competencias planteados por la Junta de Castilla y León contra la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad (STC 69/2013); o contra la Ley 10/2006, de Montes (STC 97/2013). Finalmente, en la STC 142/2013, el Tribunal sostuvo que el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Santovenia contra la Ley regional 9/2002 (antes mencionada) habría perdido su objeto como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la misma (mediante la STC 129/2013).

## 1. Introducción

Si hay una característica destacada en la actividad de Castilla-La Mancha en el año 2013 es la que podríamos denominar “austeridad institucional”, que se ha manifestado en la reducción de las instituciones públicas o del tamaño de las mismas, y del correspondiente gasto, siguiendo la línea iniciada en años anteriores. El año 2013 comenzó con la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (aprobado en los últimos días) que reducía significativamente el número de diputados con derecho a una retribución mensual fija, y concluyó con el anuncio de supresión de la Sindicatura de Cuentas para 2014. Otro hito importante fue la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía en las Cortes de Castilla-La Mancha, con el objeto de reducir el número de diputados desde los 47 a 59 actuales (realmente hoy hay 49 diputados, aunque la ley electoral actualmente en vigor, aprobada después de las últimas elecciones autonómicas, establece 53) hasta una horquilla entre 25 y 35.

También puede destacarse la aprobación de leyes muy importantes, sobre todo en el ámbito de la Administración. A todo ello haremos referencia en las páginas siguientes.

## 2. Actividad político-institucional

La normalidad en el funcionamiento institucional ha sido la característica más destacada del año, sin perjuicio de la austeridad a la que me he referido.

No ha habido en 2013 cambios en la composición del Consejo de Gobierno, que mantiene su estructura y los mismos consejeros. Los únicos relevos han afectado al nivel de alguna viceconsejería o dirección general. La estabilidad ha sido la nota más destacada en este ámbito.

En las Cortes, el cambio más destacado en este terreno ha sido la entrada en vigor de la reforma reglamentaria que ha suprimido la retribución mensual fija para la mayoría de los diputados, ya aludida y que será objeto de breve comentario en el aspecto normativo. Baste aquí señalar que su aplicación a partir de 1 de enero de 2013 ha implicado que una parte muy significativa de los diputados hayan tenido que comenzar a compatibilizar sus labores parlamentarias con sus trabajos o desempeños anteriores, que como puede suponerse son de las más variadas condiciones.

Por lo demás, las Cortes han seguido llevando a cabo sus funciones con normalidad. La ajustada pero suficiente mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular se manifiesta en dicha actividad, habiendo sido lógicamente la mayor parte de las leyes e iniciativas aprobadas gracias a dicha mayoría, de tal manera que solo la relativa a la adecuación de procedimientos administrativos fue aprobada por unanimidad. No pudo salir adelante, sin embargo, la propuesta de

reforma de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo para suprimir las prerrogativas de los ex Presidentes autonómicos, pues la reforma de esa ley requiere mayoría de tres quintos y contó solo con los votos favorables del Grupo Popular. La relación entre los dos grupos parlamentarios ha estado caracterizada en todo caso por la comprensible intensidad en la labor de oposición, habiéndose vivido en ocasiones enfrentamientos muy significativos.

En cuanto a la función de orientación política, cabe destacar la presentación de 22 proposiciones no de ley ante el Pleno (aprobadas 3) y de 30 debates generales (sustanciados 13). En lo relativo a la función de información, se puede destacar el planteamiento de 23 interpelaciones (sustanciadas 8), 223 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (sustanciadas 42) y 35 preguntas con respuesta escrita (sustanciadas 38). También puede destacarse por su repercusión el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (“estado de la región”), celebrado los días 5 y 6 de septiembre, y que culminó con la aprobación de las siete resoluciones sobre diversos temas, propuestas por el Grupo Parlamentario Popular, y el rechazo de las siete propuestas por el Grupo Socialista (el debate puede verse en Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 51, las resoluciones en Boletín Oficial de las Cortes, BOCCLM nº 109, de 9 de septiembre de 2013).

Suprimidos el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en este apartado procede hacer referencia al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y la Sindicatura de Cuentas. El primero ha seguido desarrollando sus funciones con normalidad. No ha tenido cambios en su composición en el nivel de los consejeros (se había renovado entre los años 2011 y 2012), aunque sí ha habido un cambio en la secretaría general. Ha emitido 459 dictámenes, lo que implica un significativo aumento de un 39,93% con respecto al número total de dictámenes emitidos en el año 2012 (328), debido principalmente a las solicitudes formuladas por las Corporaciones Locales en materia de responsabilidad patrimonial. El número de consultas recibidas ascendió a 547.

En cuanto a la Sindicatura de Cuentas, tampoco ha tenido cambios en su composición, e igualmente ha emitido con normalidad informes en los asuntos que la ley preceptúa, alcanzando el número de 13 a lo largo del año. En cualquier caso, ha sido el anuncio de su supresión en el debate sobre el estado de la región el que ha colocado a esta institución en primer plano. La supresión debe producirse mediante ley en el año 2014.

### 3. Actividad Normativa

#### 3.1. *Reforma del Estatuto*

Aunque la entrada en vigor de la reforma estatutaria no se producirá, en su caso, hasta su definitiva aprobación como Ley Orgánica por las Cortes Generales y su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado, que previsiblemente tendrá lugar a lo largo de 2014, la aprobación del texto de la reforma por las Cortes de Castilla-La Mancha en el año 2013 es un hito suficientemente significativo como para destacarlo y comentarlo en esta breve crónica, obvia-

mente basándonos en el texto aprobado por la cámara autonómica el 23 de julio de 2013 (BOCCM nº 106, de 24 de julio).

Para entender el sentido de la reforma hay que señalar que, tras la reforma de 1997, el Estatuto no solo establece una horquilla en el número total de diputados, que fija entre 47 y 59, sino también un número mínimo de diputados por provincia (Albacete 10, Cuenca 8, Ciudad Real 11, Guadalajara 7, Toledo 11). Esta fijación se ha demostrado muy perniciosa pues, como se ve, la suma de ese mínimo provincial coincidía con el umbral mínimo de la horquilla general, dejando poco margen a una distribución de los diputados proporcional a la población. Con este hándicap, la ley electoral en lugar de establecer una fórmula para que en cada proceso electoral se pueda fijar el número de diputados por provincia en función de la población, estableció de forma estable el número de diputados por provincia. Inicialmente este coincidía con las cifras mínimas establecidas en la reforma estatutaria de 1997, pero la evolución de la población de forma diferente en distintas provincias provocó situaciones inadmisibles desde el punto de vista de la proporcionalidad, lo que conllevó que los 47 diputados fueran aumentados a 49 en una reforma legal del año 2007, y a 53 en 2012. Sin embargo, estas reformas seguían estableciendo un número fijo de diputados por provincia, en lugar de una fórmula que permita calcularlos en cada convocatoria electoral, y probablemente era muy difícil que hicieran otra cosa sin riesgo de que la futura evolución de la población diese en alguna provincia resultados que quedasen por debajo del mínimo establecido estatutariamente.

Para evitar esas situaciones problemáticas, el Grupo Parlamentario Popular propuso esta reforma estatutaria, que tiene también el objetivo declarado de contribuir al ahorro en el gasto público al reducir muy significativamente el número de diputados. Con este propósito, se reforma el art. 10 del Estatuto, suprimiendo todos los condicionamientos estatutarios sobre los diputados a elegir por provincia, excepto dos: la fijación de una horquilla, que ahora baja muy significativamente a los 25-35 diputados, y el mantenimiento de la provincia como circunscripción electoral.

Esta reforma ha contado en todo momento con la oposición frontal del Grupo Parlamentario Socialista, tanto en las Cortes de Castilla-La Mancha como –al menos hasta el momento de escribir estas líneas– en el Congreso y el Senado. El argumento principal es que la combinación de reducción de diputados y circunscripción provincial haría imposible el mantenimiento de un sistema realmente proporcional, e incluso anuncian la futura impugnación de la reforma ante el Tribunal Constitucional por este motivo.

Desde luego, es fácil comprender que una tan significativa reducción del número de diputados y la necesaria existencia de cinco circunscripciones provinciales puede dificultar el establecimiento de un sistema que mantenga el nivel deseable de proporcionalidad, pudiendo ponerse en riesgo incluso la posibilidad de que fuerzas políticas con un significativo porcentaje de votos obtengan representación parlamentaria en ninguna de la provincias. Pero a mi juicio, si se analiza con detalle la regulación, puede apreciarse que esta consecuencia no se deriva necesariamente de la reforma estatutaria aprobada en 2013. Probablemente esta restringe las posibles regulaciones legales que, respetando la reducción de

diputados y la circunscripción provincial, puedan mantener los parámetros de proporcionalidad derivados de las exigencias constitucionales (tal y como han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional). Pero no impide por completo una regulación que respete los tres criterios (reducción, circunscripción provincial, proporcionalidad). Por un lado, hay que tener en cuenta la (acaso demasiado) laxa interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del requisito de la proporcionalidad, en diversas sentencias referidas, por ejemplo, a la reforma electoral de 2007 en Castilla-La Mancha, o años antes a la legislación electoral de Canarias. Pero aunque es obvio que existe un umbral por debajo del cual una ley electoral dejará de ser proporcional, no parece fácil entender que el mismo no es alcanzando por una reforma estatutaria que solo establece dos parámetros generales y amplios, que todavía permiten muy diversos desarrollos legales. Por poner un ejemplo, basta mirar al Derecho Electoral Comparado para encontrar sistemas que, manteniendo las circunscripciones territoriales, realizan el reparto total de escaños entre las distintas fuerzas políticas considerando los datos globales de estas, aunque luego los diputados (todos o la mayoría) lo sean por las distintas circunscripciones. Así, por ejemplo –y sin sugerir que sea la única opción posible– el sistema sueco podría inspirar la solución a la necesidad de equilibrar estos tres polos que tendencialmente pueden entrar en tensión o conflicto. Por ello, en mi modesta opinión, será en su caso la futura ley electoral la que podría, por hipótesis, resultar contraria al principio constitucional de proporcionalidad, pero es muy difícil sostener que los dos elementos introducidos en la reforma estatutaria impliquen *per se* y de forma ineludible la falta de proporcionalidad del sistema resultante.

### 3.2. Leyes

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado a lo largo del año 2013 las siguientes 10 leyes:

- Ley 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2013, de 9 de mayo, de compensación a las víctimas del incendio de Riba de Saelices.
- Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.
- Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se derogan parcialmente la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha y totalmente la Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla.

- Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa.
- Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 9/2013, de 12 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014.
- Ley 10/2013, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014.

Dadas las características de este trabajo, no es posible extendernos en el comentario de cada una de ellas.

### *3.3. Reforma del Reglamento parlamentario*

Aunque la reforma del art. 11 del citado Reglamento parlamentario fue aprobada en sesión celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (BOCCM nº 79, de 26 de diciembre de 2012), dado que la misma entró en vigor el 1 de enero de 2013 y que no ha sido objeto de nuestro comentario anterior, procederemos a su reseña y breve valoración en este momento. La citada reforma suprime la generalización del régimen de dedicación exclusiva con el consiguiente sueldo que existía desde una reforma reglamentaria aprobada en 1997. De esta forma, se prevé ahora que solo tendrán derecho a un sueldo fijo los diputados que desarrollen sus actividades en régimen de dedicación exclusiva, que serán quienes desempeñen aquellos cargos que determine la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces (art. 11.2). Conviene precisar que el nuevo art. 11 mantiene para todos los diputados la indemnización por gastos derivados de sus funciones representativas (art. 11.3), y para aquellos que dejen de tener dedicación exclusiva y pasen por consiguiente a no percibir sueldo fijo, establece además la percepción de asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte (art. 11.4). La Exposición de Motivos fundamenta la medida en la necesidad de intensificar el criterio de austeridad necesario para superar la situación económica de las cuentas públicas.

La aplicación efectiva de esta reforma reglamentaria se ha llevado a cabo mediante acuerdo de la Mesa que establece la dedicación exclusiva de los portavoces parlamentarios y los propios miembros de la Mesa. Ello ha implicado que de los 49 diputados actuales, 42, pertenecientes a ambos grupos parlamentarios, no percibirán sueldo fijo (algunos, por cierto, ya dejaban de percibirlo antes de la reforma por renuncia); mientras que 7, también de ambos grupos (4 del Grupo Popular y tres del Grupo Socialista), lo mantienen.

En cualquier caso, el debate y la polémica acompañaron a esta medida desde su tramitación hasta su definitiva aprobación, dado que el Grupo Parlamentario Socialista se opuso frontalmente a la misma y a su aplicación a mitad de legislatura, y rechazó la oferta de que la aplicación se pospusiera a la próxima

legislatura si apoyaba la propia reforma. Tras la entrada en vigor de la medida, la reforma fue impugnada al Tribunal Constitucional, al tiempo que varios de los diputados socialistas afectados plantearon recursos de amparo. El Tribunal ha resuelto ya en 2014 el recurso de inconstitucionalidad, confirmando la constitucionalidad del texto, al entender que el mismo no vulnera el ejercicio de la función representativa (art. 23 de la Constitución), ya que la retribución no forma parte del contenido esencial de ese derecho; ni tampoco el principio de igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14), al aplicarse de forma igual para todos los diputados; ni su aplicación a mitad de legislatura supone una retroactividad constitucionalmente prohibida, ya que no existe propiamente un derecho a percibir retribuciones futuras.

#### 4. Relaciones de colaboración y conflicto

Las relaciones institucionales entre la Comunidad de Castilla-La Mancha y el Estado, y en particular entre los respectivos Gobiernos, han sido correctas y muy fluidas a lo largo de todo el año, como viene sucediendo en los últimos tiempos. La coincidencia en el signo político de ambos Gobiernos, unida además a que la Presidente de la Comunidad Autónoma es la secretaria general del partido que sustenta a los dos ejecutivos, son probablemente factores que facilitan la comunicación y la buena relación.

También se han firmado varios convenios con otras Comunidades Autónomas, dos de los cuales han sido objeto de aprobación en las Cortes regionales. Igualmente cabe destacar el llamado “Pacto por el Tajo”, en realidad un histórico acuerdo sobre las cuencas hidrográficas del Tajo, Segura y Júcar que el Presidente del Gobierno español y los de las cinco Comunidades Autónomas implicadas adoptaron en diciembre, culminando un largo proceso.

En este contexto, no ha habido nueva conflictividad jurídica relevante con el Estado ni con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no puede dejar de señalarse la enorme trascendencia de la sentencia de 13 de marzo de 2013, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto a la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. La declaración de inconstitucionalidad del impuesto en sus modalidades de producción term nuclear de energía eléctrica y almacenamiento de residuos radioactivos, si bien matizada en sus efectos por el propio Tribunal al considerar que solo son revisables las situaciones que ni hubieran adquirido firmeza al haber sido impugnadas en tiempo y forma, ha tenido en todo caso unas consecuencias económicas muy significativas para la hacienda autonómica, toda vez que ha supuesto la devolución de muy elevadas cantidades indebidamente percibidas en su día en aplicación de la ley ahora declarada inconstitucional, lo que según el Gobierno ha tenido incluso incidencia en el déficit al final del año (la sentencia se suma a la STC 196/2012, de 31 de octubre, sobre la regulación anterior del impuesto). En efecto, el déficit se situó en el 2,13%, en lugar del 1,3% del objetivo, lo que

se achacó a los 212,3 millones que debieron devolverse por este impuesto, así como a los 65 que debieron abonarse a la Seguridad Social por la regularización del IVA de obras entregadas entre 2007 y 2011 (por ejemplo, ABC Digital, 31-3-2014).

También hay que citar las siguientes sentencias: SSTC 36/2013, de 14 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha respecto del art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en sentido desestimatorio); 80/2013, de 11 de abril, conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno regional contra la emisión por parte Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente de certificados sobre afección de proyectos a la Red Natura 2000 (desestimatorio); 82/2013, de 11 de abril, recurso de inconstitucionalidad que planteó la Junta contra el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, y resuelto con un fallo parcialmente interpretativo; o 160/2013, de 26 de septiembre, que resuelve uno de los recursos interpuestos en su día contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, y contiene un fallo de pérdida parcial de objeto y desestimatorio en el resto.



## **1. Una año marcado por el proceso soberanista, la crisis económica y la asfixia financiera**

Cataluña inició el año 2013 en una situación política y económica de enorme complejidad. Las elecciones de noviembre del año anterior habían configurado un Parlamento fragmentado en siete fuerzas políticas (CIU, 50 diputados, ERC, 21, PSC, 20, PP, 19, ICV, 13, C'S, 9 y CUP, 3). Si bien los partidos nacionalistas tienen una clara mayoría, CIU ha perdido un número significativo de votos y escaños y, con ello, la capacidad de liderazgo que requería una nueva legislatura fruto de unas elecciones anticipadas. Finalmente CIU asume el Gobierno solitario, con el apoyo externo de ERC, que renuncia a implicarse en las tareas de gobierno. Su líder asume curiosamente el papel de jefe de la oposición.

La hoja de ruta del nuevo Gobierno se recoge finalmente en el Plan de Gobierno 2013-2016, publicado el 11 junio de 2013. Este Plan concreta el programa de Gobierno presentado en el debate de investidura el 20 diciembre 2012 y cuyo contenido se pactó con Esquerra Republicana.

El Plan se estructura en siete ejes centrales de los que derivan 77 objetivos, 211 medidas ejecutivas, 65 medidas legislativas y 78 acciones normativas.

Los ejes centrales del Plan son los siguientes:

Recuperación económica y creación de empleo; cohesión social y servicios de interés general; derecho a decidir y transición nacional; sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas; agilidad y transparencia de la administración; desarrollo sostenible y cohesión territorial; proyección exterior y reconocimiento internacional de la identidad, la lengua y la cultura catalana.

La realidad de los hechos determinará que, no obstante la pluralidad de objetivos, el derecho a decidir y la transición nacional, junto a la proyección exterior y reconocimiento internacional de la identidad, la lengua y la cultura catalana, se acaben imponiendo como temas centrales y prácticamente exclusivos en el debate político y ciudadano. En un ambiente de profunda crisis económica y con un Parlamento que no puede aprobar los presupuestos, la vida política catalana estará marcada por las actuaciones y declaraciones en relación al ejercicio del llamado derecho a decidir.

## 2. El derecho a decidir

La agenda política del Gobierno de Artur Mas, muy condicionada por el apoyo externo que le brinda ERC, situó desde un primer momento el derecho a decidir como tema prioritario. El objetivo fundamental era tratar de conseguir el mayor apoyo político y ciudadano posible para la celebración de una consulta sobre la constitución de Cataluña como Estado soberano. Al mismo tiempo se iban creando las “estructuras de Estado” que deberían permitir una rápida instauración del nuevo Estado independiente.

La puesta en práctica de esta política ha tenido como principales manifestaciones los siguientes hechos:

a. El Parlamento de Cataluña, en su primer pleno celebrado el 23 enero, adoptó una resolución en la que manifestó que Cataluña, como “sujeto político y soberano” reclama la celebración de una consulta para decidir su futuro político. La resolución contó por los votos a favor de CIU, ERC, ICV y la CUP, y los votos en contra de PSC, PP y C’S.

Esta resolución fue finalmente impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular en base a lo dispuesto en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas. El Consejo de Estado se mostró favorable al ejercicio de esta discutible acción.

El Tribunal Constitucional, por acuerdo de 8 mayo 2013, admitió el recurso y acordó la suspensión de la eficacia de la resolución del Parlamento catalán, lo que ha abierto un interesante debate jurídico sobre la admisibilidad o no del recurso, y un encendido debate político sobre la oportunidad de impugnar una declaración política de un Parlamento.

b. El 26 febrero se llevó al Congreso de los Diputados una resolución instando al Gobierno del Estado y al de la Generalitat a iniciar el diálogo para facilitar la celebración de una consulta a la ciudadanía de Cataluña, en la que pudiera pronunciarse sobre su futuro en relación con España. El Congreso de los Diputados rechazó la propuesta con los votos del PP, PSOE y UPyD. Pero lo más significativo fue que el PSC votó a favor de la propuesta y en contra de la posición del PSOE.

c. Por Decreto 113/2013 de 12 febrero se creó el Consell de Transició Nacional, bajo la presidencia del ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional Sr. Carles Viver Pi-Sunyer. Se encomiendan al Consell tres tareas sucesivas: organizar la consulta, diseñar el proceso de separación de Cataluña de España y definir la estructura económica del nuevo Estado. Fruto de sus trabajos ha presentado cinco informes. El 25 julio presentó el informe “Propuestas concretas para la convocatoria de la consulta”, en el que se enumeran cinco posibles vías jurídicas y se añade que si las mismas fracasan se podría acudir a unas elecciones plebiscitarias. Las cinco vías legales posibles (arts. 92 ó 150,2 de la Constitución, referéndum según la Ley catalana 4/2010, Ley de consultas populares y reforma constitucional) coinciden que las que ya había propuesto el Institut d’Estudis Autònoms. Posteriormente, el 20 diciembre se presentaron

otros cuatro informes, relativos a la Administración tributaria de Cataluña, a la relaciones de cooperación entre Cataluña y el Estado español, a la internalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Cataluña y a las tecnologías de la información y de la comunicación en Cataluña.

d. Con la intención de lograr el máximo consenso posible de las fuerzas políticas, sociales y económicas en torno al derecho a decidir el 26 junio se aprueba el “Pacte Nacional pel dret a decidir” y, más tarde, se encargó al ex conseller Rigol la redacción de un documento que plasmará la reclamación del derecho a decidir en la forma que permitiera el mayor número de adhesiones posible.

e. En la Diada del 11 septiembre la ANC convocó la “via catalana” con el objetivo de lograr una cadena humana a favor de la independencia que cruzara todo el territorio de Cataluña. La iniciativa consiguió un gran éxito de participación, cifrándose los participantes en más de un millón de personas.

El 12 octubre, el PP y C’S convocaron una manifestación bajo el lema “Catalunya som tots” que congregó a unas 30.000 a 100.000 personas, según las diversas fuentes.

f. El 27 septiembre el Parlamento catalán acordó trasladar el debate sobre la consulta al Congreso de los Diputados, reclamando su convocatoria por las vías del art. 92 ó 150,2 de la Constitución. El PSC, con fuertes tensiones internas, se opone y entiende roto el principio de acuerdo sobre el documento consensuado encargado en su día a Rigol.

g. Por último, el 12 diciembre el Presidente Mas anunció que se ha llegado a un acuerdo con ERC y ICV para fijar el día y la pregunta de la consulta. La adopción de esta decisión se había exigido por ERC como condición para aprobar los presupuestos y mantener el apoyo al Gobierno, mientras que ICV exigía por su parte una pregunta “inclusiva”, es decir, que no ofreciera únicamente la alternativa de la independencia.

El carácter forzado de la decisión puede explicar que lo que debía ser una pregunta clara se convirtiera en una doble pregunta de gran complejidad en sus propios términos: “¿quiere que Cataluña sea un Estado? Y si es así, ¿independiente?”. La fecha escogida para la consulta es el 9 noviembre.

Este largo proceso, trufado de diversas iniciativas con las que se pretende mantener viva la atención sobre el derecho a decidir, se ha acompañado de un sinfín de declaraciones públicas y de representantes de la sociedad civil. También han surgido algunos debates de especial interés sobre cuestiones vinculadas con el proceso soberanista, como el relativo a si la independencia excluiría o no a Cataluña de la Unión Europea. En todo caso lo más relevante es que durante todo el año 2013 los planteamientos de los partidos soberanistas catalanes y los del Gobierno del Estado se han mantenido inalterados.

El PP ofrece un diálogo sin fecha de caducidad, pero siempre en el marco de la Constitución y excluyendo en todo caso la celebración de una consulta en la que se cuestione la soberanía nacional y la unidad de España. La negativa a la consulta por parte del PP cuenta con el apoyo del PSOE. Desde el Gobierno de la Generalitat se insiste en el carácter irrenunciable del ejercicio del derecho a

decidir y se adoptan decisiones unilaterales a favor de su ejercicio, siendo especialmente relevantes la fijación de la pregunta y el día de la consulta. Todo ello ha ido incrementando de forma continuada la tensión entre las partes y dentro del conjunto de la sociedad.

La radicalización de las posturas (inmovilismo frente a soberanismo) ha causado daños colaterales a los Partidos que tratan de ofrecer vías intermedias. El PSC ha vivido fuertes tensiones con el PSOE, pero también con miembros de su propio Partido favorables a un posicionamiento más claro a favor de la consulta. Su apuesta por una reforma federal, que el PSOE ha hecho suya, ha encontrado no obstante escasas adhesiones fuera del propio Partido.

Dentro de CIU también se han vivido momentos de tensión entre los dos partidos de la coalición, ya que Unió Democràtica ha reiterado su postura favorable a la negociación y a una salida de corte confederal.

En esta situación de creciente radicalización verbal e incertidumbre sobre el futuro, debe destacarse la editorial de La Vanguardia del domingo 27 octubre con el título “Quien teme a los moderados”, en la que se reclamaba la validez de terceras vías que se situaran entre el inmovilismo central y el soberanismo de Cataluña, apelando al diálogo constructivo a favor de reformas inaplazables para la reconstrucción del pacto constitucional.

### **3. La crisis económica y la asfixia financiera**

El otro rasgo que ha dominado la realidad del año 2013 ha sido la continuidad de la crisis económica y la asfixia financiera de la Generalidad y de los entes locales catalanes.

El Gobierno catalán ha tenido que gobernar con reducción de ingresos, falta de cobro de deudas pendientes, límites en su capacidad de endeudamiento y exigencias para contener el déficit.

En esta situación ha mantenido los recortes presupuestarios que han afectado esencialmente al personal a su servicio, a la calidad de los servicios públicos y a algunas prestaciones (dependencia, ayudas a ONG'S, cooperación internacional...). El desgaste político por este tipo de medidas lo ha asumido CIU, ya que ERC se ha limitado a dar un muy discreto apoyo a estas decisiones. CIU por su parte ha tratado en todo momento de imputar los recortes a la inexistencia del autogobierno. La oposición no ha logrado resituar el centro del debate político fuera del debate soberanista.

El debate sobre el límite del déficit que debía fijar el Gobierno del Estado condicionó la aprobación de los Presupuestos. Finalmente se fijó en el 1,85%, por lo que al considerarse inaceptable, el Gobierno catalán no se quiso traducir esta cifra en los nuevos Presupuestos y prefirió prorrogar los Presupuestos anteriores (de hecho el 27 agosto se aprobó la tercera prórroga de los presupuestos de 2012). Se calculó el recorte necesario en unos 2.600 millones de euros.

Ante esta situación de asfixia se mantiene la morosidad en el pago a proveedores con lo que ello comporta de incremento de la deuda por la acumulación de los intereses moratorios. Algún sector, como el de los farmacéuticos, alzó la voz y llegó a acordar dejar de prestar el servicio y manifestarse en las calles de Barcelona.

La Generalitat encuentra algo de respiro en los fondos especiales que pone en circulación el Estado para pagos a proveedores, así como en las autorizaciones para endeudarse en condiciones favorables garantizadas por el Estado. El Fondo de Liquidez Autonómico, FLA, concedió a Cataluña el 16 noviembre 2013 16.990 millones de euros.

Por contra la Generalitat ve cómo el Estado impugna ante el Tribunal Constitucional sus propias medidas recaudatorias, como el euro por receta o el tributo sobre depósitos bancarios. El Tribunal Constitucional suspende el euro por receta, pero levanta la impugnación de la tasa bancaria.

Al final del año, si bien es cierto que con unas perspectivas económicas algo mejores, la difícil situación económica y financiera se mantiene en términos generales. Se logra presentar los presupuestos para el año 2014, recuperando así la normalidad del ciclo presupuestario, con menos recortes que en los ejercicios anteriores. No obstante, la inclusión en los Presupuestos de una partida para la celebración de la consulta soberanista motivó la impugnación de los mismos, por el PP, ante el Consell de Garanties Estatutàries, lo que impidió aprobarlos dentro del año 2013.

#### 4. Corrupción

La corrupción de algunas instituciones y responsables públicos también ha estado muy presente en la vida catalana del año 2003. Algunos casos han sido especialmente relevantes para la opinión pública.

Así, el cierre del llamado caso “Pallerols” relativo a la financiación irregular de Unió Democràtica, mediante un acuerdo por el que se reconocen los hechos con el fin de evitar penas de cárcel. La imputación de Oriol Pujol por parte del Tribunal Superior de Justicia por un presunto delito de tráfico de influencias. La exigencia de responsabilidades civiles a CIU como posible beneficiaria en el caso del Palau de la Música. La “Operación Mercurio” por presuntas irregularidades cometidas en el Ayuntamiento de Sabadell, lo que afectó al secretario de organización del PSC, o el llamado caso Método 3 de espionaje a políticos, que motivó la dimisión del Director General de Prisiones.

Estos y otros casos han llevado a adoptar algunas medidas con las que tratar de combatir el fenómeno de la corrupción, o como mínimo dar la imagen de que la clase política se toma en serio el problema.

Así, el Presidente Artur Mas convocó a la Presidenta del Parlamento, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al Fiscal Superior de Cataluña, al Síndic de Greuges, al Síndic de Comptes y al Presidente de la Oficina Antifraude, para acordar un modelo de comportamiento ante las prácticas corruptas.

Por otro lado, la Proposición de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se somete a un proceso de amplia consulta pública para conseguir el máximo consenso en su contenido final. Al final del año 2013 se había avanzado poco en su tramitación.

## 5. Actividad normativa

La actividad normativa de la Generalitat de Cataluña durante el año 2013 ha estado caracterizada por la escasez de leyes aprobadas. De hecho tan sólo se aprobó una ley, la Ley de modificación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Como hemos dicho en el año 2013 no se logró aprobar la Ley de presupuestos ni la Ley de acompañamiento, aunque la Ley de presupuestos se aprobó finalmente en los primeros días de enero de 2014.

Esta escasa actividad legislativa contrasta con el abundante uso de la figura del Decreto-ley. De hecho se aprobaron seis Decretos-leyes. El número 1 tuvo como objeto la adopción de medidas financieras del sector público ante la prórroga presupuestaria, los números 2 y 3 se ocuparon de cuestiones retributivas, el número 4 introdujo algunas reformas en la regulación del Instituto catalán de finanzas, el número 5 se ocupó de la racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya, y el número 6 modificó el Código de Consumo de Cataluña. El abuso del recurso a la figura del Decreto-ley fue denunciado de manera contundente en dos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias, los Dictámenes números 16 y 17 de 2013 de fecha 15 noviembre. En estos dos dictámenes relativos a los Decretos-leyes números 4 y 5, el Consell, por unanimidad, afirma que los Decretos-leyes enjuiciados vulneraran el art. 64.1 del Estatuto al no concurrir el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.

La falta de actividad legislativa en el Parlamento no supone que el mismo estuviera inactivo. Durante el año 2013 se celebraron 23 plenos, con 307 horas de debate, y 7 sesiones de control, 119 preguntas orales al Presidente de la Generalidad y 201 pregunta a los Consellers. Se aprobaron 46 resoluciones y se constituyeron dos comisiones de investigación.

## 6. Lengua

El tema de la lengua, especialmente sensible en el caso de Cataluña, también ha estado presente a lo largo del año 2013. Por un lado, en la elaboración de la nueva ley educativa, la LOMCE, no se alcanzó un consenso sobre el uso de las lenguas oficiales en la educación en Cataluña. Además generó una notable polémica la decisión del Gobierno del Estado consistente en que avanzaría dinero a las escuelas privadas donde se matricularon alumnos que desearan recibir más clases en castellano, dinero que finalmente tendría que correr a cargo de la Generalitat de Catalunya.

Otro hecho importante fue la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 febrero 2013, confirmando una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, confirmando la política de inmersión en catalán pero exigiendo a la vez que se garantizara la escolarización individual de los alumnos que desearan recibir mayor enseñanza en lengua castellana. Esta decisión planteaba el problema de su ejecución, de cómo proceder a la atención individualizada de algunos alumnos. El proceso de ejecución de esta sentencia abrió un frente conflictivo entre el poder judicial y la administración catalana, no resuelto en el año 2013.



*Vicente Álvarez García  
Enrique Hernández Díez*

## 1. Introducción

La actividad política y normativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido marcada durante el año 2013 por una doble circunstancia: una general para el conjunto del Estado, que es la aguda crisis económica que padecemos, y que, en un territorio de una riqueza relativa tan baja como la extremeña, se muestra particularmente sangrante; y otra más específica de estas tierras, y que es la traducción institucional de los resultados electorales obtenidos en los comicios autonómicos del mes de mayo de 2011, que provocó la constitución de un gobierno del PP-EU en minoría, apoyado en 32 diputados de un total de 65 escaños que conforman la Asamblea de Extremadura. El principal grupo de la oposición, constituido por la coalición integrada por el PSOE y los regionalistas extremeños (Coalición PREX-CREX), dispuso a partir del inicio de la VIII Legislatura en la que ahora nos encontramos de un total de 30 diputados, aunque desde septiembre de 2013 dicho grupo se ha escindido quedando el PSOE con 28 escaños, y pasando los dos diputados regionalistas al grupo mixto. El tercer grupo parlamentario de la Asamblea de Extremadura, que estaba conformado por la coalición IU-Verdes-SIEx, hasta la separación de este último partido en el tramo final del año, sigue contado, no obstante, con los tres diputados obtenidos en las últimas elecciones.

A la vista de estos números, la capacidad del PP-EU de desempeñar las tareas de gobierno en Extremadura, en general, y de aprobación de las leyes en el Parlamento autonómico, en particular, ha estado condicionada hasta bien entrado el año 2013 al apoyo explícito o implícito (a veces total, a veces parcial) de IU, grupo al que desde septiembre de 2013 también se han sumado los regionalistas que, con sus dos escaños, se han confirmado como nuevo grupo bisagra. En todo caso, la aparición de este nuevo grupo parlamentario ha reducido significativamente las posibilidades de que pudiese prosperar una eventual moción de censura desde los grupos de la oposición, augurando de esta forma una más que probable estabilidad al Ejecutivo presidido por D. José Antonio Monago Terraza para terminar la legislatura.

## 2. Actividad Político-Institucional

### 2.1. Actividad parlamentaria

#### 2.1.1. Consideraciones generales

La Asamblea de Extremadura, rebautizada políticamente como Parlamento de Extremadura, celebraba el 21 de mayo de 2013 su XXX Aniversario, pocos

meses antes de otro acontecimiento relevante: la constitución en mitad de la legislatura del Grupo Mixto, a raíz de la ruptura de la alianza del PSOE y la coalición de partidos regionalistas PREX-CREX, lo que implicaba la salida del Grupo Parlamentario Socialista de los dos diputados pertenecientes a dicha coalición regionalista.

Con independencia de este hecho, el principal rasgo de la dinámica de los grupos políticos extremeños con representación parlamentaria a lo largo de 2013 ha sido la consolidación de sus posiciones relativamente distanciadas de sus matrices de ámbito estatal.

El Partido Popular sigue gobernando en minoría, pero se encuentra a mitad de legislatura con un nuevo interlocutor con el que poder pactar. Esta circunstancia sobrevenida puede debilitar la posición de los otros grupos de la oposición, y en especial de los diputados de Izquierda Unida, cuya abstención o apoyo ya no es imprescindible para gobernar o legislar. El nuevo Grupo Mixto ha respaldado con su voto algunas de las iniciativas más relevantes del segundo semestre del año, empezando por la Ley de Presupuestos para 2014.

La aprobación de los presupuestos propiciada por esta fragmentación del arco parlamentario no implicó, sin embargo, que la “Ley de Acompañamiento” pudiera seguir el mismo ritmo, y de hecho sólo ha podido alcanzar una mayoría suficiente un mes más tarde (12 de diciembre de 2013 y 15 de enero de 2014, respectivamente). De nuevo, la posición del PREX-CREX supuso un refuerzo al voto del PP, con la abstención del PSOE e IU-Verdes.

### *2.1.2. El condicionamiento de la vida política extremeña por los grupos parlamentarios minoritarios*

El PREX-CREX es la suma del Partido Regionalista Extremeño (PREX) y la Coalición Regional Extremeña (CREX) que desde el año 2003 se ha presentado a las elecciones autonómicas en coalición con el Partido Socialista. Esta alianza, que no se trasladó a las elecciones municipales, ha sido disuelta en septiembre de 2013. La formación justifica su ruptura en diversas causas, aunque destacan las relativas a la falta de comunicación y al rechazo del Partido Socialista a apoyar una rebaja del techo electoral del cinco al tres por ciento de los sufragios para obtener representación parlamentaria en la Cámara autonómica. También manifiestan que aspiran a convertirse en tercera o cuarta fuerza política en la región, ante el considerable desgaste social de los partidos políticos con trayectoria más consolidada en España. Esta posición tendrán que disputarla en las próximas elecciones a UPyD Extremadura, que obtuvo en las últimas elecciones autonómicas, poco más del 1% de los votos, cifra insuficiente para acceder a la Asamblea.

Esta ruptura no ha sido la única entre las fuerzas con representación parlamentaria, aunque sí la única con una verdadera incidencia práctica. Y es que Izquierda Unida perdió también un socio de la triple coalición que se presentó a las elecciones autonómicas de 2011: IU-Verdes-SIEx. En efecto, el partido SIEx (Socialistas Independientes de Extremadura) materializaba a finales de noviem-

bre de 2013 su ruptura definitiva con IU Extremadura, anunciando, además, la interposición de una demanda contra dicha formación por una supuesta apropiación indebida.

Izquierda Unida en Extremadura continúa manteniendo la misma postura que ha permitido gobernar al equipo de D. José Antonio Monago durante la presente Legislatura, aunque, eso sí, no sin notables dificultades. Son también ciertamente evidentes las discrepancias internas dentro de la formación por esta actitud. Sin embargo, tras la consolidación a finales de 2012 del liderazgo de D. Pedro Escobar con más del 70% de los votos de la Asamblea de la formación en Extremadura, las corrientes críticas del partido han ido diluyendo su enfrentamiento con los órganos directivos regionales, habiéndose disminuido paralelamente las tensiones (o al menos su exteriorización) entre la organización autonómica y la dirección federal.

### *2.1.3. Los grupos políticos mayoritarios*

Aunque es cierto que el principal grupo de la oposición en la cámara legislativa, el Grupo Socialista, se ha visto debilitado con la pérdida de sus dos diputados pertenecientes al PREX-CREX, el partido no manifiesta mayores conflictos internos ni contestaciones públicas de relevancia al liderazgo de D. Guillermo Fernández Vara, Secretario general de la formación en Extremadura. Él mismo anunció en julio su intención de concurrir en las primarias abiertas de 2014 para ser candidato en 2015, mediante el sistema decidido en la Conferencia Política del partido en el año 2013. Con la misma claridad con la que anunciaba su candidatura, el líder extremeño se posicionaba desde principios del año 2013 en contra de la postulación del Sr. Pérez Rubalcaba como candidato a las primarias estatales. Destaca la contundencia con la que la formación extremeña, encabezada por su líder, ha sido receptiva a la ruptura con el PSC, siendo partidario de una refundación del PSOE en Cataluña con una marca propia. Al mismo tiempo, ha reclamado un cambio constitucional como parte del camino para salir de la crisis económica e institucional en la que estamos inmersos.

Esta misma capacidad de discurso autónomo con respecto a su matriz nacional también la ha vuelto a demostrar en 2013 el Grupo Parlamentario del Partido Popular-Extremadura Unida. Durante todo el año, el partido que sostiene al Gobierno ha destacado por diversas posiciones sorprendentes para la formación en otras partes del territorio del Estado. Destaca a finales del año 2013 su distanciamiento de la reforma del aborto presentada por el Ministro de Justicia, hasta llegar a pedir en la sede parlamentaria autonómica la paralización de la propuesta. Tampoco ha dudado la formación en defender posiciones en contra de propuestas de sus entidades homólogas en otras partes del territorio, como la oposición a la propuesta del Partido Popular de Cataluña referida a la revisión del modelo de financiación autonómica en aras, precisamente, a lograr una mejora de la posición económico-financiera de dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que la misma redundaría en un menoscabo de la solidaridad que debe reinar entre los distintos territorios del Estado. Este tipo de distanciamientos han venido impulsados normalmente por el propio Ejecutivo autonómico.

## 2.2. *Actividad de Gobierno*

### 2.2.1. *El interés del Gobierno autonómico por las cuestiones de trascendencia supranacional*

Desde la perspectiva gubernamental, la acción institucional del Ejecutivo ha hecho un hincapié notable en acontecimientos de trascendencia internacional: conmemorando en la región el Aniversario de la Alianza del Pacífico, realizando una intensa visita oficial al Estado de Israel, o desarrollando diversos procesos de consulta de la sociedad civil sobre cuestiones procedentes del ámbito comunitario (Garantía Juvenil, Estrategia de Especialización Inteligente, etc.).

### 2.2.2. *La actividad de naturaleza económica: fondos europeos, deuda histórica e infraestructuras ferroviarias*

El Producto Interior Bruto (PIB) en Extremadura no supera aún el 75% de la media de la Unión Europea. Por este motivo, en septiembre de 2013 se conoció que sería la única Comunidad Autónoma de España en seguir siendo considerada Objetivo de Convergencia (antiguamente llamadas Objetivo 1), para el período presupuestario comunitario 2014-2020.

En el período que se ha cerrado 2007-2013, Extremadura y las demás regiones consideradas Objetivo de Convergencia, han recibido 19.479 millones de euros de fondos europeos, la mayor parte de los 35.000 millones totales que ha recibido toda España. El retraso en la aprobación del presupuesto comunitario del período 2014-2020 ha significado que a finales de 2013 aún quedarán numerosos aspectos abiertos de la aplicación concreta de las inversiones europeas.

Por otro lado, y no obstante la indeterminación de muchas partidas, el pacto alcanzado sobre la Política Agraria Comunitaria (PAC) entre el Consejo, Parlamento y Comisión Europea a mediados de 2013, puede tener una repercusión excepcional sobre Extremadura.

Extremadura y Andalucía han sido las dos únicas Comunidades Autónomas capaces de vincular normativamente el reconocimiento de la llamada “deuda histórica”, a través de sus Estatutos de Autonomía. Extremadura solamente ha conseguido adelantos a cuenta de la misma en el año 1996 y en los años 2012 y 2013, por un valor total de 70 millones de euros, sin llegar a acordarse en ningún momento el montante final con el Gobierno central y sin tan siquiera poder alcanzarse un pacto sobre esta cuestión entre las fuerzas políticas regionales. Y ello, a pesar de que dicha deuda debería ser abonada en su integridad a nuestra Región, según el Estatuto de Autonomía, antes de 2015.

Tras la renuncia de Portugal en 2011 a conectar Lisboa con Madrid mediante la Alta Velocidad, el año 2013 ha supuesto para Extremadura una novedad sustancial en esta materia. A mediados del año, el Ministerio de Fomento anunciaba para 2015 la conexión entre Madrid y la región a través de un tren de altas prestaciones, sin poner fecha a la introducción efectiva de la Alta Velocidad.

### *2.2.3. La política social*

En este campo, el año 2013 ha supuesto un período de una cierta calma institucional, en contraposición con los dos relevos que hubo al frente de la Consejería de Salud y Política Social durante el año 2012. Apenas se han producido cambios de segundo nivel en la estructura administrativa autonómica.

En todo caso, durante el año 2013 han destacado dos aspectos en materia de política social que se encuentran estrechamente interrelacionados. Extremadura, en primer término, se ha sumado a las Comunidades Autónomas que recogen por Ley el derecho subjetivo a la obtención de una renta básica de inserción. El debate social y político sobre esta cuestión fue muy intenso a lo largo de todo el año 2013, con numerosas protestas y discrepancias a lo largo de la consulta abierta en relación con el Anteproyecto de Ley y su posterior tramitación parlamentaria. Finalmente, y tras un intenso debate en la Asamblea de Extremadura donde finalmente pudo alcanzarse un acuerdo de mínimos entre las fuerzas políticas, el texto legal fue aprobado por unanimidad. Tras la adopción de la Ley, el conflicto ha llegado a raíz de la lentitud en la aplicación de la misma.

Al mismo tiempo, y en segundo término, se ha abierto un proceso de consulta a la sociedad civil sobre la implantación de la medida europea destinada a la inserción laboral y, en general, al apoyo al colectivo juvenil, particularmente maltratado por la actual crisis económica, conocida como Garantía Juvenil, y que ha sido impulsada por el European Youth Forum y aceptada por la Unión Europea para el próximo período presupuestario. Esta consulta se inserta en un modelo de interlocución aplicado por el Ejecutivo autonómico en varias ocasiones a lo largo del año, en torno al concepto de Foros, y bajo una “identidad visual” denominada ONE (Organizando la Nueva Extremadura), dentro del Horizonte 20/20 de la estrategia europea homónima.

## **3. Actividad normativa**

### *3.1. La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

La situación política e institucional que se acaba de reseñar ha provocado la continuidad de la drástica reducción, con respecto de la legislatura anterior, de la actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura, ya iniciada en 2012 y extendida a 2013. Es cierto, no obstante, que durante este último año se ha aumentado ligeramente, hasta un total de 8, el número de leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura. A estas disposiciones debe añadirse otra norma legal de origen gubernamental: el Decreto legislativo 1/2013, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado. Ahora bien, durante este período anual no se ha aprobado ni un solo Decreto-ley, frente a las tres normas legales de urgencia aprobadas en el año 2012.

Las leyes formales extremeñas adoptadas en el año 2013 pueden ordenarse en torno a cuatro ejes: el económico-financiero, el social, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en Extremadura y, finalmente, la estadística.

a) Son tres las leyes que podrían catalogarse de económico-financieras: la Ley 5/2013, de 25 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario destinado a la financiación de gastos de inversión; la Ley 6/2013, de 13 de diciembre, de medidas tributarias de impulso a la actividad económica en Extremadura; y la Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2014.

b) Tiene un contenido eminentemente social la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción.

c) El régimen jurídico de las Administraciones Públicas en Extremadura es objeto de tres leyes: la Ley 2/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; y la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

d) La estadística es objeto de atención de la Ley 1/2013, de 20 de febrero, del Plan de Estadística de Extremadura 2013-2016.

### *3.2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente*

#### *3.2.1. Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura*

Durante el año 2013 se dictaron por parte del Presidente de la Junta de Extremadura un total de 11 decretos (dos de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura ya entrado el año 2014). Y, aunque es cierto que mediante este tipo de decretos se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias, puede fácilmente constatarse cómo priman de forma absoluta aquéllos sobre éstas. Entre los actos administrativos destacan numéricamente los ceses, suplencias y nombramientos de altos cargos de la Junta de Extremadura, seguidos por los referidos al ámbito del deporte (convocatorias de premios, de juegos deportivos o de plazas en residencias especializadas), por los relativos a la convocatoria de ayudas y subvenciones en el ámbito de la juventud y por los referidos a la creación, modificación y supresión de ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Presidencia de la Junta de Extremadura. En el ámbito reglamentario se podrían enmarcar a lo sumo dos disposiciones de naturaleza organizativa aprobadas mediante la forma jurídica de decreto del Presidente en 2013.

#### *3.2.2. Los decretos de la Junta de Extremadura*

A lo largo del año 2013 se dictaron 248 decretos por el Gobierno extremeño en pleno (ocho de ellos publicados en el DOE a lo largo del mes de enero de

2014). Igual que sucede en el caso del Presidente, mediante los decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

Las temáticas que abordan esta categoría de decretos pueden cifrarse, por supuesto sin el menor ánimo de exhaustividad, en las siguientes: 1ª) Subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda, el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados todos los años en Extremadura); 2ª) Nombramientos y ceses de altos cargos de la Junta de Extremadura; 3ª) Organización administrativa; 4ª) Personal al servicio de la Administración autonómica; 5ª) Procedimiento administrativo y administración electrónica; 6ª) Régimen local; 7ª) Desarrollo rural; 8ª) Urbanismo y ordenación del territorio; 9ª) Construcción y obra pública; 10ª) Protección del medio ambiente (paisajes protegidos y espacios naturales autonómicos); 11ª) Declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural” en distintas categorías (lugares de interés etnológico, monumentos, y zonas arqueológicas); 12ª) Expropiación forzosa; 13ª) Vivienda; 14ª) Sanidad (humana y animal); 15ª) Dependencia, servicios sociales y violencia de género; 16ª) Juventud; 17ª) Deportes; 18ª) Educación en sus distintos niveles; 19ª) Derechos sociales (aprobación del Reglamento de la Renta Básica Extremeña de Inserción); 20ª) Tributación; 21ª) Empleo; 22ª) Juego; 23ª) Industria; 24ª) Comunicación audiovisual; 25ª) Agricultura; 26ª) Ganadería; 27ª) Caza; 28ª) Artesanía; 29ª) Turismo; 30ª) Estadística; 31ª) Medidas de impulso económico; 32ª) Fijación de días festivos a nivel autonómico y del calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2014 en la Comunidad Autónoma de Extremadura; 33ª) Concesión de reconocimientos autonómicos; o 34ª) Medidas urgentes frente a catástrofes naturales.

#### **4. Los pronunciamientos del tribunal constitucional con efectos directos sobre el sistema jurídico extremeño durante el año 2013**

Han sido cinco los asuntos resueltos por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante la correspondiente sentencia durante el año 2013, en los que Extremadura ha tenido un papel determinante bien porque el Estado ha recurrido alguna norma legal autonómica o bien porque ha sido nuestra Comunidad Autónoma la que ha impugnado disposiciones estatales de este mismo rango.

Las Sentencias en las que nuestro Alto Tribunal ha conocido de recursos de inconstitucionalidad contra normas extremeñas han sido las tres siguientes:

a) La STC 4/2013, de 17 de febrero, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad número 4573-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra dos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico en Extremadura, declarando en su fallo la inconstitucionalidad de uno de ellos y la constitucionalidad del otro interpretado conforme a la fundamentación jurídica de la propia Sentencia.

b) La STC 46/2013, de 28 de febrero, reiterando la doctrina contenida en la STC 3/2013, estima el recurso de inconstitucionalidad número 1174-2003, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. 17.1 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura, declarando su inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que dicho precepto, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la legislación estatal, siendo, precisamente, el Estado competente para establecer tanto la colegiación obligatoria como las excepciones que afecten a los empleados públicos.

c) La STC 144/2013, de 11 de julio, reiterando la doctrina contenida en las SSTC 3/2013 y 46/2013, estima los recursos de inconstitucionalidad números 8506-2010 y 8507-2010, interpuestos por el Presidente del Gobierno de la Nación, respectivamente, contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, y, en consecuencia, declara su inconstitucionalidad y nulidad.

El Tribunal Constitucional ha dictado también durante el año 2013 dos Sentencias resolutorias de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por instituciones autonómicas extremeñas contra dos normas legales estatales (en concreto, contra una ley orgánica y contra un Real Decreto-ley): las Sentencias 159/2013, de 26 de septiembre, y 182/2013, de 23 de octubre.

a) La STC 159/2013, de 26 de septiembre, reiterando doctrina contenida en la STC 223/2012, resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 1777-2002, interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, declarando parcialmente la pérdida de objeto del recurso, y en lo restante su desestimación.

b) La STC 182/2013, de 23 de octubre, resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010, interpuestos por la Junta de Extremadura, el Consello de la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, acordando, en concreto, la declaración de inadmisión de parte de las cuestiones planteadas, la declaración de pérdida de objeto de otra parte, la declaración de inconstitucionalidad de un inciso del art. 8.2 de la norma legal impugnada, y la desestimación de los recursos en todo lo demás.

## 1. Actividad político institucional

No es posible entender el desarrollo de la vida político institucional gallega a lo largo del año 2013 sin tener en cuenta los cambios sustanciales que se produjeron, tras las elecciones autonómicas del año 2012, en la composición del parlamento regional, y en consecuencia, en la dinámica del sistema gallego de partidos. Adelantadas por el Presidente de la Xunta, las elecciones tuvieron lugar el 21 de octubre y supusieron una notable alteración cuantitativa y sobre todo cualitativa del referido sistema de partidos, dominado durante dos décadas por las tres fuerzas políticas presentes hasta entonces en el parlamento autonómico gallego: el Partido Popular de Galicia, el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacionalista Galego.

En las elecciones de 2012 no sólo se alteró la correlación de fuerzas entre los tres partidos aludidos sino que, además, lo que iba sin duda iba a tener una trascendencia política de mucha mayor envergadura, se produjo la irrupción, con gran potencia, de una nueva coalición política de izquierdas y nacionalista que, además de modificar la composición el sistema gallego de partidos, altero la dinámica de la vida parlamentaria vigente hasta el momento.

Por lo que se refiere a lo primero, si en 2009 el reparto de los 75 escaños del parlamento regional había sido de 38 para el PP (con el 46,7% de los votos), 25 para el PSdeG-PSOE (con el 31%) y 12 para el BNG (con el 16%), esas cifras experimentaron un cambio de notable importancia en las elecciones autonómicas del año 2012: el PP pasó de 38 escaños a 41 (con el 45,8%), lo que supuso un claro reforzamiento de la mayoría absoluta que le resulta absolutamente indispensable para gobernar, toda vez que la ausencia de la misma tiende a traducirse, como ya había sucedido tras las elecciones del 2005, cuando el PP se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, en un pacto entre socialistas y nacionalistas para conformar una mayoría alternativa; el PSdeG-PSOE obtuvo en 2012 uno de los peores resultados de su historia en autonómicas (18 diputados, con el 20,5%) de los votos; y el BNG sufrió también una derrota estrepitosa, al perder una gran parte de sus votos (pasó del 16% al 10,1%) y ver reducidos sus escaños a casi la mitad: de 12 a 7. Los malos resultados del PSdeG-PSOE y del BNG fueron la directa consecuencia de la irrupción en el sistema gallego de partidos de una nueva fuerza política que, en forma de coalición electoral, agrupó a Esquerda Unida (IU) y a una escisión del BNG capitaneada por quien, Xosé Manuel Beiras, había sido uno de sus fundadores y su principal referencia política y parlamentaria en la vida autonómica: Anova-Hirmandade Nacionalista. La Alternativa Galega de Esquerda (AGE), nombre de la nueva fuerza en competición en las elecciones autonómicas, obtuvo un resultado espectacular muy poco tiempo después de

su formalización por sus dos socios fundadores: 200.000 votos (el 14% de los expresados) en el parlamento de Galicia, lo que le significó un total de 9 escaños, que la colocaban como tercera fuerza política en Galicia, desplazando al cuarto lugar al BNG. De hecho, la aparición de AGE traducía en última instancia la profunda crisis de la organización nacionalista más añeja de la política gallega, fuerza que tras una serie ininterrumpida de descensos electorales entre una elección y la siguiente, no fue capaz de dar una respuesta unida a esa constante contracción electoral, que se saldó finalmente con dos visiones irreconciliables sobre la forma de encarar el futuro, origen inmediato de la escisión que dejó el BNG en su peor situación política y electoral en muchos años.

Pero la aparición de AGE no sólo abrió un nuevo espacio de competencia electoral en el sistema gallego de partidos, con consecuencias que podrían afectar en el futuro a una buena parte de los ayuntamientos de Galicia, en los que AGE obtuvo resultados muy notables. Además de ello, y según antes se apuntaba, la nueva fuerza política –en la que una parte de la izquierda nacionalista asumía un pacto electoral con un partido ubicado en el ámbito político que el nacionalismo había considerado tradicionalmente *españolista*– optó desde su entrada en el parlamento de Galicia por un tipo de acción parlamentaria claramente antisistema, que rompía con *las formas* que habían dominado hasta la fecha la vida en la cámara autonómica gallega. Y así, el comportamiento de una buena parte de los nuevos diputados acabó por generar un tipo de debates mucho más broncos, donde normas elementales de cortesía parlamentaria, cuyo respeto hasta entonces no había tenido más excepciones significativas que las protagonizadas por Xosé Manuel Beiras, dejaron de respetarse por un número significativo de miembros de la cámara, lo que lejos de redundar en el prestigio social de la misma, contribuyó a reforzar el desprestigio que afecta, por más que de manera desigual, a la mayor parte de las instituciones: locales, autonómicas y centrales.

Por lo demás, el enfrentamiento entre la izquierda de la cámara (PSdeG-PSOE, AGE y BNG) se vio también favorecido por la iniciativa gubernamental, no culminada a lo largo de 2013, de reducir el número de escaños del parlamento de Galicia de los 75 con los que venía contando en las últimas legislaturas hasta un total de 61. La propuesta, justificada en la necesidad de reducir el gasto público, objetivo que vertebró buena parte de la acción del Gobierno gallego durante la legislatura iniciada en 2012 para poder dar así cumplimiento al objetivo de déficit fijado por el Gobierno nacional, encontró una respuesta unánimemente negativa en las tres fuerzas de la oposición, que acusaron a la Xunta y al Partido Popular de Galicia de pretender una modificación que tenía por único, aunque no declarado objeto, perjudicar las expectativas electorales de la oposición y favorecer las posibilidades del Gobierno gallego de asegurarse la mayoría absoluta que necesita para mantenerse en el poder. La Xunta respondió, por su parte, haciendo públicas diversas simulaciones de posibles escenarios electorales que vendrían a demostrar, según ella, que la reducción de escaños no afectaría para nada al principio que para el reparto de escaños estaba vigente con una cámara de 75 miembros.

Ya para cerrar este primer apartado, es necesario hacer referencia a un asunto que ha sido central en la vida política gallega durante el año 2013 y que todo indica va seguir siéndolo, por desgracia, en el próximo futuro: se trata de los casos de presunta corrupción, que han afectado fundamentalmente a algunos de los más importantes ayuntamientos de Galicia y han dado lugar a condenas penales y dimisiones. En ese sentido debe hablarse, por un lado, de la llamada Operación Pokémon, tras la apertura de un sumario al respecto en un juzgado de la ciudad de Lugo a finales de 2012. En él se procedió a investigar la existencia de una supuesta trama de corrupción destinada a conseguir ilegalmente la obtención de concesiones administrativas y contratos públicos en varios ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia. Tras meses de investigación la jueza encargada del caso procedió a imputar a una treintena de personas vinculadas a los que fueron hasta la ya aludida aparición de AGE los tres partidos políticos gallegos (PP de Galicia, PSdG-PSOE y BNG), aunque de manera muy especial, en cuanto al número de imputados, a los dos primeros. En el sumario se ha visto implicados, además de otros alcaldes de localidades de menor importancia y otros altos cargos o ex altos cargos, los alcaldes de Lugo (socialista), de Orense (socialista, que dimitió) y de Santiago (del PP). El caso de Santiago merece una especial atención, pues como consecuencia de acciones relacionados con la denominada Operación Pokémon, el Ayuntamiento entraría a finales de la primavera del año 2014 en una situación de crisis institucional sin precedentes hasta la fecha en la política local gallega. Junto a la Operación Pokémon, debe destacarse también la importancia de la llamada Operación Campeón, referida a un sumario sobre presuntos delitos de fraude en subvenciones públicas, y en las que se verían igualmente implicados políticos del PP, del PSdeG y del BNG.

## 2. Actividad normativa

A lo largo del año 2013 el parlamento de Galicia ha aprobado un total de once leyes, con lo que su producción legislativa se sitúa durante el período, en términos generales, en la media habitual para los años en que no se celebran elecciones, en los que, por razones obvias, se produce siempre una caída del número leyes adoptadas por la cámara autonómica. Las aprobadas en 2013 son las siguientes: 1/2013, del 13 de febrero, por la que se modifica la Ley 13/2006, del 27 de diciembre, de horarios comerciales de Galicia; 2/2013, del 27 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013; 3/2013, del 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia; 4/2013, del 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia; 5/2013, del 30 de mayo, de fomento de la investigación y de la innovación de Galicia; 6/2013, de 13 de junio, del sistema universitario de Galicia; 7/2013, del 13 de junio, de la galleguidad; 8/2013, del 28 de junio, de carreteras de Galicia; 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y de competitividad económica de Galicia; 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia; y 11/2013, de 26 diciembre de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2014.

Dejando de lado las leyes presupuestaria (2/2013 y 11/2013), y la que se ha limitado a reformar una norma ya vigente (1/2013, que modifica parcialmente la de horarios comerciales de Galicia) haremos seguidamente una breve referencia a cada una de las normas legislativas citadas previamente, normas que pueden ser agrupadas en cuatro apartados.

1. En primer lugar, las normas de fomento y mejora de las condiciones para el desarrollo de la actividad económica. Es el caso, de la ley 3/2013, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia, norma que tiene por objeto proceder a tal impulso y a tal ordenación y a establecer el marco legal y las condiciones adecuadas para que su despliegue territorial se realice de manera ágil, ordenada, eficiente, segura y respetuosa con el medio ambiente. A tales efectos, la norma se fija como objetivos primordiales los siguientes: impulsar el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones y su cobertura en la totalidad del territorio; garantizar a la ciudadanía, a las empresas y las administraciones públicas la cobertura de las necesidades, actuales y futuras, de los servicios y tecnologías de la información y de la comunicación, a fin de fomentar la competitividad basada en el conocimiento; garantizar un acceso de calidad a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; garantizar la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones mediante una ordenación coherente, que asegure la protección del territorio, de los recursos naturales y del ámbito paisajístico, y que promueva la cohesión social y la igualdad económica; eliminar los desequilibrios territoriales reduciendo la brecha digital entre el medio urbano y el rural; y, finalmente, fomentar la cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas y entre éstas y los operadores de telecomunicaciones, a fin de promover que el despliegue de las nuevas redes se realice de forma equitativa, eficiente y respetuosa con el medio ambiente. Debe incluirse también, dentro de este primer grupo, la Ley 5/2013, del 30 de mayo, de fomento de la investigación y de la innovación de Galicia, cuyo objeto es establecer el marco para el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico, de la transferencia y valorización de resultados y de la innovación en Galicia en todas sus vertientes, así como de su gestión eficiente. A tal efecto, la ley se fija, dos objetivos esenciales: de un lado, coordinar y potenciar los esfuerzos destinados a promover el conocimiento científico, contribuir eficazmente a la consolidación de la posición de las empresas e instituciones gallegas en el ámbito competitivo europeo e internacional y posibilitar un cambio en el modelo productivo gallego hacia otro centrado en la innovación; de otro, estrechar las relaciones entre el sector productivo y los restantes agentes del Sistema gallego de investigación e innovación, así como potenciar la difusión a la sociedad de las actuaciones realizadas y de los resultados conseguidos. Finalmente, la Ley 9/2013, se inscribe en la misma esfera material que las dos citadas previamente: la norma regula con detalle la definición de un marco normativo específico en la Comunidad Autónoma de Galicia que incentive la creación e implantación de empresas y su posterior desarrollo, a través de la generación de cultura emprendedora, la formación, la flexibilización de los trámites administrativos, la ampliación de los plazos de validez de los permisos y la introducción de instrumentos financieros, servicios específicos a las personas emprendedoras e incentivos fiscales. Todo ello en el ámbito de las competencias que el Estatuto

de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma. Asimismo, desarrolla, pone en valor y regula la actividad del inversor particular en proyectos de emprendimiento y tiene también por objeto la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas y la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.

2. Forman un segundo grupo dos normas referidas a las comunicaciones por carretera: por una parte, la ley 4/2013, del 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia, que regula el transporte público urbano e interurbano de personas en vehículos de turismo, por medio de taxi o en régimen de arrendamiento con conductor, que se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia; por otra parte, la ley 8/2013, del 28 de junio, de carreteras de Galicia que tiene por objeto regular el dominio público viario de las redes de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las entidades locales de su ámbito territorial, y establecer los procesos de planificación, proyección, construcción, financiación, explotación, uso y protección de aquél y los mecanismos que permitan coordinar la actuación de sus distintas administraciones titulares.

3. En materia de política social y educativa se han aprobado, igualmente, dos normas de importancia destacada: la ley 6/2013, de 13 de junio, del sistema universitario de Galicia y la 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia. La primera de ellas regula el Sistema universitario de Galicia (SUG) con respeto a la autonomía universitaria, en el marco del Sistema universitario español y del Espacio europeo de educación superior y fija como objetivos y fines del SUG, entre otros, los siguientes: la creación, transmisión y difusión de la cultura y los conocimientos y métodos científicos, técnicos, humanísticos y artísticos, así como la formación y educación integral de mujeres y hombres para un desarrollo profesional acorde con su formación; la garantía de la autonomía universitaria, fundamentada en el principio de libertad académica, la cual se manifiesta en las libertades de cátedra, investigación y estudio; la coordinación y cooperación como elemento relacional básico para la racionalización del mapa universitario y el fortalecimiento del conjunto de las universidades gallegas respetando la identidad de cada una de ellas; y el fomento del pensamiento crítico y de la cultura de la libertad, la solidaridad, la igualdad y el pluralismo, y la transmisión de los valores cívicos y sociales propios de una sociedad democrática. Se prestará especial atención al fomento de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, así como a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; o la promoción del gallego, lengua oficial y propia de Galicia, y su coexistencia con el castellano, también lengua oficial, y, en su caso, con otras lenguas de interés para la docencia y la investigación. Por parte, la ley de inclusión social de Galicia persigue el establecimiento y la regulación de un conjunto de derechos y recursos específicos para las personas en situación o riesgo de exclusión social, a fin de mejorar la cohesión y la inclusión social en Galicia. A tal efecto se regulan, en concreto, en la norma, las condiciones de participación de la ciudadanía gallega en los servicios y prestaciones para la inclusión social y, de manera específica, la naturaleza y el ejercicio del

derecho de percepción de la renta de inclusión social de Galicia y de las ayudas de inclusión social, en tanto que prestaciones económicas de carácter esencial dentro del Sistema gallego de servicios sociales, según lo establecido en el art. 21 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. Se fijan en ella, además, los derechos y obligaciones de los perceptores de las citadas prestaciones en relación con su participación en itinerarios personalizados que, con el apoyo del Sistema gallego de servicios sociales y del Sistema público de empleo de Galicia, permitan alcanzar su autonomía e inserción sociolaboral, así como las bases para el diseño y ejecución coordinada de políticas activas desde los diversos ámbitos de actuación pública, dirigidas a sectores de población en situación o riesgo de exclusión social.

4. Ya para terminar, en el cuarto y último de los apartados antes mencionados se incluye una única norma, la ley 7/2013, del 13 de junio, de la galleguidad, que sustituye y deroga la previamente vigente (ley 4/1983, de 15 de junio, de reconocimiento de la galleguidad) y que, como aquella, viene a dar cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 7º del Estatuto de Autonomía para Galicia según el cual las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su galleguidad entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Una ley del parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de aquel reconocimiento de dichas comunidades que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos. Para dar cumplimiento a esta previsión estatutaria, la nueva ley se fija como objeto regular el derecho de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Establece, además, el marco jurídico del reconocimiento de la galleguidad de dichas entidades, en su caso, y su alcance, así como los cauces de participación y apoyo entre las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia con el pueblo de Galicia y sus instituciones. Pone en valor y reconoce la contribución de la emigración y la aportación de las comunidades gallegas del exterior en la defensa, divulgación y vínculo con la cultura, lengua, historia y tradiciones gallegas. Y procede, finalmente, a reconocer otras entidades gallegas asentadas fuera de Galicia como «centros colaboradores de la galleguidad», a determinar los derechos que les afecten y a fijar el marco jurídico en el que se desarrollarán las políticas y actuaciones de apoyo al retorno impulsadas por la Administración autonómica a favor de las personas gallegas retornadas, delimitando la condición de gallego/a retornado/a y estableciendo el procedimiento para acreditar tal condición.

### 1. Consideraciones generales

Durante el año 2013 la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha visto afectada, como en años anteriores, por el deterioro de la coyuntura económica y financiera. En el plano político, se han producido dos cambios en el Gobierno balear. En el ámbito parlamentario, se observa una leve moderación de la actividad normativa respecto al año anterior, con la aprobación de diez leyes –frente a las dieciséis dictadas en 2012–. Se ha mantenido en niveles exagerados el recurso a la legislación de urgencia, pese a la amplia mayoría parlamentaria del partido que apoya al Gobierno, con la aprobación de seis Decretos-leyes.

En el plano económico y empresarial, siguen los ajustes, especialmente en la construcción, que es la actividad que más decrece. La mejora de la temporada turística –pese a la importante disminución de turistas nacionales– se debe, en gran medida, a la recuperación del mercado alemán y británico. Sin embargo, los datos de la ocupación y de afiliación a la Seguridad Social no son demasiado alentadores, ni siquiera en el sector servicios. En el ámbito público, en líneas generales, las medidas correctoras y los ajustes tomados por el Gobierno, impulsadas dentro los planes de reequilibrio financiero, han logrado conseguir los objetivos propuestos de contención del déficit.

Un año más, los casos de corrupción política centran la atención en las Islas Baleares. La actividad investigadora y judicial en el caso Noos deriva en sendos autos dictados por el Juzgado de Instrucción núm. 3 –el primero dejado sin efecto por la Audiencia Provincial– para recibir declaración en calidad de imputada a la infanta Cristina de Borbón.

Las medidas de ajustes en el ámbito de la enseñanza (que afectan a las inversiones e infraestructuras educativas, incremento de las ratios de alumnos por aula, ampliación del período para nombrar profesor sustituto, reducción de los programas de ayuda y refuerzo para los alumnos con necesidades educativas y ajuste en la plantilla de profesorado) crean malestar en el seno de la comunidad educativa. Se inicia el curso escolar con la convocatoria de paro laboral indefinido de los docentes. Además, el Gobierno autonómico impulsa una serie de medidas relativas a la presencia de la lengua catalana en las instituciones, en la educación y en la esfera pública. A partir de ese momento, el color verde se identifica con las reivindicaciones en el ámbito de la enseñanza y se hace presente en eventos y actos públicos, particularmente aquellos que se vinculan al mundo del arte y la cultura. El 29 de septiembre se celebra una manifestación en las cuatro

capitales insulares en las que participan más de 100.000 personas de todos los espectros sociales e ideológicos.

## 2. Actividad política e institucional

Por Decreto 5/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Illes Balears, se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y por Decreto 7/2013, también de 2 de mayo, del Presidente de las Illes Balears, se dispone el nombramiento de los miembros del Gobierno de las Illes Balears (ambos normas están publicadas en el BOIB núm. 60 EXT., de 2 de mayo de 2013). En esta primera remodelación gubernamental cesan tres Consejeros –Educación, Cultura y Universidades; Administraciones Públicas; y Economía, Promoción Empresarial y Empleo–, se reordena el área económica –con la articulación de dos consejerías distintas– y se crea la de Familia y Bienestar Social. En el BOIB de 27 de diciembre de 2013 se publica el relevo en Turismo y Deportes, tras el cese del titular por motivos personales.

## 3. Actividad legislativa

La holgada mayoría absoluta conseguida por el Partido Popular para esta legislatura mantiene un escenario político y parlamentario muy estable. Siguiendo la tendencia iniciada en la presente legislatura, la producción legislativa de la Comunidad Autónoma, en su mayoría, procede de los proyectos de ley presentados por el Gobierno –a excepción de tres leyes tramitadas a partir de sendas proposiciones de ley, dos de las cuales fueron presentadas por los Consejos Insulares de Mallorca y Menorca–.

### 3.1. Leyes

La Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la cual se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal (BOIB núm. 76, de 30 de mayo de 2013) se limita a introducir una disposición adicional que pretende agilizar la ejecución del Proyecto.

Por su parte, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOIB núm. 81, de 6 de junio de 2013), elimina uno de los límites temporales para elaborar el Plan Territorial de Menorca y determina de forma más concreta los condicionantes para la ejecución de determinadas actuaciones.

La Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial, y modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas (BOIB núm. 106,

de 30 de julio de 2013) supone una revisión y actualización de los trámites para el ejercicio de esta práctica.

Con la aprobación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 30 de julio de 2013), dictada al amparo del art. 30.19 del Estatuto de Autonomía, se incorpora el marco por el cual los municipios se pueden asociar para la prestación de los servicios conjuntos. Además, se introducen modificaciones en los procesos selectivos y de promoción de los cuerpos de policía local.

La Ley 5/2013, de 1 de octubre, audiovisual de las Illes Balears (BOIB núm. 136, de 3 de octubre de 2013), en desarrollo del título contenido en el art. 31.7 del Estatuto, completa el régimen jurídico establecido en esta materia, integrado por la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears –que también se modifica–, y la Ley 2/2012, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual.

De forma integral, la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears (BOIB núm. 156, de 13 de noviembre de 2013), lleva a cabo una regulación de materias tales como la protección y la conservación de los recursos marinos vivos; el ejercicio de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura marina; la ordenación del sector pesquero de las Illes Balears; la comercialización, la promoción, la manipulación, la transformación y la conservación de los productos pesqueros; la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en materia marítimo-pesquera; la inspección, el control y el régimen; y las actividades subacuáticas profesionales en las Illes Balears.

Con el objeto de adaptar la normativa sobre actividades a las exigencias de la regulación europea relativa a servicios en el mercado interior, se aprueba la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears (BOIB núm. 166, de 30 de noviembre de 2013).

La norma que ha generado mayor interés, especialmente entre la comunidad educativa, es la Ley 9/2013, de 23 de diciembre, sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31 de diciembre de 2013). Aunque en el articulado no se señala expresamente cuál es su objeto, en la parte expositiva se explica que “con esta ley lo que se pretende precisamente es objetivar el uso de los símbolos en los muebles o inmuebles afectos a servicios públicos de la comunidad autónoma para garantizar este desarrollo pleno de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a las libertades fundamentales, sin interferencias ideológicas de ningún tipo.” El art. 4.3 de la ley dispone que “La utilización o la colocación de cualquier otro símbolo diferente a los descritos en los puntos anteriores [oficiales, de luto e históricos o artísticos] deberá ser autorizada por la consejería competente.” Conviene recordar que, en el curso de la tramitación previa de la norma, el Dictamen 55/2013, de 13 de junio del Consejo Consultivo entiende que una previsión de esta naturaleza atenta contra la libertad de expresión y considera que “no resulta legítimo ni admisible el régimen aludido de *autorización previa de la consejería competente*”.

Finalmente, la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31 de diciembre de 2013) revisa básicamente la regulación de la concertación de los servicios sociales. En concreto, se trata de establecer un régimen diferenciado de la modalidad contractual recogida en la Ley de contratos del sector público.

### 3.2. *Decreto-ley*

La actividad estrictamente legislativa se completa con la aprobación de seis Decretos-leyes por el Gobierno de Bauzá. Los tres primeros son validados en la sesión extraordinaria de 2 de julio (BOIB núm. 95, de 6 de julio de 2013). El Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, es objeto de convalidación el 16 de julio (BOIB núm. 101, de 20 de julio). El 24 de septiembre se convalida el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre (BOIB núm. 134, de 28 de septiembre de 2013). El Decreto-ley 6/2013, de 22 de noviembre, fue validado el 12 de diciembre (BOIB núm. 177, de 24 de diciembre).

## 4. Actividad reglamentaria

Los dos cambios de gobierno se han traducido en un número muy significativo de Reglamentos que tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico. Sin embargo, conviene hacer referencia a la actividad reglamentaria del Gobierno balear en otros sectores.

En primer lugar, cabe destacar que, en virtud de lo establecido en el art. 58.3 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno ha aprobado, entre otros, el Decreto 10/2013, de 28 de febrero, por el cual se fijan los principios generales del Registro Unificado de Servicios Sociales de las Illes Balears y de los procedimientos para la autorización y acreditación de servicios sociales y se regulan la sección suprainular del Registro y los procedimientos para autorizar y acreditar los servicios sociales. Por otro lado, y como ejemplo del ejercicio de la potestad reglamentaria de los Consejos Insulares, podemos citar el Reglamento RDT 1/2013, por el cual se regulan determinados aspectos conformadores de la prestación de servicios turísticos en establecimientos y en actividades públicas para la isla de Ibiza.

En el ámbito educativo, hemos de destacar, la Orden del Consejero de Educación, Cultura y Universidades, de 9 de julio, por la cual se regula el procedimiento para la provisión accidental de los lugares de trabajo de inspectores de educación en comisión de servicios.

En relación a la lengua propia, la Orden del Consejero de Educación y Cultura de 21 de febrero de 2013, por la que se determinan los títulos, diplomas y certificados equivalentes a los certificados de conocimientos de lengua catalana de la Dirección General de Cultura y Juventud.

En materia de Servicios Sociales se han aprobado, entre otros, el Decreto 11/2013, de 22 de marzo, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para emitir informes relativos a los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros y de adopciones.

En el plano de la organización de la Administración autonómica se han dictado diferentes disposiciones reglamentarias, entre las que destaca el Decreto 6/2013, de 8 de febrero de medidas de simplificación documental de los procedimientos administrativos; y el Decreto 36/2013, de 28 de junio, por el cual se regula la modalidad de prestación de servicios mediante el teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears merece una atención especial. La norma tiene por objeto equiparar en cuanto a formación y capacitación las dos lenguas oficiales con las extranjeras y, para ello, prevé que las distintas materias (también las no lingüísticas) se impartan en las dos lenguas oficiales y, al menos en una lengua extranjera, preferentemente el inglés. La disposición prevé un procedimiento ordinario de elaboración y aprobación de los proyectos lingüísticos (art. 19) y un procedimiento especial, de conformidad con el principio de autonomía, para aquellos centros que requieran una distribución horaria distinta a la prevista en el decreto (art. 20). Ante tales dificultades interpretativas, especialmente en el caso de los proyectos alternativos, el Secretario autonómico de Educación dicta, el 9 y el 22 de mayo, sendas Instrucciones sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en el reglamento.

Paralelamente, el 18 de junio, se inicia los procesos contenciosos-administrativos instados contra el Reglamento y las Instrucciones. El 6 de septiembre dos resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears disponen, como medida cautelar, la suspensión de la aplicación tanto del anexo del Decreto 5/2013 como de las Instrucciones de 9 de mayo. Ambas resoluciones suponen, en la práctica, la paralización de la puesta en marcha del modelo de tratamiento integrado de lenguas para el curso 2013-14.

Contra esta decisión judicial la Administración autonómica no presenta recurso. En su lugar el Consejo de Gobierno, el mismo 6 de septiembre, aprueba el Decreto-ley 5/2013, por el cual se adoptan medidas urgentes en relación a la implantación, para el curso 2013-14, del sistema integrado de lenguas en los centros docentes no universitarios. Con la aprobación de esta norma se trata de hacer efectivas, mediante un régimen sobrevenido y excepcional, las previsiones del régimen anterior que habían quedado sin efecto. Entre esas medidas destaca una de manera especial: aquella que, a pesar del reconocimiento de que la competencia para la aprobación de los proyectos lingüísticos es del consejo escolar u órgano equivalente, atribuye la decisión última sobre la elaboración de tales proyectos al Departamento de Inspección Educativa.

## 5. Conflictividad

El 26 de septiembre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional emite la STC 165/2013 (BOE núm. 254, de 13 de octubre, ponente Juan José González Rivas), que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra determinados preceptos de la Ley balear 9/2012, de 19 de julio, que modifica, a su vez, la Ley de Función Pública, determinadas disposiciones de la Ley de normalización lingüística y algunos preceptos del régimen jurídico de la Administración autonómica. La previsión más controvertida de la nueva Ley, que centra la impugnación, es la supresión, con carácter general, de la exigencia de acreditar conocimientos de lengua catalana para el acceso a la función pública en el ámbito autonómico.

El Tribunal analiza los diferentes motivos de impugnación a partir del reconocimiento de la realidad plurilingüe del Estado Español y de la necesidad de promover el valor cultural de esta realidad, de la cual derivan consecuencias jurídicas relacionadas con el carácter oficial de las diferentes lenguas. Recuerda que el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía presupone la convivencia de las dos lenguas oficial para preservar el bilingüismo existente en aquellas comunidades que tengan lengua propia. Y reafirma que la doble oficialidad se ha de someter a un patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas, sin que pueda otorgarse prevalencia o preponderancia de una lengua sobre otra; si bien añade que el legislador podrá adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas dirigidas a corregir situaciones históricas de desequilibrios que puedan existir y salvar, de esta manera la posición secundaria o de postergación que puede tener una de las lenguas oficiales.

En este caso el Tribunal Constitucional no debe examinar un régimen de mayor protección o de preferencia de la lengua catalana en relación con la castellana, sino que debe analizar si la opción del legislador de suprimir el requisito general de conocimiento de la lengua propia en el acceso a la función pública es conforme con el bloque de constitucionalidad. El Alto Tribunal afirma que esta opción política no implica necesariamente una posición subordinada de la lengua catalana, porque “la medida preserva la garantía bidireccional del uso de la lengua propia entre Administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de puestos de trabajo para cuyo acceso y provisión es necesario el requisito lingüístico”. Además, añade que la Ley 9/2012, establece medidas de fomento concretas de la lengua catalana, dado que conmina a las administraciones públicas a promover la realización de cursos destinados a favorecer el conocimiento de la lengua catalana. El Tribunal Constitucional concluye que “no hay inconstitucionalidad en tener el conocimiento del catalán como mérito, no existe discriminación, por inexistencia de trato preferente del castellano sobre el catalán y la existencia de medidas de fomento [...] conducen a la desestimación de la impugnación”. Y añade que “la configuración del acceso y provisión de puestos de trabajo en la función pública balear no infringe los límites derivados de la consideración del catalán como lengua propia, de acuerdo con las normas integrantes del bloque de constitucionalidad y ello no puede justificar la imposición

estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, lo que conduce al reconocimiento de la constitucionalidad de los preceptos examinados, al poderse utilizar con normalidad la lengua catalana, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano” (fundamento jurídico 8º).

En cualquier caso, de los argumentos interpretativos utilizados en la Sentencia sobre los conceptos y categorías estatutarias (lengua propia, oficialidad, derechos lingüísticos de los ciudadanos) se desprende una cierta degradación del valor y la eficacia normativa del Estatuto de Autonomía. Además, la resolución se separa de los pronunciamientos jurisprudenciales previos, especialmente los referentes a la capacitación lingüística de los funcionarios públicos (STC 46/1991) y al uso normal del catalán en los procedimientos administrativos (STC 82/1986). Llama la atención que la Sentencia, asumiendo acríticamente las argumentaciones del legislador sobre la amplia implantación del catalán en la sociedad y en la administración pública, no invoque las argumentaciones que han avalado el proceso de evolución de la normalización lingüística; que no se apele a la legitimidad de las medidas correctoras para superar el desequilibrio de la lengua catalana, y que deje entrever una cierta preocupación por la necesidad de proteger el castellano en las Illes Balears. También resulta sorprendente que el Tribunal Constitucional, que acumula retrasos importantes en todas sus resoluciones, haya resuelto este recurso en menos de un año.

En otro orden de cosas, en el BOE núm. 117, de 16 de mayo de 2013, se publica la admisión a trámite, por parte del Pleno del Tribunal Constitucional, de la cuestión de inconstitucionalidad n.º 2285-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en relación con el art. 24.5 primer inciso, de la Ley del Parlamento Balear 7/1998, de 12 de noviembre, de Ordenación Farmacéutica de les Illes Balears, por posible vulneración del art. 14 CE. Concretamente, el artículo citado establece que no podrán participar en el procedimiento para la autorización de una nueva oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan más de 65 años en el momento de la presentación de la correspondiente petición.



## 1. Actividad político-institucional

Las Elecciones Autonómicas de 2011 reeditaron la mayoría parlamentaria absoluta del PP de La Rioja y Pedro Sanz Alonso fue elegido por quinta vez consecutiva Presidente de la Comunidad Autónoma de la Rioja (en adelante, CAR).

Así las cosas, el Ejecutivo riojano no ha tenido en lo que va de legislatura especiales dificultades para llevar adelante sus iniciativas políticas, sin que, por lo demás, dentro del ámbito ordinario de las relaciones Parlamento-Gobierno quepa destacar en 2013 ningún hito especial.

## 2. Actividad normativa

### *2.1. La reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*

La reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EAR), cuyos primeros pasos cabe situar ya en 2005, se ha ido por unas u otras causas posponiendo y, aun cuando en teoría formalmente sigue su curso y continúa residenciado dentro de la Comisión Institucional del Parlamento riojano en la llamada “Ponencia para el estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja”, lo cierto es que ha permanecido durante años claramente aletargada.

En 2013, sin embargo, se ha vuelto a dar visibilidad pública y política a la cuestión de la reforma estatutaria, si bien no por la reactivación de dicho proceso, sino por la presentación en septiembre por parte del Grupo Parlamentario Popular de una Proposición de Ley de reforma del EAR que, al cierre de este trabajo, continuaba su tramitación.

La nueva propuesta, a diferencia de la general aludida al principio, no implica una reforma integral o global del EAR. Lejos de ello, se limita básicamente a proponer cinco modificaciones concretas del mismo, a fin de, en primer lugar, reducir el número de miembros de la Cámara autonómica; en segundo lugar, eliminar la actual exigencia estatutaria (art. 19.1.l) de que los senadores designados por la CAR deban mantener la condición de diputados; en tercer lugar, introducir una cláusula que limite a dos los mandatos presidenciales; en cuarto lugar, establecer un número máximo de diez consejeros; y, por último, además de ampliar la regulación de la delegación legislativa, incorporar al ordenamiento jurídico riojano la figura de los Decretos-leyes.

Con todo, parece claro que ha sido en concreto la cuestión de la reducción del número de diputados, el origen principal de esta Proposición. Establecida estatutariamente (art. 17.2 del EAR) una horquilla de un mínimo de 32 y un máximo de 40 diputados, desde la Ley electoral de 1987 su número se ha fijado en 33. La reforma plantea ahora su reducción a sólo 25 diputados.

### *2.2. La barrera electoral de acceso al Parlamento de La Rioja*

Durante 2013, unido o más bien entremezclado con el debate sobre la reforma estatutaria, se ha reavivado también la cuestión de la oportunidad de rebajar del 5% al 3% la barrera electoral de acceso al Parlamento.

Esta previsión, presente también en otras Comunidades Autónomas, ha tenido en la CAR una especial repercusión, dada su efectiva y reiterada aplicación en la práctica. Así de modo sistemático su tenor ha dejado fuera de la Cámara a IU y más recientemente a UPyD.

La rebaja planteada cuenta con el apoyo de PSOE y del Partido Riojano (que han llegado a presentar sendas Proposiciones de Ley de reforma en tal sentido de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja). El PP por su parte se muestra igualmente favorable, si bien entiende que la reforma debe posponerse a la consecución de la paralela modificación estatal de la LOREG para el ámbito municipal.

### *2.3. Las leyes de 2013*

En el año 2013, el Parlamento riojano ha aprobado 13 leyes. De las mismas, dejando ahora al margen las consabidas leyes de presupuestos y medidas fiscales (Leyes 12/2013 y 13/2013, de 23 de diciembre) y otras cuyo tenor parece de menor interés desde la perspectiva que ahora nos ocupa (Ley 6/2013, de 21 de junio, por la que se introducen modificaciones en el impuesto para la eliminación de residuos en vertederos, creado por la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes), cabe destacar los siguientes aspectos:

#### *a) Colegios profesionales*

Cinco de las 13 leyes riojanas de 2013 se dedican a la creación de nuevos colegios profesionales (Ley 1/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de La Rioja; Ley 2/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de La Rioja; Ley 3/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de La Rioja; Ley 4/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de La Rioja; y Ley 8/2013, de 27 de septiembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de La Rioja).

Ello ejemplifica un fenómeno que parece imparables en el ámbito autonómico y que no es otro que el de la constante creación de nuevos colegios profesionales

vinculados a titulaciones y ámbitos materiales de lo más variopinto, sin que, en general, resulte fácil encontrar razones precisas de interés público que justifiquen su creación.

Por lo demás, las cinco Leyes —de estructura y contenido casi idéntico— se limitan a recoger el obligado carácter democrático de su organización y funcionamiento, su ámbito territorial riojano y el carácter voluntario de la incorporación a los mismos. Y es que recordemos que esta competencia autonómica viene condicionada por la competencia estatal del art. 149.1.18<sup>a</sup>, la cual “permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas” (STC 3/2013, de 17 de enero, F. 5). Corresponde pues al legislador estatal —aunque en ocasiones se haya ignorado— la determinación del aspecto sin duda más delicado en este ámbito: el carácter obligatorio de la colegiación.

#### *b) La defensa de los consumidores*

Hasta ahora, y a modo de excepción en el panorama autonómico, la CAR no disponía de un texto legal específico relativo a la protección de consumidores. La Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha puesto fin a dicha singularidad.

Es de sobra conocida la especial complejidad de articular en esta materia un marco estable de distribución territorial de competencias. Son ya de hecho lugares comunes la afirmación aquí de concurrencia competencial o de necesidad de suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos. A este respecto, empero, cabe observar que en general el tenor del contenido de la Ley riojana parece *a priori* querer a atenerse estrictamente al ámbito competencial autonómico, lo cual también parece de entrada un acierto, dado que ese difícil mosaico competencial aludido obviamente exige una especial voluntad de colaboración y respeto competencial mutuo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

#### *c) La fractura hidráulica para extraer gas natural: el “fracking”*

El título de la Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, evidencia por sí sólo su objeto.

No hace falta insistir en que esta técnica de extracción de gas viene acompañada de una intensa polémica en relación con sus posibles efectos nocivos para el medio ambiente y la salud. La Rioja y en términos similares algunas otras Comunidades Autónomas (Cantabria o Navarra), han optado en este sentido por la prohibición de su utilización.

No obstante, la Ley riojana —al igual que antes la Ley cántabra— ha originado una controversia competencial con el Estado, que ha motivado finalmente la interposición por parte del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad. Y es que sobre todo el tenor de su art. 1.2 (“a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, está prohibida la concesión de permisos u otros títulos habilitantes que permitan la utilización de la fractura hidráulica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”), podría entrar en colisión

con las competencias que la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, reserva al Estado. De hecho, ya en el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, previo a la interposición del recuso frente a la Ley cántabra (Dictamen 1353/2013, de 23 de enero de 2014), el alto órgano consultivo concluye también en la extralimitación competencial autonómica.

*d) Suspensión de la actividad del Defensor del Pueblo Riojano*

También ha de ser destacada la Ley 9/2013, de 21 de octubre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

La Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, incorporó esta figura al entramado institucional autonómico. Tras ella, en septiembre de 2006, fue elegida por unanimidad Defensora D<sup>a</sup> María Bueyo Díez Jalón. Transcurridos los cinco años de su mandato y sin que hasta ese momento el Parlamento riojano hubiese procedido a su reelección para un segundo, la Defensora ya en funciones renunció a su cargo en febrero de 2012. En esa tesitura, y mientras nuevamente se iba retrasando el procedimiento de elección del nuevo defensor, se aprobó la Ley 4/2012, de 20 de julio, de Reforma de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, cuyo objeto fue modificar el régimen de prerrogativas e incompatibilidades del cargo de defensor y, por ende, dar mayor facilidad de cara a su provisión.

Pese a todo el puesto continuó vacante, llegándose así a esta Ley 6/2013, aprobada únicamente con los votos del Grupo Parlamentario Popular, mediante la cual se suspende la actividad del Defensor del Pueblo Riojano, sobre la base de la especial necesidad en estos momentos de austeridad y eliminación de duplicidades.

Al margen de la valoración política de la medida —adoptada, como es sabido, también en alguna otra Comunidad Autónoma— y su concreta incidencia en la garantía y protección de los derechos del ciudadano, interesa resaltar aquí la singularidad —al menos a nivel legislativo— de la técnica empleada. Seguramente así a fin de evitar tener en un futuro que proceder a una nueva aprobación, no se deroga Ley 6/2006, de 2 de mayo, sino que se “suspende su vigencia” (ese es el sólo objeto de su artículo único). Ello abre, no obstante, numerosos interrogantes en orden a la determinación concreta de su eficacia en tal estado.

*e) Hacienda pública*

Hasta la aprobación en esta legislatura de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja, la CAR carecía de una regulación específica del régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control financiero. Dicha carencia se había suplido en esta Comunidad Autónoma mediante la aprobación de disposiciones al respecto en las leyes anuales de presupuestos y la remisión a las normas estatales, por lo que la nueva ley viene a cubrir una importante laguna.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

En 2013 han sido varias las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en las que se examinan competencias autonómicas riojanas y su eventual delimitación teniendo en cuenta los títulos competenciales estatales relacionados.

#### 3.1. STC 84/2013, de 11 de abril: montes

La STC 84/2013 responde a un recurso planteado por el Gobierno riojano en junio de 2006, contra los arts. 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la redacción dada por el artículo único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril.

En línea con sus anteriores pronunciamientos respecto a esta norma estatal (*cf.* SSTC 49/2013, de 28 de febrero, o 97/2013, de 23 de abril), respecto a su art. 50.1 a), que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, el Tribunal entiende que encaja “sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)” (F. 4). Rechaza también que dicha disposición invada la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, dado que, en aplicación de la doctrina sentada por la famosa STC 61/1997 (F. 16), la finalidad del precepto no es “establecer directamente determinaciones de carácter material ni positivo en esa clase de suelo” (F. 4).

En lo que se refiere a las limitaciones estatales a la circulación motorizada por pistas forestales establecidas por el art. 54 bis. 2, el Tribunal Constitucional concluye que no implican tampoco una invasión de las competencias autonómicas sectoriales en materia de turismo, cultura o deporte, ya que éstas nuevamente pueden venir delimitadas por el ejercicio por parte del Estado de la competencia estatal del 149.1. 23, siempre que, tal y como para el TC ocurre en este caso, ello no se traduzca, según estableció ya también en la STC 101/2005, en “regulaciones positivas de las actividades correspondientes” a dichas materias (F. 5).

#### 3.2. STC 98/2013, de 23 de abril: fundaciones y derecho civil

En la misma línea seguida por otras Comunidades Autónomas, la CAR aprobó la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En el caso de la Ley riojana, el Presidente del Gobierno, planteó recurso en relación con los apartados 1 y 3 del art. 37, relativos a la fusión de fundaciones, cuyo contenido se apartaba un tanto de lo establecido en los arts. 30.1, 2 y 4 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones.

El Tribunal Constitucional se centra en el examen de la eventual invasión por parte del legislador riojano de la competencia estatal en materia de legisla-

ción civil del art. 149.1.8ª. La Sentencia reitera que la naturaleza jurídica privada de las fundaciones no se altera aun cuando algunos de sus aspectos se hallen sometidos a normas de Derecho público; ello —subraya— “no las convierte en una institución de Derecho público” (F. 3).

Así las cosas, para el Tribunal Constitucional resulta claro que la fusión de fundaciones “se inserta de lleno en el ámbito de la autonomía privada expresada por el fundador, teniendo, por tanto, una naturaleza propia de la materia regulada por el Derecho civil” (F. 3). De este modo y dado que La Rioja carece de un Derecho civil foral o especial, se concluye en que la competencia en orden a la regulación de dicha fusión corresponde al Estado conforme al art. 149.1.8ª.

### *3.3. STC 100/2013, de 23 de abril: financiación autonómica y solidaridad*

En 2008, el Gobierno de la CAR interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008. En la misma, resumidamente, se dispone la “aplicación de la metodología para el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya”, y “se establece, en aplicación de dicha metodología, en un importe de 4.365.293,07 miles de euros la inversión del Estado en Catalunya en infraestructuras en el año 2008”.

Para la CAR, la previsión recurrida significa “la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica”, contraria al principio constitucional de solidaridad interterritorial. La disposición impugnada se alega “implica la asunción de un privilegio o ventaja financiera que choca con la más elemental concepción de la solidaridad”, al establecer una garantía de inversión sin tener en cuenta o eventualmente limitando las necesidades de otros territorios, dedicando asignaciones presupuestarias concretas que limitan la realización de las mismas asignaciones para otras Comunidades (F. 3).

El Tribunal Constitucional, empero, ha confirmado la constitucionalidad de esta previsión, básicamente al entender que no es sino una concreción presupuestaria de la inversión estatal en la Comunidad Autónoma catalana, en conexión con la disposición adicional tercera de su Estatuto, que el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de examinar concluyendo en su legitimidad constitucional (recordemos que para el Tribunal dicha disposición dejaba incólume la libertad de las Cortes Generales para definir la política de inversiones estatales). El TC descarta además que estemos ante un sistema de financiación encubierta o ante una modificación del vigente y rechaza también que se trate de un régimen excepcional para la Comunidad Autónoma de Cataluña, trayendo a colación la existencia de disposiciones parecidas a la impugnada que se han adoptado en las posteriores leyes de presupuestos del Estado y que han venido referidas a Cataluña y a otras Comunidades Autónomas, y a su no previsión en cambio en las últimas (FF. 3 y 4).

### 3.4. STC 172/2013, de 10 de octubre: coordinación de policías locales y seguridad pública

Sobre la base del art. 8.1.36º del EAR que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en materia de vigilancia y protección de sus instalaciones y coordinación de las policías locales de La Rioja, se aprobó la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. Su art. 5.1 fue objeto no obstante de la interposición por parte del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad.

El desacuerdo entre el Estado y la CAR se cifraba en esencia en el hecho de que el citado precepto preveía que fuese la Consejería competente en materia de interior la que autorizase la asociación de municipios limítrofes para ejecutar las funciones asignadas a la Policía Local, lo que para el ente central no resultaba compatible con el tenor de la DA 5º de la LOFCSE (introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre y de la que trae causa), según la cual el acuerdo de colaboración de municipios limítrofes para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local, debía contar “con la autorización de éste [el Ministerio del Interior] o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”. Para la representación estatal dicha disposición excluía la competencia de la CAR para otorgar la aludida autorización, si bien parece justo reconocer que los términos de la LOFCSE no dejaban precisamente claro el criterio competencial en esta cuestión.

Es así de hecho la posterior Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, la que, al tiempo de establecer esas condiciones, realmente precisa la competencia controvertida: “corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración previsto en esta Orden a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público” (disposición final primera, apartado 2).

A la vista de ello, dado que el Estatuto riojano no ha asumido dicha competencia, el art. 5.1 de la Ley riojana estaría en efecto viciado de incompetencia, tal y como concluye la Sentencia del TC. Pese a ello, conviene hacer notar el hecho de que el juicio de inconstitucionalidad del mismo al final acaba fundamentado en una mera Orden Ministerial que, no obstante, se convierte *de facto* en una auténtica norma de delimitación territorial de competencias. Por otro lado, la referida especificación competencial se introduce en una fecha posterior a la de la Ley riojana, lo cual, al margen de su admisibilidad jurídica, parece más bien el camino más sencillo, pero escasamente cooperativo, de zanjar la discusión que se estaba llevando a cabo en la negociación bilateral.

La STC 172/2013 no ha entrado, sin embargo, a valorar estos extremos. Para el TC estos acuerdos de colaboración previstos en las LOFCS en casos de insuficiencia de recursos no desvirtúan el objetivo prevalente al que van dirigidos, “que no es otro que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, esto es, la «seguridad pública»” (F.3).

A partir de ello, para que una Comunidad Autónoma —continua el TC— pueda autorizar el acuerdo de colaboración resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de “seguridad pública”. Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE.

## 1. Actividad político-institucional

### 1.1. Acontecimientos políticos

#### *Financiación*

En su primer debate sobre el estado de la región, celebrado en la Asamblea de Madrid el 2 de septiembre, el Presidente Ignacio González anunció una bajada de impuestos, criticó la fijación de objetivos individuales de déficit diferentes para cada Comunidad Autónoma, defendió la devolución de las competencias de justicia y reclamó una reforma del sistema de financiación autonómico. El Presidente insistió en la necesidad de revisar la financiación en el discurso de fin de año, que pronunció por segundo año consecutivo y que se difundió a través de la web del Gobierno regional.

#### *Ley electoral*

En junio se creó una comisión de estudio sobre la posible reforma electoral de la Comunidad de Madrid. La comisión de estudio se creó después de que el Partido Popular propusiera establecer un sistema de representación proporcional personalizada.

El Pleno de la Asamblea había rechazado en marzo tomar en consideración una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la reforma electoral. La proposición de ley incluía la obligación de celebrar elecciones primarias dentro de los partidos políticos para elegir al número uno de cada candidatura, la obligación de celebrar debates en radio y televisión durante la campaña y el registro del programa electoral en la Asamblea de Madrid antes del inicio de la campaña.

#### *Resoluciones judiciales*

La actualidad política de la Comunidad estuvo influida por varias resoluciones judiciales. Destaca la suspensión por el Tribunal Constitucional del pago de un euro por cada receta expedida por el servicio de salud. También dos decisiones del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: la suspensión cautelar del proceso de privatización de la gestión de seis hospitales y la declaración como improcedente del expediente de regulación de empleo en Telemadrid.

En el ámbito penal, fueron portada en los medios de comunicación la imputación de dos exconsejeros de sanidad por cohecho y prevaricación en la adju-

cación de servicios sanitarios. La esposa del Presidente fue acusada de un delito fiscal por la titularidad de un ático en la localidad malagueña de Estepona (la imputación fue revocada por la Audiencia de Málaga en mayo de 2014).

### *Madrid 2012 y Eurovegas*

Tuvo además gran repercusión el fracaso de la candidatura de Madrid a los juegos olímpicos de 2020 y el anuncio de que el proyecto del empresario Sheldon Adelson de construir un complejo de casinos de juego no se realizaría en Madrid.

### *Renuncia al escaño de senador*

En el Partido Socialista Madrileño destacó la renuncia de su líder, Tomás Gómez, a su escaño como senador designado por la Asamblea (fue sustituido por José Quintana Viar). La renuncia se produjo unas horas antes de que el Senado propusiera como vocal del Consejo General del Poder Judicial a un magistrado que había sido recusado por los socialistas madrileños en un proceso relacionado con la privatización de la sanidad. Los medios de comunicación interpretaron que la dimisión revelaba una nueva discrepancia de Tomás Gómez con el Secretario general del PSOE, quien había pactado con el Partido Popular la renovación del Consejo General.

## *1.2. Asamblea de Madrid*

### *Composición*

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en la sesión de 6 de junio, rechazó la proposición de reforma del art. 10 del Estatuto de Autonomía, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Se pretendía reducir el número de diputados de 129 a 65. Se rechazó por no obtener la mayoría de dos tercios que exige el art. 64.1 del Estatuto para su reforma.

No hubo cambios en la distribución de escaños en la Asamblea (72 PP, 36 PSM, 13 IU-LV y 8 UPYD). Se produjo la renuncia de dos diputados del Grupo Parlamentario Popular, que fueron sustituidos por los candidatos siguientes en orden de colocación de la candidatura (puestos 87 y 88 de la lista electoral).

### *Reglamento y normas de desarrollo*

Los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista presentaron dos proposiciones de reforma de los art. 28 y 29 del Reglamento (su tramitación parlamentaria ha continuado en 2014). En ambos casos, con dos diferentes redacciones, se persigue incrementar la publicidad de las declaraciones de actividades y bienes de los diputados. Si en los vigentes artículos 28 y 29 del Reglamento se prevé que los particulares puedan solicitar el acceso a los datos registrados, las proposicio-

nes obligan a publicar las declaraciones en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid y en su página web.

Se rechazó la toma en consideración de dos proposiciones de reforma del Reglamento presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, ambas relacionadas con el funcionamiento de la Asamblea. En la primera se proponía modificar el art. 101, para incluir los meses de enero y julio dentro del período ordinario de sesiones, y establecer en el art. 101.2 la obligación de celebrar un debate monográfico al mes. El objeto de la segunda proposición, cuya toma en consideración ha sido rechazada en marzo de 2014, era la modificación del art. 101.3, para que las sesiones ordinarias del Pleno se celebraran dos días cada semana, en lugar de uno como sucede actualmente. En la misma proposición se añadía un tercer apartado al art. 77.3 del Reglamento para disponer que el Pleno fuera retransmitido en directo a través de la radio y televisión pública.

La Mesa modificó las normas sobre el acceso de personas en la sede de la Asamblea, en relación con la presencia de personas invitadas por los miembros de la Mesa en la tribuna del público del salón de plenos.

### *Control parlamentario*

Se registró un número elevado de iniciativas de control: 21 interpelaciones, 1.104 preguntas para respuesta oral en Pleno (de las cuales se tramitaron 377), 1.037 preguntas para respuesta oral en comisión, 1.104 preguntas para respuesta escrita, 1.449 solicitudes de comparecencia del Consejo de Gobierno ante el Pleno (de las cuales se tramitaron 48) y 9.317 peticiones de información al Consejo de Gobierno.

Pero el control parece poco intenso: se presentaron ocho solicitudes para la celebración de debates monográficos en el Pleno, siendo archivadas todas las iniciativas. Se rechazaron dos iniciativas de reprobación respecto de la actuación política de los Consejeros de Sanidad y de Presidencia.

El 2 y 3 de septiembre se celebró el debate de política general. Tras el debate se aprobaron resoluciones, que están en sintonía con los objetivos señalados por el Gobierno regional, en materias como la reforma del sistema de financiación autonómica, la fijación por el Gobierno central de objetivos diferentes de déficit para las comunidades autónomas, el control del gasto público, la rebaja selectiva de impuestos, el impulso de un sistema educativo que promueva el “mérito, el esfuerzo y la mejora en el rendimiento académico” o la eliminación de trabas burocráticas para la puesta en marcha de proyectos empresariales.

### *1.3. Gobierno*

#### *Composición y estructura del Gobierno*

En 2013 no se produjeron cambios en la composición del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Se aprobó la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Decreto 11/2013,

de 14 de febrero) y de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda (Decreto 47/2013, de 13 de junio). Se modificó la estructura orgánica del Servicio Madrileño de Salud (Decreto 30/2013, de 11 de abril).

### *Estatuto de los miembros del Gobierno*

El Grupo Parlamentario Popular presentó una Proposición de Ley en la Asamblea de Madrid para modificar el régimen de incompatibilidades. La finalidad de la iniciativa era establecer la obligación de publicar las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno, y también de los altos cargos, en el boletín oficial y en la página web de la Comunidad. La proposición fue tomada en consideración por la Asamblea en febrero de 2013 y su tramitación parlamentaria ha continuado en 2014.

## **2. Actividad normativa**

### *2.1. Producción legislativa de la Asamblea de Madrid*

#### *Rasgos generales de la actividad legislativa*

La exigua actividad legislativa consistió en la aprobación de seis leyes, incluidas una ley de creación de un colegio profesional y la ley de presupuestos (Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014). Continuó dictándose la habitualmente denominada como ley de acompañamiento (Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas), que modificó una veintena de leyes y suprimió, invocando razones de contención del gasto, la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid y la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid.

En relación con el procedimiento legislativo, cabe destacar que una de las leyes tuvo su origen en una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular (Ley 4/2013, de 18 de diciembre) y que otra se aprobó a través del procedimiento de lectura única (Ley 2/2013, de 14 de junio).

Se presentó mediante iniciativa legislativa popular una proposición de ley para eliminar el sacrificio de animales abandonados y controlar la cría. La Mesa de la Diputación Permanente, en sesión celebrada el 11 de julio, acordó su admisión a trámite, sin que se haya avanzado posteriormente en el procedimiento legislativo.

#### *Cambios en el Consejo de Administración de Telemadrid.*

La Ley 2/2013, de 14 de junio, de modificación de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid redujo a la mitad el número máximo de miembros del Consejo de Administración de este organismo. También modificó las dietas e indemnizaciones que reciben los consejeros. Los nuevos consejeros fueron

elegidos por el Pleno de la Asamblea (Acuerdo del Pleno de 23 de julio), a propuesta del PP (el Presidente y cuatro consejeros), PSM (la vicepresidenta y un consejero) y de IU-LV (el secretario). UPyD renunció a proponer consejero.

### *Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*

La Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid contiene un régimen general de protección sobre los bienes del patrimonio histórico y medidas especiales de protección para los Bienes de Interés Cultural y los Bienes de Interés Patrimonial. La Ley incluye normas específicas para el patrimonio arqueológico, paleontológico y cultural inmaterial.

### *Régimen sancionador y responsabilidad por la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas*

La Asamblea aprobó Ley 4/2013, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas. La Ley reformó el régimen sancionador, con el objetivo de reforzar “la respuesta ejemplar de los poderes públicos ante conductas que impliquen el incumplimiento de las medidas de seguridad de los locales y recintos”. En el debate parlamentario estuvo presente la tragedia ocurrida en el pabellón “Madrid Arena” en noviembre de 2012.

### *2.2. Reglamentos de carácter general aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid*

Se publicaron 16 decretos en el apartado disposiciones generales del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (un porcentaje pequeño respecto del número total de decretos aprobados: un centenar de decretos del Consejo de Gobierno y una veintena del Presidente).

Entre los contenidos sustantivos de los decretos aprobados puede destacarse la introducción de una mayor flexibilidad en la actividad de los casinos de juego (Decreto 92/2013, de 14 de noviembre), la ordenación de las hostelerías (*hostels*) como nueva forma de establecimiento turístico (Decreto 65/2013, de 1 de agosto), la creación de la nueva tipología de las viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra (Decreto 59/2013, de 18 de julio) y la proclamación de la libertad de elección de centro escolar (Decreto 29/2013, de 11 de abril).

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

#### 3.1. Colaboración

##### *Órganos bilaterales de colaboración Estado-Comunidad de Madrid*

La Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, acordó la ampliación de los medios personales y económicos adscritos al servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1012/2013, de 20 de diciembre).

##### *Convenios de colaboración con el Estado*

De acuerdo con los datos del Boletín del Registro de Convenios 2013 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, se suscribieron 21 convenios de colaboración entre el Estado y la Comunidad de Madrid.

##### *Convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas*

La Asamblea de Madrid ratificó dos convenios de colaboración. El primero con la Comunidad de Castilla-La Mancha, para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes en los desplazamientos entre ambas Comunidades. El segundo entre el Servicio Canario de la Salud y la Consejería de Sanidad de la Comunidad Madrid para la asistencia a pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas.

#### 3.2. Conflicto

##### *Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional*

El TC resolvió en 2013 un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra una ley de la Comunidad de Madrid (STC 215/2013, de 19 de diciembre) y dos recursos de inconstitucionalidad que habían interpuesto la Comunidad de Madrid frente a leyes del Estado (SSTC 138/2013, de 6 de junio, y 182/2013, de 23 de octubre).

Tres Sentencias en cuestiones de inconstitucionalidad incidieron en la interpretación (STC 215/2013, de 19 de diciembre) y en la validez (SSTC 13/2013, de 28 de enero, y 81/2013, de 11 de abril) de leyes de la Comunidad de Madrid.

El TC resolvió tres conflictos de competencias que habían sido planteados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno central entre 2004 y 2008 (SSTC 37/2013, de 14 de febrero, 112/2013, de 9 de mayo, 139/2013, de 8 de julio; y 162/2013, de 26 de septiembre).

*Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra leyes autonómicas*

El Presidente del Gobierno interpuso dos recursos de inconstitucionalidad contra leyes de la Comunidad de Madrid. Uno contra el art. 2, apartado 9, de la Ley de la Comunidad de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en el caso del denominado “euro por receta”. El otro contra varios preceptos de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la Protección de los Derechos de los Consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. En ambos casos el Presidente del Gobierno invocó la suspensión de los preceptos impugnados y posteriormente el TC mantuvo la suspensión.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid sirvió para solventar las discrepancias sobre la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, y el art. 14 la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid.

*Recursos de inconstitucionalidad promovidos por diputados o senadores contra leyes autonómicas*

El TC admitió los recursos de inconstitucionalidad promovidos por cincuenta senadores del Grupo Socialista frente a la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, y la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

*Ausencia de nuevos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos de la Comunidad de Madrid contra leyes estatales y de conflictos de competencias*

No hay noticia de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Asamblea o el Gobierno de la Comunidad de Madrid contra leyes del Estado en 2013. Tampoco de nuevos conflictos de competencia entre la Comunidad y el Estado.



## 1. Actividad político-institucional

El anuncio oficial del Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel Siso, el 12 de abril de 2013, de que no concurriría a las siguientes elecciones autonómicas de mayo de 2015 tras diecinueve años ocupando el cargo y liderando el Partido Popular de la Región de Murcia ha marcado, sin duda, la agenda y el calendario político e institucional de la Comunidad durante este año. Según señaló unos meses más tarde, el 4 de diciembre, su intención es dimitir en la primavera de 2014 para concurrir a las elecciones europeas de ese año. En clave de sucesión, pues, hay que interpretar los dos grandes cambios institucionales que han acontecido después, tanto en el Consejo de Gobierno como en el Consejo Jurídico de la Comunidad Autónoma. El hasta entonces Alcalde de Puerto Lumbreras (2003-2013), diputado regional y vicesecretario de organización del partido, Pedro Antonio Sánchez, pese a encontrarse investigado por el TSJ por presunto cohecho en la adquisición de su vivienda, entra en el Gobierno el 24 de julio reforzando claramente así su posición de candidato a suceder a Valcárcel, que se disputa con el Vicepresidente económico del Gobierno regional, Juan Bernal, y con el Portavoz del Grupo Popular en el Parlamento autonómico, Juan Carlos Ruiz. El nuevo Consejero sustituye a Constantino Sotoca al frente de la Consejería de Educación, sumando además ahora las competencias de Universidades y Empleo, por lo que se convierte en pieza clave del Ejecutivo regional. En el Consejo Jurídico, máximo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, no hubo cambios en su composición pero sí en la Presidencia del órgano que pasó el 26 de noviembre de Mariano García Canales a Antonio Gómez Fayrén, Vicepresidente del Gobierno regional entre 1995 y 2003, quien parece quedar apartado así definitivamente de la carrera sucesoria.

En un parlamento tan claramente dominado por la mayoría gubernamental (33 escaños Grupo Popular, 11 escaños Grupo Socialista, 1 escaño Grupo Mixto), la actividad de control al Gobierno más relevante ha sido, como en otras ocasiones, el *Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno*, comúnmente conocido como *Debate sobre el estado de la Región*, celebrado en la Asamblea Regional durante los días 4 y 5 de junio. Los dos ejes sobre los que pivotó este debate parlamentario fueron, por un lado, la delicadísima situación económica de la Comunidad Autónoma (que concluyó finalmente este año 2013 con la peor cifra de déficit público de todas las Comunidades Autónomas, un 3.17% sobre un objetivo del 1.59%) y su concreto impacto en la prestación de servicios públicos básicos; y, por otro, la problemática ejecución y financiación de las infraestructuras ferroviarias, aeroportuarias e hidrográficas tradicionalmente demandadas al Estado por esta Región. Consecuentemente,

de entre todas las resoluciones aprobadas por el Parlamento autonómico como consecuencia de este debate general deben destacarse las siguientes: resoluciones por las que se insta al Consejo de Gobierno a aprobar un Plan de Empleo Juvenil, un Plan de Reactivación Económico y Social de Lorca y un nuevo Plan de Vivienda, a garantizar la inmediata apertura del Aeropuerto Internacional de Corvera-Murcia, a exigir del Parlamento nacional una reforma del Sistema de Financiación Autonómica que respete las conclusiones de la Comisión Especial de Financiación de la Asamblea Regional, a exigir del Gobierno de la Nación el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los convenios de 2006 en relación con la llegada del AVE y su soterramiento, así como la elaboración de un nuevo Plan Hidrológico Nacional que recoja las demandas hídricas de la Región.

Debe señalarse asimismo que la constitución de una comisión parlamentaria especial para la elaboración de un informe relativo a la modificación de la ley electoral de la Región de Murcia ha supuesto un tímido pero importante primer paso hacia la consecución de un acuerdo político que permita la reforma en profundidad de una norma que resultó problemática desde su origen y que ninguna mayoría parlamentaria ha abordado en sus veinticinco años de vigencia.

## 2. Actividad normativa

En el ámbito normativo, la novedad más relevante del año es, sin duda, la aprobación por las Cortes Generales, por amplísima mayoría y con la única oposición de UPyD, de la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Esta reforma se limita a la modificación del art. 30 del Estatuto, añadiendo un apartado 3<sup>a</sup> que permite desde su entrada en vigor la adopción de Decretos-leyes por el Gobierno regional, en unos términos muy similares a como es regulada esta figura en otros Estatutos de Autonomía: *“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decreto-ley. No podrán ser objeto de Decreto-ley la regulación de los derechos previstos en el presente Estatuto, el régimen electoral, las instituciones de la Región de Murcia, ni el presupuesto de la Comunidad Autónoma.– En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación, los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por la Asamblea Regional después de un debate y votación de totalidad.– Sin perjuicio de su convalidación, la Asamblea Regional podrá tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley adoptando el acuerdo correspondiente dentro del plazo establecido en el párrafo anterior”*. El texto finalmente aprobado no difiere en absoluto del presentado por el Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea Regional el 23 de noviembre del año 2012, por lo que no ha sufrido modificación alguna ni en la fase autonómica de debate y aprobación ni en su tramitación en las Cortes Generales. No obstante ello, en el Parlamento autonómico esta iniciativa de reforma estatutaria fue intensamente criticada por los grupos parlamentarios de la oposición, que pretendían una revisión mucho más amplia que incluyera contenidos de carácter social (sanidad, dependencia, etc.) y

la reivindicación de la deuda histórica de la Región. En el Parlamento estatal, los diputados de UPyD han censurado el notable déficit democrático que, a su juicio, supone el uso habitualmente abusivo de este instrumento normativo por parte de los Ejecutivos cuyas normas estatutarias lo han incorporado a su ordenamiento. La clara incidencia de la situación de grave crisis económica en el impulso esta reforma de Estatuto en la Región de Murcia la puso de manifiesto el propio legislador autonómico en el preámbulo de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario: *“La inexistencia en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia de la figura del Decreto-ley, priva de un mecanismo de urgencia para dar respuesta a situaciones sobrevenidas que justifiquen la utilización de esta figura. Esto obliga, en las tramitaciones normativas desarrolladas a iniciativa del Gobierno, a una larga tramitación que, aunque indudablemente mejora la calidad técnica de la norma y la participación social en la conformación de la misma, priva de la capacidad de dar respuesta inmediata a los problemas que motivarían y justificarían la utilización de la figura del Decreto-ley, profusamente utilizado en estos últimos tiempos por el Gobierno central y por las Comunidades Autónomas que sí tienen esta previsión estatutaria”*.

Y, tal y como venía ocurriendo en ejercicios anteriores, la delicada situación económica de la Comunidad Autónoma ha condicionado también en buena medida la actividad legislativa de la Asamblea Regional. El Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Región de Murcia para el periodo 2012-2014, avalado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 17 de mayo de 2012 a la luz de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, empezó a ejecutarse ya durante ese año, pero ha sido en 2013 cuando el legislador autonómico ha podido trasponer en normas con rango de ley la mayor parte de sus postulados, aprobando hasta seis leyes que lo concretan: *Ley 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de gastos de personal y organización administrativa; Ley 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia; Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas; Ley 11/2013, de 29 de noviembre, sobre modificación de la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2013, de regulación del devengo de diciembre de 2013, de la paga adicional de junio de 2014; Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014; y Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública*. En síntesis, las decisiones legislativas que en ellas se recogen se han ordenado en una triple dirección: a) procurar el crecimiento de los ingresos mediante subidas en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la eliminación de deducciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el incremento del gravamen en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en Impuesto sobre el Patrimonio; b) controlar y minorar el gasto público a través de la reducción de las retribuciones extraordinarias de diciembre de 2013 y junio de 2014 de todos los empleados públicos y altos cargos de la Adminis-

tración Pública regional, la supresión o reestructuración de entes públicos (Ente Público del Agua, Instituto de Vivienda y Suelo, Instituto de Seguridad y Salud Laboral, etc.) y la evaluación y reorganización de servicios de actividad asistencial; y c) promover la creación y consolidación de pequeñas y medianas empresas mediante la adopción de medidas fomento de la figura del emprendedor en los centros educativos, la puesta en funcionamiento de los *Puntos de Atención al Emprendedor*, la potenciación de instrumentos específicos de financiación empresarial y la creación de determinadas bonificaciones y exenciones tributarias.

Del resto de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma, tan sólo citar aquí Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia, que tiene por principal finalidad potenciar las funciones del docente y reafirmar su figura como pilar fundamental del sistema educativo, reconociéndole la condición de autoridad pública y su consecuente presunción de veracidad; y la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, que pretende remover algunos obstáculos administrativos y burocráticos relativos a la potente industria turística regional.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

El año 2013 ha transcurrido sin novedades relevantes en el ámbito de la colaboración con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, en lo que hace a la cooperación con el Estado sí debemos destacar la firma de dos convenios sectoriales y un convenio marco: a) los dos primeros articulan la participación estatal en la financiación de la prevención y tratamiento de la drogodependencia (Convenio específico para el año 2013 del Protocolo General de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Murcia, de 2 de noviembre de 2013) y la coordinación en la ejecución de las medidas que garanticen que las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género tengan acceso integral a la información y al asesoramiento previsto en el art. 18 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la prestación del servicio telefónico de información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia de género, de 1 de julio de 2013); b) el convenio marco tiene, lógicamente, una proyección mucho más amplia y ambiciosa: pretende el desarrollo de las actuaciones precisas para establecer progresivamente una red de espacios comunes de atención al ciudadano que permita la prestación de servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación sobre determinados aspectos de la actividad administrativa, coordinando para tal fin el ejercicio de las competencias de las Administraciones intervinientes y se concretaría, principalmente, en el establecimiento en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de Oficinas Integradas de Atención Personalizada al Ciudadano, distinguiendo entre Oficinas de Contacto, Oficinas de Información y Oficinas de Gestión (Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la implantación progresiva de una Red

de espacios comunes de Atención al Ciudadano en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia, de 16 de septiembre de 2013). Asimismo, durante este año han seguido celebrándose diversos convenios de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Ayuntamiento de Lorca a fin de acometer las diferentes obras y gestiones de reconstrucción y reurbanización de esta ciudad, gravemente afectada por el terremoto de 11 de mayo de 2011.

Por lo que se refiere a la conflictividad jurídica, el Tribunal Constitucional ha desestimado en sendas sentencias de 2013 los recursos de inconstitucionalidad que en términos muy similares habían planteado tanto el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia como cincuenta senadores del Grupo Popular del Senado contra el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modificó la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional, derogando las previsiones relativas al trasvase de aguas del Ebro (STC 51/2013, de 28 de febrero, y STC 64/2013, de 14 de marzo). En ambos pronunciamientos el tribunal reproduce la doctrina sentada por la STC 237/2012, de 13 de diciembre, rechazando así todos los vicios de inconstitucionalidad alegados por las partes actoras: la vulneración del art. 86.1 CE por inexistencia del presupuesto habilitante legitimador de la aprobación del Real Decreto-ley, la falta de idoneidad del contenido de la norma por falta de conexión entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad aducida, la existencia de vicios procedimentales invalidantes como la falta de participación del Consejo Nacional del Agua, la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la vulneración de la reserva constitucional a la ley de producción parlamentaria y la quiebra del principio de solidaridad interterritorial (art. 2 CE).

También desfavorable para la Comunidad Autónoma resultó la estimación por parte del Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia respecto del art. 7.2.l) de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, que atribuía al Director del servicio la potestad de aprobar las medidas que garanticen los servicios mínimos en caso de huelga. Así, la STC 58/2013, de 11 de marzo, reiterando la doctrina sentada por la STC 296/2006, de 11 de octubre, declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado en el entendido de que el Director-Gerente de estos servicios es un órgano de naturaleza administrativa sin cualidad de autoridad gubernativa, no encontrándose, por tanto, revestido de la nota de imparcialidad que requiere en todo caso la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga *ex art. 28.2 CE*.



## 1. Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de Navarra viene absolutamente condicionada por la ruptura del Gobierno de coalición entre UPN y PSN, provocada por la decisión de la Presidenta del Gobierno, Sra. Barcina, de expulsar del mismo al Secretario general del PSN y Vicepresidente del Gobierno Sr. Jiménez. Este hecho acaecido en junio de 2012 ha provocado un cambio radical en la situación política de Navarra.

El Gobierno de Navarra ha perdido la cómoda mayoría absoluta parlamentaria. El PSN muestra una actitud totalmente belicosa ante el Gobierno. La acostumbrada colaboración entre UPN y PSN se ha roto y no existen canales de comunicación que permitan acometer con una mínima estabilidad una nueva etapa de gobierno en minoría.

La nueva situación de inestabilidad política provoca que el Gobierno esté sometido a un estrecho control parlamentario. Basta ver al efecto las nada menos que 40 leyes forales aprobadas y, además, el elevado número de comparecencias y sesiones de control sobre la actividad de gobierno. Podría decirse que, en parte, se gobierna desde el Parlamento, puesto que a cada medida del Gobierno le sigue la siguiente contramedida por medio de una ley foral o resolución parlamentaria.

En consecuencia, los proyectos de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2012 y para 2013 han sido rechazados.

Todo ello se produce en una situación de grave crisis económica, que influye de forma terminante sobre el empleo. Y asimismo aparecen problemas de financiación de la Comunidad Foral, que debe atender tanto a los límites del endeudamiento y del déficit público, como a la recaudación fiscal.

En esta tesitura los doce Parlamentarios de Bildu y de Aralar-Nafarroa Bai presentaron una moción de censura en la que se proponía como candidato al parlamentario foral de Aralar-Nafarroa Bai Sr. Longás. Dicha moción de censura recibió únicamente 18 votos a favor (Bildu, Aralar, Geroa Bai e IU), frente a 23 en contra (UPN y PP) y 9 abstenciones (PSN).

También en el panorama político navarro han estado presentes las acusaciones de corrupción en diversas formas: por la desaparición de Caja Navarra, absorbida por Caixabank (pendiente ante la Audiencia Nacional); por la percepción de dietas de la Comisión Permanente y Junta de Fundadores de Caja Navarra (archivada por el Tribunal Supremo); y por el cobro de dietas en el Ayuntamiento de Pamplona.

Estos trazos tan gruesos muestran a las claras un clima crispado, de enfrentamiento político continuado, con una mayoría parlamentaria articulada por la oposición frente a un gobierno en minoría que es derrotado casi continuamente en el Parlamento.

Por otra parte, el Parlamento ha querido escenificar en muchas ocasiones no sólo su rechazo a las medidas del Gobierno de UPN sino también a las del Gobierno de la Nación del PP. Para ello se han aprobado tanto leyes forales como mociones y resoluciones contra las políticas estatales.

## 2. Actividad normativa

La debilidad del Gobierno y la pretensión del Parlamento de explicitar su hegemonía en la vida política de Navarra han supuesto la aprobación de un elevadísimo número de leyes forales, nada menos que cuarenta. Pronto se podrá comprender que la gran mayoría de leyes aprobadas son muy sencillas y cortas, dado que sólo pretenden expresar una orden o mandatos legales que corrijan determinadas políticas adoptadas por el Ejecutivo foral.

Cabe resaltar, por ello, la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, que contempla un conjunto de medidas y actuaciones para la recuperación de la *memoria histórica*. Se trata de actuaciones que van desde la realización de mapas de fosas y exhumación de cadáveres, hasta la inclusión de información en los textos escolares, o la celebración de reconocimientos públicos por hechos sufridos durante la Guerra Civil y el franquismo.

Las leyes forales que afectan a la *materia financiera y tributaria* constituyen el objeto más importante de la actividad legislativa del año 2013. Nada menos que catorce leyes forales tratan sobre materia tributaria, presupuestaria y de financiación de las Haciendas Locales.

Desde el punto de vista estrictamente tributario, la ley foral más relevante, es la Ley Foral 38/2013, de 28 de diciembre, que es la habitual de acompañamiento a los presupuestos generales de Navarra (no aprobados este año para el ejercicio de 2014) y que recoge modificaciones de diversos impuestos, como cada año.

El rechazo del proyecto de ley foral de presupuestos ha exigido del Gobierno de Navarra la aprobación del Decreto-ley Foral 1/2013, de 30 de diciembre, por el que se prorrogan para el año 2014 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las pensiones de las clases pasivas de sus Montepíos.

También la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, modifica diversas normas precedentes con el objetivo de combatir el fraude fiscal y crea una Comisión de trabajo permanente de lucha contra el fraude fiscal.

Por su parte, la Ley Foral 39/2013, de 28 de diciembre, regula el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, creando un gravamen del 12 por ciento sobre la superficie útil para los establecimientos comerciales con una superficie útil de venta y exposición superior a 2.000 metros cuadrados.

La Ley Foral 34/2013, de 26 de noviembre, se limita a modificar las tarifas del canon de saneamiento de aguas residuales, con su correspondiente actualización.

La Ley Foral 18/2013, de 29 de mayo, modifica la normativa sobre Régimen tributario de fundaciones y actividades de patrocinio en orden a incentivar los denominados “Proyectos socialmente comprometidos”.

La Ley Foral 26/2013, de 2 de julio, incide en el reparto de las cantidades recaudadas por la asignación tributaria del 0,7 por ciento para otros fines de interés social.

La Ley Foral 35/2013, de 26 de noviembre, contempla varias medidas de índole presupuestaria en relación con el Canal de Navarra: anualidades de gastos financieros y aprobación de crédito extraordinario.

La reafirmación de la posición del Parlamento puede verse en la Ley Foral 40/2013, de 28 de diciembre, en orden garantizar el acceso informático del Parlamento de Navarra al sistema de gestión presupuestaria de la Administración Foral en las mismas condiciones que efectúa la Cámara de Comptos y en la Ley Foral 16/2013, de 17 de abril, que establece que el Gobierno de Navarra debe presentar las cuentas al Parlamento antes del 1 de julio de cada año.

Por último, la Ley Foral 9/2013, de 12 de marzo, aprueba las cuentas generales de Navarra correspondientes al ejercicio de 2011.

En el *ámbito de contratos*, destacan las Leyes Forales 3 y 4/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral de Contratos Públicos y de la Ley Foral de Administración Local en materia de contratación. También la Ley Foral 32/2013, de 31 de octubre, ha modificado el art. 111 de la Ley Foral de Contratos Públicos sobre cesión del contrato.

En cuanto a la *organización administrativa*, la más relevante, por la polémica levantada en torno a ella, es la Ley Foral 28/2013, de 7 de agosto, que modifica la normativa sobre la Corporación Pública Empresarial de Navarra a fin de que el Parlamento controle los procedimientos de expedientes de regulación de empleo que realicen las empresas públicas. La Ley Foral 1/2013, de 30 de enero, deroga la anterior regulación y regula con detalle el Banco de Sangre y Tejidos de Navarra. La Ley Foral 20/2013, de 20 de junio, modifica la composición del Consejo Económico y Social que pasa de 28 a 30 miembros, a los efectos de incluir a dos miembros del sector de la Economía Alternativa y Solidaria de la Comunidad Foral.

En *materia de función pública* se ha procedido a abrir un nuevo proceso de funcionarización del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, mediante la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo. La Ley Foral 21/2013, de 2 de julio, actualiza las pensiones de los Montepíos desde 1 de enero de 2013. Y la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, crea de nuevo un complemento transitorio para el abono de la paga extraordinaria antes del 31 de agosto de 2013.

La normativa del año 2013 en *materia de asistencia social y salud* persigue objetivos muy concretos, muchos de ellos incidiendo directamente sobre deci-

siones gubernamentales. La Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, incide sobre la política sanitaria navarra de prestación de servicios sanitarios a las zonas rurales de Navarra. Por su parte, la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, afecta a la política sanitaria estatal sobre las personas con derecho a asistencia sanitaria gratuita en Navarra, reconociéndose este derecho a todas las personas con residencia en Navarra.

En el ámbito de asistencia social, la Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, modifica la anterior regulación sobre la renta de inclusión social, con el objetivo de atender las nuevas realidades derivadas de la situación de crisis económica.

La Ley 6/2013, de 25 de febrero, declara inembargables la renta básica, la renta de inclusión social, las prestaciones económicas de la cartera de servicios, y las becas y ayudas para enseñanzas universitarias y no universitarias.

La Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo, se limita a modificar el art. 75 (menores con características especiales) de la Ley foral de infancia y adolescencia.

También cabe incluir aquí la Ley Foral 26/2013, de 2 de julio, que regula el reparto de los fondos de la asignación tributaria del 0,7 por ciento para otros fines de interés social.

La regulación de la *Administración Local* se ha visto incluida en diversas leyes forales, además de las ya citadas sobre financiación de las Haciendas Locales, función pública o contratos públicos. La Ley foral más relevante es la Ley Foral 11/2013, de 12 de marzo, que introduce la delegación de voto en los ayuntamientos de Navarra. A tal fin se modifica el art. 86.4 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Y las Leyes Forales 5/2013, de 25 de febrero, y 27/2013, de 2 de julio, se refieren a la autorización en materia de desafectación y venta de bienes comunales, ahora en relación con los Ayuntamientos de Andosilla y Murillo el Fruto.

También se ha modificado en varias ocasiones la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra. Por un lado, la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, modifica las tasas y tributos locales en orden a su percepción cuando se apliquen las nuevas figuras de la declaración responsable y la comunicación previa, en sustitución de las autorizaciones administrativas. La Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, regula el Impuesto sobre viviendas desocupadas como medida tributaria complementaria de la modificación de la Ley Foral del Derecho a la Vivienda en Navarra (Ley Foral 24/2013, de 2 de julio). Y finalmente la Ley Foral 37/2013, de 28 de noviembre, modifica el art. 27 sobre el canon o precio por aprovechamiento de terrenos comunales.

En *materia de medio ambiente*, se han aprobado tres Leyes forales. La más destacada es la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, pretende prohibir la técnica de exploración y obtención de hidrocarburos conocida como “fracking”. También se encuadran aquí la Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios y la Ley Foral 23/2013, de 2 de julio, que modifica la Ley Foral de Caza y Pesca en lo relativo a cotos de caza.

En *materia de vivienda*, se han aprobado dos leyes forales. La de mayor relevancia, la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, regula la declaración de viviendas des-

habitadas, a cuyo efecto introduce un nuevo Título V bis en la Ley Foral 10/2010 del Derecho a la Vivienda en Navarra (en correlación con la Ley Foral 31/2013, que introduce el impuesto correspondiente). Y la Ley Foral 17/2013, de 15 de mayo, solamente aprueba los nuevos módulos, ponderado y sin ponderar, de vivienda protegida para los años 2013 y 2014.

Como *medidas anticrisis* se incluyen las contenidas en la Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y autónomos en Navarra, que incentiva el emprendimiento y el trabajo autónomo.

Por su parte, la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, sobre *comercio*, regula los horarios de apertura y cierre, la apertura en domingos y festivos y los períodos de venta en rebajas.

Finalmente, la Ley Foral 21/2013, de 2 de julio, modifica la Ley Foral del *Taxi* en diversos aspectos muy concretos en orden a adaptarla a la normativa estatal así como a dar solución a algunos aspectos precisados de reforma.

Los *Reglamentos* aprobados en 2013 han sido escasos y la mayoría de ellos de modificación de normas precedentes, así como sobre materia organizativa y función pública. Merece resaltar el Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, que ofrece una nueva regulación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, que aprueba el Reglamento de la Ley Foral de Servicios Sociales con los programas y la financiación de los servicios sociales de base, y el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, que desarrolla la Ley Foral de Transparencia y del Gobierno Abierto y regula las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones públicas.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

Las relaciones con el Estado tienen dos flujos bien diferenciados. Por un lado, las relaciones del Gobierno de UPN con el Gobierno de la Nación se mueven en un nivel de colaboración y entendimiento, lo que se refleja asimismo en el apoyo que los diputados y senadores de UPN ofrecen al PP en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Esta colaboración ha tenido frutos, sobre todo, en materia financiera y tributaria.

Por el contrario, las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno de la Nación han sido de claro enfrentamiento. Algunas leyes forales y muchas resoluciones parlamentarias persiguen como objetivo principal el de expresar su oposición a determinadas políticas estatales. El Presidente del Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra varias leyes forales: Ley Foral 8/2013 (asistencia sanitaria gratuita), Ley Foral 10/2013 (tasas y tributos locales), Ley 19/2013 (apertura de nuevo proceso de funcionarización de personal), Ley 25/2013 (paga extraordinaria de los funcionarios), y Ley 28/2013 (autorización parlamentaria para aprobación de EREs en sociedades públicas).

El Tribunal Constitucional ha dictado varias Sentencias referidas a Navarra. La STC 93/2013, de 23 de abril, estima el recurso de inconstitucionalidad contra

la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, anulando varios de sus preceptos.

La STC 137/2013, de 6 de junio, estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica.

La STC 207/2013, de 5 de diciembre, dictada con una gran celeridad, declara inconstitucional un precepto de la Ley Foral 10/2013 de 12 de marzo, que modifica la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra en cuanto limita la exención de la contribución territorial urbana a los bienes de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas exclusivamente destinados al culto.

Por otra parte, la STC 141/2013, de 11 de julio resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la Ley Orgánica de Universidades. Se declara que tres preceptos han perdido objeto de impugnación (uno de ellos por haber sido estimado en una sentencia anterior) y se desestima el recurso en lo demás.

## 1. Actividad político-institucional

El año 2013 se inicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco con un *lehendakari* y un Gobierno recién nombrados, respectivamente, el 13 y el 15 de diciembre de 2012. Acababa de cumplirse un año del “cese definitivo” de la actividad terrorista por parte de ETA. La atmósfera política y social cambia profundamente, pero abre un nuevo espacio de confrontación: el relato sobre lo sucedido, la responsabilidad política de la izquierda *abertzale* y la situación penitenciaria de los presos de ETA. Asuntos que marcarán el debate político en los próximos años.

Durante los primeros cuatro meses de 2013 el Gobierno estuvo ocupado, fundamentalmente, en el nombramiento de los cargos de segundo y tercer nivel (Viceconsejerías y Direcciones).

El primer reto que se plantea el Gobierno de Urkullu es la aprobación de los presupuestos de 2013, que estaban prorrogados. En similar situación se encontraban los presupuestos de los territorios históricos (TH). El PNV no logra el suficiente apoyo parlamentario y, finalmente, el Gobierno retira el Proyecto.

La búsqueda de un pacto presupuestario para el futuro sigue siendo, sin embargo, el objetivo prioritario del Gobierno (PNV). Para ello, tratará, por una parte, de lograr la aprobación de los presupuestos en las principales instituciones, cambiando sustancialmente el clima político y, por otra, un pacto presupuestario estable con el PSE. El acuerdo entre el PNV y el PP desbloqueará los presupuestos de los TH de Bizkaia y Álava y del Ayuntamiento de Vitoria y la abstención del PNV y del PSE permitirá la aprobación de los del TH de Gipuzkoa. Al mismo tiempo, el PNV logra en septiembre suscribir un pacto sobre fiscalidad y sobre la necesidad de abordar la reforma institucional interna (Ley de Territorios Históricos –LTH–), lo que permitirá la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2014, que serán apoyados también por el PP.

En el Parlamento se constituyen sendas ponencias sobre dos cuestiones de gran trascendencia política. Por una parte, una Ponencia parlamentaria sobre paz y convivencia (Pleno de 14 de febrero). A iniciativa del PSE, fue, finalmente, objeto de acuerdo entre este partido y el PNV y aprobada por 43 votos favorables, 11 en contra (del PP y de UPyD), ningún voto en blanco y 21 parlamentarios (de EH Bildu) se abstuvieron de votar –aunque manifestaron que participarían en sus trabajos–. Sin embargo, el PP renunció a participar en la Ponencia, al no aceptarse su propuesta de establecer un “suelo ético”, al igual que había ocurri-

do en la anterior legislatura. Finalmente, el PSE también renunció a participar en los trabajos de la Ponencia, dejándola, prácticamente, paralizada.

En segundo lugar, desde el inicio de su mandato, el *lehendakari* hace continua referencia a la necesidad de debatir sobre el “nuevo estatus político” del País Vasco. En el debate de política general, en septiembre, concretó su postura proponiendo la constitución de una Ponencia parlamentaria para “actualizar la arquitectura institucional y el sistema de autogobierno (...), tanto de relación interna como de relación externa”, considerando que “(e)ste es el momento y este es el lugar [el Parlamento Vasco] para plantear, negociar y acordar un nuevo estatus político y jurídico para Euskadi”. Finalmente, el grupo parlamentario del PNV registró (26 de noviembre) una proposición no de ley para su debate en pleno en la que se propone la creación de una ponencia para que se “analice el estado actual del autogobierno y que sienta las bases para su actualización como expresión de la voluntad política del pueblo vasco representada en este Parlamento”. Esta proposición no se debatió hasta el 20 de febrero de 2014 y fue aprobada por 43 votos a favor (PNV y PSE) y 32 en contra (EH Bildu, PP y UPyD).

Finalmente, reseñar dos resoluciones judiciales significativas en el panorama político vasco.

Por una parte, el TEDH (Estrasburgo) dictó sentencia en el asunto *Del Rio Prada c. España* (demanda 42750/09; Sentencia de la *Gran Chambre*, de 21 de octubre de 2013, en recurso contra la Sentencia de la Sala –Sección 3ª.– del TEDH, de 10 de julio de 2012), por la que se declaró contraria al art. 7 del Convenio Europeo la aplicación retroactiva de la interpretación establecida por el TS a partir de la S. 197/2006, de 28 de febrero, sobre el cómputo de las penas y de la prisión provisional a los efectos de aplicación de los beneficios penitenciarios –conocida como *doctrina Parot*–, interpretación ratificada en distintas Sentencias por el TC –recursos de amparo– en los casos en que ya los tribunales ordinarios, al juzgar a los recurrentes, les habían aplicado la interpretación establecida por el TS en la decisión de 2006. La diligente aplicación de la STEDH por parte de la AN –que fue elogiada por el Consejo de Europa– supuso la puesta en libertad de, aproximadamente, unos sesenta condenados por actos de terrorismo vinculados a ETA, además de un número menor de condenados por otros delitos.

Por otra parte, el TC dictó Sentencia –STC 205/2013, de 5 de diciembre– por la que denegaba el amparo solicitado por el, en su día, Presidente del Parlamento y otros dos integrantes de la Mesa (*caso Atutxa*), que fueron condenados a sendas penas de inhabilitación por parte del TS al haberse negado a disolver el grupo parlamentario de *Sozialista Abertzaleak*, en ejecución de la correspondiente Sentencia del mismo Tribunal, consecuencia de la declaración de ilegalidad de la organización Batasuna.

A propuesta del PSE, el Parlamento realizó un debate monográfico (15 de febrero de 2013) sobre medidas fiscales a adoptar en Euskadi, en el que se aprobaron 64 resoluciones. Entre otras cuestiones, se planteaba el ejercicio de com-

petencias fiscales por parte del Parlamento Vasco, lo que fue rechazado por los votos de PNV y PP y la abstención de EH Bildu.

## 2. Actividad normativa

El Parlamento Vasco aprobó cuatro leyes a lo largo de 2013. Además de la Ley de presupuestos para 2014 –Ley 4/2013, de 20 de diciembre–, se aprobó la Ley de aprendizaje a lo largo de la vida –Ley 1/2013, de 10 de octubre–, consecuencia de una proposición de ley del PSE, que tenía su origen en el proyecto de ley presentado por el anterior Gobierno y que, casi concluido el trámite parlamentario de elaboración, había decaído como consecuencia de la disolución de la cámara. Igualmente, se aprobó la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley de conservación de la naturaleza del País Vasco –Ley 16/1994, de 30 de junio–, referida, fundamentalmente, al procedimiento de autorización de actividades extractivas en las zonas especiales de conservación (ZEC). Finalmente, la Ley 3/2014, de 14 de noviembre, procede a derogar la Ley 2/2010, de 22 de abril, por la que se estableció el 25 de octubre, aniversario del referéndum de aprobación del Estatuto de autonomía, en 1979, como “Día del País Vasco/Euskadiko Eguna”. Tuvo su origen en una proposición de ley del grupo parlamentario del PNV y fue aprobada con los votos de este partido y de EH Bildu.

Por otra parte, el Parlamento, rechazó la admisión a trámite de una Proposición de Ley Municipal presentada por el grupo parlamentario del PSE, con la que intentaba rescatar el Proyecto presentado por el Gobierno de Patxi López y que había decaído como consecuencia de la disolución del Parlamento. Votaron en contra el PNV y el PP. Sin embargo, el Parlamento (22 de abril) instó al Gobierno a que presentara un Proyecto de Ley en esta materia en el plazo de un año.

El *lehendakari* presentó ante el Parlamento, en el Pleno de 24 de octubre, el calendario legislativo propuesto por el Gobierno para la legislatura. Se comprometió a presentar 29 proyectos de ley; 13 en los primeros seis meses de 2014 y otros 7 en el segundo semestre del mismo año, otros 7 en el primer semestre de 2015 y los 2 restantes en el segundo semestre de este último año. Entre ellos, son destacables los proyectos de ley municipal, de Administración pública, de aportaciones de los entes forales para la financiación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, de modificación de la ley electoral, de empleo público, del tercer sector, de modificación de la ley de protección del medio ambiente, de la policía de la Comunidad Autónoma o de Formación Profesional.

En desarrollo del Decreto de estructura de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 20/2012, de 15 de diciembre), en el mes de abril (BOPV, nº. 74, de 18 de abril y nº. 78, de 24 de abril) se publican los Decretos de estructura orgánica y funcional de los distintos Departamentos del Gobierno.

En el ámbito institucional se aprobaron los Decretos 433/2013, de 29 de octubre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco y 434/2013, de 29 de octubre, sobre Consejo de Relaciones Laborales. Igualmente, se creó una Comisión

Asesora para un uso no sexista de la publicidad y la comunicación, denominada “Begira” (Decreto 360/2013, de 11 de junio).

En materia turística, se dictó un amplio conjunto de decretos: Decreto 203/2013, de 16 de abril, de segunda modificación del decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Empresas Turísticas del País Vasco; Decreto 201/2013, de 16 de abril, de modificación del Decreto por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros; Decreto 199/2013, de 16 de abril, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural; Decreto 202/2013, de 16 de abril, de modificación del decreto de agencias de viajes; Decreto 198/2013, de 16 de abril, por el que se regulan los apartamentos turísticos; Decreto 200/2013, de 9 de julio, de ordenación de los albergues turísticos y, finalmente, Decreto 396/2013, de 30 de julio, de ordenación de los campings y otras modalidades de turismo de acampada en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En materia de seguridad, el Gobierno aprobó las siguientes normas reglamentarias: Decreto 458/2013, de 10 de diciembre, por el que se establece la organización y funcionamiento del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi, el Decreto 382/2013, de 9 de julio, de la Comisión Mixta de Coordinación de la Seguridad Privada de Euskadi y la muy importante Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza (Policía autonómica).

En el ámbito de los servicios sociales se aprobaron los Decretos 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.

En el ámbito de la sanidad se aprobaron los Decretos 414/2013, de 17 de septiembre, sobre requisitos y procedimiento para la concesión de licencias de funcionamiento a fabricantes de productos sanitarios a medida y 447/2013, de 19 de noviembre, por el que se regulan las ayudas destinadas a facilitar la adherencia a los tratamientos médicos prescritos por personal del Sistema Sanitario de Euskadi.

En el ámbito de la educación, se aprobaron los Decretos 391/2013, de 23 de julio, sobre régimen disciplinario de las competiciones de deporte escolar y 463/2013, de 17 de diciembre, por el que se crea el Registro Vasco de Certificados de Profesionalidad y Acreditaciones Parciales Acumulables, y se establece el procedimiento para su registro y expedición, así como así como el Decreto 204/2013, de 16 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco.

En materia de medio ambiente se aprobaron los Decretos 453/2013, de 26 de noviembre, sobre la aplicación de lodos en suelos agrarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y 459/2013, de 10 de diciembre, sobre los vertidos efectuados desde tierra al mar.

En el ámbito de la industria se aprobaron los Decretos 422/2013, de 7 de octubre, sobre regulación del régimen de declaración responsable de las industrias agrarias y alimentarias y la organización y funcionamiento del Registro de Industrias Agrarias y Alimentarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Decreto 423/2013, de 7 de octubre, de ayudas a la investigación, desarrollo e innovación de los sectores agrario, alimentario y pesquero de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa Berriker).

En materia de vivienda, se aprobó el Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía «Bizigune».

Se aprobaron, asimismo, el Decreto 369/2013, de 2 de julio, de la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Decreto 400/2013, de 30 de julio, de espectáculos con artificios pirotécnicos en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

Tras dos décadas en las que los Gobiernos del PNV habían renunciado a presentar recursos ante el TC, el Gobierno vasco modifica su actitud y vuelve a utilizar esa vía procesal en los conflictos con el Estado. Durante 2013 el Gobierno vasco presentará 7 recursos de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencias. El Presidente del Gobierno, por su parte, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la ley vasca de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi (Ley 15/2012, de 28 de junio).

A finales de noviembre el Gobierno vasco y el Gobierno del Estado llegan a un acuerdo sobre la modificación de la Ley del Concierto Económico para su ampliación a los nuevos impuestos aprobados por las Cortes Generales, así como sobre el cálculo del Cupo, poniendo fin a las discrepancias sobre este cálculo producidas durante los últimos nueve años. La Ley de reforma del Concierto económico se aprobará en las Cortes Generales en el mes de abril del año siguiente (Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 112/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco).

A principios de año (marzo) los dos Gobiernos alcanzan un acuerdo sobre distintas leyes, evitando la presentación de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad: leyes del Estado sobre racionalización del gasto público en el ámbito educativo y el Decreto-ley en materia de salud, así como leyes vascas de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transsexuales, dopaje en el deporte y cajas de ahorro de Euskadi.

La reapertura por parte de los municipios del Condado de Treviño –enclave burgalés en territorio alavés– del proceso para la anexión del territorio a la provincia de Álava y el informe contrario de la Diputación de Burgos, lleva a la aprobación por el Parlamento Vasco de una proposición de ley orgánica ante las

Cortes Generales para la integración del territorio en la provincia de Álava; es aprobada con 7 abstenciones y ningún voto en contra.

El Gobierno del Estado impugna ante el TSJ del País Vasco la Orden del Departamento de Salud por la que se garantizaba la atención sanitaria a los inmigrantes sin permiso de residencia.

La Consejera de Seguridad pide la adecuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Euskadi, tras el cese de la actividad terrorista.

## 1. La actividad de regulación producida en el año 2013

1. La Crónica correspondiente al año 2013 se encuentra determinada por la preocupación de los poderes públicos autonómicos por la situación económica y por el cumplimiento de las previsiones y determinaciones (supranacionales –institucionalizadas o no– y estatales, así como por supuesto autonómicas, aunque éstas se encuentran estrechamente vinculadas a aquellas, incluso de forma confesada) aplicables por razón de la estabilidad presupuestaria, de la limitación del gasto o de la reducción del déficit público.

Convendrá recordar que las determinaciones sobre el ejercicio 2013 quedaron marcadas por la Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2013, que fueron, según reconocía su Exposición de Motivos, “los primeros que se elaboran tras la reforma operada, en septiembre de 2011, en el art. 135 de la Constitución, cuyo posterior desarrollo se articuló mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, de forma que su elaboración, “por tercer año consecutivo, ha quedado condicionada por un contexto económico y fiscal muy negativo, que principalmente se ha visto reflejado en la importante y persistente caída de la recaudación de ingresos, y por los graves problemas de liquidez que ha soportado la Tesorería por las dificultades de acceder a los mercados financieros, situación que se ha visto paliada de forma importante por el impulso dado desde la Administración General del Estado a los fondos de liquidez durante el pasado ejercicio”. Es, en este contexto, en el que se fijaron las coordenadas económicas del ejercicio económico, que el Legislador autonómico de presupuestos enmarcó en una reducción del 9,08 por ciento del presupuesto consolidado para 2013 con respecto del año anterior y en una minoración del 6,6 por ciento de los gastos de personal, subrayando que el gasto social representaba un 88,9 por ciento del total del gasto presupuestado, e insistiendo en que “el documento presupuestario no solo incluye, por primera vez, todos los gastos e ingresos correspondientes al sector público autonómico, sino que refleja el proceso de reordenación y reestructuración en el que está inmerso el mismo, y cuya conclusión está prevista antes de la finalización del ejercicio 2013”.

Contrasta este planteamiento con el que se iniciaba el ejercicio económico con las declaraciones contenidas en la Ley de Presupuestos para 2014 (Ley 6/2013, de 26 de diciembre, aprobada después de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat), en la que se atendía “a las hipótesis básicas recogidas en los escenarios macroeconómicos que apuntan a una tendencia de crecimiento para nuestra Comunitat levemente superior a la media del Estado”,

para declarar que mantenían “un doble objetivo, por un lado asegurar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunitat, y, por otro, garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales”, subrayando que “el presupuesto consolidado se incrementa, respecto del pasado año, un 5,6 por ciento”: “en resumen, nos encontramos ante unos presupuestos realistas, responsables y sociales, en la medida que profundizando en la reducción del gasto público dentro de un contexto de consolidación fiscal, reflejan el compromiso de la Generalitat con: el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fijados para el presente ejercicio; las políticas de austeridad y racionalización del gasto público; la garantía de la prestación de los servicios públicos esenciales, incrementando las dotaciones al objeto de que los estados de gastos reflejen el nivel de obligaciones necesario para atender la correcta prestación de dichos servicios”.

2. Esta primera observación pone de manifiesto que en el año 2013 se dictaron seis leyes, incluyendo las de acompañamiento y de presupuestos; se produjeron seis Decretos-leyes, y menos de doscientos decretos. Una no excesiva actividad legislativa, caracterizada y condicionada por las circunstancias económicas. Porque, salvo dos de ellas (la Ley 2/2013, de 4 de julio, de la Generalitat, de Creación del Colegio Oficial de Criminólogos de la Comunitat Valenciana, y la Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, ésta última sin duda de inequívoca relevancia) las otras cuatro se sitúan e insertan en un marcado entorno económico. Además de las dos ya citadas en este ámbito (las de medidas y de presupuestos) presentan gran relevancia o significación, respectivamente, las Leyes 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, y la 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU (que suprimió “la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico de titularidad de la Generalitat y, en consecuencia, autorizar al Consell la extinción, disolución y liquidación de la empresa pública Radiotelevisión Valenciana, SAU, que gestiona dichos servicios” (art. 1), como consecuencia de “la Sentencia 2.338/13, de 4 de noviembre, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que determina la necesidad del reingreso de más de mil trabajadores en la sociedad Radiotelevisión Valenciana, SAU”). Igualmente el Decreto-ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de Actuaciones Urgentes de Gestión y Eficiencia en Prestación Farmacéutica y Ortoprotésica incluye “medidas de racionalización y contención de la utilización de productos farmacéuticos”. Esta preocupación por la ordenación del sector público valenciano y por la incorporación de medidas de ahorro y cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria se encuentra presente en una gran parte de la producción normativa producida por el Gobierno en el año 2013. Destacan, en este sentido, el Decreto-ley 1/2013, de 1 de marzo, que se dicta “como consecuencia de la urgente necesidad de adoptar las medidas necesarias que permitan una adecuada gestión del patrimonio de la Generalitat, en el marco del cumplimiento de las medidas contenidas en el Plan Económico-

Financiero de Reequilibrio de la Comunitat Valenciana y en aras a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria”; el Decreto-ley 3/2013, de 5 de julio, por el que se establece una reducción en las retribuciones de los altos cargos de la Generalitat en cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria; y, por supuesto, el Decreto-ley 4/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes para la reducción del déficit público y la lucha contra el fraude fiscal en la Comunitat Valenciana, así como otras medidas en materia de ordenación del juego.

3. Sin perjuicio de la impronta marcada por los condicionamientos económicos, la actividad de regulación ha comprendido algunos otros ámbitos o sectores específicos: la Ley 3/2013, de 26 de julio, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias; el Decreto 32/2013, de 8 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana; el Decreto 41/2013, de 22 de marzo, del Consell, por el que se establecen las normas sobre la pesca marítima de recreo de la Comunitat Valenciana; el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana; o el Decreto 81/2013, de 21 de junio, de aprobación definitiva del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV).

4. Se han reformado los artículos 45 y 50 del Reglamento de Les Corts, para reducir el número de Comisiones. Y dos modificaciones de la estructura orgánica básica de la Administración valenciana, una en junio y otra en diciembre. También se han notado los efectos del informe CORA: el Decreto 86/2013, de 28 de junio, crea y regula la Comisión Interdepartamental para la Reforma de las Administraciones Públicas.

## 2. Sobre los conflictos con el Estado

La conflictividad competencial formalizada ante el Tribunal Constitucional en asuntos resueltos por éste en el año 2013 no resulta particularmente destacable, reflejando, en mi particular criterio, el clima de (se trata de una apreciación objetiva, exenta de cualquier aspecto valorativo, en ningún sentido) baja tensión en las relaciones de conflicto entre el Estado y la Comunidad Valenciana. Se han dictado por el Tribunal Constitucional seis resoluciones que tienen como protagonista a la Comunidad Valenciana, y en todas ellas el actor o impulsor ha sido el Estado. Incluyo en la relación el Auto TC 288/2013, de 17 de diciembre, que tuvo por desistido al Abogado del Estado en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, contra el Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 1/2010, de 7 de enero, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia y contra los arts. 1, 2, 3, el apartado 2 de la disposición derogatoria y el párrafo segundo de la disposición final segunda de la Ley de las Cortes Valencianas 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia.

La Sentencia TC 202/2013, de 5 de diciembre, estima el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación respecto del acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto “Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura” en el ámbito territorial del parque natural de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante). La Sentencia 114/2013, de 9 de mayo, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el último párrafo del art. 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 7/2009, de 22 de octubre (“parany”). La Sentencia TC 66/2013, de 14 de marzo, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el apartado a) del art. 7.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos, que identifica como archivos del “sistema archivístico valenciano” los siguientes: “El Archivo de la Corona de Aragón, en cuyo Patronato tendrá que participar la Generalitat, de acuerdo con las disposiciones adicionales del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el Archivo del Reino de Valencia, el Archivo Histórico Provincial de Castellón, el Archivo Histórico Provincial de Alicante y el Archivo Histórico de Orihuela.”. En fin, el Auto TC 280/2013, de 3 de diciembre, mantiene la suspensión del art. 14 de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho (producida ex art. 161.2 CE) pero levantando la suspensión en lo demás.

# LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico  
Juan José Ruiz Ruiz*

## CEUTA

### 1. Actividad político-institucional

En materia financiera el Gobierno de la Ciudad ha centrado su esfuerzo en la eliminación paulatina de la deuda viva de la Ciudad, reducida hasta algo más de 220 millones, lo que ha permitido aumentar la inversión pública hasta los 25 millones. Se ha calculado que para el año 2017 la deuda viva de la Ciudad Autónoma estará situada en torno a los 100 millones de euros, lo que querrá decir que se habrá rebajado en más del 50% de lo que existía en 2011 a una media de 25-26 millones anuales. Cuando se alcance tal situación se podrá volver a solicitar créditos a las entidades bancarias, pero con el límite de que nunca el crédito solicitado superará la cantidad sufragada ese mismo año.

Se produjo una remodelación del Gobierno de la Ciudad a raíz de la dimisión y renuncia al escaño de diputado por motivos personales del Consejero de Economía, Hacienda y Recursos Humanos, lo que provocó que ocupara su puesto un nuevo consejero que además pasó a ser portavoz del Gobierno de la ciudad. Puesto que el nuevo consejero no era diputado de la Asamblea el cargo de portavoz del grupo parlamentario popular pasaba a ser desempeñado por la consejera de Presidencia y el escaño liberado pasa a Antonio López que a su vez se convierte en viceconsejero de Vivienda.

La liquidez de los recursos de la Ciudad ha mejorado desde que el Gobierno decidió transferir mensualmente las cantidades del IPSI, lo que ha permitido eliminar así una de las dos operaciones de Tesorería que venía realizando el Ejecutivo ceutí, al tiempo que ha supuesto un ahorro en costes financieros. La cantidad que ronda este abono es superior a los 40 millones de euros, lo que supone más del 15% del presupuesto de la Ciudad Autónoma. En cualquier caso la liquidación del IPSI debe liquidarse al final de cada año. Se culmina así una antigua reivindicación del Ejecutivo ceutí que viene reclamando la mejora en el pago por parte de la Administración General del Estado desde el año 2007. Ceuta también procedió a finales de año (BOCE de 24 de diciembre de 2013) a establecer el mínimo exento a partir del cual se debe pagar el IPSI, fijándolo el art. 16.2 de la Ordenanza fiscal reguladora del IPSI en una cantidad incluso inferior a la establecida en Melilla (90,15 euros), sustituyendo así los 430 euros que había establecido a primeros de año la norma estatal, en uso de la habilitación contenida para Ceuta y Melilla en la Disposición Adicional de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo del crecimiento

y de la creación de empleo, que modifica a su vez el art. 9 de la Ley 8/1991 de 25 de marzo, reguladora del IPSI.

Los distintos asaltos a la valla de inmigrantes irregulares han puesto también el foco en la seguridad y en la eficacia de los pasos fronterizos. En 2013 el Ministerio del Interior había invertido en Ceuta más de 1 millón de euros para mejorar infraestructuras del perímetro fronterizo. Ceuta se sitúa además a la cabeza de los territorios que más gastan en atención a las personas sin hogar con un total en 2012 de 7 millones y medio destinados al funcionamiento de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes.

En el ámbito de vivienda y urbanismo, la aprobación de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (Disp. Final 12<sup>a</sup>) ha supuesto que la Asamblea de Ceuta vuelva a tener competencias urbanísticas en la aprobación de Planes especiales. Sigue quedando en manos del Estado la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana.

El Gobierno de la Ciudad ha completado las infraestructuras del ciclo integral del agua al autorizar la firma de un convenio con la sociedad estatal Aguas de las Cuencas de España (ACUAES) para la construcción de la planta de secado térmico de fangos, complementando así la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), lo que permitiría ahorrar 400.000 euros al año en la gestión de esos residuos. Hasta ahora esos residuos se transportaban a la península para su secado. Cuando la planta de secado térmico esté operativa ya no será necesario transportar los residuos sin secar, cuyo coste que se situaba en 800.000 euros frente a los 350.00 que cuesta explotar la planta de secado. De este modo la Ciudad autónoma culmina un proceso para garantizar el ciclo integral del agua que ha durado 12 años, desde la fase inicial de construcción de la desaladora para garantizar el suministro durante las 24 horas del día a todos los vecinos, pasando por la fase de renovación del tejido de tuberías de suministro y saneamiento (reduciendo así las pérdidas de agua por avería en la red) hasta la construcción de la Estación Depuradora de Residuales. Por otra parte Ceuta ha contado también con su Primer Plan Hidrológico, aprobado en Consejo de Ministros y en el que se incorporan novedades como el cambio en la ubicación de algunos puntos de vertido, de los valores de consumo y demanda de acuerdo con los nuevos registros de población y la incorporación de una masa de agua subterránea a solicitud del Instituto Geológico y Minero de España. Se ha puesto en marcha, por otra parte, la nueva estación para el proceso de remineralización del agua procedente de la desalinización, poniendo así fin al problema de la corrosión en las tuberías.

Se ha aprobado una reforma parcial del Reglamento de la Asamblea que afecta solo a tres artículos relativos a la tramitación de los presupuestos de la Ciudad y asimismo se ha creado en su seno un Grupo de Trabajo para estudiar una posible reforma más amplia.

Han quedado aprobados también en un Pleno extraordinario los Estatutos de Radio Televisión Ceuta (RTVCE). Igualmente la Asamblea aprobó un plan de reestructuración del sector público empresarial en noviembre de 2013 y que afectará además de al ente radiotelevisivo, a las empresas públicas Amgevicesa,

Emvicesa, Servicios Turísticos y Obimasa. En el nuevo esquema de sociedades municipales sobreviven como tales solo Acemsa y Puerta de África, pasando de 18 a 13 la estructura del sector público con la creación nuevos organismos autónomos como el Servicio Regional de Medio Ambiente y Equipamiento Urbano, el Servicio Regional de Emergencias, el Servicio Regional de Infraestructuras, Urbanismo y Vivienda, el Servicio Regional de Tributos, Economía y Presupuestos, y el Servicio de Turismo y Deporte, contabilizándose un total de ocho organismos con los ya existentes. Asimismo se aprobó el Reglamento Regulador del Punto de Encuentro Familiar que regula el funcionamiento de la vivienda acondicionada para cumplir con los regímenes de visitas establecidos judicialmente tras un divorcio.

En materia de urbanismo y vivienda Pleno de la Asamblea aprobó también una modificación de la ordenanza que regula el procedimiento de concesión y control de las cédulas de habitabilidad en base al cual algunas viviendas no regularizadas pueden disponer, de manera provisional hasta su legalización, del suministro de agua y luz. La medida, contenida en el art. 15 de la ordenanza, ha sido muy polémica pues la Administración central a través del Delegado del Gobierno ha visto en ella una forma de incentivar los asentamientos ilegales o incluso de promover la marroquinización de la ciudad, entendiendo además que la Ciudad autónoma, –a pesar de que el pleno de la Asamblea accedió en parte con posterioridad (en el mes de julio) a incorporar la alegación efectuada por la Delegación del Gobierno–, se está inmiscuyendo en una competencia estatal como el Planeamiento urbanístico, por lo que la Delegación del Gobierno, tras un requerimiento para anular el acuerdo, ha anunciado que acudirá a la jurisdicción de lo Contencioso tras un informe del Abogado del Estado. Debe de subrayarse que este asunto ha provocado el choque entre dos administraciones del mismo signo político, algo que quizás se podía haber evitado solicitando un dictamen al Consejo de Estado. Finalmente la Sección III de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) acordaba en diciembre desestimar la solicitud de suspensión cautelar el art. 15 de la Ordenanza Reguladora de la Concesión de Cédula y Control de Condiciones mínimas de habitabilidad. EL TSJA recuerda en su auto que para suspender la ejecución de una disposición de carácter general debe probarse la existencia de un caso de grave daño individual, que no estima acreditado, pues no se advierten claramente perjuicios irreparables a la vista de la provisionalidad y excepcionalidad del régimen establecido en la Ordenanza, ni se aprecia la apariencia de un buen derecho que pueda determinar la nulidad absoluta del precepto. Debe también tenerse en cuenta que la ordenanza no legaliza estas viviendas ni tampoco autoriza sin más el suministro de luz y agua, puesto que queda sujeto a los informes y certificados de la empresa de agua (Acemsa) y de alumbrado, quienes deben de acreditar que las redes se encuentran accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras.

La Ciudad ha aumentado en 2013 las partidas destinadas a atención a familias necesitadas, llegando casi a duplicar el gasto de 2012, situándose en 2013 en 700.000 euros. Se ha procedido a suprimir la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local por las empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil y a derogar la ordenanza fiscal que regulaba su sometimiento a dicha

tasa. Otros recursos destinados a gastos sociales han sido el Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), el Plan de Empleo Juvenil con más de dos millones de euros de fondos propios y las ayudas al alquiler, además de la compra de libros.

El Consejo de Gobierno aprobó en noviembre de 2013 un acuerdo con los sindicatos para proceder a abonar la parte devengada de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. Se ha llevado a cabo en cumplimiento de algunas sentencias (del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Ceuta para los funcionarios y del Juzgado de lo Social de Ceuta para el personal laboral) que han reconocido el derecho de los funcionarios a cobrar la parte proporcional al período comprendido entre el 1 de junio y 14 de julio. El Tribunal Constitucional se deberá pronunciar sobre el derecho de los funcionarios a percibir esa parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente al período comprendido entre el inicio del segundo semestre de 2012 y la entrada en vigor del Real Decreto de 14 de julio de 2012.

En el plano político, se ha desarrollado una comisión de investigación en torno a la gestión del servicio de limpieza pública viaria por la empresa Urbaser, un caso que se encuentra judicializado por el pago del contrato por parte de la Administración ceutí y en el que se investiga la posible existencia de un enriquecimiento injusto puesto que en el momento de cierre y liquidación del contrato se procedía a reclamar al contratista el pago de una sobrevaloración de la maquinaria utilizada. Tuvo lugar una auditoría externa a cargo de Ernest & Young y que puso de manifiesto que el precio del contrato concordaba con el coste de los servicios.

El sistema de partidos en la ciudad se ha enriquecido al contar por primera vez con la delegación de un nuevo partido, el Partido Renacimiento y Unión Española fundado hace 3 años en Granada, un partido de inspiración musulmana que pretende concurrir a las próximas convocatorias electorales, que propugna el Islam como factor de regeneración moral y ética de España, si bien no pretende ser confesional pues está abierto no solo a musulmanes.

El Ejecutivo ceutí ha reforzado el control previo de los contratos para prestación de servicios (que no generan relación laboral ni prestaciones sociales y que solo pueden celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de la Administración o requieran conocimientos especializados), ya que la Intervención no revisaba previamente los contratos que no superan 3.000 euros y 6.000 si su naturaleza es de obra. A partir de la modificación esos contratos deberán contar también con un informe previo de la Intervención de la Ciudad que avale su suscripción.

## 2. Normativa de interés

Mediante una reforma de los art. 8 y 10 Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa sobre la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se ha equiparado las empresas a los particulares en el pago de esta tasa que se ha elevado en algunos casos un 3.000% pues no se les aplicó la subida de tarifa aprobada para los particulares en 2008.

Se ha adoptado asimismo la primera ordenanza sobre el transporte de viajeros llenando así un vacío existente a pesar de que todas las ciudades cuentan con este marco normativo.

### 3. Colaboración

Se han suscrito, entre otros, convenios de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la Ciudad Autónoma sobre atribución de competencia de recursos contractuales (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013), con la Secretaría de Estado de Igualdad un convenio para la promoción y fomento de la empleabilidad de mujeres desempleadas para 2013 (BOE núm. 246, de 14 de octubre de 2013), con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales un convenio para la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios y Servicios Sociales y su aplicación informática (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 2013).

## MELILLA

### 1. Actividad político-institucional

Uno de los capítulos que este año ha centrado la agenda política e institucional ha sido el problema de las avalanchas de inmigrantes irregulares que han conseguido en sucesivas oleadas traspasar la frontera para penetrar en España, bien sea saltando la valla que rodea el perímetro fronterizo, bien a través de coches kamikazes que embisten contra los agentes en el puesto fronterizo. En 2013 entraron mediante estos sistemas en Melilla más de dos mil personas.

Un área de especial sensibilidad para la política de la Ciudad Autónoma es la política de fomento. Melilla había colocado entre sus prioridades la apertura durante más horas del aeropuerto, la construcción de viviendas, la mejora de las carreteras y la ampliación del puerto, asuntos todos ellos que han exigido entablar negociaciones con la Ministra del ramo para que la Administración del Estado impulse todos estos cambios. Otra de las infraestructuras importantes para la ciudad es la desaladora, que es la que abastece en su mayor parte a la ciudad, pero que habría que ampliar con la construcción de un cuarto módulo. La Ciudad tiene algunas competencias sobre el agua y la gestión de instalaciones, pero su construcción depende del Plan Hidrológico. Precisamente el Real Decreto de 26 de abril de 2013 establece la creación por primera vez en Melilla el Consejo del Agua de Melilla, órgano de gobierno, administración y cooperación del organismo de cuenca que es en este caso la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y cuyas funciones son la de fomentar la información, la consulta pública y la participación activa en la planificación hidrológica en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. Como es notorio, a pesar de que Melilla no tiene cuenca intercomunitaria, se integrará no obstante a efectos administrativos en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir cuyo presidente es el que presidirá el Consejo del Agua, o en su ausencia el Comisario

de Aguas de esta confederación. La Ciudad Autónoma designa la primera Vicepresidencia. La composición de este órgano es de 15 vocales, 7 de ellos en representación de los usuarios, 3 en representación de la Ciudad Autónoma, 3 de los Ministerios, 1 de los servicios técnicos y 1 para organizaciones ambientales. En su primera sesión de 18 de junio de 2013 abordó la Demarcación Hidrográfica, que es uno de los grandes proyectos en materia de aguas para la Ciudad Autónoma y que debe obtener la aprobación del Ministerio. Se confeccionó también en esta sesión el denominado ETI (Esquema de Temas Importantes), en el que se han incluido si la Demarcación cumple o pone en riesgo alguna de las normas de la Directiva sobre aguas del 2000, un análisis de aspectos medioambientales, como la degradación de los cauces de la demarcación, si se da o no un uso racional del agua y un sondeo para conocer el estado del agua en los acuíferos y manantiales. Se ha incluido también en el ETI la gobernanza sobre el agua, el control de vertidos y la capacidad de drenaje existente en la zona a explorar. En el mes de septiembre llegaba la aprobación del Plan Hidrológico por parte del Consejo de Ministros para la Demarcación de Aguas de Melilla, tras su elaboración por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. El Plan Hidrológico de Melilla define los usos del agua de la demarcación y sus prioridades y establece y controla los objetivos medioambientales en las distintas categorías de masas de agua definidas por el Plan.

En materia de régimen fiscal se ha procurado actuar conjuntamente con la Ciudad Autónoma de Ceuta para tratar de dotar de seguridad jurídica a los incentivos fiscales en ambos territorios y para tratar de delimitar mejor el denominado “ciclo mercantil” que mide el ciclo de tiempo del que depende que las empresas puedan beneficiarse de la bonificación en el Impuesto de Sociedades.

En cuanto a política de vivienda, el Gobierno de la ciudad aprobó una modificación de las ayudas al alquiler al objeto de que se pudieran beneficiar mayor número de personas. De este modo pasaba a exigirse solo la antigüedad de un mes en el contrato en lugar de los tres meses exigidos hasta entonces. Asimismo, la residencia de 36 meses pasa a exigirse solo a uno de los miembros de una pareja, en lugar de a ambos.

En materia de empleo, el Gobierno de la Ciudad se ha hecho cargo de los gastos salariales durante los seis meses de duración de los contratos promovidos con empresas a través del Plan de Empleo extraordinario, que contempla cupos para jóvenes y familias donde todos los miembros se encuentran en situación de desempleo y que completa el Plan de Empleo de la Ciudad que contempla contratos con la propia Administración. En Sanidad, el Gobierno de Melilla se ha hecho cargo del copago farmacéutico de enfermos crónicos del Hospital Comarcal con carácter retroactivo.

En el ámbito tributario, con la nueva normativa estatal que regula el cobro del IPSI que modifica la Ley 8/1991 (Disposición Final Sexta de la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica), que es un impuesto a la importación (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación), a partir de 1 de enero de 2013 las mercancías que superaran el valor de 430 euros iban a estar exentas de pagar este Impuesto si

se traen en barco o en avión (no así por carretera). Con la anterior normativa el importe a partir del cual se debía abonar el impuesto era a partir de 100 euros. Este cambio legislativo introducido por la legislación estatal se vio sin embargo alterado muy pronto, a mediados de año, con la entrada en vigor de la Ley de Emprendedores, publicada el 27 de julio de 2013 en el BOE, se permite a las Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta establecer la cuantía de la exención del IPSI en el régimen de viajeros mediante la aprobación de sus respectivas ordenanzas, siempre y cuando dicha cuantía mínima no sea inferior a 90,15 euros. Haciendo uso de dicha facultad se ha procedido así, –mediante modificación de la ordenanza reguladora del IPSI aprobada por la Asamblea el 27 de noviembre de 2013 (BOME núm. 5082, de 29 de noviembre de 2013)–, a una rebaja del mínimo establecido por ley estatal, que era de 430 euros hasta ahora y que daba pie a un mayor margen para importar mercancías sin pagar el IPSI y con derecho a la devolución del IVA. Tras la aprobación de dicha ordenanza fiscal, los melillenses que viajen a la península pagarán el impuesto por tanto si lo que compran sobrepasa los 100 y no los 430 euros, como hasta ahora viene sucediendo con otros territorios extrapeninsulares, pretendiendo de este modo evitar una práctica habitual consistente en que el verdadero comprador repartía en la aduana entre varias personas las mercancías adquiridas en la península para de este modo no declarar el IPSI. Se ha vuelto de este modo en la práctica a la anterior regulación, en la que el mínimo se encontraba establecido en pesetas, el equivalente a unos 100 euros. El Gobierno de la Ciudad ha intentado que en la nueva Ordenanza fiscal del régimen de viajeros el tratamiento a los viajeros del puerto y aeropuerto no sea igual al de los que usan la frontera terrestre. El objetivo ha sido determinar un régimen para todo lo procedente de Marruecos y otro distinto para lo que entra por el puerto y aeropuerto. En la frontera terrestre se deberá pagar el Impuesto siempre y cuando el valor de la mercancía sobrepase los 300 euros. Cabe recordar que tanto Ceuta como Melilla tienen la consideración de tercer Estado para la Unión Europea y que aunque el IPSI significa que no se paga un arancel aduanero, a la hora de exportar un producto desde las Ciudades Autónomas hacia cualquier punto de España o de la UE se deben pagar los correspondientes impuestos arancelarios además del IVA.

Hay que destacar que la Ciudad ha cumplido además con el objetivo de la regla de gasto y con el objetivo de estabilidad presupuestaria, pues su capacidad de financiación se sitúa en 2.820.658,87 euros y el nivel de deuda consolidado es de 105.449.840,63 euros.

Una modificación al art. 53.3 a la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado contempla la posibilidad de que los municipios de gran población y las ciudades con Estatuto de autonomía podrán asignar a un grupo de funcionarios las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano. Esta modificación posibilitará que la Ciudad Autónoma de Melilla recupere los Agentes de Movilidad, cuerpo de funcionarios que tuvo que ser suprimido por una Sentencia judicial que obligó a reclasificar como subalternos a 25 funcionarios que se habían formado para la ordenación del tráfico.

## 2. Normativa de interés

Acuerdo de la Asamblea de 28 de agosto de 2013, relativo a la aprobación del expediente de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (Importación y gravámenes complementarios aplicables sobre las labores del tabaco y ciertos carburantes y combustibles), en la Ciudad de Melilla (BOME núm. 5058, de 6 de septiembre de 2013, pág. 3490).

Decreto n.º 3793 de fecha 10 de octubre de 2013, relativo a que los informes de legalidad de los expedientes de contratación que se tramiten y resuelvan por los órganos del Patronato de Turismo de la Ciudad de Melilla sean emitidos por la Secretaría Técnica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana (BOME núm. 5070, 18 de octubre de 2013).

## 3. Colaboración

Mediante un Convenio suscrito con el Ministerio de Educación el Gobierno central se compromete a construir un Instituto de secundaria y un Colegio en la Ciudad Autónoma, en terrenos que cederá la Ciudad. Otro Convenio ha contemplado la delegación de competencias por primera vez tanto Melilla como Ceuta en materia de gestión de la ayuda a domicilio y teleasistencia. Dos convenios más se han suscrito con el mismo Ministerio, uno sobre compensación educativa y formación de personas adultas y jóvenes, y otro Convenio sobre financiación de escuelas infantiles dependientes de la Ciudad.

Otros convenios: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla para la promoción y fomento de la empleabilidad de Mujeres Desempleadas, para 2013 (BOME núm. 5038 de 28 de junio de 2013, pág. 2603-26129) y el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) y la Ciudad de Melilla para la financiación de los costes de funcionamiento de la Planta Desalinizadora (BOME núm. 5072, de 25 de octubre de 2013, págs. 4047-4049).



