

ESTADO

◀ INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2014

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2014

Con la colaboración de:



INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2014

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2015

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.9063-2015

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. 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

Dr. Alfredo GALÁN GALÁN, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

Dra. María Jesús GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Consti-

tucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

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

Dr. Marcos GÓMEZ PUENTE, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria

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

Dr. Alberto LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

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. 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. David MOYA MALAPEIRA, Profesor de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona

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^a RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Dr. Manuel REBOLLO PUIG, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

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

Sr. Eduard ROIG MOLES, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

Dr. Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático de Economía Aplicada Universidad Rey Juan Carlos

Ha colaborado la Dra. Natalia Caicedo Camacho (Cataluña) y el Sr. Enrique Hernández (Extremadura). El Sr. Jonathan Cañas ha colaborado a nivel técnico en la preparación de la presente edición del Informe.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2014	13
--	----

II. DEBATES SECTORIALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

II.1. EL DEBATE SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO	33
---	----

La repercusión institucional de la responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario.....	33
--	----

II.2 EL DEBATE SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO.....	73
--	----

La Ley de garantía de la unidad de mercado. En especial, los principios de necesidad y de eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas.....	73
---	----

III. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Legislación del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas .	105
--	-----

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	115
--	-----

El Senado.....	123
----------------	-----

La actividad de la Unión Europea.....	129
---------------------------------------	-----

Los órganos mixtos de colaboración.....	135
---	-----

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....	145
--	-----

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas	151
--	-----

La administración local.....	155
------------------------------	-----

Financiación de las Comunidades Autónomas en 2014.....	167
--	-----

Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	173
--	-----

IV. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía.....	185
Aragón	193
Asturias.....	201
Canarias.....	207
Cantabria.....	219
Castilla y León.....	231
Castilla-La Mancha	239
Cataluña.....	245
Extremadura.....	255
Galicia.....	265
Islas Baleares	271
La Rioja.....	281
Madrid	289
Murcia.....	295
Navarra	301
Comunidad Valenciana	307
País Vasco	313
Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.....	321

PRESENTACIÓN

El presente *Informe Comunidades Autónomas, 2014* continúa la extensa serie que viene publicando el Instituto de Derecho Público de Barcelona desde hace veinticinco años. En este, como en los últimos años, se ha reducido la extensión de las crónicas –en especial renunciando a la descripción de las normas que se encuentran fácilmente en las bases de datos– y se ha dado mayor protagonismo a los estudios monográficos. Estos se exponen a su vez en el Foro de las Autonomías que se celebra para discutirlos entre expertos, altos funcionarios y políticos.

Este año hemos escogido como temas monográficos *las repercusiones por incumplimiento del derecho comunitario*, tema expuesto por Marcos Gómez, catedrático de Derecho Administrativo y *la unidad de mercado*, que fue introducido por el profesor Manuel Rebollo Puig, también catedrático de Derecho Administrativo. En la primera Mesa intervinieron Juan Ignacio Romero, Director General de Coordinación de Competencias de las Comunidades Autónomas y Alfonso Rueda, Consejero de Presidencia y Vicepresidente de la Xunta de Galicia. En el segundo debate participaron Jaime Pérez Renovales, Subsecretario del Ministerio de Presidencia, Leticia Díaz, Consejera de Presidencia de Cantabria y Sabino Torre, Viceconsejero de Régimen Jurídico del País Vasco.

Las ponencias de los expertos, recogidas en esta publicación, fueron discutidas también por los asistentes, alrededor de un centenar de altos funcionarios y políticos responsables de los sectores correspondientes y de profesores de gran parte de las Comunidades Autónomas. La sesión se realizó en el Senado el 18 de febrero, y tuvo como prólogo la valoración general del año que elaboramos los directores del Informe y expuso el profesor Javier García Roca.

Institucionalmente, la función que realiza el Instituto de Derecho Público de Barcelona en la elaboración del *Informe* se ha reforzado, desde el año pasado, 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 volvió a contar con su Presidente en el acto inaugural. La fórmula se ha aplicado por segundo año y está resultando muy operativa.

Por último, pero decisivo, el propio Senado y 12 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, Galicia, Islas Baleares, Murcia 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

Marzo de 2015

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2014

Eliseo Aja,
Javier García Roca
José Antonio Montilla

Sumario: 1. Introducción: algunas ideas generales. 2. Crisis económica y financiación de las CCAA. 3. La fragilidad de los derechos sociales. 4. Medidas contra la corrupción y por la calidad de la democracia. 5. Elecciones al Parlamento Europeo y cambios en el sistema de partidos. 6. Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 7. Dilaciones en las sentencias competenciales pese al incremento en su número. 8. El proceso soberanista en Cataluña. 9. Sobre las virtudes de la reforma constitucional.

1. Introducción: algunas ideas generales

1. La dinámica del Estado autonómico en 2014 tiene como hilo conductor – otro año más– el impacto generalizado de la ya llamada *Gran Recesión*, la crisis económica, y por ende social e institucional, que desde 2008 afecta a España, así como a otros países de la Unión. La respuesta en Europa ha sido básicamente una política de estabilidad presupuestaria, austeridad y consolidación fiscal, a diferencia de algunos Estados que han aplicado políticas económicas más completas desde sus gobiernos y reservas federales y parecen estar saliendo de la crisis más rápidamente.

2. No obstante, empieza a advertirse cierta normalización de la actividad política e institucional y, en particular, de la actividad legislativa y esto es una buena noticia. Frente a la situación de emergencia económica y social que se plasmaba en los numerosos Decretos-leyes de medidas de urgencia dictados en años anteriores, advertimos este año un buen número de leyes que regulan distintos sectores con vocación de permanencia. Ciertamente, se han seguido aprobando algunos Decretos-leyes *ómnibus* para hacer frente a la crisis, como el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, pero advertimos un buen número de leyes sectoriales que renuevan el marco normativo en diversos ámbitos. Se han aprobado 36 leyes, además de 8 leyes orgánicas y 17 Decretos-leyes. Entre las primeras, las leyes sobre las Cámaras oficiales (Ley 4/2014), seguridad privada (Ley 5/2014), tráfico (Ley 6/2014), telecomunicaciones (Ley 9/2014), entidades de crédito (Ley 10/2014), navegación marítima (Ley 14/2014), propiedad intelectual (Ley 21/2014), acción exterior del Estado (Ley 2/2014) y tratados

internacionales (Ley 25/2014), impuestos (Leyes 26 a 28/2014), Guardia Civil (Ley 29/2014), parques nacionales (Ley 30/2014), metrología (Ley 32/2014) o pesca marítima (Ley 33/2014), por citar algunos ejemplos. Las leyes sobre cámaras, cajas-fundaciones bancarias y parques nacionales, entre otras, tienen una notable incidencia competencial.

Así ha ocurrido no sólo en el ámbito estatal, también en las distintas Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), donde se advierte la aprobación de importantes leyes autonómicas de carácter sustantivo y una paralela reducción de la legislación de urgencia a través de Decretos-leyes. Una excepción es p.ej. Andalucía por las dificultades en el gobierno de coalición (las cifras son claras, 6 leyes frente a 17 decretos leyes).

3. La larga crisis económica ha incrementado la desigualdad social, y la falta de soluciones para amplios sectores de la población ha erosionado la legitimidad democrática de las instituciones y ha producido un debate sobre si tenemos una representación política buena o mala. Los partidos políticos mayoritarios sufren las consecuencias de este fenómeno de desgaste, que se ha proyectado igualmente sobre la organización de las CCAA. No solo por la baja valoración de casi todos los responsables políticos, que reflejan las encuestas, sino también por las previsiones de cambios en el sistema de partidos que pronostican los sondeos de intención de voto para las próximas elecciones locales, autonómicas y generales que habrán de celebrarse en 2015. Se pueden subrayar algunos rasgos: la fuerte aparición de Podemos en todos los sondeos, y su impacto en otros partidos, así como de Ciudadanos; el relevo en la dirección del PSOE tras los malos resultados en las elecciones al Parlamento Europeo; y, en general, síntomas de debilitamiento del bipartidismo tradicional que podría abrir las puertas a unos más fuertes terceros y cuartos partidos. Este diagnóstico, crítico con el bipartidismo en la opinión pública, se ha acrecentado por la percepción muy negativa de los numerosos casos de corrupción política que afectan especialmente a los partidos en los respectivos niveles de gobierno y que luego reseñaremos.

La dinámica del tradicional bipartidismo imperfecto PP-PSOE, que suelen sumar el 80% o más de los escaños del Congreso de los Diputados, y a veces hasta el 90%, podría pues estar a punto de desaparecer o, cuando menos, de resquebrajarse. Pero urge esperar a las nuevas elecciones de este año para ver qué ocurre finalmente. Los resultados electorales son aún más difíciles de prever en los Parlamentos y sistemas de partidos autonómicos. Puede que nos movamos hacia otros escenarios pluripartidistas que aboquen a Gobiernos de coalición en los dos niveles de gobierno si son ciertas las encuestas.

4. Las instituciones de las CCAA apenas han experimentado reformas estatutarias este año, salvo en Castilla-La Mancha que ha reducido el número de sus parlamentarios, además de consolidar las realizadas el año anterior. La disminución del número de Diputados en el Estatuto de dicha región, así como las serias restricciones al régimen de dedicación exclusiva de los parlamentarios autonómicos en el Reglamento de la Asamblea, son modificaciones que han sido consideradas constitucionales por parte del Tribunal Constitucional (SSTC 36/2014, de 27 de febrero, y 197/2014, de 4 de diciembre). Sin discutir la

legitimidad democrática de la reforma del modelo de autogobierno, no obstante, resta abierta la discusión sobre la oportunidad política de estas medidas en una forma de gobierno autonómica que se califica y define como parlamentaria. Surgen así algunas incógnitas: ¿los costes reducidos en la Asamblea son económicamente relevantes?, ¿puede funcionar adecuadamente el control parlamentario del Ejecutivo con menos parlamentarios y en dedicación parcial? Por otro lado, no es fácil saber si tiene sentido mantener una asimetría tan intensa en la organización institucional de las CCAA. Este modelo constreñido o reducido de parlamentarismo parece no haberse finalmente extendido a otras CCAA, aunque hubo una aproximación frustrada en La Rioja.

5. En el lado positivo de las cosas, se han aprobado numerosas leyes que promueven la transparencia y la participación popular. En efecto, la seria dimensión de la crisis económica ha fortalecido el protagonismo del Estado y de la Unión Europea, pero, en la medida que diversos ámbitos competenciales afectados corresponden a las Comunidades Autónomas, se han efectuado diversas reformas legales y políticas públicas autonómicas encaminadas a mejorar la situación en esos dos ámbitos. Así, en la lucha contra la corrupción, se han aprobado leyes de transparencia (Andalucía, Cataluña, La Rioja, Murcia...). Del mismo modo, para incrementar la participación ciudadana en las decisiones parlamentarias, se ha facilitado la iniciativa legislativa popular (Aragón, Galicia...), y se han mejorado algunos procedimientos legislativos. Unas reformas que se examinan más adelante.

6. Un problema distinto, por su naturaleza y por su importancia, es el llamado “proceso soberanista” o secesionista en Cataluña, aunque también tiene relación con la crisis económica y financiera y con los serios recortes sociales en los presupuestos autonómicos derivados de la contención del déficit. Pero el asunto posee dimensiones propias, muy específicas, y no parece que este complejo problema vaya a desaparecer únicamente con la salida de la crisis financiera. Sigue siendo la cuestión más preocupante del Estado autonómico y su solución hace necesario recuperar el equilibrio entre el principio democrático, de un lado, y el no menos relevante principio de constitucionalidad y de legalidad, de otro, sin que sea aconsejable continuar disociándolos. Sin embargo, ni el gobierno de España ni el de Cataluña han sido capaces de alcanzar acuerdos y la situación ha continuado deteriorándose.

7. De alguna manera, todo el Estado autonómico parece estar debilitado y en crisis, lo que ha abierto en 2014 –una vez más– la puerta al debate sobre la necesidad de una reforma constitucional en materia territorial, probablemente ligada a otras reformas dirigidas a la regeneración de algunas instituciones democráticas bastante deterioradas. Pero tampoco se han logrado en este terreno acuerdos políticos, y este antiguo e irresuelto debate corre el riesgo de comenzar a producir cierta melancolía. Varios partidos políticos de ámbito estatal –PSOE, IU, UPyD...– contemplan reformas constitucionales en sus programas políticos, o se refieren a un proceso constituyente como Podemos. Pero el Gobierno ha descartado la reforma constitucional esta Legislatura al considerar que el

momento no es oportuno o incluso que es “mejor dejar las cosas como están”¹. ¿Habrá que esperar a ver la nueva situación política, y los planteamientos sobre este extremo, en la próxima Legislatura?

2. Crisis económica y financiación de las CCAA

La situación financiera en España ha experimentado una mejora a lo largo de 2014 como consecuencia, entre otras razones, de la incipiente recuperación de la economía española, el apoyo de las instituciones europeas, y el esfuerzo de consolidación presupuestaria de los diversos niveles de gobierno.

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos de déficit contemplados en el Programa de Estabilidad 2014-2017 (rebajar el déficit a 5,5% del PIB en 2014; 4,2% en 2015; 2,8% en 2016 y 1,1% en 2017) se enfrenta a diversos factores y obstáculos que siguen dificultando esta evolución. Mientras la economía y los ingresos fiscales no crezcan, es realmente complicado alcanzar el equilibrio y asegurarse de que las CCAA logren los objetivos individuales de déficit que se pretenden.

Como era de prever, el drástico mecanismo de control sobre los órganos de las CCAA dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera, la intervención federal o coacción estatal del art. 155 CE, no se está aplicando cuando se detectan riesgos de incumplimientos por parte de las CCAA de los objetivos fijados, de acuerdo con la supervisión del Gobierno y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Es normal, porque no parece lógico corregir desviaciones presupuestarias mediante la disolución de órganos de autogobierno o análogas medidas coactivas. La proporcionalidad y la interdicción del exceso son inherentes a todo Derecho.

La experiencia comienza a revelar que pueden ser precisos otros mecanismos judiciales, extrajudiciales y de negociación política más sutiles y cotidianos para la resolución de los conflictos, como podría ser la creación de un consejo de estabilidad al modo alemán.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha estimado constitucional la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por mayoría de sus miembros, rechazando el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Canarias (STC 215/2014, de 18 de diciembre). Se ha entendido que no desborda el contenido de la reserva de Ley Orgánica reenviar en blanco al Derecho de la Unión la regulación del método de cálculo del déficit estructural, que no existe arbitrariedad del legislador, y que tampoco la Ley incurre en desbordamientos competenciales. No obstante, un Voto Particular suscrito por cinco Magistrados sostiene tesis contrarias y razona en particular sobre la constitucionalidad de la extensión en la Ley del mecanismo de control dispuesto en el art. 155 CE.

1. Declaraciones del Presidente Sr. Rajoy en el Senado el 10 de febrero de 2015 en contestación a una pregunta parlamentaria del Diputado Sr Montilla.

En el mismo sentido, alguna monografía ya había señalado en un primer momento que la reforma constitucional del art. 135 CE se olvidó –por la urgencia en su tramitación– justamente de lo más importante: ubicar el control sobre las CCAA entre los controles sobre los actos del art. 153 CE o dentro del peligroso control sobre los órganos autonómicos del art. 155 CE.

Pese a todos estos esfuerzos en la reducción del déficit público, y a los sacrificios que han supuesto para los ciudadanos más vulnerables, se ha mantenido un constante incremento de la deuda pública. Se ha hecho pública su dimensión en diciembre de 2014: 1.033.958 millones de euros que equivalen al 97,60% del PIB. Pero parece que aún no hemos tocado fondo, y todavía no ha sido eficaz el freno constitucional al endeudamiento, pues se prevé que la deuda pública llegará al 104% del PIB en 2017, según diversos informes. La parte de esa deuda que corresponde al Estado es mucho más alta que la de las CCAA por diversas razones, entre otras, la ayuda que las segundas reciben del primero para su financiación, pero cabría un cierto reequilibrio. Así el reparto del endeudamiento entre entes territoriales a finales de 2014, según los datos del Banco de España, fue el siguiente: la deuda de la Administración central representa un porcentaje de alrededor del 74% del PIB, la de las CCAA se sitúa sobre el 22%, y la de las entidades locales en torno al 4%.

Desde 2012 se han ido creando sucesivos Fondos que han acabado por generar una situación de dependencia de las CCAA del Gobierno frente a la lógica de un sistema de financiación autonómica plenamente normalizado. El *Fondo de Pago a Proveedores*, creado por el Real Decreto-ley 7/2012, avanzó las cantidades con dos años de carencia, que comienzan a devolverse ahora, y se ha transformado en un ente diferente a través de la Ley 13/2014. Se pretende que los derechos de crédito frente a Comunidades Autónomas y entidades locales se gestionen desde el propio Tesoro Público, pues el nuevo Fondo carece de personalidad jurídica.

También el *Fondo de Liquidez Autonómica* supone líneas de crédito creadas por el Gobierno, igualmente en 2012, y concebidas para que el Estado preste dinero a las CCAA sin que tengan que financiar su deuda en los mercados. Se espera que un nuevo Fondo de Liquidez Autonómica para 2015 ofrezca préstamos por un importe de 28.000 millones a un tipo 0% para las CCAA que incumplieron sus objetivos de déficit en 2013, y que otro *Fondo de Facilidad Financiera*, genere crédito hasta 12.880 millones para tres años, con un tipo al 0% para las CCAA que han cumplido los objetivos presupuestarios (Madrid, Castilla y León, Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Extremadura)

Además, el Real Decreto-ley 17/2014 también ha creado un *Fondo de Liquidez Autonómica Social*, de hasta 1.280 millones, para que las Comunidades Autónomas puedan atender obligaciones de pago derivadas de los convenios suscritos con los Ayuntamientos respecto de servicios sociales.

El impacto territorial de la crisis tampoco parece ser uniforme en todas las CCAA. El Informe Funcas de principios de 2014 señala que el País Vasco, Madrid, Navarra, y Castilla y León son las Comunidades menos afectadas. Las más deterioradas son la Comunidad Valenciana (entre otros motivos, por

el elevado peso de la actividad inmobiliaria), Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia. La crisis parece estar pues incrementando la desigualdad territorial entre las CCAA.

Como consecuencia de la delicada situación económica se ha producido un nuevo retraso en la reforma de la financiación de las CCAA, que debería haberse culminado el 2014, según prevé la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y reforma del sistema efectuada en 2009. Pero el Gobierno no ha mostrado interés en acometer la reforma, afirmando que carece de recursos suficientes; probablemente, ponderando también la conveniencia de no abrir nuevos frentes de conflictos políticos a la vista de las elecciones autonómicas de 2015. Así varias CCAA –La Rioja, Cantabria, Aragón, Extremadura– parecen beneficiarse del sistema actual mientras otras como la Comunidad de Madrid se sienten perjudicadas por la aplicación de los criterios vigentes. También aquí habrá que esperar a que concluya el 2015 como año electoral, y quizás a que los ingresos se incrementen.

Un indicio optimista y alentador es que el empleo aumentó en los tres últimos meses del ejercicio y la recuperación laboral parece haber comenzado, si bien se discute la precariedad y calidad de ese empleo. Por otra parte, los informes económicos subrayan el importante porcentaje de economía sumergida que escapa del control de fisco (el 24% del PIB según el Informe Funcas, siendo superior al 20% desde el 2000 como un efecto reflejo vinculado a la burbuja inmobiliaria) y, por añadido, de empleo encubierto.

3. La fragilidad de los derechos sociales

Pese a los avances económicos, continúan los serios problemas de efectividad de los derechos sociales, agravados por una preocupante tasa de paro que alcanzó a finales de 2014 el 26,7%, lo que representa más del doble de la tasa en la eurozona (situada en torno al 12%), y llega a extremos en torno al 35% en Canarias y Andalucía. Entre los derechos sociales más afectados por la crisis financiera destaca la vivienda, la educación, la sanidad y la dependencia. En todos ellos tienen competencias importantes las CCAA. Nos limitamos a citar algunas novedades, que deben relacionarse con las informaciones de años anteriores.

Por lo que afecta al derecho a la vivienda, continúan los desahucios que han resultado ser la faceta más dura para muchos ciudadanos, con una media de 50.000 desahucios anuales. Aunque cabe introducir matices, la mayoría son por impago de hipotecas y afectan a la primera vivienda según la estadística publicada por Consejo General del Poder Judicial a mitad de 2014. La reivindicación de viviendas y las protestas contra los desahucios han creado numerosos movimientos sociales, especialmente a nivel local, y diversas asociaciones para proteger a las familias afectadas frente a los desahucios: “Economistas frente a la crisis” en la Comunidad de Valencia, la Plataforma de afectados por la Hipoteca (PAH), y el reforzamiento de entidades tradicionales con fines sociales como Caritas. Las protestas contra los bancos y cajas de crédito han sido frecuentes.

La respuesta legal, sin embargo, ha pasado básicamente por una moratoria para las situaciones familiares más necesitadas, lo que supone plantearse unos objetivos de la acción pública ciertamente modestos. Por el contrario, los programas públicos de promoción de vivienda social o de alquiler han tenido una importancia reducida. En la lista de iniciativas adoptadas por las CCAA están las siguientes. Canarias ha aprobado una ley bastante ambiciosa en cuanto prevé la expropiación temporal de viviendas para uso social. Navarra ha incluido su tratamiento en una ley foral del derecho a la vivienda, adoptando medidas que inciden en la fijación del precio máximo de venta y alquiler de las viviendas protegidas, y la protección de las personas que han perdido su vivienda habitual por impago de hipoteca. Andalucía y Navarra aprobaron leyes sobre la expropiación de la vivienda por no cumplir con su nueva función social, que han sido impugnadas y suspendidas por el Tribunal Constitucional. Cataluña ha aprobado un anteproyecto para gravar con un impuesto las viviendas desocupadas. También puede mencionarse la Ley catalana contra la pobreza energética que permite al aplazamiento del recibo de la luz, que ha sido igualmente recurrida.

En materia del derecho a la educación, 2014 ha iniciado el desarrollo de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa con la aprobación de reglamentos básicos del Estado (los Reales Decretos 126 y 127/2014 sobre *currículum* básico de la educación primaria y sobre la formación profesional básica, respectivamente), algunos reglamentos autonómicos y acuerdos sobre la interpretación de la ley de indudable interés. La aplicación de la LOMCE, también denominada “Ley Wert” por el nombre del Ministro que la impulsó, ha producido diferentes polémicas referidas al fracaso escolar, las diferencias entre la enseñanza pública y la privada, y el uso de las lenguas oficiales distintas al castellano, además de controversias con algunas CCAA sobre el alcance de las competencias respectivas.

En un lugar prioritario debería estar la atención a aquellos jóvenes que no acaban la ESO, los llamados “ni ni”, que no estudian ni trabajan tras su fracaso escolar. España es el país europeo con más paro juvenil y con mayor número de estos jóvenes desalentados, en especial, en algunas provincias con acusadas cifras de paro. El problema tiene aristas difíciles de abordar, y su solución pasa por la mejor gestión del sistema educativo entre el Estado y las CCAA. Cabe destacar, no obstante, algunas acertadas iniciativas autonómicas como el Plan Joven (16-18 años) del consorcio de educación de Cataluña, la Beca 6000 en Andalucía, y un plan más ambicioso del País Vasco, puesto que trata de mejorar toda la formación profesional.

El sistema de controles educativos implantado por la Ley Wert es uno de los puntos significativos de la reforma. El primero se aplicará a los alumnos de 3º de primaria (ocho y nueve años) en la primavera del 2015, con las reticencias de CCAA como Andalucía, Canarias, País Vasco y Cataluña. Mientras el Ministerio ha defendido este tipo de pruebas para incentivar el esfuerzo de los estudiantes, sus críticos recelan que los resultados sirvan para establecer clasificaciones entre los colegios. El Gobierno Vasco, aparte de plantear un recurso de constitucionalidad contra la Ley, consiguió una negociación con el Gobierno que le llevó a asumir el control sobre el aprendizaje del euskera (art. 38.4 y

Disposición Adicional 39), así como a fijar las relaciones que deben establecerse entre los Consejos escolares y la dirección de los centros educativos, que era uno de las cuestiones más polémicas de la ley, y se interpreta ahora que dependerán del Gobierno Vasco.

También es preocupante la aplicación de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia, la llamada *ley de dependencia*. Los datos que emanan de los Dictámenes del Observatorio estatal de la dependencia (el XII Dictamen es de enero de 2014) llevan a pensar que la situación comienza a ser insostenible. En 2013 las aportaciones al sistema proceden en un 60% de las CCAA, un 20% de los propios beneficiarios y sólo un 20% del Estado. Recuérdese, sin embargo, que se trata de un sistema nacional, que el Estado debe financiar el nivel básico de prestación y que la financiación del sistema debería repartirse al 50%. Esto significa que las CCAA están cubriendo parte del nivel básico. Ello no sólo las pone en dificultades financieras, con el riesgo de incumplimiento de los objetivos de déficit, sino que provoca una diversificación de las prestaciones que cuestionan la garantía de un nivel mínimo de protección de las situaciones de dependencia igual en toda España. Así, por referirnos al dato primario de las personas beneficiarias existe una gran diferencia entre el 2,51% de Cantabria y el 0,55% de Canarias. Son perfectamente comprensibles las dificultades financieras en época de crisis, pero debería pactarse un nivel mínimo del servicio para todos los ciudadanos.

4. Medidas contra la corrupción y por la calidad de la democracia

No es difícil detectar una pérdida de confianza de los ciudadanos en la política y una baja valoración de nuestros gobernantes según todas las encuestas de opinión. La denuncia de una mala representación política ha venido creciendo desde la irrupción del movimiento de los indignados y luego con la aparición de Podemos. Este fenómeno de desafección es difícil de medir y tiene causas complejas y no menos difíciles de identificar. Junto al protagonismo excesivo de los partidos en nuestro modelo de democracia, la llamada partitocracia, se encuentran las dificultades para la participación de los ciudadanos y la baja transparencia de las instituciones, pero la causa más ampliamente aludida es la gran corrupción existente.

Han sido numerosas las actuaciones judiciales relacionadas en 2014 con gobernantes –y abogados o empresarios ligados a ellos– que están o podrían estar involucrados en asuntos de corrupción. La lista es impresionante y demuestra que la corrupción está lamentablemente muy extendida. Pero no es menos cierto que los mecanismos legales y respuestas jurisdiccionales para su persecución están funcionando, aunque sea lentamente. No deberíamos, por tanto, perder la medida de las cosas. Mencionaremos únicamente algunos casos notorios, sin otro afán que ilustrar la dimensión del asunto. Del año anterior provienen algunos asuntos que han seguido su itinerario: Luis Bárcenas, tesorero del PP durante muchos años; María Antonia Munar, antigua Presidenta de Unió Mallorca y del Parlamento de las Islas Baleares; y el antiguo Presidente de la CEOE, Gerardo Díaz Ferrán. Este año han seguido los casos relacionados con

el ex Presidente Jaume Matas, con Carlos Fabra en Castellón, con Francisco Granados, ex Consejero de la Comunidad de Madrid, así como con diversas personas a las que se concedieron “tarjetas black” por Bankia, entidad de crédito que fue saneada con dinero público; y se ha producido la dimisión de la Ministra Ana Mato. Ha continuado asimismo desarrollándose el largo caso de los ERE en Andalucía, que ha llevado a la imputación de dos antiguos Presidentes de la Junta y de numerosos cargos y empresarios.

También diversos asuntos ligados a parlamentarios de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares. Quizás los casos que más han conmovido a la opinión pública, por las personas involucradas, son la continuación del asunto de Iñaki Urdangarín, cónyuge de la Infanta Cristina, y el escándalo de Jordi Pujol y de sus familiares próximos. Algunos cálculos fijan el volumen total de la corrupción en unos ciento cincuenta casos que afectarían alrededor de dos mil personas. El dato es harto revelador y requiere remedios.

Tanto el Estado como las CCAA han adoptado medidas para combatir la corrupción, entre ellas destaca por su relevancia una acertada política de transparencia. Es un evidente el avance la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que puede contribuir a crear una cultura favorable a la información y a la rendición de cuentas sobre la gestión pública. En diciembre de 2014, ha entrado en vigor la parte de la Ley referida a la aplicación de la transparencia a la Administración General del Estado y a otros órganos constitucionales en su actividad administrativa. Se han creado y puesto en funcionamiento el Portal de la transparencia, a través de una página web, y el Consejo de la Transparencia y el Buen Gobierno. Pese a algunas deficiencias que pueden ir corrigiéndose, es una buena práctica que la Administración General del Estado desarrolle un Portal para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en el marco de la denominada publicidad activa. También lo es la creación de un Consejo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y hacer pedagógica de la transparencia, aunque su composición adolezca de una excesiva vinculación a los órganos administrativos y se haya cuestionado la condición política de algunos de sus componentes.

Importa resaltar el mandato legal a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las administraciones locales para que adopten otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en la Ley. En este sentido, algunas CCAA aprobado, ya en 2014, leyes de transparencia y buen gobierno en desarrollo de la ley básica estatal, concretamente en Andalucía, Cataluña La Rioja, Murcia y Canarias, según puede consultarse en las respectivas crónicas de este Informe. Además, algunas CCAA habían aprobado su ley correspondiente el año pasado, y otras están elaborando el proyecto de ley. Algunas páginas web ofrecen ya información e índices de transparencia de las CCAA: Castilla y León, Cataluña y el País Vasco destacan entre las más activas. La cuestión, por su misma naturaleza, se presta a una gran variedad de intervenciones públicas, por ejemplo, el *Consell de Mallorca* creó un código ético de transparencia y buen gobierno en julio de 2013. En Andalucía la ley se aprobó con el apoyo de todos los Grupos parlamen-

tarios y, salvo la exclusión del tratamiento del buen gobierno, parece seguir el esquema de la ley estatal, apuntando en dos líneas: publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, sin otras restricciones que las previstas en la normativa estatal.

En el lado positivo de las cosas, debe recordarse que en Murcia se ha limitado a ocho años (dos períodos) el mandato presidencial, admitiéndose ahora una única reelección. La medida se produjo tras veinte años de gobierno del Presidente Valcárcel y después de presentar su dimisión para incorporarse a las listas del Parlamento Europeo. También ha ocurrido en Extremadura, donde igualmente se establece que nadie podrá ser reelegido presidente de la Junta después de dos mandatos sucesivos. ¿Qué decir? Es poco frecuente en el derecho comparado la limitación de los mandatos del Presidente en los sistemas parlamentarios, a diferencia de lo que es una tradición en el presidencialismo estadounidense e Iberoamericano. Pero, superada la sorpresa inicial, debe reconocerse que la finalidad del principio de no reelección parece la misma en uno y en otro contexto, impedir el riesgo del abuso del poder derivado del ejercicio prolongado del mismo por el Presidente, y, en consecuencia, la medida podría considerarse acertada. La corrupción aparecida en algún otro ejemplo de prolongado gobierno autonómico puede ser otra razón que avale la reforma. Conviene observar el funcionamiento de esta nueva experiencia en el sistema autonómico, la limitación del mandato presidencial como medida de impulso democrático, por si conviniera extenderla.

Buscando una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión parlamentaria y en la representación política, se han reformado las leyes que regulan la iniciativa legislativa popular en Aragón y en Galicia con voluntad de facilitar la presentación de estas iniciativas. Asimismo se ha promocionado la participación de las asociaciones de ciudadanos en el procedimiento legislativo en Andalucía. Y, conviene recordar, que en Asturias se aprobó una Proposición de reforma constitucional de los arts. 87.3, 92 y 166 CE que planteaba la ampliación de la iniciativa popular a las leyes orgánicas, la reforma constitucional y la convocatoria de referendos.

Debe asimismo darse noticia en este contexto organizativo de la STC 155/2014, de 25 de septiembre, que reconoce la constitucionalidad de la ley andaluza de 2011, que introdujo en la ley electoral de la Comunidad la incompatibilidad entre los cargos de Alcalde y Diputado autonómico. El Tribunal Constitucional concluye su razonamiento afirmando que no es posible apreciar arbitrariedad alguna en este sistema de incompatibilidades aunque no sea la norma habitual en las demás CCAA.

En el plano de los principios, es razonable aceptar aquellas incompatibilidades que sirven a una división de poderes, con el fin de impedir que las decisiones de órganos y entes diferentes se adopten por unas mismas personas. Por otro lado, un sistema de retribuciones fijas parece conllevar un sistema de incompatibilidades que permita una exclusividad en la dedicación a las funciones parlamentarias. Pero, como el propio Tribunal Constitucional recuerda, todo sistema de incompatibilidades responde a una determinada concepción de la

relación de representación política, y son las CCAA las que deben decidir democráticamente la forma de gobierno más adecuada.

5. Elecciones al Parlamento Europeo y cambios en el sistema de partidos

Las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo 2014 mostraron una clara quiebra del tradicional bipartidismo. Las correspondientes crónicas del Informe con los resultados en cada una de las CCAA ilustran y detallan esta característica, pero sería aventurado realizar augurios sobre el impacto futuro en los sistemas de partidos autonómicos. Los electores infligieron un castigo a los dos partidos mayoritarios por primera vez desde hace décadas. Una lectura muy generalizada de este comportamiento electoral estima que ese correctivo estuvo ligado a los efectos de la austeridad y la crisis económica en muchos ciudadanos. La suma de los votos de PP y PSOE perdió 30 puntos y bajó del 50% por primera vez. Los dos grandes partidos perdieron más de cinco millones de votos. Debe destacarse que Podemos, un partido recién creado, irrumpió con fuerza al obtener cinco escaños, dañando las expectativas electorales en particular del PSOE, más que las de Izquierda Unida, pues tanto ésta como Unión Progreso y Democracia (UPyD) subieron en votos y escaños.

La formación dirigida por Lara obtuvo seis escaños, triplicando los que tenía, y ganando cerca de un millón de votos respecto de las anteriores elecciones hasta alcanzar 1,5 millones de votos y rozar el 10% de los votos. UPyD subió menos en porcentaje (del 2,8% de 2009 pasó al 6,5%) y en número de votos (de 450.000 llegó a un millón), pero cuadruplicó el número de escaños hasta alcanzar cuatro; en las elecciones generales de 2011, UPyD había obtenido el 4,7% de los votos. Obtuvo también dos escaños y casi medio millón de voto “Ciudadanos” que parece competir por el mismo sector del electorado que UPyD. La división de la izquierda en varios partidos, permitió al Presidente Rajoy ganar su particular contienda por el liderazgo de los españoles frente a Rubalcaba (16 PP/14 PSOE).

Los resultados de los cincuenta y cuatro escaños que se elegían, según fuentes del Ministerio del Interior, fueron los siguientes.

Candidaturas	Votos		Diputados
P.P.	4.074.363	26,06%	16
PSOE	3.596.324	23,00%	14
La Izquierda Plural	1.562.567	9,99%	6
Podemos	1.245.948	7,97%	5
UPyD	1.015.994	6,50%	4
CEU	850.690	5,44%	3
EPDD	629.071	4,02%	2
Ciudadanos	495.114	3,16%	2
LPD	324.534	2,07%	1
Primavera Europea	299.884	1,91%	1

A la vista de estos resultados electorales, Rubalcaba, dirigente histórico y secretario general del PSOE, presentó inmediatamente su dimisión, dado el retroceso electoral de su partido. Poco después tuvo lugar la celebración de unas primarias y el nombramiento como nuevo secretario general de Pedro Sánchez, tras superar en votos a los otros candidatos, Eduardo Madina y José Antonio Pérez Tapias. Pedro Sánchez, el quinto secretario general del PSOE en la democracia, obtuvo el 48% de los votos frente al 36% del segundo candidato.

6. Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Por su relevancia en la organización territorial del Estado y en la distribución de competencias en un modelo de Gobiernos multiniveles, hay que hacer una referencia específica a la que está siendo una muy controvertida aplicación de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*.

Al tratarse de una normativa básica, las distintas CCAA deben claramente aprobar leyes de desarrollo. Sin embargo, algunas de estas normas autonómicas simplemente pretenden la inaplicación de la ley básica estatal o cuando menos la demora en su aplicación siguiendo distintas fórmulas. Así, el Decreto-ley 1/2014 de Castilla y León suspende la aplicación de la Ley cuando impone cargas financieras de manera unilateral. La Ley 2/2014 de La Rioja establece la continuidad en el ejercicio de las competencias de las entidades locales, en contra de la ley básica. En Aragón una Circular de la Dirección General de la Administración Local demora la asunción de las competencias locales en sanidad, educación y servicios sociales.

La colisión normativa más relevante es la derivada del Decreto-ley 7/2014 de Andalucía, que apura las posibilidades hermenéuticas de la ley estatal. Viene a salvar la consideración como competencias propias de los municipios en la Comunidad de aquéllas que establece el Estatuto, en contra de la pretensión del nuevo art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local al establecer un listado cerrado de competencias municipales; y determina que se mantengan en sus manos las competencias sobre servicios sociales, educación y sanidad cuyo traslado obligatorio a las CCAA se impone en la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

Esta compleja y confusa situación en la compartición competencial permite una reflexión más general, porque conduce a pensar en la conveniencia de tener un Senado territorial y unas conferencias sectoriales configurados de manera que las CCAA participen en la elaboración de las leyes estatales. Mientras no se haga corremos el riesgo de que estas leyes estatales sean válidas pero poco eficaces.

7. Dilaciones en las sentencias competenciales pese al incremento en su número

Ahora que la acumulación de recursos de amparo empieza a dejar de ser un problema estructural, una vez producido el impacto de la reforma procesal de 2007, el Tribunal Constitucional ha incrementado notablemente durante 2014 el número de sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad sobre disposiciones de rango de ley con contenido competencial, así como conflictos positivos de competencia. Son más de setenta. También hay algunas cuestiones de inconstitucionalidad cuya fundamentación versa sobre temas de orden competencial. El año, sin embargo, no aporta novedades jurisprudenciales de relieve y predominan las remisiones a la doctrina precedente. La relevancia política de alguno de los asuntos resueltos ha comportado para el Tribunal Constitucional una fuerte exposición pública de sus decisiones, incluso en los primeros trámites procesales, como ha ocurrido con la sentencia sobre el proceso soberanista en Cataluña. Asimismo se ha discutido entre los expertos si estas sentencias entrañan o no un sesgo más centralizador de la jurisprudencia del nuevo Tribunal, pero es pronto todavía para pronunciarse sin temor a equivocarse.

Las dilaciones en las controversias competenciales siguen persistiendo como viene siendo habitual y se ha convertido en un rasgo estructural del modelo. Este año se han dictado seis sentencias sobre disposiciones aprobadas en 2013, once en 2012, y 10 en 2010. Pero la mayoría de ellas se ocupan todavía de asuntos de 2007, son 15, razón por la cual puede seguir afirmándose –como en los Informes previos– que el retraso es excesivo y los tiempos invertidos en el enjuiciamiento deben mejorar.

Esta afirmación requiere de algún matiz, pues también se han dictado sentencias con prontitud sobre asuntos recientes, dada su relevancia política o económica. Así, de un lado, se han dictado sentencias que versan sobre disposiciones aprobadas nada menos que en 2002, como la STC 107/2014, sobre el

conflicto de competencias trabado sobre el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Doce años es un plazo que resulta difícilmente justificable. Pero, de otro, el Tribunal ha resuelto controversias con una demora mucho más reducida. Incluso casos que datan del mismo año 2014, como la STC 197/2014 sobre la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la que se reduce el número de diputados de dicha Comunidad Autónoma. O, asuntos del 2013, como la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya; y también la STC 106/2014, referida a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (el llamado *fracking*); a esta decisión han seguido las SSTC 134/2014 y 208/2014 sobre las leyes que regulan el mismo objeto por los Parlamentos de La Rioja y Navarra.

8. El proceso soberanista en Cataluña

Finalmente, pero no en importancia, el proyecto de secesión en Cataluña es, sin duda, el conflicto más serio entre los problemas del sistema autonómico, y, sin perjuicio de su explicación más detallada en la crónica correspondiente, conviene realizar una exposición sintética en esta valoración general. El proceso soberanista catalán se puede enmarcar en la crisis económica que afecta a toda España, pues responde a fuertes restricciones presupuestarias, al elevado montante de la deuda pública catalana –la más alta de todas–, y al malestar generado por los recortes de los derechos sociales. Pero su causa principal es diferente y más antigua y esta centrada últimamente en el ejercicio del llamado “derecho a decidir”, como fórmula de avance hacia la independencia que impulsa la mayor parte de las fuerzas nacionalistas. El fuerte carácter ideológico del planteamiento realizado por el Presidente de la Generalitat, con el apoyo decisivo de Esquerra Republicana, ha resultado impermeable al acuerdo con el Gobierno. Las posiciones se radicalizaron en 2104 hasta llegar a la convocatoria por la Generalidad de una consulta, bajo la forma de participación ciudadana, invocando un entendimiento del principio democrático, pero sin respetar suficientemente principios de legalidad y constitucionalidad, tan nucleares como aquél. Al mismo tiempo, el grupo de expertos nombrados por el gobierno catalán para formar el *Consejo de la Transición Nacional de Cataluña* fue elaborado diversos informes sobre las vías más idóneas para que Cataluña alcance y gestione inicialmente la independencia, construyendo lo que denominan “estructuras de Estado”. En todo este “proceso” las palabras ocupan un lugar tan importante como los conceptos.

La sensata STC 42/2014, de 25 de marzo, fue parcialmente estimatoria del recurso gubernamental frente a la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña en la que se aprobó la proclamación de soberanía y el

“derecho a decidir” del pueblo catalán, pero su doctrina es razonable. El intérprete supremo de la Constitución estableció que debe considerarse inconstitucional la consideración del pueblo catalán como sujeto de soberanía, dada la unidad de la soberanía de todo el pueblo español. Pero reconoció que puede entenderse constitucionalmente legítimo al menos un entendimiento del derecho a decidir como la aspiración política de una colectividad, pues nada impone en nuestra Constitución una adhesión ideológica a todos los contenidos constitucionales. Si bien el procedimiento para hacer factible este planteamiento pasa inevitablemente por la reforma de la Constitución, siguiendo los procedimientos en ella establecidos, la apertura de un proceso de tales características –se dice en el F.J. último– no está predeterminada en cuanto al resultado. Ahora bien, el deber de lealtad constitucional se traduce en un deber de auxilio recíproco por parte de los poderes públicos; además requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (arts. 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, las Cortes Generales deberían entrar a considerarla.

La posición del Tribunal Constitucional se sitúa en un lugar intermedio entre quienes creían que la unidad de la nación, la soberanía y el Estado español, proclamadas en el art. 2 CE, entrañan una cláusula de eternidad o intangibilidad y aquellos otros que pensaban que el mecanismo del art. 92 CE, el referéndum consultivo sobre cuestiones políticas de especial trascendencia, podía haber sido utilizado para activar una consulta que, en su caso, llevara a la independencia. Tras la decisión del Tribunal Constitucional, nada puede hacerse sin una reforma constitucional, pero nada es imposible, si se busca un adecuado equilibrio entre los principios de legalidad y constitucionalidad, de un lado, y el principio democrático, de otro. Del mismo modo, resulta ahora manifiesto, por si alguna vez no lo fue suficientemente, que las normas constitucionales no contemplan una facultad del Gobierno catalán de convocar unilateralmente una consulta vinculante sobre la secesión ni un correlativo derecho del pueblo catalán a decidir sobre su futuro, al margen del resto del Estado.

Pese a esta sentencia, adoptada además por unanimidad, el Parlamento catalán aprobó un semestre después la Ley 10/2014, de 16 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, invocando el art. 122 del Estatuto de Cataluña. El *Consell de Garanties Estatutaries* avaló la constitucionalidad de dicha Ley catalana en su Dictamen 19/2014, de 19 de agosto, pero la decisión se adoptó por mayoría de cinco votos a cuatro y varios votos particulares discutían la validez de la consulta por considerarla un referéndum encubierto o advertían de los problemas respecto del principio de legalidad –también del ordenamiento catalán– que la ley ocasionaba.

Tras el recurso presentado por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, quedó suspendida automáticamente la Ley catalana al dictarse la providencia de admisión del recurso, el 4 de noviembre de 2014; en la parte dispositiva de la misma, se establecía que quedaban suspendidas: “las actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha *consulta* o vinculadas a ella”.

Después de la suspensión, la “consulta” se transformó por el Gobierno de la Generalidad en “participación ciudadana”. Con este nombre se celebró final-

mente una votación el 9 de noviembre, sin incidentes reseñables, pero con una participación alrededor del 37% de los electores en un censo incrementado por la rebaja de edad. De los 2.305.290 votantes, 1.861.753 votaron en favor de que Cataluña se configure como un Estado y obtenga su independencia, mientras que el resto se pronunció en otros sentidos.

Finalizada la votación, el Gobierno instó al Fiscal General del Estado a presentar varias querellas penales contra el Presidente de la Generalidad y otras autoridades autonómicas como consecuencia de la organización de esta participación ciudadana y de la desobediencia a las instrucciones del Tribunal Constitucional al acordar la suspensión del proceso. Al parecer, los Fiscales del Tribunal Superior de Justicia Cataluña mostraron su opinión en contra, pero acabaron presentando la querella.

La reciente STC de 25 de febrero de 2015, aprobada por unanimidad, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno frente a la citada ley de consultas populares no referendarias, al considerarse como un verdadero referéndum y por tanto precisado de autorización por el Estado, pero salvó el resto de la ley y dejó algunas puertas abiertas. En todo caso, su comentario corresponde ya al próximo Informe.

9. Sobre las virtudes de la reforma constitucional

Parece haberse paralizado definitivamente el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que se inició en 2006 con el Estatuto de Cataluña, los llamados Estatutos de segunda generación que presentan caracteres bastante diferentes del modelo originario en los ochenta. La mitad, aproximadamente, de las CCAA han reformado su Estatuto en aquél sentido y la otra mitad ha desistido de la reforma estatutaria.

Incluso podría decirse que se han iniciado otro tipo de reformas, movidas por una filosofía muy distinta, la restricción institucional, como sería la realizada en Castilla-La Mancha que reduce el número (la horquilla) de diputados autonómicos, suprime varias instituciones superiores de autogobierno y prescinde del aumento de competencias. Cabe preguntarse si se trata de un caso aislado o es, por el contrario, una tendencia generalizada, en cuyo caso nos estaríamos dirigiendo hacia varios tipos de Estatutos, creando una estructura asimétrica del Estado en la forma de gobierno de sus CCAA. Algo perfectamente legítimo, si esa es la voluntad democrática de la mayoría en una Comunidad, pero que podría acaso generar algunas disfunciones organizativas en el futuro.

En esta misma tendencia, restrictiva de la dimensión de las instituciones de autogobierno por razones presupuestarias, puede incardinarse la supresión de órganos autonómicos auspiciada por el *Informe CORA* al que ya se hacía referencia el año anterior. También ha sido Castilla-La Mancha la más adelantada en ese proceso. Si en 2012 se había suprimido el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en 2014 se ha suprimido la Sindicatura de Cuentas (Ley 1/2014). Más allá de las supresiones producidas los años anteriores por ley en Asturias y Murcia o la suspensión de actividad en La Rioja, no parece, sin

embargo, que la mayoría de las CCAA vayan a seguir esa senda. Por el contrario, se han rechazado propuestas de supresión como la del Consejo Consultivo en Madrid. Debe apuntarse además, que la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa prevé la creación de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para las CCAA que no tengan un órgano autonómico de control financiero externo, que son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

Más allá de las diferencias en competencias e instituciones entre los Estatutos reformados, es menester reflexionar sobre las deficiencias que tienen directamente su origen en la propia Constitución. Recordemos que cuando se aprobó no existían siquiera las CCAA, y las 14 preautonomías dudaban de si tendrían siquiera potestades legislativas o de si esas potestades serían iguales entre sí. La Constitución permitió la transformación del Estado, pero tras la creación de las instituciones de autogobierno y los traspasos de las principales competencias, culminados en el 2001, que alumbraron todo un potente sistema de descentralización territorial, la Constitución carece ya de respuesta para los nuevos problemas y ha devenido obsoleta a juicio de muchos expertos.

La necesidad de la reforma constitucional es, en general, consustancial a cualquier Constitución, como obligación estructural de su aplicación, y con más razón tras 35 años de desarrollo sin realizar ajustes. Pero está aún mucho más justificada en un sistema autonómico como el nuestro, primero dada su enorme transformación y la ambigüedad inicial de partida entre el Estado unitario y el federal.

El diagnóstico de los problemas es bastante compartido. Muchos derivan de las dificultades de una confusa distribución competencial que provoca constantemente una conflictividad muy elevada, que desborda al Tribunal Constitucional. Sus sentencias llegan con retraso casi siempre y a menudo no resuelven los enfrentamientos definitivamente, pues las mismas controversias se repiten un año tras otro. Las relaciones de colaboración de las CCAA entre sí y con el Estado apenas tienen una regulación en la Constitución. El carácter actual del Senado, escasamente territorial en su composición y funciones, no permite la participación de las CCAA en las decisiones que les afectan decisivamente. No hay normas constitucionales sobre la participación de las CCAA en la Unión Europea y falta coordinación autonómica en la participación europea. La ausencia de normas constitucionales claras sobre la financiación autonómica concede de hecho el máximo poder a la LOFCA, que se ha reformado prácticamente cada 5 años, cuestionándose periódicamente todo el sistema y generándose una gran inestabilidad; y tampoco se determinan el alcance de la solidaridad interterritorial que puede reclamarse a todas las CCAA, ya sean de régimen común o foral. La propia naturaleza del Estatuto de Autonomía está en cuestión, una vez que la autonomía se ha generalizado a todo el territorio español y no es una excepción para algunas nacionalidades como lo fue en la II República; las decisiones más importantes no pueden adoptarse ya solo para una Comunidad sino que deben tomarse para todas. El viejo modelo federo-regional del Estado autonómico, probablemente transitorio, se revela muy endeble.

Ante este panorama, ha sido frecuente en 2014 entre los académicos, pero también entre las fuerzas políticas, el debate y la reflexión sobre la reforma constitucional del Estado autonómico, e igualmente respecto de la regeneración de nuestras instituciones muy deterioradas en su legitimidad democrática por el impacto de la crisis económica y sus consecuencias sociales y políticas. No obstante, siguen siendo todavía diferentes las opiniones sobre la oportunidad, y el perímetro o alcance de las reformas, y convendría deliberar sobre las prioridades y cómo articularlas.

Resulta en todo caso muy significativa la publicación durante el año de varios estudios de expertos sobre la crisis territorial y las alternativas del sistema autonómico. Los libros de autores como Francisco Rubio Llorente, Santiago Muñoz Machado, Eliseo Aja, Francisco Caamaño, Roberto Blanco, y Juan José Solozábal, entre otros. Así como la obra coordinada por Javier García Roca que plantea unas *pautas para una reforma constitucional* escritas a la manera de un informe que abre diversas opciones y alternativas a la decisión política del poder de reforma. El informe es resultado del trabajo colectivo de una veintena de profesores con sensibilidades políticas muy distintas, que coinciden en la necesidad de recuperar la fuerza superior de la Constitución para resolver los problemas actuales. Veremos qué ocurre en 2015, año repleto de elecciones, y, sobre todo, después de ellas, en el 2016, y en qué sentido se cierra finalmente este debate sobre la reforma de la Constitución.

II.

**DEBATES SECTORIALES
DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS**

II.1. EL DEBATE SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

LA REPERCUSIÓN INSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

Marcos Gómez Puente

Sumario: **I. Introducción.** **II. El incumplimiento del derecho comunitario.** **III. El control del incumplimiento:** 1. El control comunitario. 2. El control nacional. 3. La responsabilidad patrimonial y otras consecuencias económicas del incumplimiento y de la corrección del incumplimiento. *a) La responsabilidad exterior del Estado. b) La responsabilidad interna de las instituciones nacionales: la responsabilidad patrimonial directa y otros perjuicios derivados del incumplimiento o de su corrección.* **IV. La repercusión institucional de las consecuencias económicas del incumplimiento.** 1. Responsabilidad patrimonial y responsabilidad institucional. 2. La repercusión institucional de la responsabilidad: su justificación constitucional. 3. La repercusión descendente: la regulación vigente. *a) La paulatina incorporación normativa del principio de corresponsabilidad. b) El procedimiento de repercusión descendente.* 4. La repercusión ascendente: la regulación pendiente.

I. Introducción

Cuando el Estado responde patrimonialmente ante las instituciones europeas por el incumplimiento de las obligaciones que tiene ante ellas y dicho incumplimiento trae causa, internamente, de una actuación autonómica o local, el Estado puede trasladar o repercutir la carga de esa responsabilidad a las Comunidades Autónomas (CCAA) o a las Entidades Locales (EELL). Tal posibilidad, aceptada por el Tribunal Constitucional como una expresión más de los principios de unidad, lealtad y colaboración institucionales sobre los que se funda nuestro modelo de Estado compuesto, se ha ido abriendo paso legislativamente en la última década, primero de forma sectorial y finalmente como cláusula o regla general de la articulación autonómica, habiéndose incluso desarrollado

reglamentariamente un procedimiento de repercusión interna de la responsabilidad externa del Estado.

Pero, obviamente, no es sólo el Estado quien puede contraer una responsabilidad patrimonial o sufrir otros menoscabos o perjuicios económicos por un incumplimiento ajeno de las obligaciones comunitarias. A veces son también las CCAA y las EELL las que contraen una responsabilidad patrimonial frente a terceros o experimentan otro tipo de menoscabos o perjuicios económicos a raíz de un incumplimiento o de la reparación de un incumplimiento de obligaciones comunitarias en el que no han tenido ninguna autónoma participación ni podría atribuírseles, por ello mismo, ninguna responsabilidad. No hay en este caso, sin embargo, ninguna norma legal, ni ningún procedimiento administrativo, por el que esté previsto que puedan trasladar parcial o totalmente al Estado (o, en su caso, a otras CCAA o EELL) la carga económica de esa responsabilidad patrimonial o menoscabo económico que experimentan.

Pues bien, si la realización material de los objetivos políticos de la Unión Europea descansa en la actuación de las instituciones nacionales –en el Estado, en las CCAA y en las EELL–, las obligaciones y la responsabilidad derivadas del Derecho Europeo deben también comunicarse o mancomunarse entre ellas. Y si hay una corresponsabilidad política en el ejercicio de la función europea, debe también existir una corresponsabilidad patrimonial o económica.

Y para articular jurídicamente esa corresponsabilidad, en lo que respecta a los incumplimientos o la corrección de los incumplimientos eurocomunitarios, parece conveniente: Primero, identificar bien la naturaleza de la responsabilidad de la que estamos hablando, diferenciando la responsabilidad que podríamos llamar “institucional” de la clásica responsabilidad administrativa “singular” (la versión administrativa de la responsabilidad “aquiliana”). Segundo, identificar los principios jurídicos constitucionales que justifican y hasta exigen la regulación de un sistema integrado e integral de corresponsabilidad; esto es, de un sistema que efectivamente mancomune la responsabilidad de las instituciones nacionales; o sea, que delimite y reparta todos los perjuicios derivados del incumplimiento o de su corrección entre las organizaciones –Estado, CCAA, EELL– políticamente responsables del incumplimiento. Y, tercero, completar la regulación actualmente existente y corregir la asimetría institucional que genera, en cuanto se halla prevista sólo la repercusión descendente, o sea, que el Estado pueda trasladar o repercutir sobre las CCAA los perjuicios que soporta, pero no a la inversa. Esto es, no está previsto que también puedan las CCAA trasladar al Estado la responsabilidad que contraigan por los incumplimientos o la corrección de los incumplimientos estatales. Una repercusión ascendente que, como seguidamente se verá, resulta constitucionalmente aceptable y justificada y tiene el mismo fundamento político constitucional que la repercusión descendente.

Así pues, para ayudar a identificar el objeto de esa corresponsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho Comunitario, los argumentos constitucionales que la justifican y los principios sustantivos y formales sobre los que podría establecerse un sistema interno de repercusión sobre el Estado de las responsabilidades y perjuicios soportados por las CCAA y las EELL (o sobre

la Comunidad Autónoma de los soportados por las EELL de su territorio, si se diera el caso) y para dejar explicado cuál es el estado actual de la cuestión se han escrito estas páginas, compendiando un conjunto de argumentos, ideas y reflexiones para avanzar en el desarrollo de ese sistema de corresponsabilidad y mejorar su solidaridad y simetría, pues no parece que pueda considerarse equilibrado y completo un sistema en el que la responsabilidad se transmite solo en un sentido (del Estado a las CCAA y las EELL) y en interés de uno solo de los agentes que lo integran.

Huelga añadir, en fin, que las CCAA y las EELL tienen legítimo derecho a reivindicar un sistema efectivo de protección de sus intereses financieros, máxime en tiempos de ajustes y contención presupuestaria como los que vivimos, y que la significación económica de los ajustes financieros que han de hacer cuando se les exige o no pueden trasladar la responsabilidad por los incumplimientos comunitarios no es irrelevante para sus presupuestos, por más que no sean relativamente frecuentes dichos episodios de incumplimiento.

II. El incumplimiento del derecho comunitario

El art. 4.3 TUE dispone lo siguiente:

«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

Así, pues, los Estados miembros de la Unión Europea deben cumplir y hacer cumplir las obligaciones derivadas de sus Tratados y de los actos de sus instituciones.

Un deber, inherente al principio de leal cooperación o colaboración entre los Estados y la Unión en el cumplimiento de las misiones de ésta, que encuentra correlato institucional en el propio proceso de integración de los Estados que, en el caso español, viene respaldado por el art. 93 CE. Este precepto, en efecto, prevé que mediante ley orgánica se pueda autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Y como los Tratados de la Unión Europea son de esta clase, la adhesión de España (autorizada por sucesivas leyes orgánicas) ha supuesto una parcial y voluntaria renuncia de soberanía en favor de las instituciones comunitarias, de modo que el Derecho Comunitario automáticamente se integra y pasa a formar parte del ordenamiento nacional.

Entre los principios fundacionales de la Unión Europea hay otros, sin embargo, que delimitan sus poderes.

Asumiendo que la Unión sólo tiene las competencias que le atribuyen los Estados (principio de atribución, art. 5.1 TUE), el contenido y la forma de la acción comunitaria no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos comunes (principio de proporcionalidad, art. 5.4 TUE) y en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión sólo intervendrá en la medida en que dichos objetivos no puedan ser suficientemente alcanzados por los Estados (principio de subsidiariedad, art. 5.3 TUE), de modo que los Tratados reservan a los Estados –a sus instituciones nacionales de acuerdo con la interna distribución de competencias (principio de autonomía institucional, revelado por la jurisprudencia y la doctrina científica)–, el protagonismo en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas comunitarias, siendo por ello habitual que la acción comunitaria se exprese mediante regulaciones que entrañan una intervención normativa sucesiva de la instituciones comunitarias y nacionales y que habilitan y respaldan la actuación ejecutiva o administrativa de las instituciones nacionales.

Lógicamente, al descansar el desarrollo y el cumplimiento del Derecho Comunitario en los poderes normativos y ejecutivos o administrativos de los Estados (en algunos, incluso descentralizadamente) se multiplica el número de órganos responsables de ese proceso y, con ello, aumenta el riesgo de infracción del ordenamiento comunitario por falta de actuación o por actuación inadecuada de las instituciones nacionales.

En España, el ejercicio de lo que ha venido en denominarse la “función europea” –esto es, la participación en la formación del Derecho Europeo, su recepción o incorporación al ordenamiento interno y su aplicación– y también, por tanto, la responsabilidad política y jurídica por dicho ejercicio, se halla constitucionalmente repartida, en aras de la descentralización política y administrativa, entre el Estado, las CCAA y las EELL.

En el Estado, por ejemplo, sin perjuicio de las competencias propias de otros órganos (el propio Consejo de Ministros, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos o incluso el Consejo de Estado, por ejemplo), la Administración General del Estado cuenta con órganos específicamente dedicados a la función europea: Hay órganos centrales (como la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Secretaría de Estado para la Unión Europea y sus órganos dependientes, la Abogacía del Estado ante el TJUE y números órganos existentes en cada departamento ministerial), otros exteriores (como la Representación Permanente en la Unión Europea) y otros dedicados, precisamente, a integrar la iniciativa de las CCAA y canalizar su participación en el proceso, procurando la coordinación, colaboración y cooperación del Estado y de las CCAA con el fin de articular la actuación autonómica y la estatal (la Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea, su Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, las Conferencias Sectoriales, la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER o, incluso, las delegaciones sectoriales

ante las instancias comunitarias de las que eventualmente forman parte órganos o responsables autonómicos).

De modo que el cuerpo estatal alberga un cauce orgánico de participación autonómica interna (sobre todo, a través de Conferencias Sectoriales) y otro de participación autonómico exterior (a través de la REPER y de modo directo ante las instituciones europeas).

En las CCAA, por su parte, las Administraciones tienen órganos dependientes de los departamentos de Presidencia encargados de impulsar o coordinar la iniciativa de los órganos departamentales que, en razón de la competencia que la Comunidad Autónoma tiene atribuida, están llamados a participar en la función europea, participando en la definición de la posición del Estado ante la Unión Europea, impulsando la aprobación de las leyes o reglamentos necesarios para asegurar la inserción y desarrollo del ordenamiento comunitario o ejerciendo las funciones ejecutivas o administrativas precisas para su aplicación.

Y en las EELL, en fin, por regla general no existe ninguna diferenciación orgánica, de modo que la responsabilidad política y jurídica del cumplimiento local del ordenamiento comunitario descansa sobre los órganos que tienen generalmente atribuidas las funciones reglamentarias (ordenanzas locales) y ejecutivas o administrativas sobre los ámbitos de competencia que la legislación estatal y autonómica deben reservar a las EELL de acuerdo con el principio constitucional de garantía de la autonomía local (art. 137 CE).

Sobre todas estas instituciones (sobre sus órganos y organismos políticos y administrativos) recae, pues, la responsabilidad del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y, en razón de ella, precisamente, el riesgo de no ejercerla en la forma debida, esto es, de infringir el ordenamiento comunitario por falta de actuación o por actuación inadecuada.

Infracción de naturaleza internacional (en cuanto se incumplen deberes que derivan de instrumentos convencionales de relación internacional y su infracción determina la responsabilidad estatal ante los demás Estados miembros) pero también interna (en cuanto el Derecho Comunitario se inserta en los ordenamientos nacionales y su incumplimiento puede comprometer la responsabilidad patrimonial de los Estados ante los ciudadanos), por la peculiar ubicuidad del ordenamiento jurídico comunitario, que «penetra, afecta y condiciona la mayor parte del ordenamiento jurídico interno», como ha tenido ocasión de señalar nuestro Consejo de Estado¹.

Y desde la perspectiva comunitaria, que es la que nos interesa ahora, se infringe el Derecho de la Unión Europea cada vez que un Estado incumple cualquiera de «las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados» (art. 258 TFUE). Por lo tanto, es indiferente (i) cuál sea el contenido u objeto de la obligación incumplida; (ii) cuál sea la norma o acto comunitario que la establece (pues la fuerza normativa de los Tratados se extiende a las directivas, reglamentos, decisiones y demás actos jurídicos de las instituciones comunitarias).

1. Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 14 de febrero de 2008, pág. 24.

rias); (iii) cuál sea el origen y la causa del incumplimiento (no importa cuál sea la naturaleza del órgano –legislativa, ejecutiva, judicial– o el tipo de actuación interna –política, normativa, administrativa, jurisdiccional...– que lo provoca, ni que tenga lugar por acción o por omisión, ni que sea intencionado o no, ni que concurra o no negligencia, ni incluso que pueda atribuirse a circunstancias políticas imprevisibles, dificultades materiales de orden económico o social, mucho menos a disposiciones o prácticas de las instituciones nacionales); y (iv) cuáles sean o hayan podido ser sus efectos (da igual que no hayan llegado a producirse perjuicios para los demás Estados, los particulares, el funcionamiento del mercado único o los objetivos comunitarios).

Así, pues, es posible caracterizar el “incumplimiento comunitario” como una infracción objetiva del Derecho de la Unión Europea, cualquiera que sea su tipo y el poder público interno del que provenga (las infracciones de los particulares no son, pues, “incumplimiento” desde la perspectiva comunitaria).

Por lo demás, la tipología del incumplimiento comunitario es variada, pues son muchos y variados los deberes normativos y ejecutivos que plantean el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. Pero teniendo en cuenta precisamente esa distinción –el objeto normativo o ejecutivo del deber impuesto por la norma comunitaria– parece posible agrupar los incumplimientos en dos grandes categorías (como lo ha hecho, por lo demás, el Consejo de Estado²:

– Los incumplimientos de tipo ordinamental, como (i) la falta de incorporación o la incorporación tardía de las directivas comunitarias; (ii) la falta de adopción o la adopción tardía de disposiciones de desarrollo de los reglamentos comunitarios que las precisen; (iii) la falta de comunicación de las medidas nacionales de transposición; (iv) la incorporación o el desarrollo defectuoso o incompleto de las directivas y reglamentos comunitarios; o (v) la falta de depuración del ordenamiento nacional (aprobandando o manteniendo en vigor normas incompatibles con el Derecho Europeo).

– Los incumplimientos de tipo ejecutivo o administrativo, como (i) la adopción o el mantenimiento de la eficacia de actuaciones (actos y prácticas administrativas o, incluso, judiciales) incompatibles con el Derecho Europeo o los actos de sus instituciones (significativamente, las decisiones adoptadas por la Comisión respecto de un Estado); (ii) la omisión de actuaciones (actos jurídicos, actos puramente materiales o técnicos, etc.) requeridas por el ordenamiento comunitario directa o indirectamente (esto es, por las normas nacionales de transposición); y (iii) la falta de ejecución de alguna sentencia del Tribunal de Justicia.

III. El control del incumplimiento

Aclarado qué se viene convencionalmente entendiendo por incumplimiento comunitario toca examinar cómo se constata y declara su existencia.

2. Informe sobre las garantías de cumplimiento del Derecho comunitario, 15 de diciembre de 2010, pág. 24 y ss.

Y en este punto importa recordar que el ordenamiento comunitario se inserta y forma parte del ordenamiento jurídico interno y que, por ello, son las autoridades nacionales las que primeramente están encargadas de controlar y asegurar su cumplimiento, sin perjuicio de las facultades de control que se atribuyen a las propias instituciones comunitarias.

En efecto, en caso de discrepancia o litigio sobre la compatibilidad de una actuación con la norma comunitaria, el control del cumplimiento de ésta puede tener lugar por una doble vía: De un lado, por los cauces nacionales de impugnación o revisión en vía administrativa o jurisdiccional, que realizan un control desconcentrado o difuso; de otro lado, por los cauces comunitarios de impugnación o recurso que confluyen en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, órgano de control concentrado al que también corresponde, a través de la cuestión prejudicial, unificar la interpretación o aplicación por los órganos judiciales del Derecho de la Unión Europea.

Debemos tener esto presente, a los fines que persigue este trabajo, porque nuestro objeto de interés no es el incumplimiento propiamente dicho, sino las consecuencias patrimoniales o económicas que se derivan del mismo, bien directas (por los perjuicios que directamente ocasiona), bien indirectas (por los perjuicios que ocasiona la corrección del incumplimiento, esto es, el restablecimiento de la legalidad comunitaria y la retrocesión de las situaciones jurídicas o fácticas creadas por el incumplimiento), que pueden diferir según el momento y la instancia en que se detecta y controla y repara el incumplimiento. Y también por la posición del sujeto que soporta o padece dicho perjuicio, sea un particular, sea una institucional nacional implicada en el propio ejercicio de la función europea.

En efecto, con esta doble perspectiva –la observación de las consecuencias patrimoniales del incumplimiento y de la corrección o restablecimiento de la legalidad comunitaria–, pueden advertirse algunas diferencias cuando el incumplimiento se declara y corrige por los cauces internos de recurso (como sucede, por ejemplo, cuando la Jurisdicción Contencioso-Administrativa anula una disposición reglamentaria o un acto administrativo dictados en contravención de un reglamento comunitario o condena a la Administración a hacer algo exigido por éste) y cuando se constata y declara en sede comunitaria, pues en este último caso el incumplimiento puede tener consecuencias patrimoniales tanto en el plano interno (esto es, sobre los particulares y las autoridades nacionales –sean estatales, autonómicas o locales–) como en el plano externo o internacional (en el que únicamente se verá afectado el Estado, el Reino de España).

Y dicho esto parece oportuno proseguir recordando cuáles son los cauces por los que las instituciones europeas llevan a cabo ese control y pueden constatar y declarar un incumplimiento comunitario de un Estado. Y cuáles los que existen en el seno de las instituciones nacionales.

1. El control comunitario

Entre los cauces comunitarios de control está, en primer lugar, el *recurso por incumplimiento* ante el Tribunal de Justicia, que pueden plantear la Comi-

sión (art. 258 TFUE) y cualquiera de los Estados miembros (art. 259 TFUE). En ambos casos hay una fase precontenciosa en la que la Comisión, después de dar audiencia al Estado supuestamente incumplidor, actúa ya como instancia de control de la legalidad comunitaria y emite un dictamen concretando el incumplimiento e indicando las medidas necesarias para restablecer la legalidad comunitaria y el plazo para adoptarlas. Si el Estado no se atiene a dicho dictamen en un plazo razonable (dos meses, por regla general) la Comisión puede plantear el recurso ante el Tribunal de Justicia si y cuando lo considere oportuno (en caso de que sea otro Estado quien denuncie, el dictamen motivado de la Comisión es también necesario para poder plantear el recurso con idéntica discrecionalidad). Y con la interposición de la demanda por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia se inicia la fase contenciosa o judicial propiamente dicha, que no pierde su objeto aunque finalmente el Estado cumpla el dictamen de la Comisión. Así, pues, la existencia o no del incumplimiento debe apreciarse por la situación que se diera en el momento de expirar el plazo señalado para cumplir el dictamen motivado, sin que los cambios ocurridos posteriormente puedan ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (aunque no es infrecuente que la Comisión o el Estado demandantes soliciten el archivo si el Estado incumplidor finalmente cumple).

La sentencia del Tribunal de Justicia se limita a declarar que la actuación del Estado incumple el ordenamiento comunitario y por qué, pero no anula los actos o disposiciones en los que en su caso se haya concretado el incumplimiento. De modo que es el Estado el que, frente a la Unión Europea (y los demás Estados miembros, lógicamente), queda obligado a realizar en el plazo más breve posible las actuaciones necesarias para acatar la sentencia de incumplimiento (revisando dichos actos o disposiciones, sustituyéndolos por otros, llevando a cabo las actuaciones materiales que correspondan y reparando los daños que hubiera podido ocasionar el incumplimiento).

Si después de la sentencia persiste el incumplimiento entra en juego un segundo mecanismo, el *recurso por inexecución de sentencia*, que permite a la Comisión pedir al Tribunal de Justicia que imponga al Estado incumplidor una multa coercitiva o le condene al pago de una suma a tanto alzado (art. 260 TFUE). También en este caso hay una fase precontenciosa que termina con un dictamen de la Comisión concretando la inexecución e indicando las medidas necesarias para restablecer la legalidad comunitaria y el plazo para adoptarlas. Si el Estado no lo hace en el plazo indicado la Comisión puede demandarle ante el Tribunal de Justicia si y cuando lo considere oportuno, indicando el importe de la multa coercitiva o de la suma a tanto alzado que considera razonables, si bien puede, asimismo, pedir la acumulación de ambas medidas (esto es, la multa coercitiva por los días que medien hasta la ejecución y la condena pecuniaria para sancionar el hecho mismo de la inexecución).

También está, en tercer lugar, la *cuestión prejudicial* (art. 267 TFUE). Pero este cauce, por su mismo carácter prejudicial, cumple una función aclaradora o interpretativa del ordenamiento comunitario y, por ello mismo, no conduce a una declaración de incumplimiento del Tribunal de Justicia, sino del órgano jurisdiccional nacional que plantea la cuestión. En efecto, será éste el que, ate-

niéndose a la respuesta ofrecida por el Tribunal, pueda constatar y declarar la infracción del ordenamiento comunitario y actuar en consecuencia; en su caso, dictando la sentencia que corresponda para restablecer la legalidad comunitaria, garantizando su ejecución y poniendo fin al incumplimiento por un cauce de control interno que, como se explicó antes, es ajeno a nuestro actual objeto de interés: el incumplimiento declarado en sede comunitaria.

2. *El control nacional*

Por lo que respecta a los cauces nacionales de control es oportuno advertir que, en realidad, no están dirigidos tanto a constatar y declarar un “incumplimiento comunitario” como a evitarlo. Formando parte el ordenamiento comunitario del ordenamiento interno, el control de legalidad llevado a cabo por la Administración o, en su caso, por los Tribunales –con el auxilio interpretativo, en su caso, del Tribunal de Justicia a través de la cuestión prejudicial–, revisando la actuación de aquélla, viene a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

En efecto, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (S. 28/1991, de 14 de febrero), «el Reino de España se halla vinculado al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, el cual –por decirlo con palabras del Tribunal de Justicia– constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales».

Y admitida la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las disposiciones generales de rango infraconstitucional, el juez nacional está obligado a dejar de aplicar cualquier ley nacional anti comunitaria (doctrina *Simmmenthal*, STJUE de 9 de marzo de 1978) –sin que la sujeción del juez al imperio de la ley (art. 117 CE) sea impedimento para ello– y a aplicar íntegramente el Derecho comunitario y a proteger los derechos que éste confiere a los particulares, pudiendo reconocerlos y restablecer las situaciones jurídicas de los individuos que se hubiesen visto afectados por la vulneración de tales derechos, lo que incluye la condena a reparar los perjuicios indebidamente soportados (esto es, los daños, entendidos como lesión antijurídica, como perjuicio que no existe obligación de soportar).

Siendo el Estado español un estado territorialmente compuesto, en el que eventualmente deben articularse normas legales y reglamentarias de diferente origen orgánico y político, cabe preguntarse, por cierto, si esa misma primacía del Derecho de la Unión Europea autoriza u obliga a las CCAA, por ejemplo, a dejar de observar o aplicar la legislación estatal básica o común que reputen anti comunitaria en cuanto aquélla condicione el ejercicio de sus potestades legislativas o administrativas; o si las Administraciones públicas están autorizadas u obligadas a dejar de aplicar las leyes nacionales o regionales que condicionen el ejercicio de sus potestades normativas o administrativas cuando sospechen que no son compatibles con el ordenamiento comunitario, como pueden hacerlo los Juzgados y Tribunales al ejercer su potestad jurisdiccional. Es una cuestión muy controvertida, pues aunque la primacía comunitaria permite teóricamente

sostener tal posibilidad, en el plano interno y práctico resultaría poco operativo y aun motivo de notable inseguridad jurídica esta suerte de insumisión difusa de los órganos legislativos y administrativos. Por eso parece que la respuesta debe ser negativa en ambos casos, teniendo presente que la función jurisdiccional tiene una finalidad o propósito –la composición del conflicto nacido de la diferente interpretación y aplicación de las normas– de la que carecen la función legislativa y ejecutiva. Así, en el primer caso, es la legislación estatal la que constitucionalmente enmarca y condiciona el ejercicio de las potestades legislativas o administrativas de las CCAA, sin que les corresponda a éstas valorar o apreciar la compatibilidad de aquéllas con el Derecho de la Unión Europea (que es el que, a su vez, enmarca y condiciona el ejercicio de la potestad legislativa estatal); dicho de otro modo, la verificación de la comunitariedad de la legislación estatal queda extramuros de la competencia que internamente les corresponde para conformar y aplicar su propio ordenamiento. Y en el segundo caso, el de la hipotética y genérica obligación de las Administraciones públicas de dejar de aplicar las leyes y reglamentos nacionales o regionales anti comunitarios, internamente se opone a ello el principio constitucional de pleno sometimiento de las Administraciones a la ley al Derecho, sin que los órganos administrativos, a diferencia de lo que pueden hacer los órganos judiciales (o algunos órganos administrativos con funciones cuasi jurisdiccionales), puedan a su propio criterio dejar de aplicar las leyes o reglamentos (art.6 CE), máxime cuando tampoco pueden plantear cuestiones de constitucionalidad (art. 5 LOPJ) o comunitariedad (art. 267 TFUE) antes de aplicarlos o para dejar de aplicarlos (anticipando un juicio de comunitariedad que no les corresponde realizar). Otra cosa es que las Administraciones sí estén obligadas (lo mismo que los órganos legislativos autonómicos) a poner en marcha todas las medidas a su alcance (impulsando modificaciones normativas, por ejemplo) para adecuar el ordenamiento nacional y prevenir el incumplimiento del ordenamiento comunitario.

En todo caso, el que los jueces nacionales estén obligados a dejar de aplicar cualquier ley nacional anti comunitaria y a aplicar íntegramente el Derecho comunitario y a proteger los derechos que éste confiere a los particulares, pudiendo restaurar la situación jurídica de los individuos eventualmente afectados mediante una condena de hacer o dar que obligue a reparar los perjuicios indebidamente soportados, nos pone ante la cuestión de la responsabilidad patrimonial de las organizaciones nacionales encargadas de cumplir y ejecutar el Derecho de la Unión Europea. Y esta responsabilidad es una consecuencia económica o patrimonial del incumplimiento comunitario constatado en sede nacional que en nada se diferencia del incumplimiento de cualquier otra ley nacional. Enseguida volveremos sobre esta responsabilidad asociada al restablecimiento de situaciones jurídicas individualizadas.

3. La responsabilidad patrimonial y otras consecuencias económicas del incumplimiento y de la corrección del incumplimiento

Aclarado cómo se constata y declara el incumplimiento, por las instituciones nacionales y por las comunitarias, toca examinar cuáles puedan ser las consecuencias jurídicas y económicas del mismo: las que se derivan del propio incum-

plimiento (directas) y las que pueden derivarse de la necesidad de restablecer la legalidad comunitaria, esto es, de corregir o enmendar las situaciones antijurídicas creadas por el incumplimiento (indirectas).

Así, jurídicamente, del incumplimiento se deriva el deber inaplazable de terminar con la situación que el incumplimiento hubiera podido generar; el deber de reparar los daños que dicha situación hubiera podido ocasionar, pues solo entonces podrá considerarse plenamente restablecida la legalidad comunitaria; y, para el caso de que el incumplimiento se haya declarado en sede comunitaria, el eventual deber de pagar una multa coercitiva o una suma a tanto alzado y también de soportar determinadas cargas (deducciones, correcciones financieras, reintegros) en los términos que seguidamente se verá. Y la atención de todos estos deberes, también del mencionado en primer lugar, tiene una traducción económica (en forma de gastos, indemnizaciones o sanciones) para las institucionales nacionales responsables ante la Unión Europea o ante los particulares afectados por el incumplimiento. Seguidamente veremos cómo.

a) La responsabilidad exterior del Estado

Como se ha adelantado, la detección y corrección del incumplimiento en sede comunitaria puede dar lugar a que se acuerden deducciones o correcciones en los compromisos financieros contraídos por la Unión Europea en favor del Estado incumplidor, minoraciones en las cuantías de las transferencias o fondos que deberían hacerse con cargo al presupuesto de la Unión Europea, sanciones por vulneración de las normas del control del déficit público³, reintegros de fondos o medidas de similar desfavorable significación económica o incluso, caso de que el Estado se resista a cumplir la legalidad comunitaria, a que condena al Estado a pagar una suma a tanto alzado o se le imponga una multa coercitiva⁴.

En todos estos casos, es el Estado, como sujeto propio de la relación jurídica internacional trabada en virtud de los convenios fundacionales de la Unión Europea, quien responde ante las instituciones de ésta, con independencia de cuáles sean las instituciones u órganos nacionales que han determinado el incumplimiento comunitario por el que se le imponen tales obligaciones o menoscabos económicos (principio de unidad del Estado como sujeto del Derecho

3. Véase, por ejemplo, el Reglamento CE/1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que constituye un elemento clave del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado por el Consejo Europeo reunido en Ámsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997.

4. Por ejemplo, por STJUE de 25 de noviembre de 2003 (*Comisión c. España*, C-278/01), España fue condenada a abonar una multa coercitiva de 624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores españolas cuya no conformidad con los valores límite fijados en virtud de la Directiva 76/160 quedara demostrada hasta el año en el que se completara la ejecución de otra previa STJUE de 12 de febrero de 1998 (*Comisión c. España*, C-92/96). Y por STJUE de 11 de diciembre de 2012 (*Comisión c. España*, c-610/10) se condenó al Estado español al pago de una suma a tanto alzado (20 millones de euros) y se le impuso una multa coercitiva de 50.000 euros por cada día de retraso en la ejecución de la STJUE de 2 de julio de 2002 (*Comisión c. España*, C-499/99).

Internacional)⁵. Y esa es una responsabilidad exterior, esto es, una responsabilidad que se le exige de acuerdo con las reglas sustantivas y formales de las instituciones europeas y ante éstas. Y es también, por ello mismo, una responsabilidad institucional, esto es, vinculada al funcionamiento de la propia organización supranacional y al cumplimiento de sus objetivos y ajena, por tanto, a las condiciones de orden interno de las que resulte o sobre las que se proyecte el incumplimiento, se refieran a las instituciones u organismos nacionales (siendo irrelevante cuál es el origen del incumplimiento o la repercusión que tenga sobre éstos), o a los particulares eventualmente afectados (de modo que puede contraerse esa responsabilidad exterior incluso aunque no haya sujetos particularmente afectados o perjudicados por el incumplimiento).

b) La responsabilidad interna de las instituciones nacionales: la responsabilidad patrimonial directa y otros perjuicios derivados del incumplimiento o de su corrección

El incumplimiento comunitario no engendra sólo una responsabilidad institucional del Estado, ante las instituciones comunitarias, en forma de multa coercitiva, suma a tanto alzado, corrección financiera, deducciones, reintegros u otras formas de gravamen. También puede vulnerar derechos o legítimos intereses individuales causando perjuicios que, por su carácter antijurídico, desde el punto de vista del ordenamiento nacional –en el que se inserta y del que forma parte el ordenamiento comunitario– merecen legalmente la consideración de daños, de modo que el reconocimiento y restablecimiento de tales derechos exija la reparación de tales perjuicios.

Así, las institucionales nacionales (lo mismo que las europeas) a las que pueda atribuirse la causación del daño derivado del incumplimiento, por su participación en éste, contraerán el deber de repararlo de acuerdo con los principios y reglas que comúnmente ordenan el instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual.

En efecto, por lo que respecta a los particulares, el deber de los órganos nacionales de reparar los daños derivados del incumplimiento encuentra perfecto encaje en el principio constitucional de responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 106.2 CE), legalmente concretado en los arts. 139 ss. LRJPAC, supuesto que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar daños o perjuicios antijurídicos, calificación que deberían merecer los derivados de una acción u omisión en infracción del ordenamiento comunitario.

Deber de reparación que se pone a cargo de las Administraciones públicas correspondientes (art. 139.1 LRJPAC) –esto es, de aquéllas a las que fuera jurídicamente imputable en cada caso la conducta lesiva–, individual o conjuntamente consideradas (una responsabilidad concurrente, pues, como la prevista en el art. 140 LRJPAC, si bien todas las situaciones de responsabilidad concurrente

5. Véase, por ejemplo, MANGAS MARTÍN, A., *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, págs. 249-250, 276 y 294-296.

por el incumplimiento comunitario no encuentra fácil acomodo en la expresión «gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones» que utiliza el citado precepto), ante las cuales los particulares pueden plantear la pertinente acción indemnizatoria en los términos y con arreglo a los procedimientos previstos en la LRJPAC (y su normativa de desarrollo), recurriendo luego a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de no ser satisfecha su pretensión en vía administrativa.

Y no parece que deba constituir óbice para reconocer y declarar ese deber de reparación el hecho de que el perjuicio pueda venir causado por una ley nacional, pues si bien el régimen de responsabilidad patrimonial que contemplan los arts. 106.2 CE y 139 LRJPAC no parece prestar cobertura a los daños causados por hecho de las leyes, cuando las leyes nacionales son contrarias al ordenamiento comunitario éste exige su inaplicación y es de la propia infracción de este deber comunitario de la que se desprende la antijuridicidad que permite calificar de daño el perjuicio derivado de la aplicación de la ley nacional. No estamos, pues, ante supuestos de responsabilidad del legislador; no estamos ante menoscabos o perjuicios que, viniendo impuestos por las propias leyes, exista la obligación de soportar por la propia fuerza de tales leyes y no confieran derecho a otra reparación que la que expresamente prevean los propios actos legislativos (siguiendo lo previsto en el art. 139.3 CE).

Cuando con la aplicación de una ley nacional se vulnera el Derecho de la Unión Europea, el menoscabo o perjuicio patrimonial derivado de dicha aplicación es antijurídico por esa misma vulneración, sin que la cobertura jurídica que presta esa ley nacional (anti comunitaria) resulte suficiente para descartar o excluir esa antijuridicidad. Y esto no sólo porque la ley nacional no contemple una compensación para los perjudicados, sino porque se pone en evidencia la ausencia de una suficiente o legítima causa que justifique la privación o ablación de derechos determinada por la ley nacional, pues la causa que podría descubrirse en tal ley sería antijurídica por no ser compatible con el ordenamiento comunitario o contravenirlo. Y siendo este ordenamiento de preferente y directa aplicación por los poderes internos del Estado, éstos, lo mismo que deberían haber adecuado el ordenamiento nacional al comunitario y garantizar el cumplimiento de éste, contraen una responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de su incumplimiento. De manera que, en este caso, constatado que la lesión sí trae causa del mal funcionamiento de los servicios públicos (en sentido amplio, de los órganos o instituciones públicos nacionales) sí parece posible exigir la responsabilidad patrimonial del legislador ante las Administraciones públicas correspondientes por el procedimiento general regulado en la legislación común.

Alguna dificultad ofrece, sin embargo, el determinar cuál es la Administración correspondiente que debe hacerse cargo de la responsabilidad deducible de actos legislativos. La imputación resulta sencilla cuando la violación comunitaria reside en una decisión legislativa de la exclusiva competencia del Estado o de las CCAA, pero se complica cuando resulta del efecto combinado de la legislación estatal y autonómica, como puede darse el caso en presencia de competencias normativas compartidas. En situaciones de esta clase, parece po-

sible recurrir analógicamente a lo dispuesto en el art. 140.1 LRJPAC, haciendo recaer la responsabilidad solidariamente sobre la Administración estatal y la autonómica, de manera que el particular afectado pueda dirigirse indistintamente contra cualquiera de ellas. Ello, claro está, sin perjuicio del ulterior reparto de responsabilidad entre las mismas, establecido por medio de una deseable concertación o determinado contenciosamente, previa reclamación administrativa, considerando la intervención o grado de participación de cada organización en el incumplimiento (con los criterios que ofrece el propio art. 140.2 LRJPAC: titularidad y alcance de la respectiva competencia, intensidad de la intervención, relevancia del interés público tutelado).

Por el procedimiento general de la LRJPAC debe reclamarse también la reparación de los daños o perjuicios no directamente derivados de las leyes anti comunitarias, sino de los actos administrativos dictados en su ejecución. Mas para establecer la antijuridicidad del perjuicio resultante de un acto ajustado a la ley nacional antes será preciso enjuiciar la conformidad comunitaria de ésta. Algo que podría hacer la propia Administración al examinar la reclamación de responsabilidad (acompañada o no de la revisión del acto), pero que en última instancia corresponde al órgano judicial que, en caso de duda, puede plantear la cuestión prejudicial. Por otra parte, la antijuridicidad de los perjuicios también puede venir confirmada por la anulación en vía administrativa o jurisdiccional de los actos o disposiciones administrativos determinantes de aquéllos, aunque, como advierte el art. 142.4 LRJPAC, dicha anulación no confiere por sí sola derecho a la indemnización si no concurren los demás requisitos de la responsabilidad patrimonial.

En estos casos la imputación no ofrece dificultad, pues debe responder la Administración autora del acto incluso cuando no aplique la legislación propia. Me refiero al supuesto de los daños derivados de actos o disposiciones dictados por una Administración autonómica en aplicación o ejecución de la legislación estatal básica contraria al ordenamiento comunitario; o de los dictados por una Administración local en aplicación o ejecución de la legislación estatal o autonómica igualmente anti comunitaria.

En fin, al margen ya de la teoría general de la responsabilidad patrimonial, no ha de olvidarse que los particulares tenemos también derecho a ser repuestos en nuestra situación jurídica cuando nuestros derechos o intereses legítimos son vulnerados por la actuación administrativa y que, por ello mismo, la anulación en vía judicial de tal actuación puede también llevar aparejada una sentencia de condena de contenido indemnizatorio (arts. 24 CE y 71 LJ).

Ahora bien, la situación económica o financiera de las instituciones nacionales no se ve comprometida solo por esta eventual obligación legal de reparar los daños causados a los particulares por el incumplimiento del Derecho Comunitario, por esta eventual responsabilidad patrimonial directa, o de la resultante de una sentencia de condena a dar una cantidad cierta. También hay otros supuestos en los que se evidencia que el “cumplimiento comunitario”, esto es, la corrección o la retrocesión de las situaciones jurídicas creadas por el incumplimiento, pueden causar perjuicios a las propias instituciones (el Estado, las CCAA o las EELL) incluso no siendo institucionalmente responsables del

mismo. En efecto, pueden padecer en su propio patrimonio perjuicios que, sin embargo, no son propiamente daños; no son daños en el sentido propio o específico del daño individual por el que se contrae la responsabilidad patrimonial directa antes indicada. Sino daños de naturaleza o carácter institucional.

El interés por este tipo de situaciones de menoscabo o perjuicio es relativamente reciente, pero creciente, porque las exigencias de control del déficit público y las limitaciones presupuestarias que impone el escenario de crisis económica, obligan a depurar o refinar el control de los recursos de las organizaciones políticas y ajustar el gasto de cada una de ellas al estricto ámbito de su responsabilidad política e institucional.

Para muestra de esta clase de perjuicios institucionales derivados del incumplimiento o de la corrección del incumplimiento comunitario, algunos ejemplos.

Empecemos por el caso MAGEFESA: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia 11 de diciembre de 2012, C-610/10) concluyó que el Reino de España había incumplido sus obligaciones comunitarias por no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la Sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España (C-499/99), referida a la recuperación a cargo de Industrias Domésticas, S.A., de las ayudas que declaró ilegales e incompatibles con el mercado común la Decisión 91/1/CEE de la Comisión, de 20 de diciembre de 1989, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno español y varias CCAA a Magefesa, fabricante de artículos de menaje de acero inoxidable y de pequeños aparatos electrodomésticos. Y por ello, condenó a España a pagar una multa coercitiva de 50.000 euros por cada día de retraso en la puesta en práctica de dichas medidas y una suma a tanto alzado de 20 millones de euros. El restablecimiento de la legalidad comunitaria exigía, por tanto, que Industrias Domésticas, S.A., reintegrara las ayudas recibidas del Estado y de las CCAA. Y siendo estas organizaciones las corresponsables internas del incumplimiento comunitario parece que también deberían ser internamente copartícipes del coste de esa condena pecuniaria (de esa responsabilidad exterior), teniendo en cuenta incluso, por lo que respecta a la multa coercitiva, la asimetría temporal en la ejecución de las medidas de reintegro exigidas por parte del Estado y de las CCAA.

Ahora bien, si diéramos por hecho que Industrias Domésticas, S.A., carece de argumentos legales para oponerse al reintegro, pues este resulta obligado por la norma comunitaria, cabría preguntarse si podría prosperar una acción de responsabilidad en reparación de los perjuicios derivados de la retirada de la ayuda recibida. Y si esta acción prosperara internamente (por mal funcionamiento de los servicios públicos, por ejemplo, si se concluyera que dicha mercantil no tuvo ninguna participación en el incumplimiento comunitario; o que, por el principio de confianza de legítima, no está obligada a soportar los perjuicios derivados de la retirada de las ayudas), la indemnización impuesta al Estado o a la Comunidad Autónoma correspondiente, ¿no debería también distribuirse o repartirse entre éstos? Ciertamente, esta hipótesis parte de una premisa discutible: que sean indemnizables, esto es, equiparables a un daño o lesión antijurídica, los perjuicios derivados del “cumplimiento” del Derecho Comunitario; puede ponerse en duda que la entidad beneficiada por el incumplimiento no esté

obligada a soportar los perjuicios derivados del cumplimiento. Y aun cabría preguntarse si al reconocerle una indemnización por los perjuicios no estaría nuevamente incumpliendo el ordenamiento comunitario. Pero la indemnización reconocida no sería una ayuda, sino una compensación o reparación por los perjuicios derivados de la retirada de una ayuda que legítimamente obtenida (otra cosa es que fuera ilegalmente concedida), y cumpliría una finalidad distinta (garantizar su indemnidad patrimonial frente al mal funcionamiento del servicio público y la legítima confianza puesta en él). Si alguien solicitara y obtuviera una licencia en aplicación de un plan de urbanismo y, por declararse éste ilegal, luego se le privara de la licencia, nadie pondría en duda el deber de reparar los perjuicios ocasionados al beneficiario. Comparando este caso con el que nos ocupa, no parece irrazonable sostener que quien recibe y luego se ve privado de una ayuda anti comunitaria tiene también derecho a ser compensado o indemnizado por los perjuicios derivados de la pérdida de la condición de beneficiario previamente reconocida y de la retirada de la ayuda recibida. Y si esta hipótesis indemnizatoria no parece irrazonable, tampoco debe serlo el preguntarse por la procedencia o justificación de una repercusión “ascendente” que permita a la entidad concedente de la ayuda resarcirse del gasto correspondiente a la responsabilidad patrimonial que se le exige por la retirada de una ayuda anti comunitaria que concedió en aplicación de la legislación nacional, pero en infracción o incumplimiento del ordenamiento comunitario, cuando no haya tenido ninguna responsabilidad sobre éste (por ejemplo, porque se haya limitado a aplicar una legislación anti comunitaria a la que, con arreglo a las normas nacionales internas de distribución de competencias, no podía constitucionalmente sustraerse).

Otro ejemplo de esta clase de perjuicios patrimoniales ligados al cumplimiento del ordenamiento comunitario, a la retrocesión de las situaciones creadas por el incumplimiento comunitario, podemos ilustrarlo con los efectos de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014 (asunto c-127/12), sobre la Ley del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, un tributo esencialmente regulado por el Estado que recaudan las CCAA para sus Haciendas como parte de la financiación que institucionalmente les corresponde y les reconoce la propia legislación estatal.

El Tribunal ha declarado incompatible el régimen de dicho tributo por oponerse al principio de libre circulación de capitales en la medida en que trata de modo diferente «las donaciones y las sucesiones entre los causahabientes y los donatarios residentes y no residentes en España, entre los causantes residentes y no residentes en España y entre las donaciones y disposiciones similares de bienes inmuebles situados en territorio español y fuera de éste».

Pues bien, como consecuencia de este fallo, primero, los no residentes (e incluso los residentes en algunos casos) que hubieran tributado conforme a los mismos, sea cual sea la fecha del ingreso de su autoliquidación o pago de la liquidación (incluso conforme a la legislación anterior –la Ley 21/2001– bajo cuya vigencia se inició el procedimiento comunitario por incumplimiento) tienen derecho a la devolución de lo ingresado, con sus correspondientes intereses de demora y eso, aunque haya transcurrido el plazo de 4 años de prescripción,

sin necesidad de acudir al expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración. Y, segundo, los no residentes o residentes cuyas liquidaciones devienen nulas no pueden tributar por normas que se dicten en el futuro en reemplazo de las inaplicables, salvo que se les atribuya expresamente carácter retroactivo, lo que sería muy discutible tanto desde el punto de vista del derecho interno como del comunitario.

Significa esto que, para cumplir el Derecho de la Unión Europea y restablecer la situación jurídica de los contribuyentes, alterada en aplicación de una ley nacional, pero en contravención de la comunitaria, las CCAA van a tener que devolver, con intereses, los importes que en su día recaudaron y que, además, no van a poder recaudar el referido tributo como venían haciéndolo, motivos ambos por el que las CCAA se verán económicamente perjudicadas. Un contratiempo financiero derivado de la retrocesión de una situación jurídica anti comunitaria cuya generación es esencialmente atribuible al Estado, no a las CCAA. Pues bien, nuevamente hay que preguntarse por la razonabilidad de la corresponsabilidad y la justificación de una repercusión “ascendente” que permita a las CCAA trasladar al Estado un perjuicio económico –la pérdida de ingresos correspondiente a la recaudación de dicho tributo– que se les irroga por la aplicación de una legislación del Estado a la que las CCAA no podían constitucionalmente sustraerse y sobre cuya aprobación ninguna capacidad de decisión tenían dichos entes territoriales.

Parece oportuno mencionar aquí también el ejemplo del denominado “céntimo sanitario” (el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos), un tributo de titularidad (y gestión) estatal que tenía un tramo estatal y otro autonómico, cuyo rendimiento se cedía a las CCAA como otros previstos por el sistema de financiación autonómica. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 27 de febrero de 2014), en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, declaró que su exacción era incompatible con la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a los productos objeto de impuestos especiales, siguiéndose de ellos que los contribuyentes podrían solicitar la devolución de lo abonado con los correspondientes intereses. Pero esta devolución, sin embargo, no correrá a cargo de las CCAA, pues la ha asumido el Estado (haciendo un rápido y encomiable reconocimiento de su propia responsabilidad institucional), recayendo sobre su Hacienda el coste de esta retrocesión de las liquidaciones tributarias practicadas en infracción del ordenamiento comunitario y garantizando así la indemnidad financiera de las CCAA en lo que respecta a esta partida de ingresos.

Sirvan todos estos ejemplos, pues, para ilustrar el problema –o sea, para identificar esta clase perjuicios institucionales asociados al cumplimiento del Derecho Comunitario– y para centrar el debate sobre la justificación política y jurídica de una regulación y de un procedimiento, de repercusión “ascendente”, que permita distribuir estos perjuicios entre quien efectivamente los origina o provoca, siendo, por lo demás, más relevante la discusión sobre la justificación o procedencia de esa reparación, que la discusión sobre su instrumentación, pues, si existe acuerdo y voluntad en lo que a la reparación respecta, la articulación de

un procedimiento y de unos criterios de repercusión o distribución no parece que ofrezca dificultades insalvables.

IV. La repercusión institucional de las consecuencias económicas del incumplimiento

1. Responsabilidad patrimonial y responsabilidad institucional

Como acaba de advertirse, los particulares tenemos derecho a ser indemnizados por la lesión de cualquiera de nuestros bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 106.2 CE). Y tenemos también derecho a ser repuestos en nuestra situación jurídica cuando nuestros derechos o intereses legítimos son vulnerados por la actuación administrativa (arts. 24 CE y 71 LJ). Así, bien en el marco específico de una acción de responsabilidad patrimonial, bien en el marco más amplio de un proceso contencioso-administrativo, los particulares podemos deducir pretensiones de anulación y de condena con las que obligar a las Administraciones públicas a dar o hacer o dejar de hacer algo.

Y por estas obligaciones –lo mismo si son de dar, como la de indemnizar, que si son de hacer o de dejar de hacer– las Administraciones contraen, obviamente, una responsabilidad.

Una responsabilidad que, desde un punto de vista jurídico, representa siempre una pérdida, una disminución del patrimonio jurídico personal. Y que puede suponer también un perjuicio, desde un punto de vista económico-financiero, si el cumplimiento de tales obligaciones exige realizar gastos o dejar de percibir ingresos. De la obligación de reparar los daños causados o de la obligación de restablecer las situaciones jurídicas individualizadas conculcadas se sigue, por tanto, una responsabilidad.

Así, las instituciones pueden contraer una *responsabilidad por daños subjetivos*, una responsabilidad patrimonial *ante privados*, que puede traer causa de obligaciones establecidas en el Derecho de la Unión Europea; esto es, pueden contraer una responsabilidad singular por el incumplimiento del Derecho de la Unión, una responsabilidad que resulta exigible en virtud de éste. Una responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento del ordenamiento comunitario que pueden contraer, frente a los particulares, tanto las instituciones comunitarias como las instituciones nacionales y que, según corresponda, puede declararse y exigirse por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (arts. 263-266 y 340 TFUE) o por los órganos judiciales nacionales que ordinariamente revisan la actuación del Estado, de las CCAA o de las EELL.

Ahora bien, además de esta responsabilidad patrimonial vertical, contraída por los poderes públicos ante los ciudadanos, hay otra responsabilidad horizontal, contraída no frente a particulares, sino entre poderes públicos y derivada de las obligaciones públicas –si lo prefieren, de las competencias y deberes– que como poderes públicos les corresponden de forma conjunta, concurrente o separada. A esta otra responsabilidad es a la que podemos llamar *responsabilidad*

institucional para diferenciarla de la individual o singularizada. E importa diferenciarla porque esta es la responsabilidad económico-financiera que puede mancomunarse y, por tanto, conmutarse o repartirse, en función de la responsabilidad política; esto es, en función de los poderes y deberes, de las competencias, atribuidas a cada institución política y de las relaciones de sujeción o autonomía existentes entre ellas.

Esta otra clase de responsabilidad interinstitucional también puede traer causa de obligaciones establecidas en el Derecho comunitario; también puede contraerse por el incumplimiento del Derecho de la Unión. Pero no se deriva directamente de situaciones jurídicas individualizadas, sino de la participación de las instituciones en el ejercicio de la función europea –de la participación en el desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario– de acuerdo con las competencias que les atribuye el ordenamiento comunitario o el ordenamiento nacional. Y este tipo de responsabilidad es el que, en mi opinión, puede y debe delimitarse y repartirse entre las instituciones nacionales, siendo esa la finalidad propia de la repercusión que nos ocupa, como técnica de corresponsabilidad económico-financiera.

Esta clase de responsabilidad institucional es la que contrae el Estado, ante las instituciones comunitarias, cuando, por el incumplimiento del Derecho Comunitario, se le condena a pagar una suma a tanto alzado, o se le impone una multa coercitiva, o se le practican deducciones o correcciones financieras o se le exige el reintegro de importes o se le impone cualquier otro análogo menoscabo financiero. De esa misma naturaleza institucional participa la responsabilidad que cabe atribuir a las CCAA (y las EELL), ante el Estado, cuando es éste el que soporta las consecuencias patrimonialmente desfavorables de un incumplimiento que no puede atribuírsele, internamente, por su propia incompetencia o falta de participación en él. Y de esa misma naturaleza institucional es la responsabilidad que debe atribuirse el Estado, ante las CCAA, cuando son éstas las que soportan los perjuicios derivados de un incumplimiento o de la corrección de un incumplimiento sobre el que, internamente, por su falta de competencia, no han tenido participación o responsabilidad política.

Son dos, pues, los escenarios de esta responsabilidad institucional por incumplimiento comunitario: Uno, externo, que es el de la responsabilidad del Estado frente a la Unión Europea. Una responsabilidad que recibe carta de naturaleza de los Tratados Europeos. Y otro, interno, que es el de la responsabilidad cruzada del Estado y de las CCAA –y, en su caso de las EELL– por los perjuicios respectivos que les haya ocasionado un incumplimiento comunitario que no les sea imputable; esto es, un incumplimiento en el que no hayan tenido participación autónoma debido a la interna distribución de competencias. Y en este caso esa responsabilidad cruzada recibe carta de naturaleza de la propia Constitución; mejor dicho, del conjunto de normas –del bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC)– que articula la relación entre el Estado y las CCAA, como seguidamente indicaré.

2. La repercusión institucional de la responsabilidad: su justificación constitucional

Como se ha dicho antes, frente a las instituciones comunitarias el incumplimiento resulta imputable únicamente al Estado y ha de ser este quien se haga cargo de las consecuencias económicas del mismo, sean las derivadas del deber de cumplir (por ejemplo, devolución de fondos europeos finalistas inadecuadamente aplicados), sean las derivadas de la propia situación de incumplimiento (multas coercitivas, suma a tanto alzado).

Desde el punto de vista interno, sin embargo, el incumplimiento no ha de ser siempre exclusiva y necesariamente al Estado, pues, en el caso de España, al tener una organización política y administrativa territorialmente descentralizada, pueden concurrir en el ejercicio de la función europea (esto es, en la formación del Derecho Europeo, su recepción o incorporación al ordenamiento interno y su aplicación) las tres instancias político-territoriales –el Estado, las CCAA y las EELL– y la fase descendente de esa función (esto es, en la transposición, desarrollo y ejecución del Derecho de la Unión Europea), que es sobre la que recae el riesgo de incumplimiento comunitario, está distribuida entre los órganos de cada uno de ellas mediante un complejo sistema de reglas internas de competencia material, territorial y funcional que resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de otras leyes que forma parte del convencionalmente denominado «bloque de constitucionalidad».

Así, internamente, el incumplimiento comunitario puede tener origen en la actuación u omisión, aislada o conjunta, de uno o más órganos internos y por ello no siempre resulta fácil determinar a cuál de ellos resulta imputable el incumplimiento; ni tampoco precisar, cuando puede imputarse a varios, con qué intensidad resulta imputable a cada uno de ellos –particularmente cuando, por las reglas internas de distribución de competencias, el ejercicio de la función europea corresponde conjuntamente a los órganos de distintas instancias territoriales–.

Una evaluación interna de la imputación que es necesario realizar para que las consecuencias del incumplimiento comunitario, por más que sea el Estado quien las asuma frente a la Unión Europea, se distribuyan luego equitativa y proporcionadamente, como proceda, entre todas las instancias político-territoriales que tienen constitucionalmente atribuidas competencias para el ejercicio de la función europea –y, por tanto, también la responsabilidad política y jurídica por el ejercicio de dichas competencias y función–, sin que resulte aceptable, por la responsabilidad que la propia autonomía política y administrativa lleva inherente y por los principios de lealtad institucional, solidaridad y colaboración que la enmarcan, que el Estado soporte en solitario tales consecuencias cuando el incumplimiento no le sea imputable exclusivamente.

Por eso la jurisprudencia constitucional ha considerado constitucionalmente admisible el establecimiento de mecanismos de repercusión –de redistribución, en realidad– que permitan al Estado trasladar total o parcialmente a las CCAA (y a las EELL, hay que sobreentender) las consecuencias que deba soportar en virtud de su responsabilidad exterior o internacional (esto es, ante la Unión

Europea) por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en cuanto, en el plano interno, no puede serle atribuido exclusivamente. Incluso considera constitucionalmente admisible –como es deseable– la existencia de mecanismos preventivos de coordinación o de cooperación que contribuyan evitar el incumplimiento comunitario, sin que, sin embargo, pueda con esta finalidad el Estado atribuirse competencias que no tiene constitucionalmente atribuidas ni pueden considerarse inherente a su competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3CE).

En efecto, advierte el Tribunal Constitucional, (i) que «la distribución competencial que entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha operado el Texto Constitucional rige también para la ejecución del Derecho Comunitario, pues la traslación de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales del reparto competencial, de tal manera que el orden competencial establecido no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias»; (ii) que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal «no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» (Sentencia 79/1992, de 28 de mayo); y (iii) que haciendo uso de sus propias competencias, «corresponde al Estado no solo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria», sino también «los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (SSTC 79/1992, de 28 de mayo; 148/1998, de 2 de julio; 96/2002, de 25 de abril; y 198/2011, de 13 de diciembre –todas ellas citadas por la más reciente de 36/2013, de 14 de febrero–).

Así se justificado constitucionalmente la traslación o repercusión sobre las instituciones nacionales de la responsabilidad institucional contraída por el Estado ante las instituciones comunitarias (en forma de multa coercitiva, suma a tanto alzado, corrección financiera, deducciones, reintegros u otras formas de gravamen). Una traslación o repercusión “descendente”, podríamos decir, en cuando parte de la premisa, acertada, de que el único responsable del incumplimiento comunitario ante las instituciones europeas es el Estado y que, *ad extra*, el incumplimiento tiene consecuencias económicas únicamente para él. Pero que, internamente, permite al Estado resarcirse total o parcialmente del detrimento económico asumido determinando el grado de participación en el incumplimiento de las instituciones internas (incluidas las estatales) y su correspondiente contribución o participación al resarcimiento, todo ello sobre la base de la corresponsabilidad patrimonial o financiera de tales instituciones, que deriva de la propia organización del Estado (de su descentralización política y administrativa, que es tanto territorial como funcional).

Ahora bien, en la medida en que las CCAA pueden ser declaradas patrimonialmente responsables frente a los particulares por la aplicación de leyes estatales incompatibles con el Derecho de la Unión Europea, lo mismo que las EELL

por la aplicación de leyes estatales o autonómicas; o en la medida en que, como consecuencia de la retrocesión de las situaciones jurídicas originadas por un incumplimiento comunitario que no le sea imputable por no haber tenido efectiva participación en el mismo, contraigan el deber de reparar los daños derivados de esa retrocesión o de soportar otros perjuicios económicamente evaluables, cabe preguntarse si no resulta igualmente legítima y justificada una traslación o repercusión “ascendente”. Esto es, que las EELL puedan ser resarcidas por la Comunidad Autónoma correspondiente o el Estado o que las CCAA puedan ser resarcidas por el Estado.

Si, como se ha explicado, estamos tratando de la reparación de perjuicios derivados de la retrocesión de situaciones de incumplimiento comunitario, parece razonable concluir que dicha retrocesión es otra manifestación más del ejercicio de la aludida función europea y que, por tanto, la responsabilidad política por dicho ejercicio, en nuestro país se halla constitucionalmente repartida, en aras de la descentralización política y administrativa, entre el Estado, las CCAA y las EELL. Conclusión que ha de ponernos nuevamente ante el principio de corresponsabilidad, si bien ahora desde la perspectiva opuesta a la de la repercusión descendente.

En efecto, del mismo modo que el principio de corresponsabilidad permite al Estado trasladar a las CCAA y a las EELL la responsabilidad que asume, ante la Unión Europea, por los incumplimientos comunitarios que les son imputables y en la medida o cuantía que lo sean, las EELL y las CCAA deben poder trasladarse y trasladar al Estado la responsabilidad que asumen, ante terceros, por la corrección de los incumplimientos que no les son imputables y en la medida o cuantía que sean imputables al Estado u otra Comunidad Autónoma o entidad local.

Y esta proyección simétrica de la responsabilidad –por más que se trate de una simetría variable, en función del grado de participación en el incumplimiento– se infiere del propio principio de corresponsabilidad en la ejecución de la función europea y tiene su mismo fundamento político: La naturaleza compuesta de un Estado que internamente se articula política y administrativamente en tres niveles territoriales.

Por ello, los mismos principios constitucionales –unidad, lealtad institucional y colaboración– a partir de los cuales se ha perfilado normativa y jurisprudencialmente (jurisprudencia constitucional) el principio de corresponsabilidad fundamentan esa proyección simétrica –esto es, en vía de repercusión descendente y ascendente– de la responsabilidad de las instituciones políticas y administrativas encargadas de la función europea. Porque no parece que la lealtad institucional ni el deber de colaboración, que son emanaciones del principio constitucional de unidad, obliguen al Estado, a las CCAA o a las EELL a soportar los perjuicios derivados del incumplimiento o de la corrección del incumplimiento del ordenamiento comunitario cuando no les resulta imputable éste, ni que, por tanto, deban verse privados del derecho a recibir una reparación de parte de quien originó el incumplimiento. No parece que de la lealtad institucional ni del deber de colaboración, ni del principio de corresponsabilidad, se siga una suerte de solidaridad limitada, unidireccional, que obligue a las CCAA

y a las EELL a soportar los perjuicios derivados de los incumplimientos o de la corrección de los incumplimientos comunitarios imputables al Estado, cuando éste no está obligado a soportar y puede repercutir sobre las CCAA o las EELL los perjuicios derivados de los incumplimientos o de la corrección de los incumplimientos comunitarios imputables a éstas. Aunque sí parece que la lealtad, la colaboración y la corresponsabilidad obligan al Estado, a las CCAA y a las EELL, desde luego, a alcanzar acuerdos sobre los cauces, términos y modalidades de resarcimiento institucional, de modo que se posibilite y normalice la distribución o reparto del perjuicio atendiendo a la fuente y responsabilidad del mismo y se evite el planteamiento de reclamaciones y litigios interadministrativos nada deseables.

Si esta es la conclusión a la que puede llegarse desde la perspectiva de la lealtad institucional, colaboración y corresponsabilidad, todos ellos emanación del principio constitucional de unidad de la Nación española, el otro principio constitucional sobre el que se articula políticamente el Estado, el principio de autonomía, conduce al mismo lugar, en cuanto los aludidos perjuicios tienen una significación económico-financiera para las CCAA y las EELL.

Como es sabido, el efectivo ejercicio de las competencias autonómicas y locales descansa en la autonomía financiera que tienen reconocida las CCAA y las EELL.

En el caso de las CCAA, el sistema de financiación descansa en una serie de principios que enuncia la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), como los de igualdad fiscal, equilibrio económico, financiación básica, corresponsabilidad, solidaridad interregional, suficiencia o lealtad institucional. Principios sobre los que se desarrolla el sistema financiero autonómico⁶ de cuyas características no es preciso dar cuenta aquí. Lo que sí parece necesario advertir es que, a través de ese sistema, cada Comunidad Autónoma obtiene anualmente unos recursos financieros con los que se materializa o concreta su posición en el conjunto del sistema, esto es, el punto de equilibrio financiero que legalmente le corresponde con arreglo a las normas y criterios que regulan dicho sistema. Y que ese equilibrio puede verse alterado, sin causa o justificación legal (esto es, al margen de las normas y criterios del sistema financiero autonómico) y con menoscabo de su autonomía financiera y de los principios por los que debe dirigirse y delimitarse y garantizarse dicha autonomía, sí las CCAA no pueden resarcirse del perjuicio financiero que les deparen los incumplimientos o la corrección de los incumplimientos comunitarios que son imputables al Estado. De ahí que la repercusión ascendente pueda ser también justificada como un mecanismo de garantía de la autonomía financiera y, por lo tanto, como una exigencia propia de su efectividad.

6. Si bien con un doble modelo: de un lado, el sistema de Convenio y Concierto aplicables exclusivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco; de otro, el sistema de régimen común, cuyas bases quedan establecidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y que tiene desarrollo por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

A la misma conclusión parece posible llegar en el caso de las EELL, en cuanto su autonomía financiera pueda verse comprometida o limitada por la imposibilidad de repercutir sobre las CCAA o el Estado el importe de los perjuicios económicos que se hayan visto obligadas a soportar por los incumplimientos o la corrección de los incumplimientos comunitarios imputables a dichas instancias políticas.

Relacionado con el principio de autonomía financiera, y concebido como un límite intrínseco de ésta, está el principio de sostenibilidad financiera, que se deriva del controvertido principio de estabilidad presupuestaria, recientemente constitucionalizado (art. 135 CE, en la versión dada por la Reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011). Según dicho principio, que ha recibido expresión positiva en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las Administraciones y demás entidades del sector público deben actuar de modo que no comprometan su capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Ahora bien, si como consecuencia del ejercicio de la función europea y de un incumplimiento o la corrección de un incumplimiento comunitario que no les es imputable dicha capacidad puede verse comprometida, esto es, si la sostenibilidad financiera de las CCAA (lo mismo que la de las EELL) puede verse comprometida, por poco que sea, por la actuación del Estado, parece que ese mismo principio de sostenibilidad obliga al Estado a soportar los oportunos ajustes en sus cuentas y realizar las compensaciones oportunas a las CCAA afectadas para evitarlo.

La justificación política del resarcimiento ascendente descansa también en la propia articulación competencial, en la distribución constitucional de competencias que condiciona, internamente, el ejercicio de la función europea. Si las CCAA pudieran inaplicar las leyes del Estado que consideren incompatibles con el Derecho de la Unión Europea (o si las EELL pudieran inaplicar las leyes autonómicas o estatales incompatibles) podría atribuirseles alguna culpabilidad y responsabilidad en los incumplimientos comunitarios por la que resultara justificado que corrieran de su cargo los perjuicios derivados de dichos incumplimientos o de su corrección. Pero si las normas internas de distribución de competencia obligan a los parlamentos autonómicos a cumplir las leyes estatales y a las Administraciones autonómicas y locales a cumplir las leyes estatales y autonómicas, incluso cuando su compatibilidad comunitaria resulte cuestionable, no puede considerárseles responsables del incumplimiento comunitario, ni deben ponerse a su cargo los perjuicios económicos derivados de dicho incumplimiento o de su corrección en cuanto no han tenido ninguna responsabilidad política sobre él. A falta de toda culpabilidad o responsabilidad por una situación de incumplimiento en la que las CCAA han sido meros instrumentos ejecutores de la legislación estatal (o, en el caso de las EELL, de la legislación estatal o autonómica), es forzoso defender su indemnidad, posibilitando la repercusión ascendente de los perjuicios que han sufrido por esa mera condición instrumental.

Ciertamente, de los principios comunitarios de eficacia directa y primacía se desprende un poder-deber de inaplicar las leyes nacionales incompatibles con el

ordenamiento comunitario que alcanza a las autoridades de los Estados miembros. Y si las CCAA pudieran dejar de aplicar las leyes estatales anti comunitarias o las EELL pudieran dejar de aplicar las leyes estatales o autonómicas anti comunitarias, podría atribuírseles alguna culpabilidad o responsabilidad por el incumplimiento comunitario que justificara que corrieran de su cargo total o parcialmente los perjuicios derivados del incumplimiento o de su corrección. Pero no puede ignorarse que el poder-deber de inaplicación de las leyes no opera con la misma fuerza sobre los órganos judiciales o cuasi judiciales (según la doctrina Simmenthal –STJUE de 9 de marzo de 1978– el juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición de la ley nacional eventualmente contraria a aquél, ya sea anterior o posterior a la norma comunitaria) que sobre los órganos legislativos o sobre las Administraciones públicas, pues la aceptación de dicho poder-deber en este último caso suscita notables problemas constitucionales ya que, careciendo las CCAA o las EELL de capacidad para inaplicar las leyes que se reputan contrarias al texto constitucional, resulta conceptualmente inconsistente reconocérsela para inaplicar las que se reputan contrarias al Derecho comunitario (y por esta razón el Consejo de Estado considera prudente renunciar al reconocimiento expreso en nuestro Derecho del poder-deber de la Administración de inaplicar normas internas contrarias al ordenamiento jurídico comunitario)⁷, máxime cuando dicha incompatibilidad puede ser controvertible y (por no tratarse de órganos judiciales) no existe la posibilidad de dirigirse en vía prejudicial al Tribunal de Justicia para obtener un pronunciamiento sobre la interpretación o validez del Derecho comunitario. Y por eso en este caso, a la vista de los principios de efecto directo y primacía, parece preferible habilitar internamente cauces para que las CCAA o las EELL puedan combatir las leyes estatales incompatibles con el ordenamiento comunitario, que a reconocer en el ordenamiento interno un poder-deber de inaplicación de la ley nacional. Pues respecto de estos órganos, la primacía va más en la línea que expresa el art. 4.3 del TUE (adoptar todas las medidas generales o particulares que se puedan adoptar según las normas internas de distribución de competencias), que en la línea de autorizar la inaplicación de las leyes estatales hipotéticamente anti comunitarias. En todo caso, y por lo que ahora nos importa, la imposibilidad de sustraerse a las leyes estatales anti comunitarias y la necesidad, cuando así les corresponda por la interna distribución de competencias, de darles ejecución, exime a las CCAA y a las EELL de toda responsabilidad por los incumplimientos comunitarios resultantes y por esta ausencia de responsabilidad resulta injustificado que tengan que soportar los perjuicios derivados de ese incumplimiento o de su corrección, razón por la que deberían poder repercutir sobre el Estado los que eventualmente se les deparasen. Y lo mismo puede decirse de las EELL respecto de los incumplimientos comunitarios que traen causa de la aplicación o ejecución de leyes autonómicas.

Por otra parte, incluso en el caso de que se reconociera a las CCAA o a las EELL el poder-deber de inaplicar la legislación estatal anti comunitaria, la sim-

7. Véase el *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, 14 de febrero de 2008, págs. 238 ss.).

ple capacidad para anticiparse al incumplimiento comunitario y para evitarlo no justificaría que se les considerara culpables del mismo, ni que se les pudiera imputar dicho incumplimiento, pues se opondría a esta imputación el principio de confianza legítima. Si las CCAA o las EELL, en el ejercicio de la función europea y actuando dentro de los límites de su propia competencia, se limitan a aplicar una ley estatal que no es compatible con el ordenamiento comunitario en la confianza de que sí lo es, y, como consecuencia de ello, se ven obligadas a soportar las consecuencias de ese incumplimiento, no puede atribuirseles ninguna responsabilidad sobre dicho incumplimiento, ni deberían soportar las consecuencias del mismo en cuanto ha venido propiciado por la propia validez de la ley estatal de cuya aplicación, por más que sea anti comunitaria (siendo oportuno recordar que la norma comunitaria no deroga la ley interna).

Todas las anteriores ideas permiten concluir, pues, que no son sólo las CCAA y las EELL las que han de compensar al Estado por la responsabilidad que este asume en caso de un incumplimiento comunitario imputable a aquéllas, sino que también el Estado debe compensar a las CCAA y a las EELL por la responsabilidad que éstas contraen en caso de un incumplimiento comunitario imputable a aquél.

Aceptado que, de acuerdo con nuestro marco constitucional, resulta políticamente justificado que también las CCAA o las EELL puedan trasladar la responsabilidad que asumen frente a terceros por los incumplimientos o las correcciones de los incumplimientos comunitarios que no les son imputables (esto es, que son imputables al Estado o, en el caso, de las EELL, al Estado o las CCAA), cabe preguntarse cómo pueden hacerlo.

3. La repercusión descendente: la regulación vigente

a) La paulatina incorporación normativa del principio de corresponsabilidad.

En el ordenamiento estatal se han ido incorporando procedimientos de repercusión o compensación para trasladar a las CCAA las cargas económicas que hubiera de soportar el Estado a raíz de los incumplimientos comunitarios. Primero se hizo de modo fragmentado y sectorial. Y más recientemente, ya de forma general (no sin el rechazo de algunas CCAA que impugnaron ante el Tribunal Constitucional los preceptos correspondientes, sin éxito hasta la fecha)⁸.

Encontramos vestigios de esas primeras normas de corresponsabilidad en la *política agraria*: Inicialmente, de remisión a los oportunos convenios interadministrativos (por ejemplo, Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, DA 5ª); luego ya, con contenido normati-

8. Sobre esta cuestión puede verse, por ejemplo, BIGLINO CAMPOS, P. / DELGADO DEL RINCÓN, L.E. (dirs.), *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado Autonomico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Revisión de actos administrativos nacionales en Derecho Administrativo Europeo*, IVAP-Civitas, Madrid, 2013; CIENFUEGOS MATEO, M., *La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 98, enero-abril 2014, págs. 49-95.

vo pleno (como el Real Decreto 2206/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones interadministrativa relativas a los gastos de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola [FEOGA], art. 13). Así, se exigía a los Organismos pagadores y las Administraciones de las que dependiesen que asumieran la responsabilidad financiera que pudiera corresponderles por la realización de actuaciones o pagos indebidos y, en particular, por las correcciones financieras que pudiera aplicar la Unión Europea en atención a actuaciones derivadas de su gestión.

Y la corresponsabilidad se extendió luego a la gestión de toda clase de *fondos de la Unión Europea*. Primero, en virtud del art. 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social; luego, a través del art. 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones⁹ (a la que hizo remisión la coetánea Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, redundando en ello –por lo que se refiere a los fondos para el fomento del empleo– la igualmente coetánea Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo).

Por la misma época, en materia ambiental (*protección aguas continentales*), la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, introdujo en la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) un nuevo precepto para trasladar el coste de las sanciones por incumplimiento que pudieran imponerse al Estado a las Administraciones con competencia hidrológica en la medida en que pudiera serles imputable dicho incumplimiento (poco antes España había sido condenada al pago de una multa coercitiva por no cumplir las normas comunitarias sobre aguas de baño interiores –STJUE de 25 de noviembre de 2003–).

En el marco de la *política monetaria*, de la disciplina presupuestaria y del control del déficit, se decidió que los Estados miembros pudieran ser sancionados si incurrieran en déficit excesivo (art. 104 TUE'92 y Reglamento CE/1467/1997, del Consejo, de 7 de julio) y el Estado español decidió aprobar la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, incluyendo una fórmula que le permitiera trasladar a las demás Administraciones públicas y entidades del sector público las sanciones por incumplimiento que pudiera imponerle la Unión Europea en la proporción o medida en que dicho incumplimiento les fuera imputables. Previsión recogida luego en el Texto Refundido de la Ley

9. El art. 7 (responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea) ha sido modificado, una década después, por la DF 2ª del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, con el fin disociar el régimen de la responsabilidad exigible a las Administraciones y entidades del sector público por las correcciones financieras acordadas por las instituciones europeas (exigible o repercutible con arreglo al principio, la normativa y los procedimientos de responsabilidad por incumplimiento generalmente previstos en la DA 2ª de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) del régimen de la devolución, propiamente dicha, de las ayudas otorgadas en contravención del ordenamiento comunitario (exigible con sujeción a las normas y el procedimiento de reintegro regulado en el Título II de la Ley General de Subvenciones y sus disposiciones de desarrollo).

General de Estabilidad presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), vigente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que, como se verá enseguida, generaliza e institucionaliza el principio de responsabilidad por incumplimiento.

Después fue la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹⁰, la que incluyó una cláusula de corresponsabilidad en las sanciones que pudieran derivarse del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea relacionado con el objeto de aquella (*liberalización de los servicios* exigida por la Directiva CE/2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006), autorizando incluso el pago, por deducción o compensación, de las deudas contraídas con la Administración del Estado por tal concepto. Modo de pago de deudas entre Administraciones públicas, por compensación o deducción sobre transferencias debidas, que en su día introdujo la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, contemplado también para ciertas deudas (por cesión tributaria y de Seguridad Social) de las CCAA por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y que fue posteriormente generalizado para todas las deudas tributarias por el art. 74 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (adviértase, sin embargo, que el pago de deudas tributarias por compensación es una forma común de extinción de la deuda tributaria a la que se hallan sujetos la Administración del Estado o sus organismos, como cualquier otro obligado tributario, frente a cualquier Administración tributaria, art. 71 LGT).

Análoga previsión se incluyó en los ordenamientos de la tutela de los *consumidores* (Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios¹¹), del *medio marino* (Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino¹²) y de la *seguridad alimentaria* (la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición).

Los preceptos mencionados permiten ver cómo la cláusula de corresponsabilidad se fue extendiendo por muchos ámbitos de la acción pública, pero (i) sin

10. El artículo Único.13 de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, añadió a ésta una DA 7ª con idéntica previsión.

La aludida DF 4ª fue derogada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (Disposición derogatoria única, letra b).

11. Idéntica previsión incluye la DA 1ª de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (aunque para esta fecha la corresponsabilidad por el incumplimiento ya estaba generalmente establecida por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

12. Los apartados 3 y 4 del precepto transcrito fueron derogados por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (Disposición derogatoria única, letra c).

llegar a tener alcance general, (ii) sin concretar los criterios para determinar en qué medida el incumplimiento comunitario resulta imputable a cada uno de los órganos internos participantes en la fase descendente de la función europea y en qué grado debe hacerse partícipes de las consecuencias del incumplimiento a cada una de las instancias político-administrativas nacional y (iii) sin articular ningún procedimiento específico para formalizar esa distribución, traslación o repercusión de las consecuencias económicas del incumplimiento (aunque algunas normas sí precisan la necesidad de dar audiencia a la entidad afectada y otras implícitamente se remiten al procedimiento de compensación o deducción —que, en realidad, es un procedimiento para el pago o extinción de las deudas, no para su constatación y liquidación—).

La corresponsabilidad de los órganos nacionales por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea quedó convertida en regla o principio general con la DA 1ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹³, precepto que autorizó al Gobierno a desarrollar reglamentariamente sus previsiones y atribuyó al Consejo de Ministros la competencia para declarar la responsabilidad de cada Administración o entidad afectada, liquidar la deuda correspondiente y acordar su compensación con cargo a las cantidades que deba transferirle el Estado por cualquier concepto (presupuestario y no presupuestario). La resolución del procedimiento, con audiencia de la entidad afectada, debía atenerse al contenido de la decisión de las instituciones europeas que hubiera declarado el incumplimiento y sus consecuencias y expresar los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad de la entidad afectada.

Y, posteriormente, fue la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 8 y DA 2ª), la que formalmente dio expresión positiva y alcance general al principio de corresponsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, exigiendo que las Administraciones públicas y cualquiera de las entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplan obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, asuman, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento por las sanciones impuestas al Reino de España por las instituciones europeas (art. 8, apdo. 1).

Importa advertir que dicha ley orgánica, al tiempo que proclamó el referido principio de corresponsabilidad, lo delimitó negativamente, más allá del ámbito propio del incumplimiento comunitario. En efecto, excluyó la responsabilidad del Estado por los compromisos que asumieran las CCAA, las EELL o las entidades del sector público y también la responsabilidad de las CCAA por los compromisos de sus respectivas EELL o entidades del sector público (art. 8, apdo. 2). Una exclusión que parece encontrar correspondencia lógica en la propia autonomía política y administrativa territorial o funcionalmente reconocida, pues si ésta confiere capacidad para aprobar los propios presupuestos, dentro de los límites que impone el principio constitucional de estabilidad presupuestaria

13. Dicha disposición fue derogada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (Disposición derogatoria única, letra d).

(art. 135 CE) y las leyes que lo desarrollan, es lógico que sean cada una de las organizaciones dotadas de capacidad presupuestaria propia, no otra organización distinta, las que individualmente respondan de los compromisos que asuman o de las consecuencias de sus incumplimientos presupuestarios (a menos que las organizaciones estén obligadas a prestarse o hayan convenido en darse garantía financiera mutua para la realización conjunta de proyecto específicos).

Proclamado formalmente el principio y habilitado el Gobierno para darle concreción y desarrollo, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, reguló los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Sobre esta disposición reglamentaria (por la que la Comunidad Autónoma de Canarias ha planteado un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional [núm. 6893-2013], admitido a trámite por Providencia de 17 de diciembre de 2013) volveremos enseguida para examinar su contenido.

Antes es oportuno advertir que la redacción originaria del art. 8 y de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, han sido recientemente modificados por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, con un triple propósito:

—Dar mayor alcance objetivo al principio de corresponsabilidad, extendiéndolo a los incumplimientos de cualquier tratado o convenio internacional de los que España sea parte (no solo a los incumplimientos comunitarios) u por los que pueda ser condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales (no solo por las instituciones comunitarias, pues).

– Precisar su alcance subjetivo, para que esté comprendido en él todo el sector público.

– Renovar la habilitación para su desarrollo reglamentario, autorizando la regulación de especialidades aplicables a los diferentes tipos de entidades del sector público atendiendo a las peculiaridades de éstas.

b) El procedimiento de repercusión descendente

Haciendo uso de la habilitación contenida en la Disposición Adicional Segunda .3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y antes de que ésta fuera modificada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, el Gobierno aprobó el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (no parece, pues, que por este procedimiento puedan ventilarse las responsabilidades relacionadas con el incumplimiento de otros ordenamientos supranacionales).

Por el procedimiento regulado en esta disposición la Administración del Estado puede trasladar o repercutir, total o parcialmente, las sanciones o cargas

impuestas por un incumplimiento comunitario sobre cualquier entidad del sector público en cuanto dicho incumplimiento la sea imputable internamente por tener origen en el ejercicio indebido de las competencias o funciones que tiene atribuidas según la interna organización del Estado.

Así, pueden ser objeto de repercusión (i) las multas coercitivas, (ii) las multas o sumas a tanto alzado, (iii) las correcciones financieras, (iv) las minoraciones en las transferencias o fondos que correspondan a España con cargo al presupuesto de la Unión Europea, (v) la minoración de cualquier otra cantidad que le hubiera sido reconocida, y (vi) el importe de cualquier otra responsabilidad financiera que resulten exigibles en virtud, según corresponda, de una sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas adoptados como consecuencia del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (art. 3.2). Resultando suficiente que sea ejecutivo el acto comunitario que impone al Estado la obligación de pago, descuento o reintegro, no parece que la facultad de repercusión esté supeditada al efectivo cumplimiento de esa obligación, o sea, el previo pago (aunque el derecho del Estado a determinar y repercutir la responsabilidad prescribe a los cuatro años de haber satisfecho la deuda ante las instituciones comunitarias –art. 18–).

Destinatarias de la repercusión deben ser, en principio, las responsables internas del incumplimiento; esto es, la entidad o entidades del sector público que, por acción u omisión en el ejercicio de sus propias competencias o funciones y en contravención del ordenamiento comunitario, hayan propiciado o determinado, directa o indirectamente, el incumplimiento comunitario por el que se adopta contra España la sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas que impone la obligación de pago, descuento o reintegro cuyo importe se pretende repercutir (arts. 3.1 y 4).

Ahora bien, si el incumplimiento lo ha propiciado una entidad del sector público estatal (la propia Administración General del Estado o sus organismos) la repercusión, obviamente, carece formalmente de objeto, por la evidente confusión subjetiva y patrimonial que se produce, sin perjuicio de que internamente el Estado pueda realizar los ajustes presupuestarios que correspondan entre sus departamentos y organismos (así lo prevé expresamente la DA 2ª). Y si alguna entidad no quiere o no puede asumir la repercusión acordada, ésta podrá subsidiariamente dirigirse contra la Administración pública de la que dependa o con la que esté vinculada la renuente. Parece que debería iniciarse contra ella un procedimiento, más simple, de derivación de responsabilidad –no un nuevo procedimiento de repercusión, puesto que ya se ha tramitado uno para establecer la procedencia y alcance de la repercusión y tendría poco sentido reproducirlo–, pero la normativa no aclara este extremo.

Cuando el incumplimiento haya venido propiciado o determinado por la actuación u omisión conjunta (o, simplemente coetánea, paralela, sin previa concertación ni unidad de acción, parece que debe sobreentenderse) de varias entidades éstas deben soportar la repercusión mancomunadamente, esto es, cada una por la cuota parte que les corresponda, expresada porcentualmente, en función del grado de participación o responsabilidad que hayan tenido en la actuación determinante del incumplimiento.

Y para determinar el grado de participación o responsabilidad de cada entidad el RD 515/2013 enuncia, sin ánimo exhaustivo, los siguientes criterios: (i) el contenido del acto comunitario declarativo del incumplimiento; (ii) la competencia de la entidad (material, funcional y territorial, puede sobreentenderse); (iii) la intensidad de su intervención (si se prefiere, de su contribución al incumplimiento); (iv) la participación en la financiación asignada; y (v) la reiteración. Pero podrían también considerarse otros, como la población afectada, el impacto territorial, la diferente duración de la situación de contravención, la renuencia al cumplimiento, la intencionalidad, la diligencia puesta en el cumplimiento, etc., porque la relación contenida en la norma no es exhaustiva o cerrada (polémica resulta, por ejemplo, la aplicación de correcciones financieras cuantificadas “por extrapolación”, porque la participación o responsabilidad se objetiva y solidariza y la corrección puede resultar inequitativa). Y cuando no sea posible aplicar criterios como los indicados, lo que prevé el reglamento es que la repercusión se distribuya a partes iguales entre todas las entidades responsables (art. 5.1).

Para la determinación de la participación o responsabilidad de cada entidad hay, además de los indicados criterios, algunas reglas particulares:

–Cuando el detrimento patrimonial trae causa de una corrección financiera (aplicada a tanto alzado o por extrapolación) sobre fondos procedentes de la Unión Europea que afecte a la totalidad o parte de un programa operativo, el importe de aquélla debe repartirse en función de la financiación asignada a cada uno de los sujetos participantes en el programa o parte del programa operativo afectado, salvo lo previsto especialmente para el Fondo Social Europeo¹⁴.

–Cuando el detrimento patrimonial trae causa de un incumplimiento acaecido en la aplicación de los fondos europeos agrícolas, la responsabilidad de la Administración General del Estado y de los organismos pagadores que tienen atribuidas las actuaciones de gestión y control de las ayudas, instrumentadas o no en programas operativos, se distribuirán con arreglo a su respectiva competencia en tales actuaciones¹⁵.

–Y cuando existe un convenio, un contrato o un acuerdo específico que regula la actuación conjunta y contiene reglas de distribución de responsabilidades ante un posible incumplimiento comunitario, estas reglas deben ser tenidas en cuenta.

El reglamento regula el procedimiento para declarar y exigir la responsabilidad de las entidades a las que internamente pueda atribuirse el incumplimiento comunitario, en cuyo detalle no es preciso detenerse ahora. Un procedimiento

14. Disposición Adicional Cuarta del RD 515/2013, de 5 de julio (especialidades para la determinación de la responsabilidad por incumplimientos de obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea en el ámbito del Fondo Social Europeo).

15. Disposición Adicional Quinta del RD 515/2013 (especialidades para la determinación de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en el ámbito de los fondos europeos agrícolas) detalla ese reparto vinculando la responsabilidad por el incumplimiento comunitario con la competencia específica de cada entidad.

de gravamen, ciertamente, pero que no es un procedimiento sancionador, ni se inspira ni rige por los principios propios de éste.

Sí es oportuno advertir que no será necesario incoar ese procedimiento si las entidades afectadas (no existiendo diferencias sobre su cuota de participación) deciden voluntariamente pagar, supuesto en el que se verán libres de abonar el interés compensatorio por los costes financieros que le haya generado la deuda al Estado. En otro caso, el procedimiento se incoará y resolverá y la resolución que adopte el Consejo de Ministros (que es, por supuesto, recurrible ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, arts. 1 y 12.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) se ejecutará, en su caso, practicando la compensación, deducción o retención correspondiente, que también puede ser solicitada por el deudor como modo voluntario de pago.

4. La repercusión ascendente: la regulación pendiente

A falta de un procedimiento específico que permitiera a las CCAA (o a las EELL) resarcirse de los perjuicios económicos asociados a los incumplimientos comunitarios de origen estatal, cabe preguntarse por la posibilidad de recurrir al régimen general de la responsabilidad patrimonial para lograr esa reparación. Pero no parece que el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, en la forma en que actualmente está regulada en la LRJPAC, pueda amparar tal pretensión resarcitoria.

Ciertamente, a raíz del incumplimiento comunitario o de su corrección, eventualmente incluso por haber tenido que reparar o soportar el coste de la reparación de los daños causados a particulares por dicho incumplimiento o por su corrección, las CCAA o las EELL pueden experimentar un daño o perjuicio que, por ser efectivo, evaluable económicamente e individualizable y por no tener el deber legal de soportarlo, aparentemente podría merecer la consideración de una típica lesión antijurídica indemnizable, en los términos del arts. 139.2 y 141 de la LRJPAC. Pero actualmente el instituto de la responsabilidad patrimonial no está concebido para la reparación de los daños que sufren las Administraciones públicas en cuanto tales –esto es, no como personas sujetas a las potestades administrativas, sino como titulares de las mismas (siendo oportuno recordar que, según el art. 139.1 LRJPAC son los particulares los que tienen derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos)– y es en esa condición en la que llevan cabo el ejercicio de la función europea por el que eventualmente –a raíz del incumplimiento propio o inducido o de la corrección de dicho incumplimiento– pueden soportar perjuicios, como el de verse obligadas a indemnizar o reparación los daños causados a terceros. Ni sería correcto afirmar, hoy por hoy, que no tienen el deber legal de soportar tales perjuicios, porque una cosa es que no esté políticamente justificado que lo hagan y que sean constitucionalmente deseables y aún exigibles mecanismos de articulación o relación interadministrativa que les permitan trasladarse y repartirse dicha carga y otra distinta que jurídicamente no estén obligados a soportar las consecuencias derivadas del ejercicio de su potestades en el desarrollo de la

función europea, como lo es, por ejemplo, el tener que abonar una indemnización a un tercero a raíz de un incumplimiento comunitario o tras su corrección.

No es, como digo, sobre el instituto de la responsabilidad patrimonial sobre el que puede descansar la repercusión ascendente, sino que debe darse a ésta título o carta de naturaleza propios, lo mismo que la ha recibido la repercusión descendente, como una consecuencia normal de la corresponsabilidad en el ejercicio de la función europea y la obligada colaboración y solidaridad interadministrativas.

Ahora bien, ¿a quién correspondería regular este sistema ascendente de compensación o derivación interadministrativa de responsabilidad?

Si lo que se pretende regular es una modalidad de responsabilidad interadministrativa, con las lógicas implicaciones para la Hacienda del Estado, de las CCAA y de las EELL, parece forzoso concluir que es el Estado quien constitucionalmente ostenta la competencia para hacerlo, siendo sus títulos competenciales los que enuncian los apartados 14 («Hacienda general») y 18 («bases del régimen jurídico») y «sistema de responsabilidad» de todas las Administraciones públicas» del art. 149.1 CE, en conexión con el art. 156 CE (autonomía financiera de las CCAA). No parece, pues, que sean las CCAA las que, en ejercicio de su propia autonomía y competencias, puedan regular el procedimiento para trasladar al Estado la responsabilidad previamente asumida por ellas o por las EELL. Se impone una legislación estatal habilitante que autorice tal derivación y la institucionalice, como un elemento más de la ordinaria articulación territorial sobre la que descansa el ejercicio conjunto de la función europea.

Y puesto que parece razonable concluir que debe ser una ley estatal la que regule dicho mecanismo ascendente de compensación, cabe preguntarse si debería hacerse por ley orgánica o por ley ordinaria e, incluso, si puede ya considerarse parcialmente regulado dicho mecanismo, si se ha otorgada al menos una habilitación general para establecerlo, a la vista de la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto intitulado «Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte».

Digo esto porque, si nos ceñimos al tenor literal de dicha disposición («Las Administraciones Públicas... que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, *dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales*, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten») podría concluirse que la Administración incumplidora debe asumir las responsabilidades (esto es, *toda* clase de responsabilidades) que se devenguen por tal incumplimiento y, también, por tanto, la que contraiga con las Administraciones que hayan sufrido algún perjuicio por el incumplimiento o la corrección

del incumplimiento. En tal caso, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, habría venido solo limitada o parcialmente a desarrollar dicha previsión legal, regulando los criterios y el procedimiento de repercusión descendente (y haciéndolo exclusivamente, además, para los supuestos de incumplimiento comunitario).

Ahora bien, si consideramos el inciso antes destacado (el que alude a las sanciones o condenas de las que es destinatario el Reino de España) parece que la intención no ha sido esa, sino la de que el Estado pueda resarcirse, parcial o totalmente, de los perjuicios soportados por la responsabilidad que se le exige en virtud de la correspondiente sanción o condena. Esto es, exclusivamente autoriza la existencia de un mecanismo de repercusión descendente y habilita al Estado para que lo desarrolle reglamentariamente, como lo ha hecho mediante el citado Real Decreto 515/2013, circunscrito a los incumplimientos comunitarios.

Más discutible resulta el hecho de que dicha habilitación legal se haya incluido en una ley orgánica; esto es, que sea una ley de esta naturaleza la que deba utilizarse para regular esta clase de mecanismos de compensación, tanto da que sea descendente como ascendente. Porque si esta clase de mecanismo no es otra cosa, en realidad, que un supuesto especial de responsabilidad patrimonial, de responsabilidad sucesiva o derivada; si no viene más que a definir un título para la imputación o traslación de obligaciones entre las Administraciones públicas, el objeto de la regulación, su materia, parece ajena a las que constitucionalmente tiene reservadas la ley orgánica. Sólo en cuanto esa regulación pueda afectar a la autonomía financiera de las CCAA, esto es, en cuanto pueda tratarse de «normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado» (art. 157.3 CE), resulta justificado el empleo de la ley orgánica. Y así parece haberlo entendido el Estado al incluir la citada cláusula de habilitación de la repercusión descendente en la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (parece que siguiendo, por lo demás, el criterio expresado por el Consejo de Estado)¹⁶.

16. En el *Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario*, diciembre 2010, puede leerse, en lo que respecta a la repercusión descendente y sobre la selección de los recursos autonómicos de los que podrían detrarse las cantidades pertinentes para trasladar a las CCAA la responsabilidad asumida el Estado:

«En principio, no parece que el sistema de financiación se vea afectado en sus elementos esenciales: no varían los recursos que lo integran, ni se modifica su cuantía, permaneciendo inalterados los porcentajes de cesión y las dotaciones a los Fondos. Lo que sucede es que parte de esos recursos se vincula a la cobertura de la responsabilidad autonómica como consecuencia de un incumplimiento del Derecho europeo que ha sido merecedor, a juicio de las instancias europeas, de una sanción –suma a tanto alzado o multa coercitiva– a la que ha debido hacer frente el Reino de España, como sujeto responsable ad extra.

Por tanto, bastaría en principio una ley ordinaria para regular esta cuestión (como, de hecho, hace la disposición adicional primera de la Ley 53/2002). Sin embargo, podría resultar aconsejable incluir en el bloque normativo de la financiación autonómica una previsión expresa sobre la posibilidad de hacer efectiva la repercusión sobre recursos

Sea por ley orgánica o por ley ordinaria, hay que preguntarse también por la procedencia y alcance de la remisión reglamentaria. Como se ha visto, en el caso de la repercusión descendente el legislador se ha limitado a autorizarla, relegando en el Gobierno de la Nación la regulación de los criterios y del procedimiento. Es posible que tan generosa remisión normativa sea constitucionalmente compatible con las exigencias del principio de reserva de ley que genéricamente cabe inferir de nuestra Constitución para cuanto limita la libertad o autonomía de los sujetos (en este caso, para imponer obligaciones a las CCAA o a las EELL) porque la cláusula legal que habilita la repercusión define el presupuesto y el alcance de ésta. Pero siendo necesario concretar otros relevantes elementos o condiciones de las obligaciones derivadas de la repercusión (contenido, modo, extinción, etc.), siendo ésta un mecanismo de colaboración y articulación interadministrativa –y, por tanto, de participación y ejercicio de la autonomía–, y debiendo garantizarse, por ello mismo, una mínima estabilidad y permanencia de su regulación (más propia del rango legal que del reglamentario), cuánto más apropiado hubiera sido que el legislador, en lugar de limitarse a autorizarla, hubiera regulado sus principios y criterios materiales y aún los aspectos esenciales del procedimiento para llevarla a cabo. Pues bien, por idénticas razones parece preferible que sea una ley la que regule detalladamente –no solo la que autorice– el presupuesto y alcance de la repercusión ascendente y sus criterios y normas esenciales, sin descartar la colaboración reglamentaria del Gobierno para la concreción de otros aspectos menores de su aplicación.

Desde una perspectiva subjetiva, esa regulación debería ofrecer una vía de compensación o resarcimiento para todas las Administraciones y entidades del sector público que, por su actuación en el seno de la interna distribución de competencias, incluso al margen del ámbito estricto del ejercicio de la función europea, tengan que soportar las consecuencias de un incumplimiento o de la corrección de un incumplimiento comunitario que sea imputable al Estado (en el caso de las CCAA) o al Estado y a las CCAA (en el caso de las EELL).

integrantes de dicho sistema de financiación, pues no hay que olvidar que se pretende construir un sistema de repercusión de aplicación generalizada que, aunque no altera propiamente los elementos definitorios de la financiación autonómica, se proyecta sobre el destino de dichos recursos» (pág. 301)

«Por tanto, una ley para la garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, aprobada con base en el art. 93 de la Constitución y en ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales prevista en el art. 149.1.3ª de la Constitución, no tendría que revestir carácter orgánico.

Cuestión distinta es que alguna de las técnicas de garantía del Derecho de la Unión Europea pudieran incidir en materias reservadas constitucionalmente a la ley orgánica. Tal es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de repercusión de las sanciones económicas por incumplimiento, que, aunque no modifican en sus elementos estructurales el sistema de financiación autonómica reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 de la Constitución, podrían afectar a la cuantía de los recursos disponibles por éstas, lo cual, unido a razones de coherencia y unidad normativa de la materia regulada, conduce a no descartar la aprobación de los preceptos reguladores de esta cuestión con carácter orgánico».

Y desde una perspectiva objetiva sería necesario precisar, primero, para qué tipo de consecuencias estaría justificado dicho resarcimiento. En el caso de la repercusión descendente la responsabilidad que el Estado anticipa, el perjuicio que asume, está delimitada por la multa, la corrección o la minoración financiera impuesta por las instituciones europeas y el resarcimiento se contrae a dicha responsabilidad tasada. En el caso de la repercusión ascendente, en cambio, los perjuicios derivados del incumplimiento o de su corrección no tienen ese carácter tasado: Pueden concretarse en la obligación de abonar una indemnización o de realizar una devolución a un tercero, pero también tratarse de otros menoscabos patrimoniales propios ligados a la realización de gastos o inversiones que se revelan innecesarios o inútiles tras el incumplimiento o su corrección, supuesto en el que la determinación y cuantificación del perjuicio puede hacerse más compleja. Segundo, si la obligación de resarcimiento, aun referida en todo caso a consecuencias ciertas, ha de ser anticipada o vencida: Esto es, si debe referirse a perjuicios ya efectivamente producidos (por ejemplo, que se haya pagado la indemnización o efectuado la devolución a un tercero) o futuros (por ejemplo, cuando simplemente se ha reconocido el derecho a una indemnización o devolución sin haberse llegado a efectuar ésta). Y tercero, cómo y por quién debe establecerse la relación de causalidad, la relación causa-efecto entre el incumplimiento o la corrección del incumplimiento imputable al Estado y el perjuicio o menoscabo patrimonial que se padece: En el caso de la repercusión descendente hay originariamente una sentencia o acto que constata e incumplimiento comunitario y declara, delimita y exige la responsabilidad del Estado que luego se traslada a las CCAA o a las EELL; esto es, el perjuicio para el Estado nace de la propia sentencia o acto comunitario, tiene causa inmediata en él. En el caso de la repercusión ascendente la relación de causalidad es más difusa. Ciertamente, puede haber una sentencia que ponga a cargo de una Comunidad o de una Entidad Local una indemnización o una devolución para restablecer la situación jurídica generada por una violación del ordenamiento comunitario. Pero la corrección del incumplimiento también podría tener lugar por propia iniciativa de la Comunidad o de la Entidad Local, sin que un tercero lo exija judicialmente (o, aun exigiéndolo, antes de que se dicte sentencia), o exigir actuaciones o medidas internas (sobre la propia organización administrativa) patrimonialmente perjudiciales que no impliquen a terceros. Pues bien, en casos como estos, ¿a quién corresponde constatar y declarar dicha relación de causalidad –la relación el incumplimiento y la corrección del incumplimiento y dichos perjuicios–?; ¿de qué órgano debería proceder el acto que constituya título para poner en marcha el procedimiento de repercusión? Dado que las Administraciones gozan de autotutela, ¿podrían valerse de ella para declarar la existencia del perjuicio y su origen (el incumplimiento o la corrección del incumplimiento) emplazando al Estado a consentir dicha declaración o impugnarla?

A la dificultad de constatar y declarar la relación de causalidad entre el incumplimiento o la corrección del incumplimiento comunitario y el perjuicio sufrido se suma, como en la repercusión descendente, la propia dificultad de la imputación (ascendente) de responsabilidad, particularmente si las CCAA o las EELL han participado en la actuación estatal que da lugar al incumplimiento (imaginemos el caso, por ejemplo, de una ley estatal aprobada a partir de un

proyecto previamente negociado con las CCAA o las EELL; o de una medida adoptada en el seno de un conferencia sectorial u otro órgano de colaboración interadministrativa que el Estado hace suya al ejercer su propia competencia) o en su desarrollo o ejecución y, por ello mismo, el incumplimiento no pueda considerarse exclusivamente estatal ni, por la asimetría que la propia autonomía propicia, resulta imputable en igual medida a unas CCAA o EELL que a otras. En la vía de repercusión ascendente (como en la descendente) puede descubrirse, pues, una responsabilidad concurrente, haciéndose entonces necesaria la graduación y atribución de la responsabilidad de cada instancia con criterios abiertos y adecuados al caso (el RD 515/2013, de 5 de julio, contempla algunos que podrían ser útiles, como el de la respectiva competencia o la intensidad de la intervención, pero también podría considerarse el carácter imperativo o dispositivo de la norma estatal o la existencia de previo acuerdo o discrepancia sobre la medida estatal, etc.). Como idea de principio parece posible afirmar que la responsabilidad autonómica o local –y, por tanto, la exoneración estatal– debe ser directamente proporcional a la participación y autonomía que tengan las CCAA o de las EELL en la actuación combinada que determina el incumplimiento comunitario.

Desde la perspectiva de la individualización y compartición de la responsabilidad y para los supuestos en que la corrección del incumplimiento implica el pago de una indemnización o de una devolución, parece oportuno apuntar la posibilidad, como alternativa al propio procedimiento de repercusión ascendente, de que se plantee en sede jurisdiccional dicha delimitación de responsabilidades contemplando el litisconsorcio pasivo necesario de las Administraciones implicadas. No es una alternativa sencilla, pues la presencia como demandadas de Administraciones de distinto nivel territorial tiene implicaciones en lo que respecta a la competencia jurisdiccional (¿cuál sería el órgano llamado a conocer?) y al carácter revisor (¿de quién debería proceder el acto contra el que deba interponerse el recurso contencioso-administrativo?), pero tendría la ventaja de residenciar directamente en sede judicial esa delimitación de responsabilidades (haciendo innecesario que la Administración solidariamente condenada actúe en vía de regreso contra las demás Administraciones corresponsables o que se siga el procedimiento de repercusión contra cuya resolución cabría luego interponer recurso contencioso-administrativo). Dicho de otro modo, lo resuelto en el escenario de la responsabilidad patrimonial ya no podría trasladarse al marco de la responsabilidad institucional.

Otro aspecto a tener en cuenta es de la competencia para instruir y resolver el procedimiento de repercusión, pues formalmente podría residenciarse tanto en la Administración sobre la que se pretende efectuar la repercusión (en cuyo caso sería la Administración repercusora la que debería instar la iniciación de éste y estar a lo que se resuelva para luego impugnar, si discrepa) como en la Administración repercusora (en cuyo caso será la Administración repercutida la que debería poder defender su derecho o plantear su oposición en sede administrativa y luego jurisdiccional). Pero tratándose de una vía ascendente de repercusión de la responsabilidad parece más idóneo que sea el propio Estado quien, a instancia de las CCAA o EELL, conjunta o separadamente formulada, incoe, tramite y resuelva el procedimiento de repercusión que podría muy bien quedar

bajo la competencia de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (como lo está ahora el de repercusión descendente, si bien la resolución última corresponde al Consejo de Ministros), siendo también posible concentrar o acumular las peticiones de repercusión procedentes de distintas CCAA o EELL con el fin de que se tramiten y resuelvan con criterios uniformes. O podría considerarse la posibilidad de atribuir esta competencia a un órgano colegiado ad hoc, de composición mixta E-CCAA, dada la naturaleza “precontenciosa” del procedimiento.

Y cabe también preguntarse, en fin, sobre la conveniencia de que estas pretensiones de repercusión puedan también hacerse valer a través de un procedimiento alternativo más rápido, de carácter negociado y cooperativo –no conflictual–, en el que tengan participación todas las CCAA o EELL afectadas y la compensación se determine haciendo una estimación objetiva –no directa y singularizada– de los perjuicios.

Hay, seguramente, algunas otras cuestiones que plantearse y sobre las que reflexionar (la ejecutividad inmediata o diferida de la resolución dictada en este tipo de procedimiento; la prescripción del derecho a exigir la reparación y la prescripción del derecho a exigir el pago; las modalidades de extinción de las deudas reconocidas; la determinación de los créditos compensables...), pero las que se dejan ya enunciadas parecen suficientes para iniciar el debate sobre la cobertura estatal de la responsabilidad autonómica y local por los perjuicios derivados de los incumplimientos comunitarios que no son imputables a las CCAA ni a las EELL. Un debate que no debería demorarse más, pues resulta necesario avanzar en el desarrollo del principio de corresponsabilidad y terminar de construir el sistema general, integrado e integral, de compensación o repercusión institucional que demanda la propia naturaleza compuesta del Estado.

II.2 EL DEBATE SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO

LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. EN ESPECIAL, LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y DE EFICACIA NACIONAL Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Manuel Rebollo Puig¹

I. Rasgos generales de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

1.- Afirma la Exposición de Motivos de la LGUM que “pese a las medidas adoptadas, la fragmentación subsiste en el mercado español”. O sea, no ya que esté en peligro la unidad del mercado nacional, sino que se ha roto o, al menos, que no se ha logrado en la medida necesaria o apropiada. Y es eso lo que justifica y legitima esta Ley.

Es dura y osada esta afirmación sobre la fragmentación del mercado español que descalifica lo construido tras treinta y cinco años de Estado autonómico, con leyes estatales sobre los más diversos sectores y de jurisprudencia constitucional que, según ese juicio, no habrían evitado una situación claramente contraria a la querida por la propia Constitución.

Es, además, discutible. Hay quien la niega². Por lo menos es difícil de asumir o rebatir en términos absolutos. Depende de lo que se entienda por unidad de mercado y por fragmentación del mercado. Pero, por lo menos, cabe seriamente ponerla en cuestión y afirmar, por el contrario, que se había logrado un equilibrio razonable y casi pacífico entre la autonomía y la unidad de mercado. Incluso cabe apostillar que tras la Directiva de Servicios y sus transposiciones, a veces exageradas, al Derecho español la unidad de mercado se había reforzado aún más. En suma, no es aventurado afirmar que antes de la LGUM ya había un mercado nacional en el que las libertades de circulación encontraban pocas o livianas dificultades y en el que, por los mecanismos del Derecho interno o por

1. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Estado DER-2012/3569.

2. Así, por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”, *REDA*, nº 163 (2014), sobre todo pp. 11 y 16, que califica esa afirmación sobre la fragmentación del mercado de “políticamente interesada” y “exagerada”, lo que correlativamente le lleva a afirmar que la LGUM es de “dudosa necesidad y utilidad”.

los del Derecho europeo, se podían superar las distorsiones que se detectaran con los instrumentos ordinarios y bien consolidados y aceptados.

Si se duda de esta premisa de la LGUM se resquebraja la justificación de la propia Ley. Incluso si no se descartan por completo algunas disfunciones en algunos sectores y ciertas dificultades para la plena unidad de mercado y para la efectividad completa de las libertades de circulación de operadores económicos, de mercancías y de servicios, cabría imputar a la LGUM desmesura o desproporción si se pensara que ha acogido soluciones más restrictivas de la autonomía de las realmente necesarias para solventar aquellas disfunciones y dificultades.

2.– La LGUM tiene, no sólo su precedente, sino su clara inspiración en la Directiva de Servicios, confesada en su misma Exposición de Motivos.

Desde luego, no es ni se muestra como una norma que pretenda continuar la transposición de tal Directiva.

Por lo pronto, desborda ampliamente el ámbito material de la Directiva de Servicios porque incluye a todas las “actividades económicas en condiciones de mercado” (art. 2); por tanto, también a las de elaboración y comercialización de productos³. Ya no es sólo realización de la libre circulación de servicios sino también, como poco, de la de mercancías. Y con respecto a los servicios es de mayor amplitud: sólo quedan fuera las actividades que, en virtud del art. 128.2 CE, estén reservadas al sector público; si acaso cabe dudar de la sujeción de las actividades de servicio público no monopolizadas pues, pese a que respetan la iniciativa privada, no concurren con ella en condiciones de mercado; pero, en cualquier caso, las demás, incluso aunque puedan ser consideradas servicios de interés económico general si se ejercen en condiciones de mercado, quedan afectadas.

Además, como iremos comprobando, sus soluciones son más radicales que las de la Directiva de Servicios, a veces más próximas, si acaso, a la propuesta inicial del Comisario Bolkestein que luego fue moderándose⁴.

Pero reconocidas todas esas importantes diferencias, es indudable su inspiración en la Directiva de Servicios donde encuentran precedente los términos que emplea, sus principios y parte de sus concreciones. Y sobre todo su táctica de garantizar la unidad de mercado y la libre circulación mediante la desregulación que se impone, al menos, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales.

Con todo, la inspiración de la que hablamos es sólo eso y no está reñida con la originalidad de la LGUM que, con sutil y exquisita habilidad, cambia el significado y la función de los términos y principios de la Directiva de Servicios hasta construir algo distinto y novedoso.

3. Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación en le Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *REDA*, nº 163 (2014), pp. 125-126.

4. Observa estas diferencias hasta afirmas que la “Ley estatal es mucho más liberalizadora” que la Directiva de Servicios, J. TORNOS MAS, “La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: una reforma discutible”, en <http://idepbarcelona.blogspot.com.es>.

3.– Uniendo las ideas ya apuntadas, hasta podría sospecharse que la LGUM tiene por verdadero fin lo que presenta como un medio. Es decir, que más que preservar o potenciar la unidad del mercado nacional mediante la desregulación busca la desregulación misma. O que quiere la desregulación más allá de lo que la requiere la unidad de mercado. O, incluso, que más que la libre circulación persigue y consigue instaurar una concepción radical de las libertades económicas. La Exposición de Motivos da pistas en esa dirección. Ensalza los efectos negativos del “crecimiento de la regulación” (dificulta la competencia efectiva, impide aprovechar la economía de escala, desincentiva la inversión, reduce la productividad, el crecimiento y el empleo) y, con ese diagnóstico, lógico es que encuentre la medicina en la desregulación: “... esta Ley *aprovecha* para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, que simplifique la regulación existente, elimine regulaciones innecesarias...”. Y tanto lo “aprovecha” que se puede tener la impresión de que es eso lo que prioritariamente pretende. Pero si fuese cierto e incluso sin cuestionar su constitucionalidad, entonces habría que decir que la Ley no es para la garantía de la unidad de mercado sino para la garantía de las libertades económicas. Y si así se aceptara, tal vez se comprenda mejor el juicio descalificador de la Exposición de Motivos, o sea, que lo que en el fondo quiere imputar al mercado español no es tanto que esté fragmentado como que está excesivamente regulado y constriñe más de lo conveniente las libertades económicas.

4.– Todo ello, además, con una Ley que ha generado resistencia y conflictividad allá donde las cosas parecían más calmadas y en un momento poco oportuno.

En concreto, se han interpuesto contra la LGUM cuatro recursos de inconstitucionalidad: Primero, el promovido por el Parlamento de Cataluña nº 1397-2014, contra los arts. 14.2 y, por conexión, 23.2; 16; 17; 18 y, por conexión, 5 y disposición final 2ª; 19; 20; 26.5; 27 en relación con la disposición final 1ª.3; disposición final 3ª.1 y por conexión 2 y disposición final 4ª. Segundo, el del Gobierno de Cataluña nº 1411-2014, contra los arts. 5; 6; 14.2; 16; 17; 18; 19; 20; 23; 26.5; 27; disposición adicional 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª. Tercero, el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía nº 1454-2014 contra los arts. 6; 14.2; 17, último inciso del párrafo primero y letras a) a d); 18.2, letras b) a f); 19; 20; 21.2 y 3; 23.2; 26; 27; disposición adicional 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª y 4ª. Y cuarto, el promovido por el Gobierno de Canarias nº 5437-2014, contra los arts. 6, 19 y 20. En conjunto, casi todo en lo que la LGUM tiene novedades relevantes está sometido al Tribunal Constitucional.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 33 LOTC, se han realizado negociaciones en el seno de las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma para resolver discrepancias sobre la LGUM. También esto revela la conflictividad que ha generado y, sobre todo, las dudas y la inseguridad que ha suscitado y suscita su contenido. En concreto, tales negociaciones se entablaron

exitosamente con el País Vasco y con Galicia⁵. Estos acuerdos están plagados de expresiones como “ambas partes coinciden en interpretar que...”. Pero su valor jurídico es reducido y, desde luego, no vinculan a terceros ni a los tribunales ordinarios ni al Constitucional, aunque quizás consigan orientar su interpretación.

En cualquier caso, sirven también estos Acuerdo para poner de relieve que no es nada fácil desentrañar el verdadero significado y alcance de la LGUM y su fuerza transformadora y que genera una inseguridad jurídica que afectará a los distintos poderes y a los ciudadanos y empresas, y que no es arriesgado augurar que dará lugar a una litigiosidad que no siempre se canalizará por los cauces *ad hoc* previstos por la misma LGUM. Inseguridad y litigiosidad, cabe añadir, en la que quizás las empresas vean más inconvenientes que en las limitaciones a la libre circulación que supuestamente sufrían.

5.– La Ley no otorga nuevas competencias al Estado. Paralelamente puede decirse que no priva a las Comunidades Autónomas ni a los entes locales de ninguna de sus competencias. En ese sentido puede decirse, como se ha dicho, que no recentraliza. Aun reconociéndolo así, sí que se afecta a sus competencias de dos formas: les impone nuevos límites de respeto a una ley estatal; y delimita entre sí las competencias de los distintos entes territoriales, sobre todo de las diversas Comunidades Autónomas entre sí. Y, como iremos viendo, todo ello hasta conformar un entramado que encorseta notablemente el ejercicio y la efectividad de las competencias.

Los mandatos y prohibiciones de la LGUM están dirigidos formalmente en la mayoría de los casos a “las autoridades competentes”. Esa expresión lleva a pensar sobre todo en autoridades administrativas. Por tanto, cabe pensar que la LGUM supone restricciones a las distintas Administraciones públicas. Es más, muchos de sus preceptos sólo pueden tener como destinatarias a éstas y a sus autoridades y órganos. Inclinan en igual dirección los mecanismos instaurados por la Ley para su efectividad pues, al encaminarse finalmente hacia la jurisdicción contencioso-administrativa, hacen pensar que lo susceptible de impugnación y lo que es aquí objeto de disciplina son sólo las actividades administrativas. Lo anterior hay desde luego que completarlo respecto a los Colegios Profesionales y toda la organización colegial, y, por otra parte, respecto a los organismos privados de normalización y de acreditación que, en su caso, también podrían quedar vinculados por la LGUM.

5. En el caso del País Vasco se iniciaron sin señalar los preceptos objeto de discrepancia (BOE de 1 de abril de 2014), pero lográndose finalmente un Acuerdo en la Comisión Bilateral (publicado en BOE de 12 de agosto) en el que “ambas partes consideran solventadas” las discrepancias “en razón a las siguientes consideraciones...”. En cuanto a Galicia las discrepancias se producían respecto de los arts. 3.1; 5; 6; 7; 16; 17; 18; 19; 20; 21.2; 26; 27.1 y 6; 28; disposiciones adicionales 4ª y 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª (BOE de 4 de abril de 2014); y se llegó a un Acuerdo (BOE de 29 de octubre) sobre las discrepancias por el que “ambas partes las consideran solventadas de conformidad con los siguientes compromisos...”. También con Canarias se acudió a este cauce (BOE de 1 de abril de 2014) respecto a los arts. 6, 19 y 20, pero no se llegó a acuerdo y, como se ha visto, el Gobierno canario ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra esos mismos artículos.

Pero hay más que eso y es lo que importa realzar: hay también indudablemente mandatos y prohibiciones a las leyes, a los legisladores. Se deduce de que sus restricciones a las “disposiciones de carácter general” o simplemente a las “normas” (arts. 3.1, 9.2, 15, etc.) se consagran sin calificar nunca a éstas como administrativas o de rango inferior a la ley. Se deduce asimismo de que en que en algún caso se habla expresamente de leyes (así, art. 14.3 y 6). Se confirma al comprobar que se dirige reiteradamente a cualquier autoridad, no sólo a las administrativas. Es más, cuando define en su anexo “autoridad competente”, se refiere al final “en particular” a las administrativas y colegiales, pero tras partir de un concepto mucho más amplio en el que entra cualquiera que “lleve a cabo la regulación, ordenación ... de las actividades económicas o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio”, y ello incluye de modo inequívoco a los distintos legisladores. Pero sobre todo se deduce de su mismo propósito y contenido: si se trata de asegurar la unidad del mercado nacional ello hay que garantizarlo por igual frente a las actuaciones administrativas y frente a las normas con rango de ley. Desde ese punto de vista, igual que sucede con la unidad del mercado europeo, es irrelevante qué poder público ice el obstáculo. Y todo el propósito de la Ley quedaría arruinado si no fuese así y si bastara a una Comunidad Autónoma aprobar una norma con rango de ley para quedar al margen de la LGUM y para, con sólo eso, no encontrar más condicionantes que los derivados directamente de la Constitución. En suma, pues, las restricciones de la LGUM son restricciones a todos los poderes públicos, incluidos los legisladores. Es más, por su situación de partida y por la posición en el ordenamiento de la LGUM, como ley básica que es, quienes real y más efectivamente sufren tales restricciones son los legisladores autonómicos.

6.— Al igual que la Directiva de Servicios y las normas españolas que dictadas con su ocasión o pretexto, la LGUM restringe la posibilidad de someter las actividades privadas a controles administrativos previos, o sea, a autorizaciones y similares. Ahora más intensamente, además de que también hay algunas restricciones a la posibilidad de exigir comunicaciones y declaraciones responsables, como se verá. Pero ello, en principio, nada tiene que ver con la posibilidad de imponer restricciones materiales a esas actividades privadas: se permitiría, por ejemplo, imponer deberes, prohibiciones y limitaciones de todo género a la actividad de campamentos o de agencias de viaje, aunque no se pudiera controlar previamente la observancia de todo eso mediante una autorización o similar. Si esto fuese todo, cabría pensar que no hay merma sustancial para la configuración por los poderes públicos de las libertades económicas en función de lo que entiendan conveniente para los intereses generales que detecten y quieran preservar: para la defensa de cualquiera de ellos cabría imponer las restricciones a las actividades privadas que los poderes públicos juzguen oportunas con la sola condición de no controlarlas mediante autorizaciones. Sólo obligaría, por tanto, a un cambio de estrategia en el control administrativo que perdería el arma de la autorización. Pero ello ni siquiera habría de entrañar una “desadministrativización” pues la inexistencia de una autorización no niega la posible existencia de todo tipo de restricciones materiales ni de otras potestades administrativas para su control y para reaccionar ante su transgresión, como luego razonaremos.

Pero, en realidad, la unidad de mercado –o simplemente la libertad de empresa– siempre ha supuesto algo más, siempre ha significado restricciones a los poderes públicos para imponer prohibiciones y limitaciones materiales a las actividades privadas concernidas. Es más, eso era lo esencial, y las limitaciones a la sujeción a autorizaciones eran más bien una consecuencia o complemento adicional. En la misma Directiva de Servicios y en las normas españolas de trasposición esa otra vertiente esencial de la unidad de mercado también ocupaba un papel central pese a que en España se enfatizó sobre todo su repercusión sobre las autorizaciones. Ahora, con la LGUM, esta otra vertiente se potencia notablemente. La libertad que se proclama no es sólo ni fundamentalmente libertad frente a autorizaciones y controles administrativos previos; los límites a las actividades privadas que se proscriben o reducen no son los meramente formales o burocráticos, sino también los materiales⁶. Y es éste, además, el aspecto más importante, el que restringe más sustancial y severamente las competencias de los distintos poderes públicos y el que, quizás, debilita más sus posibilidades de tutelar aquéllos que consideren intereses generales.

II Los principios de necesidad y de proporcionalidad

1. *El significado del principio de necesidad*

El art. 5 LGUM contiene un precepto clave sobre el que tal vez no se haya reparado suficientemente. Comporta el límite más general y riguroso a los poderes públicos infraestatales de cuantos contiene esta Ley y, en realidad, una configuración radical de las libertades económicas (sobre todo la libertad de empresa pero también la de profesión y oficio). La libertad de empresa consiente, conforme al art. 38 CE, limitaciones basadas en muy diversas razones obedientes a diferentes intereses generales seleccionados y valorados con gran margen de apreciación por el legislador. Ese precepto se refiere en concreto a la “defensa de la productividad”, a las “exigencias de la economía general” y a la planificación. En suma, admite restricciones basadas en cualquier valor constitucional, incluidos estos de carácter marcadamente económico. Lo mismo puede decirse de la libertad de profesión y oficio y, desde luego, de la propiedad pues la función social que la delimita (art. 33 CE) queda muy abierta a las valoraciones que las leyes hagan de los más distintos intereses generales.

Sin embargo, el art. 5.1 LGUM consagra como “principio de necesidad” que las leyes sólo podrán imponer límites a la libertad de empresa y de profesión por determinadas razones tasadas y por ninguna otra. Son las “razones imperiosas de interés general” enumeradas exhaustivamente en el 3.11 de la Ley 17/2009 o “ley paraguas”. O sea, que ese principio de necesidad no significa sin más que esas limitaciones hayan de ser necesarias para la defensa de cualquier interés general o para los que tengan respaldo constitucional, sino necesarias pre-

6. Lo destaca certeramente M. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, “El impacto de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado sobre la ordenación del comercio interior”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 543-544.

cisamente para la protección de unos cuantos intereses elegidos por el mismo legislador estatal; cualquier otro interés general queda proscrito como posible justificación de límites a las libertades económicas, como posible finalidad de las restricciones a esas libertades; y ello con independencia de que supongan o no trabas para la libre circulación o unidad de mercado.

Eso es lo que el art. 5.1 LGUM establece, aunque lo haga de forma alambicada y más oscura. Es así porque, aunque formalmente se exprese como un mandato de motivación (“Las autoridades ... motivarán...”), realmente contiene una prohibición de imponer límites por otros motivos; porque aunque se dirige a las “autoridades” afecta fundamentalmente al legislador que es quien puede establecer límites a las libertades económicas o habilitar a la Administración para imponerlos; porque entre los límites sometidos a tal necesidad no están sólo los relativos al acceso a la actividad ni sólo los formales (autorizaciones y similares) sino también los que afecten al ejercicio de la actividad y los que supongan cualquier límite material. Es más, si se refiriese sólo a la necesidad de autorizaciones, el art. 5.1 sobraría y estaría contradicho por el resto de la Ley que, en realidad, sólo permite la sujeción a autorizaciones por motivos aun más reducidos, no por todas las razones imperiosas de interés general, como se expondrá después.

La lista de las razones imperiosas de interés general es relativamente amplia. Las define así el art. 3.11 de la Ley 17/2009, al que se remite el art. 5 LGUM: “Razón imperiosa de interés general”: razón definida e interpretada (por) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural. Pero, aunque amplia, también es mucho lo que queda fuera de ella. Entre otras cosas, quedan fuera las razones expresamente admitidas por el art. 38 CE para limitar la libertad de empresa, o sea, la “defensa de la productividad” y las “exigencias de la economía general” y la planificación. Fuera quedan también razones ínsitas en los arts. 128 y 131 CE. Y otras muchas más concretas que quizá pudieran entenderse comprendidas en ellas o en otros preceptos constitucionales, desde la protección de los pequeños empresarios o de la artesanía o de las cooperativas, o la integración de los discapacitados o de personas en riesgo de exclusión social, etc. Incluso la protección de la infancia y adolescencia o la lucha contra la ludopatía quedan a expensas de cómo se interprete el orden público o la salud pública.

Con todo esto se han establecido unas restricciones a los poderes públicos que de ningún modo encuentran justificación en la Constitución ni en sus garantías de la unidad de mercado. También estas garantías incluyen, según el Tribunal Constitucional, un principio de necesidad o, para ser más exactos, un principio de proporcionalidad que, entre otras cosas, exige que las medidas sean necesarias para el logro de la finalidad perseguida. Pero las finalidades que

lícitamente podían perseguirse no estaban tasadas. Menos todavía cabía identificarlas con las que el Tribunal de Luxemburgo había considerado a sus efectos razones imperiosas de interés general.

Pero es que tampoco rige nada de esto en la Unión Europea que no impone a las autoridades nacionales semejantes restricciones a su regulación. Ni siquiera con la Directiva de Servicios llegó a tanto. La solución de la LGUM se sirve de algunos términos e ideas del Derecho europeo pero las transforma. No sólo ni fundamentalmente porque restrinja las razones imperiosas de interés general sino porque les atribuye una función que no tienen allí.

Por lo que se refiere al cambio del concepto de razón imperiosa de interés general baste decir que tales razones no están cerradas en el Derecho de la Unión, que pueden ser todas las que, como su nombre indica, sean realmente imperiosas para un interés general que se juzgue digno de protección y de suficiente valor como para permitir un obstáculo a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Los Estados miembros son los primeros llamados a valorar esas circunstancias y, por tanto, a decidir si justifican límites a las actividades económicas y, en su caso, obstáculos a la libre circulación. Ocurre sólo que esas decisiones de las autoridades nacionales están sometidas al control del Tribunal de Justicia que decidirá caso por caso si el interés general invocado y efectivamente perseguido por el Estado miembro es, por así decirlo, de suficiente peso o importancia para justificar el obstáculo introducido a la libertad de establecimiento y de servicios. El Tribunal de Justicia nunca ha cerrado la puerta a nuevas razones imperiosas, aunque se guarda la llave. La Directiva de Servicios, aunque respetaba ese planteamiento, enumeró las principales razones imperiosas de interés general ya admitidas por la jurisprudencia comunitaria, pero lo hacía como una mera enunciación no agotadora y definitiva sino abierta y que, por tanto, admitía que hubiera otras que invocaran los Estados miembros y obtuvieran el plácet del Tribunal de Justicia. Al trasponerse en España, la ley paraguas en su transcritto art. 3.11, convirtió en una lista cerrada y exhaustiva lo que no lo es y ofreció como una foto fija y definitiva lo que de ninguna forma lo es para la Unión. Con ello ya conseguía una restricción a los poderes nacionales que no impone el Derecho europeo.

Pero lo más trascendental es que en el Derecho español, con la LGUM, se atribuye a las razones imperiosas de interés general una función mucho más relevante que la que le confiere el Derecho europeo incluso tras la Directiva de Servicios. Allí, por lo pronto, sólo son las que se pueden invocar para justificar obstáculos a la libertad de establecimiento y de servicios; si acaso, también a la libre circulación de capitales. Pero si lo que está en juego es la libre circulación de mercancías se utiliza otra expresión, la de “exigencias imperativas”, que, aunque similar, no es idéntica y que el Tribunal de Justicia no intercambia. Con la LGUM, sobre todo con su art. 5.1, las razones imperiosas de interés general sustituyen a las “exigencias imperativas”. Pero hay algo más; y algo más importante. En el Derecho de la Unión tanto las “razones imperiosas de interés general” como las “razones imperativas” son las que, partiendo de que los Estados miembros son competentes para imponer cualesquiera límites a las libertades económicas indistintamente aplicables a nacionales y extranjeros comunitarios,

pueden justificar que de hecho dificulten más la actividad de estos o la hagan menos atractiva o menos rentable que la de aquellos. Si no se producen esas dificultades, ningún inconveniente se pone a que los Estados miembros limiten las libertades económicas por cualquier fin. Incluso todavía hay que añadir que cuando sí entrañan esas diferencias que de hecho colocan al extranjero comunitario en peor situación para competir, tampoco por ello serán ilícitas sino sólo no oponibles a éste. Y ello, con alguna matización, sigue siendo así tras la Directiva de Servicios. Ciertamente que ésta ya aumentó algo las funciones de las razones imperiosas de interés general (simplificando algo, las convirtió en las únicas que justificaban autorizaciones y las reglas de la llamada “lista gris”), pero no fue más lejos. Por el contrario, el art. 5.1 LGUM, no sólo superando a la Directiva de Servicios sino a todas las normas españolas anteriores que más o menos acrobáticamente se fundamentaban en ella, convierte a las razones imperiosas de interés generales en las únicas que pueden justificar la licitud de límites a las libertades económicas, aunque sean límites aplicables indistintamente a todos y aunque no comporten de derecho ni de hecho ninguna dificultad superior para los operadores foráneos.

Lo anterior demuestra que el llamado “principio de necesidad” del art. 5.1 LGUM lo que realmente intenta va más allá de la preservación de la unidad de mercado. Se desenvuelve y juega al margen de ella, con total independencia de lo que se supone es la finalidad de esta Ley. Pone límites, no sólo ni principal o directamente a los obstáculos a las libertades de circulación, sino a cualquier restricción a las libertades económicas. Es mucho más que un medio para asegurar la libre circulación de servicios y productos. Lo que realmente intenta es consagrar una configuración radical de la libertad de empresa que, con independencia de cualquier peligro para la unidad del mercado nacional y las libertades de circulación, restringe drásticamente las posibilidades del legislador para limitar su ejercicio⁷. Se evidencia aquí y alcanza su máxima potencia el propósito desregulador que luce en la Exposición de Motivos de la LGUM y que ya antes recordábamos. Más aún, su art. 5.1 es directa y preponderantemente desregulador mucho más allá de lo que reclama la unidad de mercado.

Cuestión distinta es que este intento no puede alcanzar del todo sus objetivos porque esa concepción extrema de las libertades económicas que consagra de poco valdrá frente a las normas internacionales y sobre todo europeas y ni siquiera frente a las leyes estatales, que podrán seguir imponiendo límites a las libertades económicas por cualquier fin aunque no entre dentro de las razones imperiosas de interés general. Al cabo, sólo hay un recorte de las posibilidades

7. Es esta idea la que definiendo más detenidamente en “La libertad de empresa tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, *REDA*, nº 163 (2014), pp. 23 a 33, y en la que coincido por completo con G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación...”, publicado en la mismo nº 163 de la *REDA*, y que en p. 124 afirma que en la LGUM “las consecuencias vinculadas a este principio de necesidad y proporcionalidad trascienden del objetivo de garantizar la unidad de mercado”; y que “resulta inapropiada, además de innecesaria, la apelación a la garantía de la unidad de mercado para tratar de justificar la opción política, de marcado signo liberalizador, por la que se ha decantado la LGUM”. Porque “lo que se viene a reforzar es la libre iniciativa económica o, si se quiere, la libertad de empresa, pero no, al menos en estrictos términos, la unidad de mercado”.

de los legisladores autonómicos y, si acaso, de los entes locales. Con esta salvedad, el art. 5.1 LGUM es sólo fundamentalmente una garantía de la libertad de empresa y de profesión y oficio frente a las leyes de las Comunidades Autónomas que, aunque no ven reducidas sus competencias en favor del Estado, sí que las ven encorsetadas por un nuevo límite material: no restringir las libertades económicas nada más que por ciertas razones elegidas por el Estado.

Así las cosas, no es fácil justificar la adecuación de este art. 5.1 a la Constitución, máxime respecto a materias de la exclusiva competencia autonómica como agricultura, vivienda, comercio interior, turismo ... Si son exclusivas de las Comunidades Autónomas, ¿cómo justificar que sea el Estado quien decida las finalidades que puedan justificar cualquier límite a las libertades económicas en esos sectores? Ciertamente que las competencias transversales del Estado como las invocadas por la propia LGUM (arts. 149.1.1ª y 13ª) le permiten entrar incluso en las materias exclusivas, pero ello a condición de siquiera invocar una conveniencia de establecer un mínimo común uniforme que sólo es imaginable para cada sector y para cada regulación concreta, no para todos y para meramente impedir la regulación autonómica.

No es impertinente aclarar por último que lo que la LGUM, aunque ya con algún precedente reciente a partir de la Directiva de Servicios, presenta como principio de necesidad no es a lo tradicionalmente se ha llamado así. La necesidad de que antes se hablaba era una parte del principio de proporcionalidad y sólo significaba que la medida adoptada, pese a ser restrictiva de alguna libertad o de la unidad de mercado, debía ser la menos restrictiva de las adecuadas para conseguir la finalidad perseguida. Ahora lo veremos. Lo que en este momento importa subrayar es que la necesidad no comportaba ninguna delimitación de las finalidades lícitamente perseguibles sino que, partiendo de una finalidad lícita cualquiera, imponía que se tomara la menos restrictiva, la más suave. Ahora, por el contrario, con el nombre de principio de necesidad se ha introducido algo por completo distinto: una limitación a las finalidades que puede perseguir incluso el legislador para limitar la libertad económica.

Así que, hablando de principio de necesidad y de razones imperiosas de interés general, todo suena parecido a lo que había antes, pero con las mismas palabras se ha construido un sistema por completo diferente.

2. En especial, principio de necesidad y controles previos

Ni siquiera las razones imperiosas de interés general incluidas en la lista tasada y reinventada por el legislador español son suficientes para cualquier restricción. En concreto, no lo son para imponer el sometimiento a autorización. A este respecto, las razones justificativas son menos. Lo establece el art. 17.1 LGUM que en ningún caso habla de razones imperiosas de interés general.

Admite siempre las autorizaciones cuando el número de operadores sea limitado y ello es posible “por la escasez de recursos naturales, la utilización del dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas” [art. 17.1.c)].

Para el resto de los casos, distingue según se trate del puro acceso a la actividad económica o de la instalación e infraestructura física correspondiente. La autorización de la pura actividad económica sólo se podrá exigir “por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”. La autorización para la instalación o infraestructura física necesaria para la actividad económica sólo se podrá exigir “cuando sean susceptibles de causar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud y el patrimonio histórico-artístico”. Como es fácil observar, desaparecen como causas justificativas de las autorizaciones muchas de las razones imperiosas de interés general: la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la propiedad intelectual e industrial, los objetivos de la política social y cultural... Todo esto puede justificar otras restricciones a las libertades económicas, pero no su sometimiento a autorización.

Esto no lo imponía el Derecho europeo ni siquiera tras la Directiva de Servicios⁸. Y tampoco lo impuso la Ley 17/2009 o “ley paraguas”. De hecho, la LGUM modifica a ésta para adecuarla a su regulación. El cambio es revelador. Antes el art. 5.b) de esta Ley decía que se podía someter una actividad de servicios a autorización cuando hubiera “necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general”. Ahora, tras su modificación por la LGUM, dice: “Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”. O sea, menos razones que antes de la aprobación de la LGUM; no todas las imperiosas de interés general, como admitía la “ley paraguas”, sino sólo algunas⁹.

8. No debe confundir el hecho de que la corta lista de razones del art. 17.1.a) LGUM sí que coincide con la del art. 16.1.b) de la Directiva de Servicios: orden público, seguridad pública, salud pública y medio ambiente. Este precepto se refiere a los casos de prestación de servicios sin establecimiento en un Estado miembro a quien ya está establecido y presta servicios en otro; o sea, dentro de la genérica libertad de circulación de servicios, se refiere sólo a la libre prestación de servicios (arts. 56 a 72 TFUE) y no a la libertad de establecimiento (arts. 49 a 55 TFUE). Por el contrario, en el art. 17.1.a) LGUM estas pocas razones son las únicas que justifican autorizaciones en general, incluyendo ya no sólo al prestador de servicios implantado en una Comunidad que pretenda prestarlos en otra y ni siquiera sólo cuando quiera abrir establecimiento en otra, sino también, al margen de toda situación interautonómica, a quien por primera vez quiera prestar el servicio. Así que su equivalente en la Directiva de Servicios no es ese art. 16.1.b) sino el 9.1.b) en el que las autorizaciones se consideran justificadas por cualquier razón imperiosa de interés general. Si acaso podrá decirse que la LGUM juega hábilmente con expresiones y preceptos de la Directiva para construir otra cosa diferente.

9. Esta restricción fue criticada en el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LGUM (de 24 de junio de 2013, Ref. 631/2013), incluso sin entrar a valorar su afectación al sistema de distribución de competencias. Afirmó que las razones recogidas en el art. 17.1 “son insuficientes, debiendo expresamente remitir a las más amplias que señala el art. 5 («alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009»).

Piénsese, por ejemplo, en los servicios de residencias para la tercera edad. Hasta la LGUM cabría que una Comunidad Autónoma los sometiera a autorización para, entre otras cosas, proteger “los derechos ... de los destinatarios del servicio ... y los objetivos de la política social”. Ahora eso mismo podrá justificar que las Comunidades Autónomas introduzcan en su normativa restricciones materiales a esas mismas residencias (cabrá imponer determinadas condiciones específicas a los edificios, ciertas instalaciones complementarias, requisitos mínimos de personal y de su cualificación, etc.) en tanto que ello quede amparado por razones imperiosas de interés general y sea proporcionado. Pero no podrá la normativa autonómica imponer un control previo del cumplimiento de todas esas condiciones mediante autorización¹⁰. Las que sí se permiten son fundamentalmente las autorizaciones urbanísticas, ambientales y muy poco más.

Pero no sólo se va estrechando el cerco a las autorizaciones sino que la LGUM da un paso más y somete también a condiciones de necesidad, aunque más relajadas, el establecimiento de declaraciones responsables y de comunicaciones. A estos efectos, se rescata el concepto de razón imperiosa de interés general.

En concreto, el sometimiento a la condición de una declaración responsable es posible siempre que la actividad o instalación deba cumplir “requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”. Las razones imperiosas de interés general, que antes podían justificar autorizaciones, son las que ahora pueden justificar declaraciones responsables. Aunque, para ser exactos, no se exige una razón imperiosa adicional para la declaración responsable sino que basta que exista un requisito material justificado por tales razones para que lo esté también esta declaración. Volviendo a nuestro ejemplo, sí que podría exigirse una declaración responsable sobre el cumplimiento de todos los requisitos impuestos a las residencias de la tercera edad.

Las comunicaciones, a las que no se califica de previas (pueden ser previas, simultáneas o posteriores), también quedan sometidas al principio de necesidad. Sólo caben, otra vez, “por alguna razón imperiosa de interés general”. Pero a su vez se añade que lo que tales razones han de reclamar para imponerlas es que “las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”. No se tratará, parece, de un mero interés informativo o estadístico sino más bien de tener los datos mínimos e imprescindibles para poder ejercer el control y la inspección *a posteriori*¹¹.

10. Vid. A. EZQUERRA HUERVA, “Los servicios sociales a la luz de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, p. 820. Ello salvo que se acoja un concepto amplísimo de las pocas razones que según la LGUM justifican las autorizaciones. Es esto lo que parece estar intentándose sobre todo sirviéndose de un concepto desbocado de orden público.

11. En ese sentido, J. J. PERNAS GARCÍA, “El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de Garantía de la unidad de Mercado”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, Le Ley, Madrid, 2014, p. 461.

Lo explicado concuerda con lo plasmado en los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación de la Administración del Estado con las del País Vasco y Galicia. En ambos casos

Más allá de los detalles y de las dudas que estos preceptos suscitan, lo importante es retener que el principio de necesidad extiende ahora su radio de influencia incluso sobre estas más modestas cargas formales que tras la Directiva de Servicios se presentaron como la alternativa suave a las autorizaciones y que, por tanto, también a este respecto se reducen las posibilidades de las leyes a las razones imperiosas determinadas por el legislador estatal.

Al igual que dijimos respecto al art. 5.1 LGUM, procede añadir aquí que todas las limitaciones del art. 17 LGUM a la imposición de autorizaciones, declaraciones y comunicaciones afectan especialmente a los legisladores autonómicos: claro está que un tratado internacional o cualquier normas de la Unión Europea puede prever autorizaciones sin tener que motivarlas en alguna de las razones seleccionadas por la LGUM; asimismo, el Estado podrá aprobar leyes que sometan actividades privadas a la obtención de una autorización sin que concurra algún de las razones del art. 17.1 LGUM o imponer declaraciones responsables o comunicaciones previas sin probar la justificación en alguna razón imperiosa de interés general. En sentido contrario, los entes locales no pueden someter *ex novo* una actividad a autorización ni siquiera aunque se trate de proteger proporcionalmente la más excelsa de esas razones imperiosas puesto que ello queda reservado a la ley. Así que, insisto, son las leyes autonómicas las que sobre todo sufren las consecuencias del art. 17 LGUM, destacadamente las de su apartado 1. Y, concluido esto, vuelve a surgir la pregunta de antes ¿cabe que el Estado determine por su cuenta y con el carácter abstracto con que aquí se hace las razones por las que las Comunidades pueden imponer autorizaciones incluso en materias de exclusiva competencia autonómica? Diré prudentemente que, como mínimo, arduo resultará justificar una respuesta afirmativa que sólo con piruetas arriesgadas podría encontrar sustento en el art. 149.1.1^a y 13^a CE. Y añadiré únicamente que una respuesta negativa ofrecen no sólo la doctrina¹² y

se dice: “El apartado 1 del art. 17 de la LGUM se interpretará en el sentido de que el mismo sólo rige para la exigencia de autorizaciones, de tal suerte que las razones imperiosas de interés general contenidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, justificarán las exigencias de presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones previas, conforme prescriben los apartados 2 a 4 del referido art. 17 de la LGUM”. Tal vez, esto se desprenda tan claramente de la LGUM que pueda considerarse superflua esta interpretación en la que lo único novedoso es que habla precisamente de “comunicaciones previas”, cuando el art. 17.3 habla genéricamente de “comunicación”, incluyendo, por tanto, a las comunicaciones simultáneas y posteriores.

12. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación...”, cit., p. 129: “... parece más que dudoso que la LGUM se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias por cuanto, según el reparto de las diversas materias, puede corresponder a las Comunidades Autónomas y no al Estado decidir sobre si las actividades quedan o no sujetas a autorización. Y, sin embargo, esa decisión queda ampliamente condicionada por el art. 17.1.a) y b) de la LGUM, al restringirse de manera anticipada las causas de necesidad que puedan legitimar o habilitar dicha decisión”.

varios consejos autonómicos¹³, sino que la apuntó el propio Consejo de Estado y sobre todo el voto particular de uno de sus Consejeros¹⁴.

3. *El principio de proporcionalidad*

El principio de proporcionalidad cumple funciones muy diferentes: es un principio que debe presidir toda la intervención administrativa en la actividad de los particulares, como ahora consagra el art. 39.1 LRJAP; condiciona también al legislador en cuanto restrinja derechos fundamentales; etc. Pero, además, ha sido siempre esencial para valorar si una medida, pese a ser un obstáculo a la libre circulación, resulta admisible y conforme a la unidad de mercado. Así, el Tribunal Constitucional considera contrarias al art. 139.2 CE las medidas que, aunque persigan una finalidad lícita, sean desproporcionadas. Y lo mismo aplica muy puntillosamente el Tribunal de Justicia respecto a las medidas que dificulten cualquiera de las libertades comunitarias de circulación. Esa proporcionalidad se descompone realmente en tres requisitos distintos que, aplicados a lo que nos ocupa, entrañan que la medida que alce una dificultad a la unidad de mercado sólo superará el test de proporcionalidad si, primero, es real y efectivamente adecuada para el logro de la finalidad perseguida (congruencia con los motivos y adecuación al fin); si, además, es la menos restrictiva de las libertades de circulación de entre las que podrían satisfacer la finalidad pretendida (necesidad en sentido propio o *favor libertatis*); y si, por último, existe un equilibrio razonable entre la ventaja que la medida comporta para la finalidad perseguida y la res-

13. Así, Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

14. Se trata del voto particular concurrente del Consejero Enrique Alonso García en el que afirma que el art. 17.1 LGUM “atenta muy gravemente tanto contra la autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas como contra la lógica de la protección de múltiples bienes constitucionales...”. El art. 17 LGUM, dice, “en realidad es un absurdo jurídico, pero un absurdo que, además, es contrario a la Constitución...”. Después dice: “... atenta contra bienes constitucionales y suprime la autonomía constitucional”. Razona así: “... sin la más mínima justificación, y sin examinar ni remitir a decisiones casos por caso o sector a sector (...) a través del análisis reposado de si tiene o no sentido y es proporcional al fin del interés general perseguido mantener las actuales o futuras prohibiciones o al menos someterlas a autorizaciones, el art. 17.1 propuesto (igual que el final art. 17.1 LGUM) levanta miles de prohibiciones...”; porque mantiene la posibilidad de autorización “exclusivamente en cuanto se trate de salvaguardar cuatro de las razones imperiosas de interés general muy concretas (...) prohibiendo totalmente salvaguardar, mediante esa técnica jurídica, las otras doce razones imperiosas de interés general”. “Esta afirmación y mandato del art. 17.1 ... supone crear un mercado nacional, privando de competencias a las Comunidades Autónomas... Así pues, si en el mercado español se pretende que quienes tienen la competencia en esas doce áreas y que conforme al Derecho de la Unión podrían incluso adoptar medidas de prohibición ... no pueden someter las conductas de los operadores económicos que potencialmente atentan contra esos doce intereses generales a la técnica de la autorización, que es exactamente lo que dice el art. 17, el sistema es flagrantemente inconstitucional... Una norma general y abstracta que, como hace el art. 17, diga que queda prohibido someter a autorización actividades que atentan contra cualquiera de esos restantes doce principios, con independencia de su carencia total de sentido común, es, lisa y llanamente, inconstitucional...”.

tricción para la libertad de circulación que origina (proporcionalidad en sentido estricto).

Si siempre, en cualquiera de sus funciones, el principio de proporcionalidad comporta poner en relación dos variables, aquí esas variables son, de un lado, el beneficio de la medida para el interés general perseguido y, de otro, el perjuicio de la medida para la unidad de mercado, esto es, para la libertad de circulación. Pero también esto se transforma en la LGUM.

Así, según la LGUM, la primera variable ya no será el beneficio para cualquier interés general sino sólo para los comprendidos en las razones imperiosas de interés general, como ya sabemos. Y la segunda también es sorprendentemente alterada por el art. 5.2 LGUM en el que se comprueba que esta Ley está más preocupada por garantizar las libertades económicas que la unidad del mercado. No sólo porque someta a tal exigencia de proporcionalidad “cualquier límite o requisitos establecido conforme al apartado anterior” sin que importe mucho o poco que suponga una traba para la libre circulación sino porque curiosamente la severidad de la medida no se juzgará por la dificultad que erija a la unidad de mercado sino por la intensidad del límite a la libertad económica: “... habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”. En suma, se somete a este juicio de proporcionalidad a cualquier limitación a las libertades económicas, no a las que dificulten la unidad de mercado, y se las valora no por la intensidad de su afectación a esa unidad sino por su incidencia en las libertades de empresa y de profesión. Aunque esto pueda parecer bien, lo que es seguro es que ya no es la proporcionalidad que exige la unidad de mercado sino, si acaso, la que requiere la libertad de empresa o, más ampliamente, las libertades económicas. Quizás pueda mantenerse que esta exigencia de proporcionalidad de las restricciones a las libertades económicas es deducible directamente de la Constitución, aunque no haya tenido hasta ahora una gran efectividad práctica, y que, por tanto, rige lo diga o no esta Ley y frente al mismo legislador estatal por imperativo constitucional, no por imposición de la LGUM. O tal vez se pueda sostener que es una novedad de la LGUM en cuyo caso supondría un freno para las Comunidades Autónomas y los entes locales –sobre todo, como ya razonábamos, para el legislador autonómico– y no para otras leyes estatales. Pero, sea de una forma o de otra, insisto, no es propiamente la proporcionalidad que reclama la unidad de mercado sino otra cosa.

Poco añaden los demás preceptos respecto al principio de proporcionalidad. Lo más significativo está otra vez en la regulación de los controles preventivos del art. 17 LGUM. Se reitera que el sometimiento a autorización, declaración responsable o comunicación, además de estar justificado por las razones que en cada caso se consideran legítimas, ha de ser proporcionado. Pero hay además específicos criterios de proporcionalidad. El más destacable es que sólo será proporcionada la sujeción a autorización cuando las concretas razones justificativas “no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”, de modo que, como es lógico, se consideren medidas más suaves éstas que aquélla.

III. El principio de eficacia en todo el territorio nacional

1. *Las dos vertientes del principio*

Muchas de las novedades de la LGUM son consecuencia o concreción de lo que la Ley denomina “principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional”, que proclama su art. 6 y cuyo contenido y alcance remite a lo establecido en su Capítulo V, esto es, a sus arts. 19 y 20. Puede afirmarse, más en concreto, que el art. 19 LGUM se ocupa de la eficacia nacional de las normas de entes infraestatales (sobre todo de las Comunidades Autónomas) y que el art. 20 lo hace de la eficacia nacional de los controles administrativos previos realizados por esos mismos entes. Lo verdaderamente cardinal es lo que se consagra en el art. 19, y lo dispuesto en el art. 20 es más bien una consecuencia o, como máximo, un complemento.

2. *Eficacia nacional de las normas*

a) *Reconocimiento mutuo de las regulaciones y suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen*

La eficacia nacional de las normas infraestatales, en especial, autonómicas, tal y como aparece en el art. 19 LGUM, es el equivalente interno a los principios europeos del reconocimiento mutuo y del país de origen, aunque en una versión extrema. Un reconocimiento mutuo que entraña que quien realice una actividad económica en cualquier lugar de España tiene abiertas las puertas a cualquier otro lugar del territorio nacional. El desconcertante rubro con el que se encabeza este art. 19 LGUM –“libre iniciativa económica en todo el territorio nacional”– da en realidad pistas certeras de lo que acaba significando y de lo que busca el legislador: el operador ya establecido en cualquier lugar de España tiene libertad económica en todo el territorio nacional. A partir del momento de su establecimiento inicial tiene libertad para elegir su ámbito espacial de actuación dentro de España.

Para los operadores económicos el principio de eficacia nacional de las normas supone que les basta cumplir con la normativa y con los requisitos del lugar de España en que estén establecidos (lugar de origen) para poder prestar sus servicios o vender sus mercancías en cualquier otra parte del territorio nacional, aunque no cumplan con la normativa o con los requisitos formales exigidos en el lugar de destino. Es justamente esto, y desde esa misma perspectiva, lo que proclaman los dos primeros apartados del art. 19 LGUM:

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen...
2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.

Así que si el lugar de origen del operador económico es, por ejemplo, Cataluña, cumpliendo las normas de esa Comunidad Autónoma ese operador podrá vender productos o prestar servicios en cualquier otra Comunidad. El corolario es que no se puede exigir el cumplimiento de la normativa del lugar de destino ni ninguno de sus requisitos. Esta otra cara de la misma moneda la enuncia así el último apartado de ese art. 19:

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance y cuantía...

Más que “asumir la plena validez”, lo que no se discute¹⁵, se trata de que las autoridades de destino han de asumir la eficacia en su territorio; o, mejor, han de asumir como suficiente para la comercialización de servicios y mercancías el cumplimiento de la normativa y los requisitos del lugar de origen, sin que pueda exigir ninguna otra condición material ni formal en virtud de su propia normativa. Es en ese sentido en el que se puede decir que la normativa del lugar de origen tendrán eficacia nacional; y en ese mismo sentido cabe afirmar también que, en tanto sea autonómica o local, tendrá una eficacia extraterritorial, es decir, más allá del espacio en que ejercen sus competencias los órganos que la aprobaron, hasta cubrir todo el territorio nacional. No es propiamente que rijan fuera de su territorio, pero sí que tendrán efectos jurídicos más allá de su territorio.

El mismo reconocimiento mutuo se da hasta cuando en la Comunidad de origen no haya ninguna regulación o la que haya no imponga ninguna restricción ni condición. Lo admite expresamente el apartado 1 *in fine* del mismo art. 19: la suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen se da “... incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar”; y lo reitera el último inciso del art. 19.3: “Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno”.

Casi huelga decir que la normativa del lugar de destino no se aplicará a ese operador foráneo aunque se trate de normas indistintamente aplicables a esos y a los operadores locales. Es más, ese será el supuesto ordinario. Una norma autonómica o municipal que estableciera condiciones específicas para los de fuera sería antes condenada por discriminatoria. Son las normas indistintamente

15. No es exactamente que no se discuta o no se pueda discutir su validez. Sobre eso no incide la LGUM y tras ella la autoridad de destino podrá eventualmente discutir la validez de las normas o de los actos de la de origen por medio de los recursos que procedan; es más, ahora podrá hacerlo con más razón que antes puesto que aquellas normas y aquellos actos de la autoridad de origen le van a afectar más. De hecho, en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración del Estado y del País Vasco se ha aclarado que “la asunción de la plena validez de los regímenes de acceso determinados por las autoridades de origen se entenderá sin perjuicio de que puedan ejercitarse todos los medios de impugnación oportunos conforme a Derecho”.

aplicables a todos, los de dentro y los de fuera, las que no se podrán oponer al operador ya establecido en otro lugar.

En suma, lo que se consagra es la suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen (sobre todo, de la Comunidad de origen) y la imposibilidad de oponer al operador de fuera ningún requisito o condicionamiento fijado en las normas aprobadas por la autoridad del lugar de destino (sobre todo, de la Comunidad de destino).

b) No cabe exigir el cumplimiento de la normativa de destino ni siquiera por las más valiosas razones imperiosas de interés general

Es de destacar que, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea, este obligado reconocimiento mutuo entre los diversos entes, en particular, entre diversas Comunidades Autónomas, y la sujeción única a la regulación de la Comunidad de origen no admite excepciones basadas en ninguna razón imperiosa de interés general ni siquiera ante la prueba de que la legislación de origen no satisface el interés general en el nivel que la legislación de destino considera adecuado ni aunque se demuestre que la medida de esa autoridad de destino es necesaria y proporcionada para tal finalidad; ni siquiera aunque la norma de destino sea indistintamente aplicable a todos y aunque se pruebe que ni siquiera de hecho perjudica más a los de fuera. A este respecto, ni las razones imperiosas de interés general y ni alguna de las más cualificadas de ellas (p. ej., salud pública) permiten matización de ningún género.

Esto debe retenerse y enfatizarse: si antes, al analizar el principio de necesidad de la LGUM, ya notamos cómo se habían reducido las razones imperiosas de interés general y cómo se las había erigido en la única justificación de las restricciones a las libertades económicas, lo que de ninguna forma son en Europa, ahora vemos que en España se les niega la función que sí tienen allí, esto es, la de posible justificación de las trabas a la libre circulación derivadas de normas indistintamente aplicables. Obsérvese bien la diferencia, que no es menor: en Europa las razones imperiosas de interés general (o, las exigencias imperativas) no son necesarias para justificar límites a la libertad de empresa y de profesión pero en España, con la LGUM, sí; en Europa las razones imperiosas de interés general (o las exigencias imperativas) legitiman obstáculos a la libre circulación derivados de normas estatales indistintamente aplicables a nacionales y extranjeros comunitarios, pero en España ni ellas (ni siquiera alguna de ellas especialmente importantes, v. gr., salud pública) legitimarán obstáculos a la libre circulación derivadas de normas autonómicas indistintamente aplicables a los operadores de dentro y de fuera. Una vez más se comprueba que, con sonido parecido al del Derecho europeo, las soluciones de la LGUM son distintas y más radicales.

Además, debe notarse que la normativa de la Comunidad de destino, en virtud del previo principio de necesidad, sólo pudo imponer, incluso para sus propios operadores y productos, restricciones por razones imperiosas de interés general. Y, pese a ello, en virtud de este otro principio, no podrá oponerlas al operador o al producto de otra Comunidad. Así, en realidad, si este principio

de eficacia nacional admitiese excepciones por razones imperiosas de interés general sería ocioso por redundante porque ya se supone que las restricciones previstas por la regulación de destino están fundadas en ellas. Pero no deja de ser chocante la suma de los dos principios con el resultado de que no se puede exigir la observancia ni de normas que hay que suponer que sólo imponen lo imprescindible para preservar los intereses más valiosos.

c) *En especial, la suficiencia de cumplimiento de las normas de origen respecto a productos*

En cuanto a los productos, este principio de eficacia de las normas en todo el territorio nacional consagrado en la LGUM no tiene límites ni matizaciones. No sólo es que, a diferencia de lo que sucede en el Derecho de la Unión, no se admitan aquí excepciones por ninguna razón, como ya se ha explicado, sino que rige para todos los aspectos del producto: si una mercancía se ha elaborado, producido o fabricado conforme a la normativa de la Comunidad de origen, podrá ofertarse en cualquier otra Comunidad sin ninguna limitación y sin tener que hacer adaptación de ningún género para acomodarse a la normativa de ésta. Así se desprende del transcrito art. 19.2 LGUM que ni siquiera diferencia entre las condiciones materiales de la mercancía (requisitos del centro de producción, composición, formas de elaboración y conservación...) y las de presentación (denominación, envase, etiquetado, información, dimensión, peso, acondicionamiento...). Además, el precepto dice que el producto “podrá circular y ofertarse libremente” por lo que a la Comunidad Autónoma de destino no le cabe tampoco restringir los cauces y modalidades de distribución comercial (por ejemplo, no podrá prohibir su venta a domicilio o ambulante o exigir su comercialización en farmacias u otro establecimiento especializado o limitar su publicidad, o restringir su uso a profesionales, etc., aunque eso rija para sus propios productos)¹⁶. Parece, incluso, que esa libre circulación sólo está condicionada a que se haya producido legalmente en una Comunidad Autónoma, sin que se exija que haya llegado a comercializarse efectivamente en ella¹⁷.

16. En esto también se diferencia de la solución de la Unión Europea donde la regulación de las denominadas “modalidades de venta” tiene un régimen específico menos severo que el relativo a las condiciones de los productos. Vid. M. REBOLLO PUIG, “El mercado interior europeo y la ordenación estatal de comercio interior. En especial, la libre circulación de mercancías y la Directiva sobre prácticas comerciales”, en la obra colectiva dirigida por mí mismo *Regulación económica. IX. Comercio interior*, Iustel, Madrid, 2013, II, pp. 392 a 404. La LGUM, por el contrario, no permite de ninguna forma distinguir entre condiciones del producto y modalidades de venta.

17. Es otra diferencia con el Derecho europeo en el que, desde la Comunicación de la Comisión de 3 de octubre de 1980, no basta que el producto esté legalmente fabricado en el Estado de origen sino que es necesario también que “se comercialice en el territorio de este último”. Con lo cual se trata de evitar que se beneficien del reconocimiento mutuo las mercancías elaboradas en un Estado con la sola finalidad de venderlas en otros, freno que tampoco encuentra reflejo en el art. 19.2 LGUM. Parece insuficiente para salvar esta objeción el que este art. 19.2 termine condicionando la libre circulación del producto al “momento de su puesta en el mercado”.

Lo único que queda al margen del art. 19.2 LGUM son los productos que, aunque procedentes de una Comunidad Autónoma, no se hayan producido en ella sino en otro Estado, pero ello es

d) *En especial, la suficiencia de cumplimiento de las normas de origen respecto a actividades económicas; distinción entre acceso y desarrollo de la actividad*

Más oscuro es el ámbito de este principio en cuanto a las actividades económicas. Lo que sobre todo es dudoso es si se trata sólo de los requisitos de acceso a la actividad o si también incluye los requisitos de ejercicio de la actividad. El art. 6 LGUM habla de “libre acceso y ejercicio de la actividad”. El art. 19.1 LGUM se refiere concretamente a “los requisitos de acceso a la actividad”. Y en el apartado 3 del mismo art. 19 ya no se habla concretamente de requisitos de acceso sino de todos en general.

La interpretación que se ha acogido y se ha plasmado los Acuerdos de las Comisiones de Cooperación con el País Vasco y con Galicia es la que entiende que se trata sólo de los requisitos de acceso; o sea, que en cuanto a los requisitos y condicionantes de todo género relativos al ejercicio de la actividad sí sería oponible al operador foráneo la normativa del lugar de destino¹⁸. Démosla por buena, aunque la literalidad de los preceptos no es clara, entre otras razones porque seguramente es la interpretación más conforme con la Constitución. Por tanto, lo que domina la autoridad de origen son las condiciones de todo tipo (titulaciones profesionales, certificados, seguros, autorizaciones, etc.) para el acceso a la actividad, para la “iniciativa económica”, como dice el rubro del art. 19; y a ese respecto puede decidir con igual fuerza y efectos extraterritoriales no imponer ninguna. Pero cuando el operador preste servicios en otra Comunidad Autónoma, con o sin establecimiento, quedará sometido a la regulación de ésta (de la de la autoridad de destino) en cuanto al desarrollo de la actividad. Así, si la prestación de servicios de reparación de automóviles o de tintorería, por ejemplo, es desarrollada por una empresa navarra en Aragón, en el ejercicio de su actividad (así, entre otras cosas, deberes de información a los consumidores, vías de reclamación, etc.) quedará sometida a la normativa aragonesa, sin que la normativa de la autoridad de origen, la navarra en el ejemplo, le persiga como si fuese un fuero personal que le exime de la regulación del lugar de prestación (el de la autoridad de destino, en la terminología legal).

sólo porque se supone que si ese producto extranjero ya se comercializa legalmente en algún lugar de España es porque así lo ha permitido el Estado y no ninguna autoridad subestatal.

18. En el Acuerdo con el País Vasco se lee: “El inciso la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos contenido en el art. 19.3 de la LGUM, se entenderá en el sentido de que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías exigidos por las autoridades de origen para *acceder a una determinada actividad* económica, sin que tal asunción alcance al *régimen de ejercicio* que las autoridades de destino establezcan en su territorio”. Exactamente lo mismo se dice en el Acuerdo con Galicia, donde además aparece esta otra aclaración: “... ambas partes coinciden en interpretar que la referencia del art. 19.3 a los requisitos, cualificaciones, controles previos, garantías o actuaciones administrativas exigidos conforme a la normativa del lugar de destino que sean distintos a los exigidos al amparo de la normativa del legal de origen, se refiere exclusivamente a aquellas que estén relacionadas con el *acceso a la actividad* y no a las condiciones de *ejercicio* establecidas por la autoridad de destino, siempre y cuando éstas se justifiquen por razones imperiosas de interés general y no resulten discriminatorias ...”. O sea que esa regulación de la autoridad de destino sobre el ejercicio de la actividad sí es exigible a condición de que respete los otros principios de la LGUM, esto es, los de necesidad (incluida, hay que entender, la proporcionalidad) e igualdad.

Aun así, muchas dudas subsisten. Por lo pronto, ni el art. 6 ni el 19 LGUM dejan claro que se estén refiriendo sólo a actividades de servicios, como parece más lógico, y no a todas las actividades económicas, incluyendo, por tanto, conforme al Anexo de la propia LGUM, hasta las de producción de bienes. Incluso suponiendo que se refiera únicamente a la prestación de servicios, el art. 19.1 permite al operador no ya simplemente prestarlos en otro lugar –en otra Comunidad Autónoma, para nuestros efectos– sino establecerse en él pues se dice que podrá ejercer su actividad “mediante establecimiento físico o sin él”. O sea, que no se distingue entre la pura libertad de prestación de servicios (sin establecimiento, ya sea con desplazamiento o sin él) y la libertad de establecimiento (que puede ser con filiales, sucursales...). Finalmente, será a veces difícil fijar la frontera entre condiciones de acceso y condiciones de ejercicio de la actividad. Piénsese, por ejemplo, en la actividad de enseñanza de idiomas. Quién ya realice legalmente esa actividad en una Comunidad Autónoma ¿podrá abrir academias libremente en cualquier otra? ¿Tendrá o no que cumplir las normas de la Comunidad de destino sobre las condiciones físicas de las academias, sobre medios pedagógicos, sobre ratio profesor/alumnos, sobre titulación del profesorado? O sea, ¿son ésas condiciones de acceso o condiciones de ejercicio? Y lo mismo podríamos decir de los gimnasios, de los centros de estética, de diversos servicios sociales... sin que la LGUM permita respuestas fáciles.

3. Eficacia nacional de los actos de control previo

a) La regla general

El principio de eficacia nacional de las normas del art. 19 LGUM encuentra su concreción y complemento en el art. 20 que consagra, según su tenor literal, la “eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas”. Este rótulo no es exacto sino sólo aproximativo.

Por lo pronto, la eficacia nacional que se predica sólo tiene interés para las Administraciones infraestatales, no para la estatal¹⁹. En realidad, sólo es novedosa para las actuaciones de las Administraciones autonómicas y locales.

Por otra parte, no se ocupa sólo de actuaciones propia y directamente administrativas sino también, aunque en ejercicio de funciones públicas o como complemento de ellas, de las realizadas por organismos privados de evaluación, acreditación, certificación y similares en tanto que actúen para una Administración infraestatal. Y asimismo se ocupa de actuaciones de los administrados como son las declaraciones responsables y las comunicaciones cuando se realizan ante una Administración infraestatal, sobre todo si se hace en cumplimiento de una norma igualmente infraestatal.

19. Cuando se trata de la Administración del Estado o de cualquiera de sus entes institucionales la eficacia en todo el territorio nacional va de suyo y se encarga de recordarla, acaso ociosamente y con condicionamientos que parecen superfluos, la disposición adicional primera de la misma LGUM.

Por último, aquí no se da eficacia nacional a cualquier actuación administrativa sino sólo a “los medios de intervención” que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio o producir o comercializar ciertos bienes o servicios o contratar con el sector público u obtener subvenciones o beneficios fiscales. Y ello porque acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones profesionales u otras circunstancias. Incluye desde luego prototípicamente a muchas autorizaciones o licencias, pero también a habilitaciones, certificaciones, acreditaciones, reconocimientos oficiales, inscripciones en registros..., además de las ya aludidas declaraciones responsables y comunicaciones realizadas por los mismos administrados. Están incluidos todos los medios de control previo exigidos para realizar actividades puramente privadas en ejercicio de la libertad de empresa o profesión, pero también algo más porque se alude expresamente a actos necesarios para contratar y para obtener ventajas públicas. Por tanto, en suma, se trata de la eficacia nacional sólo de ciertos actos favorables al operador, los que permitan el acceso a una actividad o su ejercicio; no de ningún acto desfavorable (por ejemplo, los que ordenen el cese en la actividad) ni siquiera de los que denieguen el acceso o ejercicio de la actividad que no impedirán hacerlo en otro lugar.

Es de los actos así acotados de los que se proclama su eficacia nacional lo que, en tanto que provienen de entes infraestatales, comporta conferir a todos esos actos eficacia extraterritorial, eficacia fuera del territorio del ente del que emanan –y eficacia, incluso, en su caso, más allá del ámbito de vigencia de la norma aplicada– hasta cubrir el de toda España²⁰.

Y esta eficacia extraterritorial y nacional de tales actos conduce derechamente, y es lo que en verdad se busca y es relevante, a que baste uno sólo de esos actos, el del lugar de origen. Al operador que ya cuente con ese acto favorable de la autoridad de origen no se le puede exigir ningún otro en ningún lugar de destino de España; es decir, la autoridad de destino –en especial, la de la Comunidad de destino en la que ese operador pretenda vender productos, acceder a una actividad, ejercerla, contratar con la Administración, etc.– no podrá exigir otro medio de intervención, otro control previo, aunque así esté previsto en la normativa que ella misma ha aprobado. Y esto se reitera hasta en tres ocasiones y en los términos más enérgicos en el art. 20: “... sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos...”; “... sin que pueda exigirse al operador ... otros trámites adicionales”; “... sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional...”. Es a esto a lo que se alude cuando se habla, como frecuentemente se ha hecho para presentar esta novedad de la LGUM, de “prohibición de doble autorización” o de la regla de “licencia única”, expresiones que, aunque gráficas, se quedan cortas para reflejar el verdadero alcance de la regla, como ahora se verá.

20. Vid., así, M. J. ALONSO MAS, “La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla del lugar de origen”, en la obra colectiva dirigida por la misma Profesora, *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 295 a 297.

Es una regla en sí misma relevante, casi revolucionaria en tanto que supone que una sola autorización –u otro medio de intervención– de una autoridad infraestatal sirve para toda España, no ya sólo cuando la normativa cuyo cumplimiento sea controlado con ella sea estatal, lo que es más fácil de admitir y ya se conocía antes²¹, sino también cuando la normativa es autonómica y distinta a la del resto de las Comunidades Autónomas.

Pero, a fuer de exactos, esta regla revolucionaria es sólo el resultado de la proclamación radical de la eficacia nacional de las normas del art. 19. Realmente, si el operador que ya actúa en una Comunidad conforme a las normas de ésta puede ejercer su actividad en otra Comunidad sin cumplir las normas de esta otra, no parece que tenga sentido que esta segunda condicione ese ejercicio a un control previo: o bien comprobaría el cumplimiento de lo mismo que ya ha acreditado ante la autoridad de origen, lo que sería disfuncional y hasta absurdo, o bien pretendería comprobar el cumplimiento de otros requisitos, los establecidos en su propia normativa, lo que no cabe porque, como sabemos, el operador no tiene que cumplir esos requisitos de la normativa del lugar de destino.

Pero ni con todo lo anterior se capta en su plenitud lo realmente consagrado porque no se prohíbe sólo el segundo control sino todo control de este género impuesto por la autoridad de destino aunque en el lugar de origen no se haya establecido ninguno de estos controles. Se deduce esto, más que del art. 20, del art. 19.3. Es allí donde queda claro que “incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija ... control ... alguno”, tampoco lo puede exigir la autoridad de destino aunque su normativa imponga “controles previos”. O sea, que no se trata sólo de que no podrá pedirse una segunda autorización (o un segundo control previo) sino ni siquiera una primera: si la autoridad de origen decidió que no es necesario nada para realizar una actividad en su territorio, quien acceda a la actividad en éste la podrá realizar en cualquier parte de España sin ningún control previo. En este caso ni siquiera pueda hablarse de la eficacia nacional o de extraterritorialidad de la autorización o similar, ya que no la hay,

21. Con anterioridad a la LGUM ya se conocían supuestos en que la autorización de una Comunidad Autónoma tenía eficacia en toda España e impedía que otra Comunidad exigiera nueva autorización. Así, por ejemplo, para alimentos (STC 87/1985) o para productos de metrología (STC 100/1991). Pero se trataba de supuestos en los que, aunque la competencia ejecutiva –y, por tanto, la de otorgar o denegar la autorización– era autonómica, la normativa era estatal y, por tanto, todas las autorizaciones autonómicas controlaban lo mismo y reflejaban la superación de idénticos requisitos. Es lo mismo que se ha venido aceptando en Alemania cuando los actos del ente se producen en aplicación del Derecho de la Federación, como explican R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO, “Los actos administrativos transnacionales”, *RAP*, nº 177 (2008), pp. 28-29. Pero allí mismo, explican que, aunque ha habido algún intento doctrinal, se ha rechazado la “eficacia transterritorial de los actos administrativos” cuando no se trata de esa aplicación del Derecho de la Federación. Incluso cuando se trata de actos de eficacia transnacional la justificación suele estar en una previa armonización de la normativa aplicable (ibidem, p. 15). Igualmente C. PADRÓS REIG y J. M. MACÍAS CASTAÑO, “Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado”, *RAP*, nº 194 (2014), pp. 126-127, destacan que “la armonización de las exigencias esenciales es un prerequisite para el funcionamiento del reconocimiento” mutuo. Pero la novedad de la LGUM es imponer todo eso de la manera más extremosa y aun con normativas autonómicas que pueden ser muy distintas entre sí.

sino sencillamente de la eficacia nacional de la normativa que no impone ningún control previo. Todo esto se suma a las ya rigurosas limitaciones impuestas a los controles previos en virtud del principio de necesidad. Recuérdese que éste sólo admite que las Comunidades Autónomas sometan una actividad económica a autorización por algunas pocas razones imperiosas de interés general especialmente valiosas. Hay que presuponer, pues, que si la normativa de destino exige una autorización es porque así lo requieren ineludiblemente esas razones. Pero ni aun así se admitirá que se exija tal autorización a quien proviene de otro lugar en que no hubo de superar ningún control previo.

Y todavía hay más porque lo que se excluyen no son sólo los controles previos de la autoridad de destino sino, como machaconamente reitera el art. 20 LGUM, cualquier “trámite adicional”. Así que no cabe imponerle al operador ni un acto de la autoridad de destino por el que reconozca la eficacia del acto foráneo y ni tan siquiera un deber de mera comunicación puramente informativa para que la autoridad de destino sepa que en su territorio hay un nuevo operador, una comunicación de las que sí permite el principio de necesidad (arg. art. 17.3 LGUM) pero que en lo que ahora nos ocupa queda prohibida por este tajante principio de eficacia nacional. Si es que la autoridad de destino quiere esa información, habrá de recabarla de la de origen: para ello, los arts. 22 a 25 LGUM establecen medios jurídicos y técnicos para que fluya esa información. El problema es que podrá suceder que, en realidad, la autoridad de origen no tenga esa información porque no haya exigido a su operador ningún control previo para acceder a la actividad ni, desde luego, para pasar a operar en otro lugar.

Visto todo esto, se comprende que lo consagrado es mucho más que la eficacia nacional y extraterritorial de ciertos actos de entidades infraestatales: significa que cada una de ellas, al abrir las puertas en su propio territorio –incluso, si quiere, sin ningún control previo–, las abre también de par en par para todo el mercado nacional sin que en ningún lugar se pueda exigir nada más. E incluso cabe que el mismo operador vaya llamando sucesivamente a las distintas puertas –las de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas– sin que el que se le cierran en una impida que se le abran en otra, porque la eficacia nacional es sólo de los actos favorables, no de los denegatorios; y por esa puerta accederá incluso a la Comunidad que expresamente le negó la entrada.

b) Las excepciones

Las únicas tres excepciones a la prohibición de controles por parte de la autoridad de destino son las contenidas en el art. 20.4 LGUM. En parte, no son verdaderas excepciones sino una delimitación obvia de la regla²²: lo que la autoridad de origen consistió para su territorio y a lo único que, por tanto, se puede dar eficacia nacional es al acceso del operador a la actividad misma, a su ejercicio, no a otra cosa; y estas excepciones se refieren a otra cosa.

22. En parecido sentido G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades...”, cit., p. 142.

No se consintió al operador, claro está, que utilice un espacio demanial sobre el que evidentemente no puede disponer la autoridad de origen, no ya porque ese espacio esté fuera de su territorio sino porque tendrá otra Administración titular que es la única que puede decidir sobre sus aprovechamientos privativos o especiales. Así que la excepción enunciada por el art. 20.4 LGUM, según la cual el principio de eficacia nacional no se aplicará “a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público” y que, por tanto, permite exigir en el lugar de destino concesiones o autorizaciones demaniales, no es siquiera una verdadera excepción sino una obviedad.

Algo similar puede decirse de la excepción relativa a las “autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física”. Sobre esa concreta instalación o infraestructura en el lugar de destino no se pronunció ni se pudo pronunciar la autoridad de origen por lo que, no es que se niegue a su actuación eficacia fuera de su territorio, sino que no se le da para aquello sobre lo que nada dijo. La autoridad de origen sólo permitió acceder y ejercer una actividad económica, no construir un edificio o hacer emisiones al suelo o alterar bienes del patrimonio histórico... y todo ello, como no podría ser de otra forma, explica que la autoridad de destino –que en este caso es más bien simplemente la autoridad del lugar en que se sitúa tal realidad física– someta esas actuaciones a autorización, comunicación o declaración responsable. Con ello no se está negando la eficacia extraterritorial a la decisión de la autoridad de origen sino ajustando tal eficacia a su verdadero contenido. La LGUM, que trata de evitar cualquier escape o tentación y parece resabiada de antemano, tiene la cautela de aclarar que ese control sí permitido a la autoridad de destino no puede aprovecharse para exigir y controlar requisitos no “ligados específicamente a la instalación o infraestructura”. Sirviéndonos de la clásica distinción entre autorizaciones reales, personales y mixtas, cabe decir que lo que la ley quiere es que esas autorizaciones de la autoridad de destino sean puramente reales sin convertirse en mixtas controlando también aspectos subjetivos del operador. Para estos subsiste intacta la prohibición de control de destino sin que la autorización de la infraestructura pueda servir de subterfugio para burlarla. Pese a todo, el alcance de esta excepción puede resultar problemático. Sin duda consiente autorizaciones urbanísticas, ambientales y similares. Pero es más discutible si permitirá controlar los requisitos físicos impuestos por la legislación sectorial de la actividad aprobada por la autoridad de destino (por ejemplo, los específicos de los gimnasios, las academias, las residencias de la tercera edad...) o si ello chocaría con la libertad “mediante establecimiento físico” que se proclama en el art. 19.1.

La última excepción se refiere a los casos en los que en el lugar de destino esté limitado el número de operadores “en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”. Aquí sí que hay una verdadera excepción porque al operador que ya actúa en un lugar se le impide el ejercicio de esa misma actividad en otro: aunque pueda realizar tal actividad económica en el lugar de origen (porque allí es libre o porque cuenta con autorización o concesión de servicio público), sí podrá exigírsele un control o incluso un título específico (una autorización, una habilitación...) en el lugar de destino, título otorgado por la autoridad de destino que, desde luego, podrá denegar por diversas razo-

nes, entre ellas por el simple hecho de que ya hay operadores suficientes. Es, eso sí, una excepción lógica, inevitable. Sin ella se estaría negando toda posibilidad de declarar una actividad servicio público o, al menos, se estarían mermando parte de sus consecuencias posibles. En particular, concuerda con la posibilidad de reservar al sector público servicios esenciales que consagra el art. 128.2 CE, posibilidad que en general se entiende conferida no sólo al Estado sino a las Comunidades Autónomas en materias de su competencia. Si esto se acepta, hay que entender que esta excepción del art. 20.4 LGUM rige no sólo en los casos de servicios públicos declarados como tales por el Estado y regulados por él sino también en los que declarasen y regulasen las Comunidades Autónomas que de esa forma sí podrían alzar una barrera a la eficacia nacional de los actos de las otras.

4. Consecuencias del principio de eficacia nacional

Evidentemente el primer efecto del principio radical de eficacia nacional acogido por la LGUM –en realidad, según se ha explicado, de la suma de un extremo reconocimiento mutuo y predominio de la autoridad de origen– es el de lograr en grado máximo la libre circulación y, en suma, la unidad de mercado. Pero conviene detenerse en lo que podríamos llamar, como en las medicinas, sus efectos secundarios.

El principio de eficacia nacional propicia de inmediato, para empezar, una cierta desigualdad entre los operadores económicos según su lugar de origen, una desigualdad en sus condiciones de acceso y en los consiguientes costes pese a la cual habrán de concurrir y competir en el mismo mercado y por una misma demanda²³. Se verá favorecido aquél que acceda a la actividad en el lugar de España en que menos requisitos se exijan. Sería, cabría decir, una especie de versión española del célebre “fontanero polaco” que en su momento se convirtió en referencia permanente en los debates sobre la Directiva de Servicios; versión, desde luego, mucho más moderada porque las diferencias normativas entre unas y otras partes del territorio nacional siempre serán muy inferiores a la que existe entre los distintos Estado de la Unión Europea. Las muchas competencias

23. Ya lo destacó Informe del CGPJ sobre el anteproyecto: la ley “puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores económicos que realicen una misma actividad en un mismo territorio”, p. 52. Y en ello ha insistido la doctrina. Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades...”, cit., p. 140; M. J. ALONSO MAS, “La eficacia de los títulos...”, cit., pp. 303 y 305, que habla de un “riesgo de discriminación inversa”. En la situación anterior, la diversidad normativa entre Comunidades Autónomas propiciaba la posibilidad de que quienes operasen en dos Comunidades Autónomas estuvieran sometidos a condiciones de acceso distintas. Pero si, aunque con diferente lugar de origen, acaban por operar en la misma Comunidad, quedaban sujetos a idénticas condiciones, las impuestas por esa Comunidad, que no podía hacer distingos (art. 139.1 CE). Por tanto, concurrían en esa Comunidad en igualdad. Sólo se producían desigualdades en su lucha competitiva en la medida en que los consumidores, usuarios y potenciales clientes de todo género pudieran desplazarse de una Comunidad a otra o, incluso sin desplazamiento, pudieran adquirir bienes y servicios en otra Comunidad. En cambio, ahora, con la LGUM, competirán en la misma Comunidad operadores que pueden haber tenido condiciones de acceso muy diversas según su lugar de origen.

estatales sobre materias capitales (v. gr., sobre Derecho del trabajo, mercantil, financiero, seguridad social) hacen que las diferencias que puedan existir entre las diversas Comunidades Autónomas sean menores y menos relevantes que las que puede haber entre, por ejemplo, Polonia y Suecia. Pero, aun reconociéndolo así, sí que, aunque con menores márgenes, se origina una cierta diferencia entre competidores.

Casi consustancial a lo anterior será la tendencia de los operadores económicos a trasladarse a la Comunidad Autónoma cuya normativa sea menos exigente. Puesto que con su acceso a la actividad en cualquier lugar del territorio nacional se asegurarán igual mercado, el de toda España, propenderán con toda lógica a hacerlo allí donde menos requisitos se les exijan y huirán de cualquier otro en que se les impongan condiciones más severas lo que, además, comportará de ordinario incurrir en mayores costes. O sea que se potencia la conocida “deslocalización” a la búsqueda de la legislación más laxa, menos estricta²⁴. Quizás pueda decirse, para describirlo de forma idílica, que el operador irá a la búsqueda de la regulación menos formalista, menos burocrática, más ágil... pero también será a veces –incluso muchas veces– la menos protectora de los intereses generales concernidos.

Pero seguramente lo anterior –desigualdad y deslocalización a la búsqueda de la regulación menos gravosa– no sean más que efectos transitorios. Pero efectos transitorios, cabe temer, que no presagian nada bueno y que a la postre, más pronto que tarde, conducirán a restablecer la igualdad y a frenar la deslocalización pero gracias a una uniformidad regulatoria poco exigente. Para comprobarlo, analicemos ahora sus efectos sobre las competencias de los entes territoriales, destacadamente sobre las de las Comunidades Autónomas, que es lo que aquí prioritariamente nos incumbe.

Con este drástico principio de eficacia nacional las Comunidades Autónomas no pierden ninguna competencia. Para aquello que la tuvieran, podrán seguir aprobando las normas correspondientes sobre acceso a cualquier actividad económica. Más todavía, no sólo conservan íntegra su titularidad sino que tampoco encuentran en este principio ningún nuevo condicionante o límite material a su ejercicio; es decir, que no sólo podrán seguir aprobando esas normas sino que el principio de eficacia nacional no merma su posibilidad de hacerlo en el sentido que quieran y, por tanto, en el de optar por garantizar los intereses generales en el nivel y en la forma que quieran; un nivel tan elevado y una forma tan rigurosa como estimen conveniente. Competencia normativa y libertad para ejercerla que queda incólume incluso para someter una actividad a la necesidad de autorización u otro control previo. Es el principio de necesidad el que sí le impone esos límites. Pero con el de eficacia nacional que ahora analizamos ni pierden competencias ni libertad en su ejercicio. Hasta podría decirse en sentido contrario que ganan algo porque, con la misma competencia, al ejercerla en un

24. A este respecto M. J. ALONSO MAS, “La eficacia de los títulos...”, cit., pp. 304-305, recuerda que según la STC 96/2002, “toda medida que ... fomente el traslado de empresas incidirá lógicamente en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de empresa”, y ello le lleva a afirmar que “aunque resulte una paradoja, la aplicación a rajatabla del criterio de la normativa de origen puede incidir de forma negativa sobre la libre circulación”.

sentido o en otro, influirán sin freno, más allá de su territorio, en toda España. O sea, que todas deciden la forma y el grado de protección de los intereses generales en el resto de Comunidades. Así, si la Rioja tiene competencia para regular, por ejemplo, los requisitos que permitan ejercer de agente de la propiedad inmobiliaria o de gestor administrativo, podrá seguir aprobando la correspondiente normativa con total libertad y, además, al hacerlo estará determinando no sólo los necesarios para acceder por primera vez a tales actividades en su territorio sino para después ejercerlas en toda España, incluso mediante establecimiento físico.

Pero si formalmente es así, materialmente las cosas serán muy distintas porque esa regulación de una Comunidad Autónoma que exija elevados requisitos resultará inútil y hasta contraproducente para los intereses generales que le conciernen. En primer lugar, será inútil porque en su territorio también podrán vender y actuar, aunque no los cumplan, los operadores establecidos en otras Comunidades Autónomas que impongan menos requisitos o ninguno; o sea, que no conseguirá ni remotamente garantizar a sus ciudadanos el nivel de protección que pretendía con su normativa. Sólo logrará someter a los operadores localizados en su territorio, incluso cuando vendan todos sus productos y servicios en otros territorios. Volviendo a nuestro ejemplo, la Comunidad riojana podrá conseguir que los agentes de la propiedad inmobiliaria que accedan a tal actividad en la Rioja sean los mejor preparados de España, los que ofrezcan mejor asesoramiento, los que además hayan de constituir mayores garantías..., pero con ello no impedirá que ejerzan en su propio territorio los que hayan accedido a esa misma actividad en cualquier otra Comunidad Autónoma sin que se les exija ninguno de esos requisitos. Cada Comunidad Autónoma queda a merced de lo que se decida en las restantes. Y, en segundo lugar, será incluso contraproducente porque lo que sí conseguirá es espantar a los operadores económicos que, como antes se dijo, buscarán y preferirán establecerse en la Comunidad Autónoma más cómoda y menos costosa con la que se asegurarán por igual el mercado nacional completo, incluido el de esa Comunidad Autónoma tan escrupulosa. Volviendo de nuevo al ejemplo, incluso para ejercer en la Rioja, mejor elegir como lugar y autoridad de origen otra Comunidad Autónoma. Por tanto, todo induce a que esa Comunidad rebaje sus exigencias con lo que tendrá satisfechos a sus operadores, atraerá a otros y no perjudicará más a sus consumidores y usuarios. Naturalmente, esto tendrá efectos en cadena y cada Comunidad Autónoma irá sucesivamente rebajando sus exigencias a medida que lo vayan haciendo las demás, todas en una carrera frenética hacia la desregulación, carrera en la que triunfará la que cuanto antes acabe por no exigir nada²⁵. Puestos a alabar la competencia, lo que nos encontramos es con la competencia entre reguladores que rivalizarán por ofrecer la puerta más grande y más fácil al mismo mercado. Así, el peligro de la “nivelación por abajo”, del que tantas veces se ha hablado en la Unión Europea, encuentra aquí un nuevo campo, pero con una diferencia: en el Derecho europeo el Estado de destino sí puede oponer su normativa indistintamente aplicable a sus nacionales y a los operadores de otros

25. Vid., J. TORNOS MAS, “La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: una reforma discutible”, cit., que habló de “*dumping* regulatorio”.

Estados miembros cuando demuestre que ello responde a razones imperiosas de interés general o exigencias imperativas, incluso porque ha optado por proteger el interés general en un grado superior al del Estado de origen; sin embargo, una Comunidad Autónoma no podrá alegar nunca ninguna razón para exigir los requisitos de su normativa ni aunque pruebe cumplidamente que la normativa de la Comunidad de origen, acaso por esa tendencia a la baja que la LGUM propicia, no es suficiente para garantizar en el nivel adecuado el interés general pues, recuérdese, la LGUM no admite a este respecto excepciones por ninguna razón.

Desde luego, si la LGUM busca como un bien la desregulación, puede decirse que por esta vía la estimula con inusitado vigor. Con su principio de necesidad la impone directamente en gran medida; con su principio de eficacia nacional la fomenta más allá de lo que la impone aquél. No puede negársele su congruencia y su habilidad: logra reforzar la unidad de mercado con la máxima desregulación o liberalización de las actividades económicas; o, quizás, logra esto con el pretexto de aquello.

A la larga, si el panorama legislativo que ofrezca la suma de las diversas normativas autonómicas en su pendiente desreguladora se juzga insuficiente para asegurar un adecuado nivel de protección de determinado interés público, la solución habrá de encontrarse en una regulación común, que habrá de ser estatal, salvo que la suministren las instituciones europeas. El fenómeno no es nuevo. No, desde luego, en la Unión Europea, donde Reglamentos y Directivas, pese a que allí el reconocimiento mutuo admite muchas más excepciones, se han convertido en la forma de garantizar una elevada protección de los consumidores o del medio ambiente, por sólo citar dos materias especialmente relevantes. Ahora, con este principio de eficacia nacional consagrado en la LGUM, se podrá reproducir a escala y con matices el mismo proceso: en la medida en que el Estado pueda invocar algún título de competencias, será él quien pueda imponer un mínimo común normativo que servirá además como mínima protección del interés general tutelado, como el mínimo que frenará esa deriva hacia la protección a la baja la que se conduce a las Comunidades Autónomas. Será entonces normal que se reclame esa regulación estatal que, en este nuevo contexto, será recibida con júbilo como la salvación de los intereses generales en peligro. Dicho de otra forma, el sistema de la LGUM tiene como efecto remoto una potenciación de la legislación estatal y un acicate para que el Estado se sirva de todos sus títulos competenciales (incluido el de las leyes de armonización, si no hay otro) con la finalidad de penetrar en todas las materias cuyo dominio corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas y salvar así lo que éstas, por su permeabilidad a las regulaciones de las demás y por su lucha en la captación de operadores, ya no podrán salvaguardar por sí solas.

III.

LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

LEGISLACIÓN DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Antonio Montilla Martos

1. Introducción

2014 ha vuelto a ser un año con gran actividad legislativa. No obstante, parece volverse a una cierta normalidad tanto en las fuentes utilizadas como en el contenido de éstas. Frente a la excepcionalidad que suponía la aprobación de más decretos leyes que leyes, este año la diferencia entre ambas fuentes vuelve a ser importante. Se han aprobado 36 leyes y 17 Decretos-leyes, además de 8 leyes orgánicas. No se ha aprobado ningún decreto legislativo, aunque sí una ley de delegación para que el Gobierno pueda dictar en los próximos doce meses diversos textos refundidos referidos al mercado de valores, las empresas de trabajo temporal, la legislación de seguridad social, el Estatuto de los trabajadores, la prevención de riesgos laborales, el empleo, el estatuto básico del empleado público o en materia de suelo (Ley 20/2014).

Además, encontramos bastantes leyes que no parecen responder ya a una situación de emergencia con medidas para atender a la crisis sino que regulan aspectos sustantivos del espacio competencial del Estado, modificando o sustituyendo leyes anteriores sobre la materia. Así sucede con las cámaras oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Ley 4/2014), la seguridad privada (Ley 5/2014), el tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial (Ley 6/2014), las telecomunicaciones (Ley 9/2014), la ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito (Ley 10/2014), la navegación marítima (Ley 14/2014), la propiedad intelectual (Ley 21/2014), las entidades de capital riesgo (Ley 22/2014), el reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (Ley 23/2014), el IRPF (Ley 26/2014), el Impuesto sobre sociedades (Ley 27/2014), el IVA y los impuestos especiales (Ley 28/2014), el régimen del personal de la Guardia Civil (Ley 29/2014), los parques nacionales (Ley 30/2014), la metrología (Ley 32/2014) o la pesca marítima del Estado (Ley 33/2014), por citar algunos ejemplos.

Los decretos leyes si se vinculan directamente a la situación de crisis económica incorporando medidas urgentes en distintos ámbitos con un carácter de leyes *ómnibus*, de contenido heterogéneo. Resalta en este sentido el Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convertido en la Ley 18/2014. Algunos de sus contenidos han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por diversas Comunidades Autónomas al considerar que vulneran sus competencias. También se han adoptado medidas urgentes en materia de empleo (Real Decreto-ley 3/2014), refinanciación y reestructuración de la deuda empresarial (Real

Decreto-ley 4/2014), en materia concursal (Real Decreto-ley 11/2014), sobre el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (Real Decreto-ley 13/2014), para la activación para el empleo (Real Decreto-ley 16/2014) o para la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales (Real Decreto-ley 17/2014). No obstante, también encontramos regulaciones sectoriales como el Real Decreto-ley 9/2014, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos. Pretende la incorporación de diversas Directivas europeas, en la discutible técnica seguida en los últimos años de trasponer normas europeas a través de decretos leyes. No obstante, la urgencia deriva de la anulación por parte del Tribunal Supremo del Real Decreto que regulaba esta cuestión en sentencia de 30 de mayo de 2014 por insuficiencia de rango.

En cuanto a las leyes orgánicas destaca a nuestro objeto la Ley Orgánica 2/2014, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. No obstante, siquiera como recordatorio debe apuntarse que se han aprobado durante 2014 modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativas a la regulación de la justicia universal (Ley Orgánica 1/2014) o al reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (Ley Orgánica 6/2014); la abdicación de su majestad el Rey Don Juan Carlos de Borbón (Ley Orgánica 3/2014), la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley Orgánica 5/2014); el intercambio de información de antecedentes penales y consideraciones de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (Ley Orgánica 7/2014) o el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 8/2014).

2. La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha

Como se ha dicho, se ha aprobado durante este año una reforma estatutaria. Como había ocurrido el año anterior con la reforma del Estatuto de Murcia, no estamos ante una reforma amplia en la línea de las producidas durante el periodo 2006-2010 sino ante una reforma puramente puntual que se incardina en la voluntad de limitar las instituciones autonómicas de autogobierno en el contexto de la crisis económica. Se enmarca por tanto en las modificaciones institucionales que con la excusa de la crisis tienden a limitar, cuando no a suprimir, órganos e instituciones autonómicas. En concreto, el objetivo único de esta reforma estatutaria es la reducción del número de parlamentarios en la Asamblea de Castilla-La Mancha, continuando en la línea de la reforma reglamentaria de 2012 que había sustituido el sistema de retribuciones fijas y dedicación exclusiva de los parlamentarios regionales por dietas y dedicación parcial. Frente a la regulación anterior que establecía un número de escaños por provincia o incluso la originaria que establecía un horquilla entre 47 y 59, ahora se reduce el número de la parlamentarios pues conforme al nuevo art. 10 del Estatuto “Las Cortes de Castilla-La Mancha” estarán constituidas por un mínimo de 25 diputados y un máximo de 35. Es una drástica reducción que, teniendo en cuenta la circunscripción provincial, supone una limitación de la proporcionalidad. No obstante,

la STC 197/2014 ha declarado la constitucionalidad de esta reforma al resolver el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista, como se explica en otros apartados de este Informe.

Las últimas reformas estatutarias culminadas (Murcia, Castilla-La Mancha) o pretendidas (La Rioja) tienen elementos comunes que las diferencian de las que han dado lugar a los Estatutos de segunda generación. La reducción del número de parlamentarios o el reconocimiento del Decreto-ley entre las fuentes autonómicas, junto a otros fenómenos como la supresión de órganos autonómicos de control del ejecutivo, pueden enmarcarse en una misma línea de evolución del sistema parlamentario de gobierno de las Comunidades Autónomas que tiende a reforzar la posición del Gobierno y a devaluar al Parlamento. La justificación es la crisis económica pero el resultado un desequilibrio del sistema parlamentario de gobierno otorgando más poder de actuación a los gobiernos y limitando el control del ejecutivo, como venimos reseñando en las últimas ediciones de este Informe.

3. Las leyes de acción exterior y de Tratados

Se han aprobado finalmente en este año dos leyes sustentadas en el título competencial del Estado sobre relaciones internacionales pero que sin duda tienen incidencia en las Comunidades Autónomas en cuanto, por un lado, ayudan a concretar la delimitación competencial en materia de relaciones internacionales, que no es competencia exclusiva del Estado como pretende el art. 149.1.13 CE y, por otro lado, sirven de envés a lo establecido en los Estatutos de Autonomía de segunda generación sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas. De hecho, a estas leyes se dedicó un estudio monográfico en la edición del Informe de 2013. Por ello, ahora apenas procede dar cuenta de su aprobación definitiva y su entrada en vigor.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado pretende regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política exterior. Pretende, por tanto, entre sus objetivos coordinar la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior amparándose en la competencia del Gobierno del Estado sobre la dirección de la política exterior. Para ello será el Estado quien establezca las “directrices, fines y objetivos” a los que deberán acomodarse las Comunidades Autónomas en su acción exterior. En consecuencia, por un lado, supone el reconocimiento por el legislador estatal de la competencia autonómica en acción exterior, que el Tribunal Constitucional había aceptado desde la STC 165/1994 (Oficina del Gobierno vasco en Bruselas) y se reconoce en los Estatutos de segunda generación. Sin embargo, pretende constreñirla y someterla a una coordinación por parte del Estado que va mucho más allá de lo que resulta de una competencia de coordinación. Así, recordando

lo que el profesor Bustos apuntaba en este Informe, la ley conlleva, en primer lugar, una minusvaloración de la importancia de la acción exterior autonómica al darle el mismo trato que a los entes locales; en segundo lugar, establece un sistema de control previo para cualquier actividad exterior fuera del ámbito de la UE que se compadece mal con la autonomía o, en tercer lugar, limita completamente la participación autonómica en la planificación de la acción exterior del Estado.

Distinta valoración merece la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, desde la perspectiva de la participación autonómica. Resulta importante que se haya regulado esta materia sustituyendo al Decreto 801/1972, con numerosos contenidos incompatibles con la Constitución. Ello provocaba un vacío normativo que ha sido cubierto por circulares y órdenes ministeriales, la interpretación del Tribunal Constitucional, la labor asesora del Consejo de Estado y de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores o la actuación de los jueces ordinarios.

Desde la perspectiva autonómica, la importancia de esta Ley deriva de dos aspectos. En primer lugar, establece una tipología de acuerdos internacionales en la que junto a los Tratados internacionales de competencia estatal en cuanto forman parte del núcleo duro de las relaciones internacionales, se reconocen también los acuerdos internacionales administrativos, en concreción o ejecución de un tratado, y los acuerdos internacionales no normativos. Ambos pueden ser celebrados por las Comunidades en ejercicio de su competencia sobre actividades de acción exterior. Además, en segundo lugar, se regula también el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de otras actividades reconocidas en los Estatutos de Autonomía pero que deben enmarcarse en los arts. 97 y 149.1 de la Constitución como son el derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacionales que afecte a competencias de las Comunidades Autónomas.

4. La aplicación normativa del Informe CORA en el ámbito del Estado

Singular relevancia tiene también la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, así como la Ley Orgánica 4/2014, que la complementa modificando la Ley Orgánica del Poder Judicial. El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que debía elaborar un informe con propuestas de medidas para configurar administraciones más eficientes, flexibles y dimensionadas. El 21 de junio de 2013 se recibió ese Informe en el Consejo de Ministros y se aprobó por Real Decreto 479/2013 la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, como órgano encargado de la ejecución coordinada, seguimiento e impulso de las medidas incluidas en el Informe. Desde entonces se han ido adoptando normas y acuerdos para la ejecución de las propuestas del Informe pero es en la Ley 15/2014

donde se adoptan las medidas necesarias para implantar las recomendaciones de la CORA.

En este sentido, la Ley procede a la reordenación de diversos organismos públicos integrándolos en otros o suprimiéndolos. También se modifica la estructura de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de modo que sus funciones de observación, análisis, evaluación e impulso de la cooperación con las Comunidades Autónomas se hagan por menos entidades. Así, la Dirección General de igualdad de oportunidades se integra en el Instituto de la Mujer, se suprime el Consejo rector del Instituto de la mujer. Se suprimen distintos observatorios para la prevención del tabaquismo, de salud de la mujer o de salud y cambio climático. También se suprime el Instituto de la juventud, asumiendo sus funciones el Consejo de la Juventud. Todo ello tiene escasa relevancia. El aspecto más destacado se refiere a la simplificación de los procedimientos administrativos y al impulso de la administración electrónica. En este sentido, deben destacarse cuatro medidas: la consideración del BOE como tablón edictal único con carácter electrónico a efectos de notificaciones; la publicidad de las subvenciones a través de la Base de datos nacional de subvenciones; la utilización para la firma electrónica de una única relación de certificados reconocidos en todas las administraciones públicas y la implantación de la licencia deportiva única. Los dos primeros contenidos han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el gobierno vasco al considerar que esa obligación de trasladar la información a través de las bases de datos del Estado vulnera sus competencias.

La Ley muestra bien las limitaciones que han lastrado la aplicación del Informe CORA. Si analizamos la Ley comprobamos que se prevén medidas de alcance muy menor, con incidencia sólo en la Administración del Estado y de naturaleza heterogénea. Debe recordarse que en la CORA no se ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas, aunque prácticamente todas las medidas recomendadas deben ser adoptadas por las Comunidades Autónomas o requieren su participación. Por tanto está Ley se limita a aquellas medidas que afectan exclusivamente al Estado y, en consecuencia, su ámbito de actuación resulta muy limitado.

En relación a las Comunidades Autónomas, la CORA ha propuesto la supresión de órganos autonómicos auxiliares de Parlamento y Gobierno cuando existen órganos similares en el ámbito estatal que pueden desarrollar sus funciones. La petición ha sido aceptada por algunas Comunidades Autónomas y han suprimido algunos de estos órganos. Sin embargo, esto hace que los órganos del Estado deban modificar su estructura administrativa para asumir estas nuevas funciones en relación a las Comunidades Autónomas. Así sucede con los órganos de control externo. Cinco Comunidades Autónomas los han suprimido o no han llegado a crearlo y, como consecuencia de ello, esta Ley prevé la creación de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para estas, esto es, el órgano de control externo autonómico se sustituye por una sección territorial en el Tribunal de Cuentas del Estado. No se alcanza a entender bien el sentido de ese cambio.

5. Leyes que actualizan el espacio competencial del Estado

Como se decía al inicio son numerosas las leyes dictadas para regular materias de competencia del Estado con contenido sustantivo, que renuevan la legislación anterior para adaptarla a las nuevas realidades sociales. En casi todas ellas encontramos referencias a las Comunidades Autónomas en cuanto afectan a competencias de éstas. Pueden destacarse las siguientes:

– Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de ejecución en seguridad privada cuando lo establezca la legislación el Estado. En este sentido, esta nueva Ley establece las facultades de ejecución que pueden asumir las Comunidades Autónomas con competencia sobre la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público (Cataluña y País Vasco): autorización de empresas de seguridad privada, actividades y servicios y la inspección y sanción tanto de las actividades y servicios como de los centros de formación. Así mismo las Comunidades Autónomas que tienen reconocida competencia de ejecución sobre seguridad privada de forma expresa en sus Estatutos pueden ejercer competencias de autorización, inspección y sanción si cuentan con policía propia o acuerdo de colaboración en este sentido con la Administración General del Estado.

– Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones. Aunque algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias de ejecución, la Ley parte de la competencia exclusiva del Estado derivada del art. 149.1.27 CE, que sólo resulta compartida cuando afecta al ejercicio del derecho a la información (art. 149.1.27 CE). No sólo eso; conforme a su exposición de motivos persigue, como uno de sus principales objetivos, el de *recuperar* la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos entre la legislación sectorial del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Se presenta, por tanto, como una ley *recentralizadora* en aras de garantizar la unidad de mercado.

– Ley 21/2014, de 4 de noviembre, que modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. En esta materia resulta clara la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas y la propia Ley pretende delimitar los ámbitos de responsabilidad ejecutiva de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando la doctrina de la STC 196/1997. Lo que resulta discutible es que la ley estatal asuma esta función delimitadora de las competencias de ejecución respectivas.

– Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales. En relación a estos parques, se había reconocido la competencia autonómica sobre la gestión cuando el parque se encuentre íntegramente en una Comunidad Autónoma, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, además de requerirse en algunos Estatutos un informe preceptivo sobre la declaración y delimitación del parque. Esta Ley refuerza la función de coordinación del Estado pero respeta la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la gestión como en los procesos de decisión. En este sentido, establece que la gestión de los parques nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas cuando son parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres y al Estado la de los

parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional. Esa gestión se encuadra en la legislación básica que constituye esta Ley como normativa general, el Decreto por el que se aprueba el Plan Director de la Red de parques nacionales como instrumento de planificación de mayor rango y las leyes declarativas como legislación básica específica de cada parque nacional.

En cuanto al procedimiento de declaración, la iniciativa puede corresponder al Gobierno del Estado o a la Comunidad o Comunidades Autónomas en las que se encuentre comprendido el espacio y, a partir de dicha iniciativa, formalizada en una propuesta conjunta, con un procedimiento en el que intervienen ambas administraciones y que concluye con el informe favorable del Consejo de la Red y posterior declaración mediante ley de Cortes Generales. Por tanto, se prevé una participación autonómica de mayor alcance que la establecida en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

También se crean dos órganos dedicados específicamente a desarrollar los principios de coordinación y colaboración: una Comisión de coordinación en cada uno de los parques supraautonómicos y un comité de colaboración y coordinación.

– Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. Sustituye a la Ley de 1985 que regulaba las unidades de medida, los instrumentos con los que se trabaja y los procedimientos y buenas prácticas a seguir en el uso de los mismos. La nueva Ley reconoce el reparto competencial derivado de las SSTC 100/1991 y 236/1991 en virtud del cual las Comunidades Autónomas han asumido la ejecución del control metrológico del Estado y han permitido un importante grado de colaboración entre la administración general del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, resulta directamente afectada por la Ley de garantía de la unidad de mercado.

– Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de Pesca marítima del Estado. La incidencia de esta Ley en el espacio competencial autonómico se concreta en el establecimiento de registros de la flota pesquera. La Ley recoge la doctrina establecida por la STC 166/2013, que incluye estos registros en la competencia estatal sobre pesca marítima. Ello permite al Estado establecer un Registro General de la flota pesquera que incluya tanto los que faenan en aguas exteriores o simultanean aguas exteriores e interiores como los que solo faenan en aguas interiores y las embarcaciones auxiliares de instalaciones de acuicultura. Ello permite además cumplir con las obligaciones comunitarias sobre el suministro de datos de la totalidad de los buques españoles. En este contexto, las competencias autonómicas se limitan a la gestión del registro de los buques que faenan exclusivamente en aguas interiores.

En este ámbito de las leyes que desarrollan el espacio competencial del Estado debe mencionarse que la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ha creado la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movili-

dad Sostenible como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hayan asumido, a través de sus Estatutos de Autonomía, competencias para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público y, además, tengan transferidas funciones ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motos. Son, como se sabe, País Vasco y Navarra en virtud de la Disposición Adicional primera de la Constitución y Cataluña en virtud de una Ley Orgánica de transferencia y delegación (Ley Orgánica 6/2007). Es, por tanto, un híbrido entre una comisión bilateral y una conferencia sectorial de carácter multilateral. En todo caso, el hecho de que una facultad competencial sólo haya sido asumida por algunas Comunidades Autónomas no impide el establecimiento de relaciones de colaboración en esos supuestos.

En otros casos, la ley estatal no se sustenta en la competencia exclusiva o de legislación sino en su competencia básica, que debe permitir el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Es el caso de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de comercio, Industria, Servicios y Navegación. Plantea una redefinición de las cámaras para convertirlas en entidades de prestación a las empresas y refuerza su papel en el ámbito de apoyo a las pequeñas y medianas empresas para su internacionalización e incremento de competitividad. En este sentido, sus ingresos se basan en los servicios que presten y en las aportaciones voluntarias de empresas o entidades. En este contexto, las Comunidades Autónomas son administraciones tutelantes a las que se atribuyen facultades para poder definir la demarcación territorial y de los órganos de gobierno de sus respectivas cámaras de manera que respondan a la realidad económica de sus territorios y se promueva una mayor representación directa de las empresas en función de su contribución a las Cámaras. De esta forma, las Comunidades Autónomas pueden dar mayor representatividad en los órganos de gobierno a las empresas que hayan realizado contribuciones voluntarias.

En otros casos pueden plantearse dudas sobre la propia existencia de un título competencial del Estado que le habilite para aprobar la Ley. Es el supuesto, ya clásico, de la defensa de los consumidores y usuarios. La Ley 3/2014, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios traspone la nueva normativa europea sobre protección de los consumidores en los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera de los establecimientos mercantiles. También modifica la normativa sobre cláusulas abusivas y sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo. El título competencial utilizado por el Estado el título horizontal del art. 149.1.13 CE que le habilita para establecer las bases. Puede plantearse el debate sobre si resultaba necesaria esta intermediación del Estado en el proceso de transposición de la normativa europea en una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas aunque, como se sabe, el Tribunal Constitucional ha aceptado la incidencia en esta materia del título competencial del Estado para la ordenación general de la actividad económica.

Pero acaso el ejemplo más nítido de inexistencia de competencia estatal es el de la Ley 12/2014, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. Al tratarse de una regulación de carácter institucional u

organizativo difícilmente puede sustentarse en el título estatal de ordenación de la actividad económica y afecta a una materia de competencia exclusiva autonómica cual es la agricultura.

6. Leyes de naturaleza financiera y fiscal con incidencia autonómica

También este año encontramos relevantes leyes de naturaleza financiera y fiscal con incidencia en las Comunidades Autónomas.

Destaca el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales. En el contexto de los Fondos creados desde 2012 para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales para que puedan hacer frente a sus obligaciones de pago el objetivo de este real Decreto-ley es doble. Por un lado, pone en marcha nuevos mecanismos para seguir ayudando a las administraciones con mayores dificultades de financiación; por otro, se simplifica y reduce el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, a fin de mejorar la eficiencia de la gestión.

Especial importancia tiene la referencia al art. 57 bis de la Ley 7/1985, reguladora de bases de régimen local. En la redacción dada por la Ley 27/2013 se establece la obligación de que los convenios que suscriban las Comunidades Autónomas con las entidades locales así como la delegación de competencias que realicen, que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago con cargo a las Comunidades Autónomas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos, consistente en la posible retención de recursos del sistema de financiación si hubiere incumplimientos. Esta previsión ha sido recurrida al Tribunal Constitucional por limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. No obstante, en este Real Decreto-ley se adoptan medidas para ayudar a las Comunidades Autónomas a cancelar la deuda pendiente y se crea un nuevo Fondo social como mecanismo de apoyo a la liquidez en este ámbito. Además, se crea un registro electrónico de convenios que permitirá hacer un seguimiento sobre que convenios tiene suscritos y en vigor las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

También se crea un Fondo de financiación a entidades locales con tres departamentos: Fondo de ordenación para municipios en situación de riesgo financiero o que no puedan refinanciar operaciones de crédito; Fondo de impulso económico para entidades locales saneados de forma que puedan financiar inversiones sostenibles o proyectos de inversión y Fondo en liquidación para la financiación de pagos a proveedores, que se transfiere el Fondo de pago a proveedores 2, al que nos referimos a continuación.

Antes de este Decreto-ley se había aprobado la Ley 13/2014, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a proveedores. El Real Decreto-ley 7/2012 configuró el Fondo para la Financiación de los pagos a proveedores como una entidad de derecho público dotándola de personalidad jurídica propia y de capacidad para actuar como instrumento específico de emisión de captación de financiación en los mercados financieros, bancarios y de

capitales. Mediante esta ley se modifica este régimen jurídico del Fondo para adaptarlo a la nueva situación pues, según se indica expresamente, no se prevé la activación de nuevas fases. En concreto, se extingue el Fondo y las deudas financieras frente a terceros se gestionan por el Tesoro Público. Además, los activos del Fondo, constituidos esencialmente por los derechos de crédito frente a entidades locales y Comunidades Autónomas, se integran como aportación patrimonial no dineraria en un denominado Fondo 2, sin personalidad jurídica y adscrito al Ministerio de Hacienda y Administración. Este será a partir de ahora para las Comunidades Autónomas el mecanismo extraordinario de financiación a los efectos de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

También debemos mencionar que las Leyes 26 a 28/2014 han modificado diversos impuestos. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013 se constituyó una comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español con la finalidad de revisar el conjunto del sistema tributario y elaborar una propuesta de reforma. En ese marco se integra la reforma del IRPF (Ley 26/2014), una revisión integral del Impuesto sobre Sociedades (Ley 27/2014) y relevantes modificaciones en el ámbito de la imposición indirecta, especialmente en el IVA (Ley 28/2014). Sin embargo, en lo que aquí interesa no se ha alterado la participación de las Comunidades Autónomas en los distintos impuestos. El impuesto de sociedades continúa siendo exclusivamente estatal, y se mantienen incólumes los porcentajes de cesión en los restantes impuestos.

Finalmente debemos reseñar que se han modificado la regulación de dos de los regímenes singulares de financiación: el del País Vasco y el de Canarias.

La Ley 7/2014, de 21 de abril, modifica el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trata de adaptar el Concierto a los cambios tributarios derivados de la legislación estatal por la alteración de la distribución de competencias normativas o la creación de nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta. Así, se conciertan los tributos de titularidad estatal creados en los últimos años sobre actividades de juego, valor de producción de la energía eléctrica, producción de combustible nuclear, depósitos en entidades de crédito, gases fluorados de efecto invernadero. También se precisa la competencia para exigir la retención del gravamen especial sobre premios de la lotería creado por la Ley 16/2012. En la Comisión Mixta del Concierto Económico 1/2014, de 16 de enero, ambas administraciones han adoptado de común acuerdo la modificación del Concierto económico.

El Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, modifica el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Una vez agotada la vigencia de diversos incentivos fiscales aplicables tanto a la imposición directa como la indirecta su renovación debe adaptarse a la normativa europea pues algunos tienen la consideración de ayudas de Estado. Así, tras la oportuna negociación con las autoridades comunitarias se incorporan las modificaciones que resultan de los acuerdos adoptados. Las modificaciones inciden fundamentalmente en la regulación de la Reserva para inversiones en Canarias y de la Zona Especial Canaria, al tiempo que introduce una deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad.

1. Introducción

Durante el año 2014 el Tribunal Constitucional ha continuado con su proceso de ir resolviendo el notable cúmulo de asuntos pendientes sobre controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas), ahora que el cúmulo de los recursos de amparo presentados empieza a dejar de ser un problema estructural en el seno de la jurisdicción constitucional. Al igual que el año anterior, se registra un considerable aumento de sentencias –más de setenta– que resuelven recursos de inconstitucionalidad sobre disposiciones de rango de ley de contenido competencial y conflictos positivos de competencia. Además, este año se han registrado sentencias sobre conflictos en defensa de la autonomía local y también se siguen produciendo resoluciones sobre cuestiones de constitucionalidad promovidas por jueces o tribunales ordinarios sobre leyes aplicables al caso, cuya fundamentación versa sobre temas de orden competencial. El año no aporta novedades jurisprudenciales de relieve y sí una reiterada remisión a la doctrina precedente. No obstante, la relevancia política de algún asunto ha comportado para el Tribunal una excesiva exposición pública de sus decisiones, incluso en los primeros compases procesales del caso.

El retraso en sus resoluciones sobre las controversias competenciales sigue persistiendo, pero esta aseveración requiere de algún matiz, que según las circunstancias puede resultar demostrativa de una diligencia jurisdiccional vinculada a la relevancia política o específicamente económica del asunto.

La primera conclusión a la que se puede llegar es que, ciertamente, la fecha de planteamiento sigue siendo muy lejana respecto a la que el Tribunal dicta sentencia. En efecto, si bien el retraso sigue siendo alto y que se traduce, por ejemplo, en asuntos que versan sobre disposiciones aprobadas nada menos que en 2002, como es el caso de la STC 107/2014, sobre el conflicto de competencias referido al *Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente y universitario*, no obstante el Tribunal ha resuelto este año asuntos cuya demora es mucho más reducida. Entre éstos seguramente los casos más llamativos son algunos que datan del mismo año 2014, como ha sido el caso de la STC 197/2014, sobre la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la que se reduce el número de diputados de dicha Comunidad Autónoma. O, del año pasado, como ha sido los casos de la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la *Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de*

enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya. Y también, de la STC 106/2014, referida a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (el llamado *fracking*), a la que han seguido las SSTC 134/2014 y 208/2014 sobre leyes que responden al mismo objeto aprobadas por los Parlamentos de La Rioja y Navarra.

Además de estos casos más llamativos, también se registra otros en los que el Tribunal ha demorado menos la decisión: así, por ejemplo, ha dictado seis sentencias sobre disposiciones aprobadas en 2013, once aprobadas en 2012; 10 en 2010, etc. Dicho lo cual, el mayor número de sentencias datan todavía de 2007, con 15, razón por la que se puede seguir afirmando que el retraso es todavía excesivo.

Los votos particulares sobre temas autonómicos ponen de relieve que no abundan los temas que suscitan grandes discrepancias. No obstante, como expresión del disenso en el seno del Tribunal, los magistrados Adela Asúa Barrantita, Fernando Valdés Dal-Re y José Antonio Xiol Ríos, han sido los que seguramente muestran un mayor activismo en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, también en cuestiones relativas a la distribución territorial de las competencias,

En el contexto institucional de la vida del Tribunal se han producido dos nuevas incorporaciones de magistrados, ambas ocasionadas al margen de las que se producen con ocasión de los periodos regulares de renovación parcial del órgano: En este caso, han venido motivadas como consecuencia de las vacantes producidas, una por causa de fallecimiento y la otra por dimisión.

2. El proceso secesionista en Catalunya

La primera y principal cuestión que ha puesto de manifiesto la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la *Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya*, ha sido la idoneidad de dicha Resolución parlamentaria para ser objeto de impugnación y los efectos jurídicos de un acto de naturaleza política. El Tribunal rebate los argumentos sustentados por el Parlamento autonómico según los cuales, al caso era aplicable lo resuelto con anterioridad por el Tribunal en el ATC 135/2004 (Plan Ibarretxe).

La mayoría del Tribunal interpretó entonces que el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que aprobaba una denominada “Propuesta de Estatuto de la Comunidad de Euskadi” y se daba traslado de la misma al Parlamento vasco, así como el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”..., ambos debían ser considerados como “[...] puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, [que] sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la

aprobación de la norma que a su través pueda”, y la “impugnación del Título V queda descartada si pretende dirigirse contra el acto de trámite antes de que el procedimiento concluya (FJ 8)”.

Sin embargo, para el caso que este año planteaba la Resolución 5/X del Parlamento de Catalunya, el Tribunal considera que la regla interpretativa establecida en el Auto 135/2004 no es aplicable porque constituye una “manifestación acabada de la voluntad de la Cámara”, y se dicta “para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter reglado”. Se trata, en definitiva, de una Resolución que “[...] es un acto político [...] pero con naturaleza jurídica”. Pero no se extiende más sobre esta decisiva cuestión. La conclusión a la que llega no resulta convincente, porque de la resolución no se derivan consecuencias normativas expresas y tangibles que puedan suponer una modificación del ordenamiento,

Acerca del fondo de la impugnación planteada, el Tribunal declara por unanimidad la inconstitucionalidad del primer punto de la Declaración en la que se afirma que Catalunya es un sujeto político y jurídico soberano. Para el resto de la misma, recurre a la técnica de la interpretación conforme para salvar su constitucionalidad, adentrándose en un terreno al que ha sido improcedentemente llevado para resolver cuestiones de orden político que siempre habrían de ser ajenas al ámbito de decisión que corresponde a la jurisdicción constitucional¹.

2.1. Las competencias sobre las bases en materia de energía: el caso de la legislación sobre la técnica de investigación y extracción de gas no convencional (fracking)

Esta técnica existente ya desde 1940 está dirigida a la obtención por otras vías de la energía del gas ha suscitado problemas de especial relieve competencial. Varias Comunidades Autónomas (Cantabria, La Rioja, Navarra, Catalunya) han legislado en la línea común, consistente en impedir la aplicación del *fracking* por las consecuencias eventualmente negativas que podía ocasionar para la conservación de un medio ambiente sostenible. Desde la perspectiva competencial la cuestión jurídica planteada era determinar a que administración correspondía la titularidad sobre la decisión acerca de la procedencia de permitir o prohibir esta técnica de investigación y extracción.

La citada STC 106/2014 y las dos restantes que la han seguido ya evocadas, estimaron el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno, al considerar que la prohibición de esta técnica de extracción no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. La razón de ello se fundamentó en que invadía las competencias del Estado para la determinación de las bases en materia energética, puesto que la decisión sobre la procedencia o no de esta técnica forma parte de aquéllas (art. 149.1.25 CE) y, además, presenta la suficiente trascendencia económica como para atribuir también al Estado la competencia para legislar

1. Sobre esta sentencia, véase: FOSSAS ESPADALER, E. “Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. *REDC* núm. 101, CEPC. Madrid 2014, pp. 233-272.

sobre ello con base en el título competencial del art. 149.1.13^a CE, relativo a la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases y la coordinación de la actividad económica.

Ciertamente, podía entenderse que estas medidas de prohibición del *fracking* podían formar parte de aquéllas de carácter adicional que las Comunidades Autónomas pueden adoptar a fin de proteger el medio ambiente (art. 149.1 23 CE) o también las destinadas a la protección de la salud (art. 149.1.16 CE), en desarrollo de una legislación básica que, por otra parte, es inexistente en este ámbito, pero ello es rechazado por el Tribunal. Acerca de la cuestión que concierne al debate técnico y social sobre las posibles consecuencias que pueda tener sobre la salud de las personas, el Tribunal no ignora la cuestión pero apela a la obligada neutralidad que sostiene que ha de mantener al respecto. Sin embargo, el voto particular concurrente formulado incide en sentido contrario sobre este aspecto y denuncia que el Tribunal no haya atendido los riesgos que para la salud humana pueda tener la práctica de esta técnica de extracción de gas. Como pone manifiesto AHUMADA RUIZ², En el mismo sentido se manifiestan algunas recomendaciones de la Unión Europea y la Decisión 2013-346 del Consejo Constitucional francés, en respuesta a una Cuestión Prioritaria de Constitucionalidad (QPC) que declaró la conformidad con la Constitución francesa la Ley nacional que prohíbe esta técnica de extracción y revoca los permisos de prospección.

3. La legislación sobre las nuevas tasas autonómicas referidas a las gestiones en la administración de justicia y el llamado “euro por receta”

En ambos casos la cuestión competencial debatida se plantea en relación con la prohibición de la doble imposición prescrita por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En la STC 71/2014, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Decreto Legislativo 3/2000, de 25 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Catalunya y la Ley 5/2012 de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. En ambas disposiciones se regulaba, por un lado, la tasa judicial autonómica catalana que grava la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia; y, por otro, el llamado “euro por receta” que lo hacía 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.

El examen detallado del hecho imponible en ambos casos lleva al Tribunal a dos conclusiones diferenciadas. En relación a la facultad de las Comunidades Autónomas para implantar tasas que recaigan sobre la denominada “administración de la Administración de Justicia”, no vinculadas por tanto a la función

2. AHUMADA RUIZ, M. “Estructura territorial del Estado. Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2014”. *REDC*, núm. 102, CEPC, Madrid 2014, p 272.

jurisdiccional de juzgados y tribunales, considera que esta regulación autonómica puede admitir una interpretación conforme a la Constitución, de tal forma que la tasa autonómica pueda entenderse como el reverso de la tasa estatal, por lo que no se produce una situación de doble imposición. Esto es, la primera grava actividades administrativas mientras que la segunda lo hace sobre la actividad jurisdiccional.

Una conclusión distinta es a la que llega, por el contrario, respecto de la tasa que grava la expedición de una receta médica en los establecimientos farmacéuticos. En este caso, considera que la tasa no recae sobre una prestación nueva, sino que lo hace directamente sobre el conjunto de prestaciones contempladas en la cartera común complementaria (según los términos establecidos por la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) cuya financiación está regulada en la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. Por tanto esta tasa no grava nada nuevo sino que no produce más efecto que hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de medicamentos con receta en Catalunya.

La STC 85/2014 se pronuncia en parecidos términos declarando inconstitucional y nula la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de medidas fiscales y administrativas que había previsto una tasa similar a la catalana.

4. Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia laboral: los casos de formación profesional para el empleo

En relación a esta cuestión se han producido diversas decisiones del Tribunal en las que vuelve a ponerse de manifiesto los límites que operan sobre la competencia *ex art.* 149.1.13 CE, en relación con las competencias de ejecución atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia laboral (art. 149.1.7 CE), específicamente en lo que concierne a la gestión de los programas de formación profesional.

No hay novedades jurisprudenciales al respecto, más bien lo que se registra es la reiteración de las reglas sobre el deslinde competencial –expuesto ya desde los inicios, en la STC 33/1981 y continuado, por ejemplo, en la STC 244/2012– que se reproduce en diversas sentencias (SSTC 88, 112 y 123/2014, entre otras) en las que se recuerda que la atribución al Estado de la ordenación general en materia laboral, impide a las Comunidades Autónomas disponer de un espacio propio para la regulación externa. De acuerdo con esta premisa, a las Comunidades Autónomas les resta atribuida una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución.

Sin embargo, y aun cuando el Tribunal reconoce la competencia autonómica en algunos casos frente a los excesos del legislador estatal, ello no impide para que en diversas ocasiones, a través del voto particular, se advierta de que la posibilidad por la que el Estado se reserve funciones ejecutivas debe ser verda-

deramente excepcional y ha de interpretarse en sentido restrictivo. En una línea similar cabe retener también las SSTC 22 y 27/2014 y los votos particulares formulados a las mismas, relativas a disposiciones estatales reguladoras de cursos de formación profesional.

5. Otras sentencias relevantes

– Las cuestiones acerca de la adecuación de las nuevas regulaciones autonómicas sobre el régimen de las parejas de hecho y su relación con la materia Derecho Civil propio en algunas Comunidades Autónomas son tratadas en la STC 40/2014). Además, en la medida que la disposición objeto de la cuestión de inconstitucionalidad plantea la regulación de la percepción de pensión de viudedad por los sujetos beneficiarios, la sentencia aborda también la relación entre la Ley básica estatal en materia de Seguridad Social y la legislación autonómica.

Sobre Derecho Civil propio también cabe retener la STC 4/2014, referida a la relación entre notarios y registradores de la propiedad con la Dirección General de los Registros y del Notariado.

– Un segundo tema de especial interés es el referido a los efectos de la, por otra parte, habitual impugnación por el recurrente de la “Disposición final primera” de la norma objeto de la impugnación, que establece la habilitación competencial en la que se apoya. El criterio interpretativo que emplea el Tribunal se fundamenta en determinar si la disposición final en cuestión presenta carácter autónomo o no respecto del resto de los preceptos impugnados: así, en la STC 2/2014 considera innecesario pronunciarse sobre ella porque carece de carácter autónomo, de tal forma que su suerte depende de la decisión adoptada respecto de los preceptos que ya han sido examinados. Mientras que, por el contrario, en la STC 20/2014 el planteamiento es distinto: dado que el título habilitante invocado por el Estado no puede ser considerado como tal, el Tribunal declara y lleva al fallo de la sentencia la decisión de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final objeto del recurso. El tema ofrece elementos de interés puesto que en otras ocasiones aparentemente similares (STC 40/2013), la solución ha sido sólo declarar sólo la inconstitucionalidad.

– Acerca de los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, la STC 53/2014, declara la constitucionalidad de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, en relación con el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales que establece, puesto que del mismo no se deriva una situación de doble imposición con otras figuras tributarias como el IAE o el IBI.

– En un ámbito distinto, la STC 37/2014 rechaza que exista vulneración de la autonomía local en el conflicto planteado contra la Ley de Castilla y León que declara proyecto regional la instalación en su término municipal de un centro de tratamiento de residuos urbanos, puesto que la imposición de las determinaciones urbanísticas del proyecto está justificada. Asimismo, la STC 132/14 también desestima otro conflicto en defensa de la autonomía local planteado

contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñela.

– Sobre las competencias en materia de patrimonio histórico de las Comunidades Autónomas y el alcance limitado que la Constitución establece para el Estado en este ámbito, la STC 122/2014 valida parcialmente la constitucionalidad de la Ley 3/2013 de la Comunidad de Madrid, de patrimonio histórico;

– Por otra parte, la STC 114/2014 examina la relación entre las competencias en materia de función pública y los derechos históricos en Navarra, y rechaza la constitucionalidad de la regulación foral al respecto, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 113/2010, sobre acceso a la función pública.

– La STC 108/2014, resuelve la impugnación de algunos preceptos de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia. El punto de mayor controversia vino suscitado por la regulación de las concentraciones de mercados de dimensión intraautonómica. No obstante la declaración de constitucionalidad de la ley estatal, la controversia en el seno del Tribunal se refleja en la concepción restrictiva del espacio reconocido a la legislación autonómica, manifestada por el voto particular.

– La STC 72/2014, desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, en tanto que considera que la regulación que en ella se contiene no despoja a las Comunidades Autónomas de sus competencias en materia de defensa del consumidor y el usuario.

– La STC 170/2014 relativa a la legislación estatal sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, estima la inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional, aunque suscita un amplio disenso en el seno del Tribunal a través de un voto particular al que adhieren varios magistrados, en el que se pone de relieve el claro desapoderamiento sobre competencias ejecutivas que la legislación produce sobre las competencias de la Generalidad de Catalunya.

– También cabe subrayar la rápida resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la reducción del número de diputados que lleva a cabo. El Tribunal rechaza que con esta medida se vulneren los principios de seguridad jurídica, pluralismo político e interdicción de la arbitrariedad, así como el derecho de acceso a los cargos públicos, así como el sistema de representación proporcional,

Finalmente, es especialmente importante la última sentencia dictada este año, que versa sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su STC 215/2014, el Tribunal ha resuelto por mayoría y el voto discrepante de 5 magistrados, la constitucionalidad de la mencionada Ley que desarrolla el art. 135.5 CE, entendiendo que no supera la reserva de Ley Orgánica, el reenvío en blanco al Derecho de la Unión la regulación del método de cálculo del déficit estructural; asimismo, interpreta

que el legislador no incurre en arbitrariedad ni tampoco la Ley incurre en infracción de las competencias de las Comunidades Autónomas.

1. Introducción

Durante el año 2014, el debate territorial en el Senado se ha llevado a cabo de nuevo principalmente en el ámbito de las diversas iniciativas parlamentarias de control al Gobierno, en cuestiones relacionadas con el Sistema Nacional de Salud, el sistema educativo resultante de la aplicación de la nueva Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, el cumplimiento de los objetivos en relación con la dependencia, las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas o el déficit público de las distintas administraciones. También se ha discutido el modelo territorial y el papel de la segunda Cámara, así como las perspectivas del Gobierno en relación con una posible reforma de la Constitución. La actividad de la Comisión General de las Comunidades ha sido inferior a la de otros años, limitándose a la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha, lo que demuestra un año más la desconfianza en este órgano de la Cámara para articular el debate territorial en el Senado. Por su parte, la Ponencia para reforzar las funciones del Senado, creada al principio de la Legislatura, ha tenido durante el año 2014 una actividad también más reducida, celebrando solo dos sesiones y entrando ya en una fase final de sus trabajos.

2. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico susanciadas en el Senado en el 2014, 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 puesta en marcha por el Gobierno, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, de las medidas necesarias que faciliten la coordinación entre la atención primaria y la atención especializada; a promover la actualización de la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud 2009-2013 para trabajar en la redefinición de las acciones y objetivos para la prevención del suicidio; y a potenciar la farmacia y la figura del farmacéutico en el marco del Sistema Nacional de Salud.

Además, se ha instado al Gobierno a continuar trabajando con las Comunidades Autónomas en la homogeneización de la clasificación y categorización de

establecimientos rurales dentro del Plan Nacional e Integral de Turismo; y, en otro orden de cosas, a que diseñe y ejecute, en coordinación con los Gobiernos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, un plan de actuación en las fronteras y su entorno para el período comprendido entre las anualidades de 2014 y 2018.

2.2. *Interpelaciones*

Por otro lado, se sustanciaron una serie de interpelaciones al Gobierno sobre la evaluación de los copagos sanitarios establecidos y las perspectivas de futuro; sobre la retirada de la cobertura sanitaria pública a quienes se desplazan más de noventa días fuera de España; y sobre la aplicación justa y equitativa de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En materia fiscal, sobre la publicación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con las administraciones públicas centrales y la transparencia de sus bases de datos; y sobre las medidas que adoptará el Gobierno para que las Comunidades Autónomas sean copartícipes del aumento de recaudación derivado del incremento de presión fiscal sobre las principales figuras tributarias. Además, sobre el impacto social y económico de la evolución del déficit público de las diferentes administraciones en los dos últimos años, así como de las perspectivas de revisión de los objetivos de estabilidad para el período 2014-2017. En materia de infraestructuras, sobre la política ferroviaria, aeroportuaria y en materia de carreteras del Gobierno, en relación con diversas Comunidades Autónomas. Y finalmente, sobre las iniciativas políticas que piensa impulsar el Gobierno en relación con el modelo territorial.

2.3. *Preguntas orales en Pleno*

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el año 2014, en materia sanitaria, a las medidas que va a tomar el Gobierno para reconocer el derecho a la asistencia sanitaria de las personas que no tienen la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, en consonancia con las recientes conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales, garantizando la seguridad jurídica necesaria a las medidas que están desarrollando las Comunidades Autónomas; y a si el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad va a garantizar, mediante la recuperación de una partida presupuestaria específica en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, los recursos económicos suficientes para compensar la asistencia sanitaria que prestan los centros, servicios y unidades de referencia del Sistema Nacional de Salud, imprescindibles para la atención a las denominadas enfermedades raras.

En relación con la política educativa del Gobierno, las preguntas se han referido a si el Gobierno considera que el margen de competencias para complementar el currículo de las asignaturas troncales, que como resultado de la aplicación de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa queda a las administraciones educativas, es compatible con el incremento de la autonomía de los

centros educativos que pretendía impulsar el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; a las razones del Gobierno para pretender discutir con todas las Comunidades Autónomas y no de manera bilateral con Cataluña el Real Decreto que desarrolla la Disposición adicional 38 de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, que estaba exclusivamente pensada para modificar el modelo lingüístico de aprendizaje de las dos lenguas oficiales que tiene Cataluña; y a si el Ministro de Educación, Cultura y Deporte considera que están obligadas las Comunidades Autónomas a mantener los conciertos educativos con centros privados a los que en el año 2013 se les denegó su renovación por ofrecer una educación diferenciada por sexos, si la propia Comunidad Autónoma entiende que dichos centros no son necesarios por no cubrir necesidades de escolarización.

Por su parte, en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas, se ha preguntado si el Gobierno se ha planteado revisar los pagos a cuenta que perciben las Comunidades Autónomas, inferiores a los de 2013, a pesar de las mejoras de recaudación que está obteniendo la Agencia Tributaria; si el Ministro de Educación, Cultura y Deporte puede garantizar que el sistema de financiación que ha previsto para la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, no comportará un incremento de la deuda de las Comunidades Autónomas; y sobre los motivos por los que el Gobierno “incumple sistemáticamente” la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en su disposición transitoria primera establece que durante el periodo transitorio 2012-2020 la reducción del déficit estructural de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas debe mantener la distribución proporcional que mantenía en 2011. Y de manera más específica, sobre la valoración del Gobierno en relación con que en el período 2011 a 2014, “en plena crisis, y cuando mayor falta hacen los recursos destinados a políticas activas de empleo para la recolocación”, los recursos que el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas para esta finalidad sean cada año menores, también en 2014.

En relación con la financiación local, se ha preguntado sobre la valoración que hace el Gobierno de la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Finalmente, se ha preguntado en el Pleno si el Presidente del Gobierno cree que el Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra es solidario con el resto de las Comunidades Autónomas de España; si el Gobierno va a estar en condiciones, una vez que se lleve a cabo el modelo de privatización, de preservar el interés general en las decisiones que afecten a los aeropuertos de la Comunidad Autónoma de Canarias; si el Gobierno piensa que el actual Comité de las Regiones (CDR) de la Unión Europea debería reformarse radicalmente; sobre las previsiones que tiene el Presidente del Gobierno en relación con una eventual reforma de la Constitución; si el Gobierno cree que España es un país pluricultural y plurilingüe que debería disponer de una ley que reconociese y amparara esta pluralidad lingüística; o si el Gobierno español considera que el Senado tiene alguna utilidad; y sobre el beneficio que reportaría para la economía española en general y, singularmente para la economía y la creación de empleo en la

Comunidad Autónoma de Canarias, el posible hallazgo de hidrocarburos como consecuencia de las prospecciones que se están llevando a cabo.

2.4. Mociones consecuencia de interpelación

Por su parte, se debatieron diversas mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la publicación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central; la adopción de determinadas medidas en relación con la evolución del déficit público de las diferentes administraciones; la adopción de determinadas medidas en relación con la distribución del déficit entre las Administraciones Públicas para el año 2014; la adopción de determinadas medidas de carácter económico para facilitar el empleo, favorecer el acceso al crédito y redistribuir el déficit entre las distintas Administraciones Públicas; así como en relación con los incumplimientos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Además, el Pleno del Senado acordó la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales para analizar las principales causas y efectos del aumento de las desigualdades que se han producido en los años de crisis y proponer un conjunto de políticas destinadas a corregirlas, así como a la adopción de determinadas medidas al respecto.

2.5. Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Finalmente, durante el año 2014 se han tramitado los siguientes convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: el Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia sanitaria; el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades; el Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña sobre el Centro de Documentación y la biblioteca de HABE; y el Convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (SEXPE) y el Gobierno de La Rioja sobre la utilización y uso gratuito de la aplicación informática “Control de desempleados del SEXPE”. Sigue pendiente de tramitación, por falta de ratificación de una de las partes firmantes, el Convenio marco de colaboración y apoyo mutuo entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Galicia en materia de protección civil y gestión de emergencias.

3. Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado dos sesiones en el año 2014.

3.1. Relación de las distintas sesiones de la Comisión

SESIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2014

La sesión tuvo como único punto del Orden del día la designación de Ponencia en relación con la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (605/000002).

SESIÓN DE 8 DE MAYO DE 2014

La sesión tuvo como único punto del Orden del día dictaminar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (605/000002).

3.2. Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2014

La actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas se ha limitado durante el año 2014 a la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, con el objetivo de reducir el número de diputados autonómicos, “en aras de un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad”, según reza el preámbulo de la propuesta de reforma. A esta propuesta de reforma se presentaron tres vetos, de los grupos parlamentarios Socialista, de Entesa Catalana Pel Progrès de Catalunya y Mixto, que fueron rechazados en Comisión, además de 10 enmiendas, que fueron debatidas en la Comisión sin resultar incorporadas al Informe de la Ponencia, que quedó aprobado como Dictamen de la Comisión, sin alteración alguna respecto del texto remitido por el Congreso de los Diputados.

4. Balance de la actividad del Senado

En el año 2014 el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico o local general continúa en una tendencia estable, similar al de años precedentes, con una cierta variación en los temas de interés que han tenido un predominio en el debate territorial de este año.

Asímismo, se observa la tendencia a una actividad muy menor de la Comisión General de Comunidades Autónomas que, con la celebración de solo dos sesiones en el año 2104 se aleja mucho de las Comisiones que más se han reunido en este año en el Senado. Ello demuestra, un año más, que no se está utilizando esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que sigue sectorializado por materias y se reconduce a cada una de las Comisiones específicas por razón de la materia. El propio formato de la Comisión, con la presencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas y un debate de larga duración, no sólo entre los Portavoces de la Cámara sino también con cada una de las Comunidades Autónomas, tampoco favorece la celebración de comparecencias del Gobierno, y la prueba es que tampoco este año se ha celebrado ninguna comparecencia de miembros del Go-

bierno en el seno de la Comisión. Durante el año 2013, destacó como novedad la institucionalización de un procedimiento para sustanciar la solicitud de emisión de informes de contenido autonómico, que sí permitió la celebración de dos debates de importancia en la Comisión, en relación con la calidad educativa y la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con la presencia del Ministro de Educación, Cultura y Deporte, Sr. Wert, y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Sr. Montoro, respectivamente, si bien en el año 2014 no se ha utilizado este procedimiento. Tampoco se ha celebrado el Debate sobre el estado de las autonomías ni la Conferencia de Presidentes, en la línea de años precedentes. Por ello, la única actividad de la Comisión durante este año, se ha limitado a la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en los términos señalados anteriormente.

Por su parte, la Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado ha continuado sus trabajos durante el año 2014, celebrando dos sesiones de trabajo los días 10 de marzo y 7 de abril, una vez finalizadas todas las comparecencias acordadas por los distintos grupos parlamentarios en el año anterior. La Ponencia se encontraría, por tanto, en una fase de conclusiones, siendo algunas de las ideas extraídas de sus debates a lo largo de esta Legislatura la voluntad de establecer que en las leyes con incidencia autonómica el Senado realice la primera lectura, que la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por las Comunidades Autónomas se realice en el Senado, o que los requisitos para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario sean más restrictivas.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo

El año 2014 ha sido trascendental para la Unión Europea desde el punto de vista orgánico, ya que se han renovado las principales instituciones comunitarias, con las implicaciones que ello conlleva en la dirección política europea. También desde la vertiente material, ha sido un año notable en el desarrollo de determinadas políticas comunitarias.

1. Desde la perspectiva orgánica se debe mencionar el cambio quinquenal de la composición de sus instituciones comunitarias. En efecto, el Parlamento Europeo celebró sus elecciones, las primeras desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, durante los días 22 a 25 de mayo de 2014. Los comicios fueron ganados por el Partido Popular Europeo (PPE), seguido del Partido Socialista Europeo (PSE). Una vez constituida la Cámara, el grupo parlamentario mayoritario es el PPE con 220 diputados del total de 751, seguido de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócrata con 191 escaños, Conservadores y Reformistas Europeos con 70 representantes, Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa con 68 parlamentarios, la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, con 52... Asimismo, se produjo un cambio en la presidencia de la Comisión (y en el resto de Comisarios), el Sr. Jean-Claude Juncker, antiguo Primer Ministro luxemburgués y presidente del Eurogrupo (hasta el 21 de enero de 2013) fue distinguido para tal responsabilidad por el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, en sustitución del Sr. Jose Manuel Durao Barroso. En este orden de cosas, también se reemplazó al Comisario español, el Sr. Miguel Arias Cañete relevó al Sr. Joaquín Almunia Amann.

El Sr. Donald Tusk, Primer Ministro de Polonia entre 2007 y 2014 (dimitió el 9 de septiembre), fue designado Presidente del Consejo Europeo en la reunión que éste celebró el 30 de agosto de 2014, su mandato es de treinta meses, y ejerce sus funciones desde el 1 de diciembre de 2014. En la misma convocatoria se eligió al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que simultáneamente es Vicepresidente de la Comisión. Esta consideración recayó en la Sra. Federica Mogherini, Ministra de Asuntos Exteriores de Italia (dimitió el 31 de octubre de 2014) que también ejerce sus funciones desde el 1 de diciembre de 2014.

2. En el ámbito de la profundización de la Unión Económica y Monetaria, se ha continuado dando los pasos pertinentes, iniciados en los años anteriores, dirigidos a la concesión de nuevos instrumentos y mecanismos a la Unión Europea que le permitan mayor capacidad de incidir en el gobierno económico

europeo. Sobresale la profundización en la denominada Unión Bancaria mediante la aprobación de dos actos centrales para su buen desarrollo. El primero trata de establecer un marco común para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que fue perfilado por la Directiva 2014/59 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014. El objetivo radica en armonizar las legislaciones nacionales que regulan el rescate y la resolución de las entidades de crédito y de inversión. La cuestión de fondo es el tratamiento específico de las entidades bancarias que han gozado de un mecanismo especial de resolución, alejado de los principios generales de liquidación. Éste ha consistido en la provisión de dinero por los contribuyentes que las autoridades estatales han inyectado a las entidades en crisis permitiéndoles salvaguardar parte del pasivo a costa de poner en riesgo la estabilidad del sector público. Con la aceptación de esta norma se pretende impulsar un mecanismo de resolución que produzca unos efectos similares al previsto en el régimen general de liquidación con la intención de incentivar la prudencia de las entidades financieras. Así, según la Directiva, en el supuesto de la inviabilidad de la entidad financiera, las autoridades de resolución pueden adoptar un conjunto de instrumentos que comprenden desde la venta total o parcial de sus actividades de negocio (incluyendo acciones, activos, derechos...) hasta la transmisión de parte (o totalidad) de las actividades de la entidad afectada a una entidad puente controlada por el sector público, incluyendo la segregación de todos (o parte de) los activos dañados a una sociedad de gestión de activos o la recapitalización de la entidad. En este último supuesto, el propósito principal consiste en que el coste del saneamiento corresponde fundamentalmente a las entidades, sus accionistas e inversores. Las autoridades habrían de imponer pérdidas a los pasivos de la entidad financiera siguiendo un determinado orden de prelación según el cual, los primeros en asignarse estas pérdidas han de ser los accionistas y a continuación los acreedores (si bien éstos pueden ser tratados de forma desigual si se justifica por razones de interés público y de estabilidad financiera). En todo caso, los depósitos (agregados por depositante) cuyo importe no superen los 100.000 euros se encontrarían cubiertos por los fondos de garantía de depósitos nacionales (que es la cobertura máxima que se permite en la Directiva 2014/49 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos, que refunde la normativa sobre la materia).

Este marco armonizador puede resultar insuficiente para las 128 entidades de crédito europea que son supervisadas en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) (instituido mediante el Reglamento del Consejo 1024/2013 de 15 de octubre de 2013) y que entró en funcionamiento el 4 de noviembre de 2014. Los Estados miembros propusieron la organización de un Mecanismo Único de Resolución (MUR), con los instrumentos adecuados para llevar a cabo la resolución de cualquier banco sujeto al MUS. El Reglamento 806/2014 del Parlamento y del Consejo de 15 de julio de 2014 diseña un procedimiento uniforme para la resolución de las entidades de crédito que tenga una aplicación centralizada de la Directiva 2014/59 por una autoridad única que evite posibles interpretaciones divergentes de sus disposiciones. Esta autoridad prevista por el Reglamento es la Junta Única de Resolución que, con personalidad jurídica, se

constituirá en una agencia de la UE con una estructura específica en consonancia con sus funciones.

El Reglamento también contempla la creación de un Fondo Único de Resolución (FUR) que contribuya a financiar el coste de las resoluciones si las entidades en crisis fueran incapaces de cubrir sus pérdidas. El FUR estará dotado con, aproximadamente, 55.000 millones de euros, y será financiado mediante contribuciones realizadas por las entidades de crédito que están sometidas al MUS (deberá ser recaudada en un período de 8 años a contar desde el 1 de enero de 2016). La financiación y la utilización del FUR, quedan excluidas de la esfera estrictamente comunitaria y su regulación se traslada a un acuerdo internacional celebrado entre los Estados miembros (todos menos Suecia y el Reino Unido). El 21 de mayo de 2014, 26 Estados miembros firmaron el acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al FUR que debería entrar en vigor, a más tardar, el 1 de enero de 2016. Esta opción netamente intergubernamental obedece a planteamientos pragmáticos, que más allá de las dudas sobre su idoneidad, responden a la necesidad de garantizar sin obstáculos la constitución y el funcionamiento del FUR. El Gobierno alemán estaba seriamente preocupado por la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse en contra del Reglamento que regula el MUR y el FUR, si éste incluía la posibilidad de mutualizar los riesgos bancarios y facilitar una transferencia de recursos entre los Estados miembros, y la alternativa de una revisión ordinaria del TFUE era arriesgada atendiendo a la negativa expresa de dos Estados miembros.

3. En el contexto del desarrollo de un Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia, se ha de destacar un conjunto normativo que regula determinadas situaciones particulares aplicables a los trabajadores extranjeros. Así, el 26 de febrero de 2014, el Consejo y el Parlamento aprobaron la Directiva 2014/36 concerniente a las condiciones de entrada de los nacionales de terceros países como trabajadores temporeros. La Directiva que debería estar transpuesta a los ordenamientos jurídicos internos estatales antes del 30 de septiembre de 2016, prevé que los trabajadores que no sean ciudadanos europeos y residan en un tercer Estado se puedan beneficiar del derecho de estancia en el territorio comunitario si tienen un contrato de trabajo válido o, si así lo dispone el Derecho interno, una oferta firme de trabajo como trabajador temporero. Además, el 15 de mayo se suscribió la Directiva 2014/66 que regula las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. La finalidad de esta normativa, que los Estados miembros deben incorporar a su ordenamiento interno antes del 29 de noviembre del 2016, consiste en organizar un procedimiento transparente y simplificado para la admisión de nacionales de terceros Estados que realicen un desplazamiento temporal con fines de empleo o de formación a un Estado miembro desde una empresa establecida fuera de la UE y a la cual está vinculado por un contrato de trabajo, antes y durante el traslado, hacia una entidad perteneciente a la empresa o al mismo grupo de empresas establecidos en dicho Estado miembro.

En el área de la cooperación judicial en materia penal conviene mencionar la Directiva 2014/41 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal y la Directiva 2014/42 sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. La primera se refiere a la implantación de un régimen único para la obtención de pruebas en los procedimientos penales con dimensión transfronteriza; la orden de detención europea es una resolución judicial emitida o validada por una autoridad judicial de un Estado miembro para llevar a cabo una o varias medidas de investigación en otro Estado con vistas a obtener pruebas (como por ejemplo, comparecencia por conferencia telefónica, información sobre las cuentas u operaciones bancarias o financieras, intervención de telecomunicaciones...). La segunda Directiva se refiere al establecimiento de las normas mínimas sobre el embargo de bienes con vistas a su posible decomiso y sobre el decomiso de bienes en el ámbito penal; la finalidad es aproximar los regímenes de embargo y decomiso de los Estados miembros, facilitando así la confianza mutua y la cooperación transfronteriza eficaz entre ellos.

4. Dentro de la consecución del mercado interno, y más estrictamente en la libre circulación de trabajadores comunitarios, se subraya la Directiva 2014/54 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de abril de 2014, que autoriza un conjunto de medidas para facilitar la libre circulación de trabajadores. La normativa que deberá ser transpuesta, antes del 21 de mayo de 2016, persigue mejorar la correcta aplicación del Reglamento 492/2011 sobre la libre circulación de trabajadores. Como se expresa en la exposición de motivos, muchos trabajadores comunitarios no son conscientes de sus derechos y por lo tanto “pueden seguir sufriendo restricciones y obstáculos injustificados a su derecho a la libre circulación, como el no reconocimiento de las calificaciones, discriminación por razón de la nacionalidad y explotación al desplazarse a otro Estado miembro”. En consecuencia en la Directiva se establece un marco general de medidas y mecanismos que se consideran apropiados y necesarios para garantizar el cumplimiento, en la práctica, de los derechos de los trabajadores de la Unión Europea. En concreto, los Estados se comprometen a garantizar que, tras el posible recurso a las autoridades competentes, los trabajadores de la Unión tengan acceso a procesos judiciales para la protección de las obligaciones reconocidas en el derecho comunitario, y en particular en el Reglamento 492/2011. Asimismo, asumen la obligación de instituir organismos (pueden formar parte de instancias ya existentes), y dotarles de los recursos necesarios, que sean responsables del fomento, el análisis, la supervisión y el apoyo en el plano de la igualdad de trato de los trabajadores de la Unión y los miembros de sus familias, sin discriminación por razón de la nacionalidad ni restricciones y obstáculos injustificados de su derecho a la libre circulación.

Con la misma finalidad de reforzar y facilitar la circulación de los trabajadores comunitarios se adoptó, el 16 de abril de 2014, la Directiva 2014/50 que mejora la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión a los trabajadores que ejerzan su actividad en el territorio de otro Estado miembro. En esta norma la finalidad perseguida es favorecer la movilidad

laboral intracomunitaria facilitando los regímenes complementarios de pensión derivados del contrato de trabajo (que no afectan a los regímenes legales de seguridad social).

5. En el entorno de la política de cohesión se ha de mencionar a la Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/99/UE de 18 de febrero de 2014, que enumera la lista de regiones que pueden recibir financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo, y de los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión durante el período 2014-2020. A tales efectos y para determinar la elegibilidad en las ayudas procedentes de estos Fondos, las regiones europeas son clasificadas en tres categorías. Extremadura es la única Comunidad Autónoma incluida en las regiones “menos desarrolladas”. Dentro de las denominadas regiones “de transición” se encuentran Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Canarias y la Ciudad Autónoma de Melilla; y entre las regiones “más desarrolladas” se incluyen el resto de las Comunidades Autónomas. Finalmente se debe señalar que España queda excluida de la recepción de financiación por el Fondo de Cohesión.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Eduard Roig Molés

1. Mantenimiento de la dinámica consolidada en los últimos años: inactividad de la Conferencia de Presidentes y los órganos bilaterales y continuidad en las conferencias sectoriales

La dinámica de los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en 2014 se ha mantenido sin alteraciones fundamentales respecto de años anteriores. Así, puede confirmarse que la Conferencia de Presidentes y las Comisiones bilaterales, los órganos que se planteaban como los más novedosos y relevantes en los procesos desarrollados en torno a las reformas estatutarias, no han hecho acto de presencia, un año más: lejos de convertirse en referentes del modelo de relaciones intergubernamentales, se consolidan como instituciones de reunión excepcional y efectos reducidos en nuestro sistema, mientras que las conferencias sectoriales siguen siendo el núcleo central, y prácticamente único, de las relaciones orgánicas de coordinación y colaboración en nuestro modelo autonómico.

El funcionamiento de las conferencias sectoriales, por su parte, se mantiene en sus cifras y formas tradicionales: una conferencia de reunión muy frecuente en sus distintas formas (las referidas a agricultura y pesca, con especial atención a los asuntos de la UE), algunas conferencias de reunión estable y periódica (entre dos y cuatro reuniones anuales en los casos de las conferencias de educación, medio ambiente, empleo, cultura, comercio interior y los Consejos Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y de Política Fiscal y Financiera) y un número importante de conferencias que no se reúnen, al menos en el nivel ministerial.

El repaso de los distintos sectores afectados confirma que estas dinámicas son considerablemente ajenas a las materias que cobran protagonismo en los años correspondientes: así, en 2015 no han existido reuniones vinculadas con los procesos de reforma general de las administraciones públicas ni de impulso de la actividad económica general, ni tan siquiera de evaluación de las políticas de contención de gasto desarrolladas en distintos sectores administrativos. Tampoco las nuevas previsiones estatutarias, tras más de ocho años de vigencia, han conseguido alterar la dinámica de nuestras conferencias sectoriales; en este sentido las numerosas previsiones legales y estatutarias sobre informes previos, consultas y formas de participación no han conseguido cuajar en la realidad de las relaciones intergubernamentales multilaterales, sin que sea necesario referirnos más a su completo fracaso en términos de comisiones bilaterales. En resumen, pues, el intento de dinamización de las relaciones intergubernamentales en algunos de los nuevos estatutos no sólo no ha significado un refuerzo de la bilateralidad frente a la multilateralidad, sino que ni tan sólo ha conseguido un

incremento significativo en las relaciones multilaterales de coordinación, cooperación y participación.

En cambio, las novedades legales estatales sí parecen tener efectos importantes sobre las dinámicas de las conferencias sectoriales. No sólo, ni siquiera principalmente, por la discusión de dichas reformas en el seno de las conferencias. Por el contrario, el elemento relevante en los últimos años es más bien el de la previsión legal de actuaciones necesarias de las conferencias en desarrollo y aplicación de las leyes: la senda del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha sido recorrida, con desigual intensidad pero de modo efectivo, por el Consejo Territorial del Sistema de Dependencia, la Conferencia de Empleo (vinculada al Sistema Nacional de Empleo) o, de momento de modo sólo nominal, por el Consejo de unidad de mercado, a la que nos referiremos más adelante. En este contexto de conferencias de funcionamiento estable y mandato legal expreso, que concreta sus funciones en un marco de coordinación y cooperación legalmente determinado (y con contenidos previstos expresamente en la ley), el Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue ocupando un lugar destacado, previsto en la normativa de sostenibilidad financiera, que lo convierte en la conferencia de mayor número de reuniones y, sin duda, de decisiones de mayor relevancia en el conjunto del sistema autonómico.

2. Los temas tratados

Se ha convertido ya en una constante del sistema que las conferencias sectoriales de agricultura y pesca lideren el número de reuniones anuales (9 reuniones de la conferencia de agricultura y 3 de la de pesca y nueve reuniones de cada uno de los consejos consultivos para asuntos comunitarios). Y, más allá de esa constatación cuantitativa, que se configuren como las únicas conferencias que establemente asumen un debate general sobre las políticas de sus sectores, sin limitarse a los proyectos normativos estatales del momento o al reparto de fondos habituales en el resto de conferencias. Así, el tratamiento estable de los proyectos europeos y de las propuestas de reforma de las políticas de la Unión, o la discusión sobre diversos planes de mejora de los sectores afectados (previstos legalmente como en el caso del patrimonio natural o no, como los planes de internacionalización del sector agroalimentario, por ejemplo), son una muestra de la posibilidad de desarrollar dinámicas de cooperación incluso en un marco de tensión política.

Pero incluso en un ámbito tan desarrollado como el de la agricultura, la conferencia debe abordar con frecuencia la creación de instrumentos de información administrativa mutua que ponen de manifiesto dos constantes en el sistema autonómico: el desconocimiento de la realidad administrativa autonómica por parte de la Administración General del Estado en numerosos sectores y la necesidad (y dificultad) de desarrollar sistemas de información comunes y compatibles.

Junto con el ámbito de la agricultura y la pesca, el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituye el segundo gran ámbito de actuación estable e intensa

de los órganos de colaboración. En 2014 el Consejo ha asumido sus funciones legales de fijación del techo de gasto y de discusión determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas, así como la aprobación de los planes de equilibrio financiero de diversas Comunidades. Junto con estas actuaciones, ya consolidadas en la práctica del Consejo, en 2014 se han adoptado diversas medidas de aumento de la liquidez autonómica en la actual situación de crisis financiera, poniendo de manifiesto la opción estatal de adoptar medidas temporales y transitorias de ayuda a la tesorería autonómica (incremento de entregas a cuenta, reducción de intereses de la deuda autonómica, creación de nuevos fondos de liquidez...) pero sin alterar los términos fundamentales de financiación y de reparto del déficit, lo que despierta la continua crítica de las Comunidades afectadas y refuerza las facultades de incidencia del estado sobre el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, en una situación de autentico "rescate" sometido a un importante grado de condicionalidad y de seguimiento de la actuación autonómica por parte de las instancias estatales.

En este sentido, el liderazgo estatal del Consejo no sólo continúa sino que se refuerza año a año, planteando algunas dudas sobre el realismo de la jurisprudencia constitucional que legitima en la existencia de acuerdos la posibilidad de intervención del CPFf en algunos ámbitos propios de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Aunque, sin duda, el sistema ha conseguido dar respuesta a una situación financiera autonómica extraordinariamente difícil mediante esta serie de medidas extraordinarias.

2014 debía ser el año de la negociación y acuerdo de la reforma del sistema de financiación autonómica, reclamada por prácticamente todas las Comunidades y autentica medida estructural frente a las actuaciones coyunturales de aumento de liquidez y rescate por parte del estado. De nuevo, el peso estatal en el CPFf se ha mostrado en este ámbito, al diferirse sine die la negociación del nuevo sistema por decisión del Ministerio de Hacienda, sin más discusión al respecto que las críticas, ciertamente feroces, recibidas desde las consejerías autonómicas (sin gran distinción de color político, además).

Al margen ahora de la situación financiera autonómica y de la urgencia o no de la necesidad de reforma del sistema (elemento tan quinquenal como el propio sistema), lo cierto es que su reconsideración constante sin sometimiento a regla de fondo (constitucional) ninguna, así como la posición absolutamente central y dominante del estado resultan elementos estructurales disfuncionales no ya del funcionamiento del CPFf sino del propio modelo autonómico.

La conferencia sectorial de educación viene teniendo un protagonismo recurrente en los últimos años. En 2014, a falta de reformas legales en discusión, la conferencia se ha reunido también en cuatro ocasiones (y una más la conferencia de política universitaria), centradas todas ellas en el desarrollo y financiación de la LOMCE y su proceso de reforma educativa.

Algunos aspectos deben destacarse en referencia a los trabajos de la Conferencia: en primer lugar, la dificultad de discutir el desarrollo reglamentario con carácter básico de una norma legal básica bastante detallada ya por sí misma,

reproduciéndose así las discusiones que tuvieron lugar con la aprobación de la ley en referencia a este aspecto; en segundo lugar el carácter extraordinariamente conflictivo de la reforma, que plantea cuestiones sobre su propia aplicabilidad ante las dificultades planteadas por las Comunidades Autónomas contrarias a la misma y ante las dificultades de adopción de las normas de desarrollo y, especialmente, de la financiación necesaria al respecto; este es el tercer aspecto a destacar, que entronca con lo dicho en relación con la actividad del CPFF: la financiación de la reforma se discute tras su aprobación, lo que resulta, cuando menos, remarcable; y se canaliza esencialmente mediante anticipos cuya consideración como deuda, y eventualmente como déficit, plantea relevantes problemas jurídicos y financieros, derivados de la opción, de nuevo, por una solución coyuntural a un problema estructural.

El cúmulo de problemas y críticas que las reuniones de la conferencia muestran plantean la necesidad de reconsiderar la opción de legislar en este tipo de materias contra la posición clara de algunas Comunidades Autónomas y sin un marco de aplicación financiera claro y definido de antemano. Los sistemas de cooperación *a posteriori*, como las conferencias sectoriales, no sirven para sustituir ni compensar la inexistencia de la participación en la legislación básica estatal y más bien ponen de manifiesto el riesgo de inaplicación de la misma, de modo expreso (como sucede en el ámbito de la educación) o implícito (como sucede, como se verá, en materia de reforma del régimen local).

Por último, resulta destacable que la política universitaria no se haya concretado más que en una única reunión en 2014, año de intenso debate de una eventual reforma legal en materia de universidades y de decisión de la apertura de la posibilidad de los grados de tres años, posibilidad muy contestada desde las Comunidades Autónomas.

Merece, por último, una atención algo más detallada la conferencia de medio ambiente, cuyas dos reuniones (concentradas en la primera parte del año) plantearon dos cuestiones de alcance general en el sistema autonómico: en primer lugar, el desarrollo de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: en efecto, una de las reuniones se dedicó casi exclusivamente a la creación de un grupo de trabajo en esta materia, para cumplir con las previsiones de la ley que encomiendan a las conferencias sectoriales el análisis de la normativa y políticas existentes en cuanto a su compatibilidad con los principios y requisitos legales en esta materia. Debe dejarse constancia de la creación de grupo, de la falta de resultados hasta el momento, y de la oposición despertada en algunas Comunidades Autónomas ante lo que se considera un elemento de centralización contrario al orden competencial constitucional, aspectos sobre los que se volverá en los dos apartados finales de este *informe*.

Y, en segundo lugar, el tratamiento de la cuestión del cumplimiento de la sentencia del TJUE de 24 de octubre de 2013 por la incorrecta trasposición de la directiva marco del agua. La discusión abordada en la Conferencia, y no concluida, muestra tanto los límites de los procedimientos formalizados en esta cuestión como la diferencia de la situación entre las Comunidades afectadas y, sobre todo, la dificultad de proceder al cumplimiento: en la Conferencia se plantea, en efecto, una trasposición estatal con carácter supletorio aplicable sólo a las

Comunidades “incumplidoras”, sin que sea fácil entender el sentido y necesidad de esta actuación (a la que no se oponen las Comunidades Autónomas) frente a una trasposición análoga por las propias Comunidades, mucho más respetuosa del orden competencial e igualmente eficaz, así como perfectamente acordable en el seno de la propia conferencia sectorial.

Por su parte, las conferencias en materia de sanidad (el consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud), empleo, cultura, comercio interior, industria y PYMEs y juego se han reunido en dos ocasiones cada una a lo largo de 2014, manteniendo así un ritmo de reuniones estable y ya consolidado. Y en una ocasión han celebrado reuniones las conferencias de energía, turismo, telecomunicaciones y sociedad de la información, justicia, tráfico y seguridad vial, cooperación al desarrollo, inmigración, vivienda y urbanismo e igualdad, así como el Consejo Territorial del Sistema de dependencia, cuya ralentización es paralela a los recortes en el sistema de atención a la dependencia, lo que no parece que justifique su falta de reuniones, sino que más bien exigiría una actuación especialmente intensa para paliar los efectos de la contención del gasto en este sector.

3. Los silencios más relevantes: política económica y reforma administrativa

El repaso de los temas tratados pone de manifiesto algunas ausencias de especial relevancia a partir de los temas que han sido objeto de debate político en 2014:

Así, la política económica sigue, un año más, huérfana de un foro de discusión intergubernamental. El renacimiento en esta legislatura del Ministerio de Economía, como ministerio independiente de Hacienda, no ha llevado a la constitución de un órgano de coordinación y cooperación en este ámbito. La ausencia resulta llamativa, cuando menos, en un contexto de crisis económica y de necesidad de desarrollo y fomento de sectores económicos alternativos y de nuevas dinámicas empresariales. Sin embargo, ni desde la dirección económica del Gobierno ni desde las consejerías de economía de las Comunidades Autónomas, este contexto parece reclamar diálogo o coordinación entre entidades. Tal situación permite dudar sobre la existencia de una auténtica ordenación general de la economía por parte del Estado, tan utilizada en términos competenciales, así como de una real capacidad autonómica de impulso de tejido empresarial y económico de sus Comunidades. No parece que los diálogos sectoriales en materias como comercio, industria u otros sectores de carácter económico, puedan suplir esta falta de orientación general.

En cualquier caso, debe destacarse que numerosas conferencias en tales sectores económicos (consumo, infraestructuras o transportes) tampoco se han reunido en 2014, o lo han hecho de manera muy limitada (una única reunión de la conferencia en materia de política científica, tecnológica y de innovación, la de energía, la de turismo, la de telecomunicaciones y sociedad de la información, o una reunión también de la conferencia de vivienda, urbanismo y suelo parecen poco bagaje para las necesidades de activación de estos sectores), lo que puede

confirmar que la falta de un foro general de política económica no obedece a que sea innecesario por verse sustituido sectorialmente, sino a una auténtica ausencia de opciones o de visión política en estos ámbitos.

En segundo lugar, resulta especialmente remarcable la falta de reuniones de las conferencias vinculadas con las reformas de la administración. En un contexto de constante apelación a la reforma de la organización administrativa y de su régimen de actuación, y con diversos proyectos de teórica gran relevancia aprobados en el estado y en algunas Comunidades Autónomas (desde el proceso derivado del Informe CORA hasta el desarrollo y aplicación [o inaplicación] de la reforma del régimen local), ni la conferencia de administraciones públicas ni la de régimen local ni la de política patrimonial de las administraciones se han reunido en 2014, lo que no parece ser muy adecuado para una dinámica compartida de reordenación de la administración, simplificación de sus actuaciones y mejora de su régimen. Tan sólo el CPFF ha tratado el proceso de reestructuración de entidades administrativas, de modo algo sorprendente, pues su ámbito material no parece ser el adecuado aunque la refundición de los ministerios de hacienda y administraciones públicas puede suministrar una razón a esta nueva actuación del CPFF, en cualquier caso marginal en sus funciones.

Parece pues que esta “segunda oleada” de reformas administrativas simplificadoras (tras la derivada de la trasposición de la directiva de servicios de la Unión Europea y de la Ley de Economía Sostenible en los años 2010-2012) alcanza aún menos resultados que la primera en términos de coordinación intergubernamental y generación de una dinámica común a los diversos niveles administrativos. En aquel caso, por lo menos, la constitución y efectiva reunión del grupo de trabajo de simplificación administrativa (de nivel inferior al de conferencia) y los efectos de la sustitución generalizada de licencias por otras formas de actuación administrativa llevaron a una cierta dinámica de cooperación interadministrativa que ahora debe considerarse ausente o, siendo optimistas, poco formalizada.

En un ámbito intermedio entre la política económica y la reforma administrativa se sitúa el Consejo para la unidad de mercado, creado por la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La pretendida importancia de la norma y sus efectos sobre el sistema autonómico hacían prever una pronta puesta en marcha de la conferencia, con funciones de importante alcance general previstas de modo expreso en el art. 10 de la Ley. Sin embargo, y sin perjuicio de volver más adelante sobre tales funciones, 2014 ha transcurrido sin que se haya alcanzado ni tan siquiera la reunión constitutiva del Consejo, lo que de nuevo despierta dudas sobre la efectividad de la norma y sobre el modo de garantizar su aplicación en un modelo autonómico.

Las razones del retraso en la constitución del Consejo de unidad de mercado no son públicas, aunque además de las citadas cuestiones de real efectividad de la norma, pueden considerarse dos tradicionalmente relevantes en la parálisis de las conferencias sectoriales: en primer lugar la dificultad de adscripción orgánica, entre los Ministerios de Economía, Hacienda y Administraciones Públicas e, incluso, Presidencia (más adelante volveremos sobre ello); en segundo lugar el carácter polémico de nuevo órgano, y de la propia ley que le da sustento,

que es objeto de discusión política y competencial desde diversas Comunidades Autónomas. Sin duda, merece una reflexión la opción de crear órganos de coordinación o cooperación desde el conflicto político, pues no parece que su efectividad, necesariamente condicionada a la participación autonómica, pueda corresponderse con las pretensiones de la norma estatal, que en estos casos es además una norma por completo unilateral y ajena a la propia idea de acuerdo o participación de las Comunidades.

Por último, debe dejarse constancia de la confirmación del languidecimiento de la Conferencia para Asuntos de la Unión Europea, que sigue a la búsqueda de su función o, quizás deba decirse ante la falta de reuniones, a la espera de recibir una nueva función, en un marco de participación en asuntos europeos ya creado y desarrollado. En cualquier caso, no deja de resultar remarcable que tampoco en el año de la enésima regulación de la repercusión financiera de sanciones europeas a las Comunidades Autónomas (aunque ésta parezca ser la regulación “definitiva”), la Conferencia haya sabido ser el foro de discusión, y deseablemente de acuerdo, al respecto. Los argumentos reseñados en referencia al Consejo de Unidad de Mercado parecen también aplicables a este caso.

Tampoco las conferencias del agua y de política de seguridad ni el Consejo Interterritorial de Internacionalización, para terminar con la lista de conferencias sectoriales, se han reunido en el año 2014.

4. Las conferencias “de sistema” y los intentos (infructuosos) de generar un “sistema” de conferencias

c) El éxito de las conferencias “de sistema”

La práctica de los últimos años muestra una consolidación de las conferencias sectoriales vinculadas a algún sistema de gestión: en un inicio fue el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; después el Consejo Territorial del Sistema de dependencia; y últimamente debe mencionarse la actividad de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, estrechamente vinculada con el Sistema Nacional de Empleo; también un funcionamiento en algunos aspectos similar puede predicarse de la conferencia sectorial del Plan Nacional sobre Drogas.

Se trata de conferencias que tienen un ámbito de actuación muy vinculado con un sistema gestionado por las Comunidades Autónomas pero sometido a elementos especialmente relevantes de coordinación y acción conjunta, que además es objeto de regulación expresa en normas estatales que reconocen a estas conferencias un papel importante; una función que, en los casos de salud y dependencia, es en la práctica propiamente normativa. La reforma de las políticas activas de empleo asume algunos aspectos que asemejan crecientemente este sector a los modelos sanitario y de dependencia, aunque sin llegar a tal grado de integración, quizás por tratarse de una política con elementos normativos mucho menos intensos y definitorios y, en consecuencia, tanto el propio Sistema Nacional de Empleo como la conferencia asumen unos perfiles más indefinidos.

Si a estas conferencias sumamos el Consejo de Política Fiscal y Financiera con sus crecientes e intensas facultades previstas de modo expreso y detallado en la normativa de sostenibilidad financiera y presupuestaria, que hacen de ésta un auténtico “sistema” plagado de decisiones conjuntas con auténtico carácter normativo (y más aún tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 2011 y 2014 en esta materia), se dibuja claramente un panorama de efectividad de la acción conjunta en estos ámbitos, que se impone a eventuales posiciones personales de los ministros y consejeros y a dinámicas políticas de enfrentamiento.

En este sentido, el solapamiento entre conferencia y “sistema” sectorial es relevante; y el resultado no sólo está en el número y estabilidad de las reuniones de las conferencias y en la adopción de acuerdos con importantes consecuencias políticas y normativas; también debe destacarse el liderazgo incontestado de la administración del estado en todos estos órganos, al margen de la amplitud e intensidad de sus competencias. Es habitualmente el Estado quien determina los aspectos a discutir, quien realiza las propuestas de acuerdos (más o menos consensuadas o al menos conjuntamente discutidas) y es también el estado quien, en consecuencia, fija el ámbito de acción de la conferencia y de las relaciones intergubernamentales resultantes.

Es difícil afirmar si esta realidad obedece a la pasividad de las Comunidades Autónomas, a las resistencias del estado a sus iniciativas o a la satisfacción general con el nivel de cooperación impulsado desde los correspondientes Ministerios; pero es, sin duda, una característica creciente de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales allí donde estas se desarrollan con mayor efectividad.

d) El fracaso del “sistema de conferencias”

En contraste con el éxito de estas conferencias “de sistema”, debemos constatar una vez más el fracaso de los intentos, más o menos decididos, de configurar el conjunto de las conferencias como un sistema articulado de cooperación y de relaciones intergubernamentales. La existencia de numerosas conferencias que no se reúnen, de sectores sin conferencia constituida o la heterogeneidad en los asuntos que son objeto de atención por las conferencias ponen de manifiesto la inexistencia de tal sistema.

Más relevante aun es que la actuación aislada de cada conferencia impide el desarrollo de grandes proyectos transversales comunes como los citados elementos de reforma de las administraciones o de desarrollo de una política de impulso económico o, como veremos de inmediato, de garantía de la unidad de mercado en los términos de la Ley 20/2013. Y, desde luego, tampoco existe una instancia capaz de superar los bloqueos sectoriales o las dinámicas de enfrentamiento político enquistado en alguna conferencia, como puede ser en los últimos años el caso de la sectorial de educación.

Las conferencias carecen de un elemento de impulso conjunto o de coordinación entre ellas y de cualquier instancia superior de ordenación. No asumió esa función la Conferencia de Presidentes en los años en que se reunió, caracte-

rizándose por el contrario por el tratamiento de asuntos sectoriales de especial interés o por la formalización al máximo nivel de acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales; y renunciando a cualquier dinámica de seguimiento o impulso de las conferencias.

Tampoco consiguió asumir esa posición, para un ámbito material determinado, la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea. A diferencia de lo ocurrido con la Conferencia de Presidentes, la CARUE contaba con la experiencia necesaria para ello, con la dinámica y estabilidad requeridas y con un mandato (o por lo menos con un auto-mandato) de coordinación en materia de participación en asuntos europeos; y, de hecho, consiguió impulsar un sistema de participación transversal que sigue funcionando en la actualidad. Pero no consiguió estructurar sus relaciones con el resto de conferencias y, sobre todo, careció de un programa de fondo, de contenidos, más allá de la mera existencia del proceso de participación. Su profundo languidecimiento hasta la parálisis en los últimos años pone de manifiesto su fracaso en este ámbito.

La aprobación de la ley de garantía de la unidad de mercado parecía dar lugar a un nuevo intento de impulso general y coordinación de las conferencias, limitado al ámbito de la unificación económica, que sin embargo es tan horizontal que podía permitir desarrollar esa función coordinadora en multitud de actuaciones (como los efectos del título competencial de la ordenación general de la economía ponen de manifiesto diariamente).

Los arts. 10 y 12 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado incluyen una base legal para la actuación coordinadora del Consejo, pues le atribuyen una función de impulso de la actuación del resto de las conferencias sectoriales a través de sus correspondientes secretarías. Y, en contraste con lo que ocurría con la CARUE determinan también un programa material de actuación en torno a la propia noción de unidad de mercado (al margen ahora de lo discutible política y competencialmente de tal programa). Y, por último, la Ley prevé también figuras formalizadas de actuación relativamente novedosas en nuestro sistema de cooperación (como los “estándares de regulación sectorial” o las “propuestas de modificación, derogación o refundición”).

En resumen, la Ley configura un régimen especialmente adecuado para que el Consejo de Unidad de Mercado se configure en una instancia de coordinación e impulso del resto de conferencias sectoriales, en un ámbito material concreto pero de carácter horizontal o transversal. Sin embargo, la práctica de 2014 ha venido a negar efectividad a estas previsiones en la medida en que el Consejo no se ha ni tan siquiera constituido y sólo la Conferencia sectorial de medio ambiente ha iniciado (con cierta polémica interna, además), los trabajos vinculados con la Ley 20/2013.

Esta realidad, a la que hemos hecho repetida mención en este *informe*, constituye, por el momento, una nueva muestra del fracaso de una instancia de coordinación que convierta al conjunto de conferencias sectoriales en un auténtico sistema. La propia configuración institucional del Consejo puede ser una causa de ello, al combinar tres ministerios distintos (Hacienda y Administraciones públicas, Economía y Presidencia) en su composición y secretaría, lo

que dificulta una actuación decidida y estable, a pesar de mostrar claramente su importancia política (o la fragmentación de la política autonómica en el actual gobierno, si quiere verse de modo más negativo).

Y la conflictividad de las cuestiones a tratar tampoco parece augurar un fácil éxito al Consejo si consigue superar sus problemas de inicio: en efecto, no se trata tan sólo de las resistencias autonómicas a actuaciones uniformizadoras impulsadas desde el estado, sino también de las resistencias de las dinámicas sectoriales (medioambientales, de política agrícola, etc.) a actuaciones que tienen un claro componente desregulador.

A la espera pues de lo que pueda dar de sí el Consejo para la unidad de mercado en los próximos años, 2014 ha seguido siendo un año de actividad heterogénea de las conferencias sectoriales y de inexistencia de un sistema conjunto y coordinado de las mismas.

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

María Jesús García Morales

Durante el año 2014, la crisis económica y financiera sigue dejando huellas en la actividad convencional del Estado autonómico. Las medidas normativas de contención de gasto tienen, de nuevo, un claro reflejo en la actividad convencional del Estado y las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración verticales siguen siendo este año una técnica utilizada profusamente para formalizar actuaciones y líneas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque lejos de las dimensiones que han llegado a tener en épocas de mayor bonanza económica, dado el contenido financiero que venían teniendo muchos de estos instrumentos. Asimismo, el inicio de la crisis ha confirmado, de nuevo, la infrautilización de los convenios entre Comunidades Autónomas y el consiguiente refuerzo del protagonismo del poder central como impulsor de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico también en tiempos de crisis.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a las magnitudes cuantitativas, durante el año 2014 se han suscrito 331 convenios verticales. Estos datos suponen una estabilización del número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto al pasado año, pues viene a coincidir con el volumen ya suscrito en 2013. Estas dimensiones de la actividad convencional vertical están íntimamente relacionadas con las medidas normativas anti-crisis aprobadas en años anteriores para limitar el gasto que se articulaba anualmente mediante convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de las que se han dado cuenta en los *Informes Comunidades Autónomas*. Dado que los convenios verticales han sido principalmente utilizados antes de la crisis para articular compromisos financieros de diversa naturaleza, y entre ellos, transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en ámbitos de la exclusiva competencia de aquellas, es lógico que las medidas que persiguen la reducción del gasto estatal por la vía de los convenios hayan tenido como consecuencia más evidente la reducción del número de convenios verticales con relación a los años anteriores. Con todo y con ello, no cabe duda de que los convenios siguen siendo el instrumento de cooperación más usado en la relación entre el poder central y las Comunidades Autónomas.

Respecto a la suscripción de convenios por comunidades, en 2014 se sitúan a la cabeza (por encima de la media: 18 convenios por comunidad): Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y Extremadura, Islas

Baleares, Castilla y León, Cataluña y Murcia. En la zona intermedia, se encuentran Castilla-La Mancha, Canarias, La Rioja, Navarra, Principado de Asturias y Cantabria. No alcanzan la decena de convenios suscritos el País Vasco, Ceuta y Melilla. Estos datos confirman que hay Comunidades muy proclives a la suscripción de convenios con el poder central, pues año tras año, se sitúan a la cabeza en el recurso a esta técnica (por ejemplo, Andalucía, Comunidad de Madrid o Galicia). En función del año, puede haber variaciones entre ellas que no obedecen a una causa objetiva, sino a la coincidencia de que una Comunidad y el poder central han hecho más uso de esta técnica el año en curso. Por el contrario, no es una coincidencia que año tras año el País Vasco, y también normalmente Navarra, figuren entre las Comunidades Autónomas menos suscriptoras, junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La posición singular de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas se refleja en ese ranking de Comunidades menos suscriptoras. Por lo que respecta al País Vasco y Navarra, el sistema de financiación propio que tienen ambas Comunidades, constituye una de las causas de su menor recurso a los convenios verticales año tras año, pues es también menor su dependencia de fuentes exógenas (en este caso, estatales vía convenio) para realización de proyectos que pueden autofinanciarse.

En cuanto a los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional durante este año, el principal impulsor de convenios verticales ha sido el Ministerio de Economía y Competitividad. Esta novedad en el panorama convencional se explica porque el Instituto de Salud Carlos III, un centro de investigación dependiente del Estado, con larga tradición de cooperación con las Comunidades Autónomas en el área de salud pública, está adscrito desde 2013 a dicho Ministerio (en lugar, de estar adscrito al Ministerio de Sanidad, como en otros tiempos). Al dicho Departamento, le sigue el Ministerio de Fomento que ha impulsado numerosos convenios en las Comunidades Autónomas ya sea para realizar proyectos con carácter privativo en la comunidad suscriptora, o bien convenios-tipo (o de suscripción generalizada por varias Comunidades Autónomas) en materia del plan de vivienda. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sigue siendo también un actor importante en la cooperación convencional, más con proyectos relacionados con sanidad que en el área de servicios sociales. Justamente, en el primer caso, se inscriben convenios “históricos” que aparecen cada año, e incluso algunos se remontan a los inicios del Estado autonómico en ámbitos como farmacovigilancia y el plan de lucha contra la droga y sobre bienes decomisados. Otros Ministerios (y sectores dignos de mención) son Defensa o Interior, ámbitos donde ha sido muy raro el recurso a los convenios, pero que, en los últimos años, tienen una presencia constante y mucho más que testimonial en la actividad convencional.

Más allá de las magnitudes cuantitativas, y por lo respecta a la calidad de la cooperación convencional, 2014 es un año marcado por el continuismo, pero con algunos cambios que merecen ser destacados.

La calidad formal de la actividad convencional no sufre cambios. Se trata de convenios firmados bilateralmente, pero que, en muchos casos, obedecen a convenios-tipo, esto es a un modelo de convenio, cuya suscripción se ofrece a varias o a todas las Comunidades Autónomas adaptando actuaciones y apor-

taciones al caso específico de la Comunidad suscriptora. Este *modus operandi* está totalmente implantado en el Estado autonómico y 2014 lo vuelve a confirmar. Dichos convenios-tipo conviven con aquellos que articulan un proyecto del Ministerio exclusivamente con una Comunidad (desde la celebración de un congreso o un acontecimiento cultural, hasta la construcción y mejora de infraestructuras).

La calidad de la cooperación convencional no sólo incluye aspectos formales, sino también materiales. Por un lado, en un contexto de continuismo, se constata que son muy pocas las líneas de cooperación nuevas en la actividad convencional vertical. Entre estas escasas novedades, cabe destacar el convenio firmado por el Instituto de Salud Carlos III bilateralmente con varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco) para el desarrollo de actividades de evaluación en el marco de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud. Dicha Red, cuya creación se adoptó en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en 2012, pretende establecer una cooperación institucional que fomente el trabajo en red entre las agencias de evaluación en el ámbito sanitario (central y autonómico). A través de los convenios suscritos en 2014, el poder central y la Comunidad suscriptora se obligan a la elaboración de los informes de evaluación de tecnologías sanitarias y a la realización de guías de práctica clínica. Para dicho objetivo, el Instituto Carlos III destinará a cada una las Comunidades Autónomas suscriptoras 555.000 euros, salvo en el caso de Madrid y Aragón (100.000 euros y 700.000 euros respectivamente).

Por otro lado, un año más, los convenios verticales a través de los cuales se vehiculaban programas estatales en competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, y en el marco del *spending power* del Estado, se han reducido notablemente, hasta el punto de que su incidencia en el panorama convencional de 2014 se circunscribe principalmente a algunos convenios en materia educativa (por ejemplo, los convenios entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con diversas Comunidades Autónomas para la mejora de la calidad educativa a través de los cuales se concretan el reparto entre las Comunidades Autónomas del crédito estatal aprobado por la Conferencia Sectorial de Educación para la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

Por su parte, se confirma en 2014 la desaparición de los convenios en dos sectores, dependencia y desarrollo rural, que las leyes de dependencia y de desarrollo rural configuran como un prometedor ámbito de la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas en competencias de las Comunidades Autónomas donde se comprometía justamente por la vía de convenios una cofinanciación al 50% de actuaciones en aquellos ámbitos. Con ello, en la práctica, se desactivan también objetivos y previsiones de ambas leyes.

Junto a esta tendencia de reducción o eliminación de programas y convenios donde el poder central comprometía financiación en ámbitos exclusivos de las Comunidades Autónomas, se constata un crecimiento en paralelo de los convenios en sectores de competencia exclusiva del poder central, tales como interior (en particular, los convenios en materia de gestión electoral), o bien defensa (los

convenios para la organización de actividades de seguridad y defensa, o sobre el papel de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil y gestión de emergencias).

Asimismo, en 2014 no es baladí recordar que la calidad de la cooperación convencional incluye la verticalidad. Es sobradamente conocido que los convenios en el Estado autonómicos son formalizados mayoritariamente por el poder central con las Comunidades Autónomas.

Este año ofrece un ejemplo de cómo iniciativas que se han intentando articular por la vía la cooperación entre Comunidades Autónomas, se han acabado reduciendo a convenios verticales. Se trata del Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León, para el establecimiento de la licencia única interautonómica de caza y pesca para su ámbito territorial. Las partes firmantes de dicho protocolo se han comprometido a fomentar la adhesión del resto de las Comunidades Autónomas al mismo. Además, nótese que dicho protocolo se suscribe formalmente como un pacto multilateral con cuatro Comunidades Autónomas (una excepción a la tónica de firma bilateral). La firma de este protocolo ilustra los problemas de ejecución que ha tenido el convenio entre varias Comunidades Autónomas, firmado con cierto eco mediático en 2009, en este campo para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca, pues, sus compromisos no se habían podido llevar a cabo en muchas de ellas.

2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

Durante el año 2014, la colaboración entre Comunidades Autónomas formalizada a través de convenio sigue siendo escasa. Con ello se confirma la clara preferencia por formalizar convenios entre el poder central y las Comunidades Autónomas y la escasa proclividad a mantener relaciones convencionales entre comunidades.

Una buena muestra de ello la brindan las dimensiones cuantitativas de la actividad convencional horizontal comunicada al Senado conforme con el art. 145.2 CE. Se trata de cinco convenios horizontales: el Convenio entre el País Vasco y La Rioja en materia de asistencia sanitaria; el Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid; el Convenio entre las Comunidades del Principado de Asturias y Galicia en materia de protección civil y de gestión de emergencias; el Convenio entre el País Vasco y la Generalitat de Cataluña sobre el *Centre de Documentació* y la Biblioteca HABE y el Convenio entre el Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Extremadura (SEXPE) y el Gobierno de La Rioja sobre utilización y uso gratuito de la aplicación informática “Control de desempleados del SEXPE”.

Estos datos aportan datos relevantes sobre la calidad formal y material de esta cooperación entre Comunidades Autónomas.

En primer lugar, desde el punto de vista formal, la actividad convencional horizontal es bilateral, con lo cual se confirma un año más que los pocos convenios entre Comunidades Autónomas a los efectos del art. 145.2 CE son convenios formalizados por dos comunidades, lo cual no significa que sean siempre Comunidades Autónomas colindantes. De hecho, de los cinco convenios mencionados, en tres supuestos, las Comunidades Autónomas firmantes son vecinas (País Vasco y La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha, y Asturias y Galicia). La preferencia por la formalización de pactos bilaterales durante el 2014 apaga aún más las expectativas puestas hace unos pocos años con la creación de la Conferencia de Gobiernos autonómicos que, al no reunirse desde su creación en 2011, tampoco ha podido ser el motor de una cooperación multilateral entre Comunidades Autónomas.

En segundo término, y desde el punto de vista material, los convenios entre Comunidades Autónomas indicados durante este año no siempre abren una nueva línea de actuación entre dos Comunidades Autónomas. Por el contrario, en dos ocasiones se trata de una renovación de convenios previos, y, por tanto, de la consolidación de una línea de cooperación ya existente. Tal es el caso del Convenio sanitario entre el País Vasco y La Rioja que pone fin a una agria disputa entre ambas Comunidades Autónomas. También es el caso del Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha en materia de abono de transporte para los habitantes de estas dos Comunidades Autónomas que deben desplazarse con regularidad a la otra comunidad.

Sí se han suscrito por primera vez, el Convenio entre Asturias y Galicia en materia de emergencias y protección civil que institucionaliza una línea de cooperación entre ambas Comunidades Autónomas ya existente en otras comunidades. Asimismo, el Convenio suscrito entre el País Vasco y Cataluña sobre el *Centre de Documentació* y la Biblioteca HABE para la cooperación en materia lingüística es de suscripción *ex novo*, si bien propiamente dicho convenio institucionaliza una colaboración informal que ya venía produciéndose entre los dos centros. También resulta de nueva suscripción el Convenio entre Extremadura y La Rioja sobre utilización y uso gratuito de la aplicación informática para el control del desempleo de la comunidad extremeña. En estos tres casos, se formaliza una línea de cooperación entre las Comunidades Autónomas firmantes, si bien tanto el campo de protección civil, como la lengua, o la cesión de aplicaciones informáticas ya son terrenos de cooperación explorados con otras Comunidades Autónomas.

Por último, y un año más, debe destacarse que la cooperación convencional analizada son los convenios entre Comunidades Autónomas comunicados al Senado, tal como prescribe el art. 145.2 CE. Sin embargo, es sobradamente conocido que hay mucha más cooperación entre Comunidades Autónomas que la formalizada a través de estos convenios, ya sea porque no siempre todos los convenios entre Comunidades Autónomas se comunican al Senado, ya sea porque es la vía preferente de las Comunidades Autónomas para formalizar relaciones entre ellas no suelen ser los convenios horizontales del art. 145.2 CE, sino los protocolos de colaboración, sobre los que no pesa la obligación de comunicación al Parlamento central, ni a los Parlamentos autonómicos.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Lluís Aguiló i Lúcia

1. Normativa

Desde el punto de vista estrictamente legislativo destaca la Ley gallega 1/2014, de 24 de marzo, de aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía. Se trata de una Ley novedosa en materia lingüística ya que, de conformidad con lo que establece en su art. 1º, pretende que los poderes públicos gallegos promuevan el conocimiento de la lengua portuguesa y de las culturas lusófonas para resaltar las relaciones históricas y lingüísticas que unen a Galicia con todos los países y comunidades de lengua portuguesa, especialmente Portugal. Y ello en el marco de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

En la exposición de motivos se avala la necesidad del papel que debe desempeñar el gallego como una lengua con utilidad internacional, remitiéndose al escritor Valentín Paz Andrade, al que se dedicó el Día das Letras de 2012 y que en su día fue vicepresidente Comissão Galega do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa.

Esta breve Ley de cinco artículos y dos disposiciones finales, establece que el Gobierno gallego incorporará progresivamente el aprendizaje de la lengua portuguesa como lengua extranjera en los centros de enseñanza de esa Comunidad y el fomento de su conocimiento por parte de los empleados públicos; y, asimismo, fija el marco para intercambiar servicios de medios audiovisuales sin fronteras entre Galicia y Portugal, refiriéndose de manera expresa a la Compañía de Radio-Televisión de Galicia.

En suma, se trata de una breve Ley que fija el marco para potenciar el gallego y el portugués al ser este último intercomprensible con la lengua propia de Galicia.

En segundo lugar hemos de destacar el Decreto de Cataluña 31/2014, de 21 de enero, por el cual se otorga al Institut d'Estudis Aranesi el carácter de academia y de autoridad lingüística del occitano, lengua propia en Era Val d'Aran y oficial de Cataluña.

Este Decreto viene a desarrollar tanto los arts. 6.5 y 125.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establecen respectivamente que la lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña. Y, por otro lado, que las academias son competencia exclusiva de la Generalitat.

En este sentido hay que destacar que el Decreto también desarrolla la Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, que prevé el esta-

blecimiento de una autoridad académica para la lengua y, de manera concreta, en su art. 4.3 dispone que ello se formalizará en el Institut d'Estudis Aranesi.

El Decreto consta de nueve artículos, una disposición adicional y una disposición transitoria y tiene como objeto principal otorgar al Institut d'Estudis Aranesi el carácter de academia cuyo objeto es la alta investigación y el estudio del aranés, y el establecimiento de los criterios de normativa de acuerdo con los principios de la "Gramática occitana" de Loís Alibèrt y les "Normes ortografiques der aranés", como parte integrante del espacio lingüístico y cultural occitano.

Con ello este Institut se convierte en la máxima institución encarada de establecer y actualizar la normativa lingüística del aranés. Para ello fija el Decreto el domicilio, el ámbito territorial, la composición, la constitución de la corporación y su inscripción en el registro de academias de Cataluña.

En tercer lugar y también el ámbito de Cataluña, nos encontramos con el Decreto 3/2014, de 7 de enero, por el que puntualmente se modifica el Decreto 152/2001, de 19 de mayo, que regulaba la evaluación y certificación de conocimientos del catalán.

Esta modificación puntual responde al documento del Consejo de Europa de 2001 denominado "Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación" (MCER), cuyo nuevo sistema de certificación del conocimiento de las lenguas exige modificar el anexo 5 del anterior Decreto 152/2001, para adaptar el instrumento de medida de la prueba de nivel superior, de manera que permita evaluar adecuadamente las capacidades y competencias que definen este nivel de competencia en el uso de la lengua. Para ello en los dos artículos y una disposición adicional se realiza esta modificación puramente técnica.

Por último hemos de referirnos, en el ámbito de les Illes Balears, al Decreto 1/2014, de 10 de enero, por el que se regula la evaluación y conocimientos de la lengua catalana. Este Decreto lo que pretende es centralizar en el Instituto de Estudios Baleáricos (IEB), toda la competencia para organizar y gestionar las pruebas de conocimientos de la lengua catalana y, para todo ello, queda en el ámbito del propio Consejo de Gobierno Balear, en concreto en el ámbito competencial de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, que actúa a través del IEB.

Por ello, este Decreto que está compuesto por 16 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, establece la referida competencia centralizada en el IEB y regula los tipos de certificados que se emiten en función de los niveles que ha establecido para todo tipo de lenguas el Consejo de Europa, así como la organización de las pruebas de lengua catalana.

Asimismo se establece que todo ello se llevará a cabo en el marco del IEB a través de una comisión técnica de evaluación de conocimientos del catalán y de los correspondientes tribunales evaluadores. Por último este Decreto regula la expedición y registro de los certificados.

Cuestión aparte merece mencionarse la Resolución del 16 de septiembre de 2014 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación, Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Dicho acuerdo se adopta de acuerdo con el art. 33.2.c de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (modificado por la Ley Orgánica 1/2000). Este acuerdo permite una aplicación de la LOMCE en el País Vasco muy favorable para la lengua vasca en su ámbito educativo.

2. Jurisprudencia

En primer lugar nos encontramos con la STC 2/2014, de 16 de enero, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos y anexos del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de bachillerato.

La sentencia declara extinguido, por desaparición sobrevinida de su objeto, al haberse derogado la norma, el conflicto positivo excepto la impugnación de la disposición final primera y la de los anexos I y II. Desde el punto de vista lingüístico es el anexo I el que nos interesa al referirse a la determinación de los contenidos mínimos

de las denominadas áreas lingüísticas estableciéndose que las Comunidades Autónomas con lengua propia, dispondrán para la organización de las enseñanzas de la lengua propia el 10 por 100 del horario escolar total.

En este sentido la Generalitat considera que ello afecta al conocimiento de la lengua catalana. Sin embargo el Tribunal Constitucional considera que el tema ya se resolvió en sentencias anteriores (SSTC 15/2013, 24/2013 y 48/2013) considerando que tal distribución horaria es acorde con el orden constitucional de competencias por lo que se desestima la impugnación.

Un sentencia semejante es la 24/2014, de 13 de febrero, que resuelve el conflicto positivo de competencias planteado también por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1513/2006, de 17 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria, entre otras la organización de la enseñanza de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas.

En este caso es el anexo III del Real Decreto el que nos interesa al establecer cómo detraer el 10 por 100 de los horarios en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial para la organización de sus enseñanzas lo que se entiende desde la Generalitat como una injerencia en sus competencias lingüísticas.

El Tribunal Constitucional aduce que es un tema ya resuelto y recuerda tanto la STC 24/2013 como la 88/1983, considerando que el criterio del Real Decre-

to es acorde con la Constitución por lo que se desestima el conflicto positivo en este extremo y en todos los demás planteados.

También en Cataluña hay que destacar especialmente varias sentencias del TSJ sobre determinados conflictos puntuales y cotidianos en relación a la enseñanza del catalán promovidos por los padres. A título de ejemplo las sentencias del TSJ 420/2014, 425/2014, 498/2014, 708/2014, 742/2014 ó 760/2014.

En las Islas Baleares destacan las sentencias de su TSJ, que estiman los recursos interpuestos por CCOO, STEI y UGT, contra el Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el cual se regulaba el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de esa Comunidad Autónoma. El Decreto es declarado nulo así como la Instrucción del Secretario Autonómico de Educación, Cultura y Universidades que lo aplica y desarrolla.

La razón de fondo de la sentencia es no haber sido consultada la Universidad de las Islas Baleares tal y como lo establece el art. 35 de su Estatuto de Autonomía y por no haber cumplido lo preceptuado en la Ley 4/2011 de esta Comunidad Autónoma, de buena administración y de buen gobierno.

Por último hay que reseñar que continúan los recursos planteados por los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local en orden a la exigencia del conocimiento de la lengua propia de las Comunidades Autónomas. Todas las sentencias son desestimatorias. Referente a Cataluña están las del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2014 y de 22 de julio de 2014; y respecto al País Vasco las sentencias de su TSJ 243/2014 y 276/2014.

Introducción

La aprobación por el Estado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) ha presidido el devenir de todo el año 2014 por lo que se refiere a la actuación de los gobiernos locales, pero también, de forma específica, a la actividad de las Comunidades Autónomas en relación con los entes locales de su territorio.

En concreto, se destacan en esta ocasión dos aspectos de la aplicación LRSAL que derivan específicamente de la dinámica del sistema autonómico. Por un lado, el dato de que la propia LRSAL contiene una serie de previsiones que toman en consideración las particularidades de algunas Comunidades Autónomas en relación a su organización territorial y a sus competencias en la materia de régimen local. Por otro lado, el hecho de que las Comunidades Autónomas han reaccionado de maneras muy variadas a la hora de implicarse en el proceso de aplicación de la LRSAL. Retomamos, con ello, los trabajos de FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, Anuario del Gobierno Local 2013, así como, muy especialmente, GALÁN GALÁN, Alfredo, “La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, REALA núm. monográfico 2015, cuya exposición se asume en la presente ocasión.

1. Aplicación diferenciada o asimétrica de la LRSAL

El alcance general de los principios constitucionales del art. 135 CE es esgrimido como cobertura de la voluntad del legislador estatal de buscar la uniformidad en su aplicación territorial, voluntad clara en las primeras versiones del anteproyecto. No obstante y probablemente como consecuencia de la fuerte oposición de algunas Comunidades Autónomas durante la tramitación, comenzaron a incluirse cláusulas que exceptuaban o bien modulaban la aplicación de la ley en ciertos territorios y ámbitos subjetivos. De este modo, la aplicación uniforme pierde su carácter absoluto y cede espacio a una aplicación diferenciada o asimétrica (Velasco Caballero). La búsqueda del siempre difícil equilibrio entre uniformidad y diversidad reaparece aquí bajo la forma de una geometría variable en la aplicación territorial de la reforma finalmente aprobada. De esta manera se confirma que la concepción de las bases estatales como común denominador cuenta con notables excepciones, derivadas normalmente de un “anclaje estatutario” específico, según ya previera el Tribunal Constitucional, pero

también vinculadas a la relación ley general-ley especial, debido a la existencia de regímenes locales especiales.

Las cláusulas de excepción o modulación de la aplicación de la ley se recogen en varias de sus disposiciones adicionales.

a) Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

La disposición adicional cuarta LRSAL establece relevantes “especialidades” para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Lo cierto es que esta aplicación diferenciada no ha sido puesta en cuestión habida cuenta la muy peculiar naturaleza de estas dos ciudades, dotadas de un régimen especial encabezado por sus respectivos Estatutos de Autonomía e integrado por las normas de desarrollo dictadas por sus correspondientes Asambleas en virtud del ejercicio de su potestad reglamentaria. El alcance de esta potestad reglamentaria, precisamente, es objeto de alguna de las reglas especiales contenidas en esta disposición adicional cuarta.

b) Municipios de régimen especial de Madrid y Barcelona

La disposición adicional quinta LRSAL tiene como objeto determinar la aplicación de esta Ley concretamente en los municipios de Madrid y de Barcelona, ciudades que cuentan desde antiguo con un régimen especial de carácter singular, por lo que la mencionada disposición intenta asegurar la consecución de la finalidad de la LRSAL también en estas ciudades, pero con la salvaguarda, en todo lo posible, de sus regímenes propios: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El tratamiento concedido a estos dos grandes municipios ha variado marcadamente a lo largo del enrevesado proceso de elaboración de la reforma, y resulta interesante ver su evolución.

El borrador de 18 de febrero de 2013 es el primero que incluye alguna referencia concreta a estas ciudades (por ejemplo, en materia de personal o de organización), pero lo más relevante es que incorpora a la disposición derogatoria única una alusión directa a la afectación de sus regímenes especiales: “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas (...) todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona”. Como era previsible, debieron saltar todas las alarmas.

Así, el borrador de 21 de mayo de 2013, se muestra ya más sensible a la especialidad con la inclusión de una disposición adicional cuarta (la que finalmente será la quinta) dedicada íntegra y específicamente a los regímenes especiales de

Madrid y Barcelona, con el siguiente tenor: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica *en lo que no se oponga a la misma* y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Las dificultades interpretativas ya estaban muy presentes en este momento, puesto que la introducción de esta disposición adicional convivía con el mantenimiento de la disposición derogatoria única y su referencia específica a los regímenes especiales de ambas ciudades. Tuvo aquí una gran influencia el Dictamen de 26 de junio de 2013 del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley. El órgano consultivo, en efecto, entra a examinar muy críticamente tanto la disposición adicional cuarta (quinta, en la versión definitiva) como la disposición derogatoria del proyecto de ley, sosteniendo la necesidad de que ambas sean profundamente reformuladas ya que: “lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona cuya vigencia expresamente se mantiene deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión. Por tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso “en lo que no se oponga a la misma”. Por lo mismo, en la disposición derogatoria debería eliminarse su contenido final, referido a las Leyes 22/2006 y 1/2006. Esto es, cuanto sigue a partir de las palabras ‘... así como todas a aquéllas...’”. Aun habiéndose atendido las observaciones del Consejo de Estado, la redacción actual de la disposición adicional quinta LRSAL es manifiestamente mejorable. Atendiendo a su tenor literal podemos extraer las siguientes conclusiones.

Por lo pronto, la regla general es que la totalidad de la regulación contenida en la LRSAL es aplicable a estas dos grandes ciudades, y se trata de una aplicación directa, y no supletoria como establecen los arts. 160 y 161 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Por excepción, no será de aplicación a estos dos municipios la parte de la regulación contenida en la LRSAL que sea incompatible con las particularidades de su régimen especial: “sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica”. Pudiera parecer que adquiere aquí gran importancia fijar con precisión cuales sean estas “particularidades” del régimen especial de estos municipios. Pero la realidad es que, por su misma definición, todas las disposiciones de la legislación especial que no coincidan con la legislación general pueden ser calificadas como particularidades.

El límite a la posibilidad de exceptuar la aplicación de las bases contenidas en la LRSAL, en el caso de estos dos grandes municipios, es la sumisión rigurosa a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. En el fondo, lo que viene a establecerse es que el límite lo constituye el nuevo contenido del art. 135 CE. No es fácil interpretar el alcance de este límite, referido a dichos principios constitucionales. Ciertamente la exposición de motivos de la propia ley justifica la totalidad de la reforma en la necesidad de desarrollar y aplicar esos principios en la administración local. Pero una inter-

pretación extensiva de este criterio llevaría al absurdo de vaciar completamente de contenido la disposición adicional quinta. Por ello, parece razonable proceder a una interpretación más restrictiva. De este modo, cabría admitir que solamente estaría justificado que fueran un límite a la aplicación preferente de la legislación especial aquellas afectaciones de la ley general sobre la ley especial que pudieran acreditar una suficiente conexión, directa e inmediata, por necesarias, con la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

c) *Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*

Las disposiciones adicionales primera y segunda LRSAL, respectivamente, afirman que la LRSAL “se aplicará” a la Comunidad Autónoma del País Vasco (apartado primero de la disposición adicional primera) o bien a la Comunidad Foral de Navarra (apartado primero de la disposición adicional segunda) “en los términos establecidos en el art. 149.1.14 y 18 y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco [o, en el caso de Navarra, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra], de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.

Tal y como están formuladas estas disposiciones, la aplicación de la LRSAL en estos territorios debe llevarse a cabo en el punto de equilibrio entre los títulos competenciales utilizados por el Estado para aprobar la reforma (los recogidos en los citados arts. 149.1.14 y 149.1.18 de la CE, según reconoce la propia disposición final quinta LRSAL) y el amparo constitucional de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE). En suma, el legislador básico, a través de estas disposiciones adicionales, intenta delimitar la aplicación de su norma en el País Vasco y en Navarra buscando conjugar dos imperativos constitucionales: por un lado, la atribución constitucional de títulos competenciales al Estado y, por otro, la garantía constitucional de la foralidad.

El punto de equilibrio entre ambos mandatos constitucionales es encontrado por ambas disposiciones adicionales estableciendo una regla general y seguidamente una excepción. La regla general es la aplicabilidad de la LRSAL a estas dos Comunidades Autónomas, pero a continuación se establece la excepción a esa regla: la aplicación de la LRSAL se realizará “sin perjuicio de las particularidades” que resulten del Estatuto de Autonomía del País Vasco o de Navarra, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) y, en general, “de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.

En conclusión, se condiciona la aplicación de la LRSAL a su no contradicción con las normas estatutarias y, en general, con todas aquellas que integren su régimen foral actualizado. O lo que es lo mismo, se reconoce la aplicación

preferente de este último conjunto normativo sobre los preceptos contenidos en la LRSAL. Es consecuencia del “anclaje” no ya solo estatutario, sino incluso constitucional, que fundamenta esta situación. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, puede decirse que la “interiorización” del régimen local es absoluta.

d) Comunidad Autónoma de Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta también con una cláusula específica contenida en la disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL. Se trata de una poco clara disposición en la que se afirma, de entrada, que la aplicación de la LRSAL en ese territorio deberá hacerse “teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía”. Esa especialidad, aunque no aparezca concretada, hemos de entenderla referida al nivel supramunicipal, habida cuenta de que esta norma estatutaria prevé la coexistencia con carácter general de provincia y comarca.

Otra cosa es aclarar el significado y alcance que deba darse a ese “tener en cuenta” a través del cual se articula la relación aplicativa entre la LRSAL y el Estatuto aragonés. En cualquier caso, y a pesar de lo deficiente de la redacción, el precepto deja claro que la actuación autonómica (“la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración”) deberá hacerse necesariamente “con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”. Si nos quedamos con una interpretación literal, poco margen queda a la especialidad, puesto que “tener en cuenta” el Estatuto debe ser compatible con la aplicación de la totalidad del “contenido básico” de la LRSAL (j). Y, por si aún quedase alguna duda, debe serlo con el respeto de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas que son, precisamente, los objetivos que justifican la aprobación de la ley y que, por consiguiente, explican la totalidad de sus preceptos.

e) Islas Canarias e Illes Balears

La disposición adicional decimosexta LRSAL contiene dos cláusulas dedicadas específica y respectivamente a las Islas Canarias (apartado primero) y a las Illes Balears (apartado segundo). En ambos casos, se parte de que la LRSAL se aplicará a los cabildos insulares canarios y a los consejos insulares baleares, pero “en los términos previstos en su legislación específica”. No se aclara cual sea esa “legislación específica”, aunque sin duda cabrá incluir sus respectivas normas estatutarias. En cualquier caso, la modulación de la aplicación de la LRSAL en los territorios insulares encuentra el límite habitual: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Se plantea así, la supremacía de los correspondientes Estatutos en la medida que atribuyen directamente competencias a los órganos insulares, atribuciones con

las que chocarían algunos de los desplazamientos competenciales operados directamente por la LRSAL.

f) *Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de régimen local*

Además de las cláusulas referidas específicamente a Comunidades Autónomas concretas que hemos visto –y a regímenes especiales–, la LRSAL contiene otras referidas genéricamente a todas las Comunidades o bien a un conjunto indeterminado de ellas delimitado por algún rasgo en común.

La primera es la contenida en la disposición adicional tercera, apartado primero, LRSAL. En ella se afirma que los preceptos de esta Ley “son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas”. Aplicación que debe hacerse, no obstante, “sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía”. Ahora bien, con el límite de que tendrá lugar “en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

Nos encontramos, otra vez, ante una disposición cuya recto significado es un verdadero misterio. En efecto, la regla general parece ser la plena aplicación en el común de las Comunidades Autónomas de todo el contenido de la LRSAL. Ahora bien, esa regla encuentra como excepción (“sin perjuicio”), en el caso de aquellas Comunidades que las tengan, las competencias exclusivas en materia de régimen local atribuidas por sus respectivos estatutos. Lo que implicaría la no aplicación, en esos territorios, de aquellos contenidos de la Ley que recaigan sobre cuestiones incluidas en dicha materia competencial. Pero tal cosa no es así, puesto que el confuso precepto impone un límite a la excepción: la operación debe hacerse “en el marco de la normativa básica estatal”. Y como la práctica totalidad de la LRSAL tiene este carácter, hemos de entender que ha de tener lugar “en el marco” de la propia LRSAL. Tal vez ello podría llevar a entender esta aplicación de la Ley “sin perjuicio” de las competencias exclusivas autonómicas como una aplicación “a pesar de” dichas competencias exclusivas.

g) *Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio*

La disposición adicional tercera, apartado segundo, LRSAL se refiere al conjunto de “Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio”. Aquí tienen cabida algunas Comunidades que cuentan ya con una cláusula específica, como es el caso de los cabildos insulares de Canarias (disposición adicional decimosexta, apartado primero, LRSAL), de los consejos insulares de las Illes Balears (disposición adicional decimosexta, apartado segundo, LRSAL) y de las comarcas de Aragón (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL). Pero la alusión que se hace a la existencia de un “sistema institucional propio” nos parece un guiño a Cataluña que, sorprendentemente, no cuenta con ninguna cláusula específica. En efecto, el art. 2.1 del Estatuto catalán define la Generalitat, no sin cierta imprecisión, como “el sistema institucional en que se

organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. Sistema institucional que está compuesto por las instituciones de nivel autonómico (art. 2.2) y, además, por los entes locales catalanes: “los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen” (art. 2.3).

La especialidad prevista en estos casos consiste en que “las referencias de esta Ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”. Como bien se ha observado, esta disposición debe interpretarse de una manera que sea conforme con la salvaguarda de la autonomía provincial, derivada directamente de la Constitución y cuyo núcleo esencial, según ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, es precisamente la función de asistencia y cooperación con los municipios. La referencia aquí a las veguerías previstas en el EAC es inevitable.

b) Comunidades Autónomas con organización comarcal

En último lugar, la disposición adicional sexta LRSAL contiene una cláusula referida conjuntamente a aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía se prevea una “organización comarcal”. Hay que entenderla aplicable, por tanto, no únicamente a Aragón, que ya cuenta con una cláusula propia (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL), sino también a aquellas otras Comunidades que cuenten con comarcas, como es el caso de Cataluña (arts. 83.2 y 92 del Estatuto catalán) y de Castilla y León, con el caso singular de la Comarca del Bierzo (art. 46 del Estatuto castellano-leonés).

La especialidad permite salvar la peculiaridad estatutaria en estos territorios, puesto que la aplicación de la LRSAL debe hacerse “respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Ello puede ser de especial interés en relación con las distintas fórmulas de gestión compartida de servicios municipales bajo la coordinación provincial en relación a los municipios de menos de 20.000 habitantes a que se refiere el nuevo art. 26.2 LBRL.

2. La tortuosa aplicación de la ley por las Comunidades Autónomas

La aprobación de la LRSAL ha originado un fuerte rechazo en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Oposición que se ha articulado de dos formas distintas y complementarias: mediante su impugnación ante el Tribunal Constitucional y, a la espera de su pronunciamiento, a través de una aplicación obstativa o reinterpretadora de los contenidos de la Ley:

a) Impugnación autonómica de la LRSAL ante el Tribunal Constitucional

Algunas Comunidades Autónomas han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LRSAL. En concreto, lo

han promovido: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014); el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959-2014) y el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014); el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014); el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014) y el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014); el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014); y el Gobierno de Canarias (núm. 2043-2014). A estas impugnaciones debe sumarse el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; y Mixto. Así como el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014.

Las argumentaciones que sostienen las impugnaciones autonómicas son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la vulneración que la Ley produce de la autonomía de sus gobiernos locales. Aunque lo cierto es que no deja de ser algo colateral en relación con la principal vía argumental, a saber: la defensa de las propias competencias autonómicas ante la extralimitación estatal (FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?” AGL 2012). La afectación a las competencias no es sólo en la materia de régimen local, sino en las materias sectoriales –educación, sanidad, servicios sociales– en las que incide la LRSAL. En este punto es de interés reflexionar acerca del impacto que tienen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no solamente en la reinterpretación del alcance de la autonomía local, sino también sobre el reparto de competencias entre estado y Comunidad Autónoma en las materias relativas a la organización territorial y el régimen local. Es verdad que el art. 135 CE no constituye un título atributivo de competencias del Estado, pero resulta innegable que bajo su cobertura, y con una nueva interpretación de los títulos estatales del art. 149.1 CE, se está dictando una incesante y expansiva normativa estatal de contenido económico que ocupa espacios antes reservados al legislador autonómico. El Tribunal Constitucional desde el año 2011 viene recordando que con la modificación del art. 135 CE se ha incorporado al ordenamiento un “nuevo canon de constitucionalidad”.

b) La “insumisión” autonómica en la aplicación de la LRSAL

El espíritu autonómico distante e incluso contrario a lo ordenado por la LRSAL se hace evidente a la hora de proceder a su aplicación, ya sea limitándose a aprobar disposiciones aclaratorias carentes, al menos formalmente, de naturaleza normativa o dictándose normas autonómicas que vienen a reinterpretar los preceptos contenidos en la Ley estatal. Un ejemplo puede servir para ilustrar esta última afirmación: para que las entidades locales puedan ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (las denominadas “competencias impropias” en las primeras versiones del texto legal), el nuevo art. 7.4 LBRL exige un informe previo de la administración competente por razón de la materia

en el que se señale la inexistencia de duplicidades. Pues bien, el desarrollo de este informe en muchas Comunidades Autónomas suaviza su impacto cuando no lo neutraliza por completo. Así, en algunos supuestos, con base en la literalidad del precepto, que habla de “nuevas competencias”, se concluye que el régimen del art. 7.4 LBRL no será de aplicación a las competencias que los entes locales vengan ya ejerciendo. Operará, pues, únicamente de cara al futuro (así, art. 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL). En otros casos, en cambio, se considera que corresponde a los propios entes locales hacer la valoración acerca de si los servicios que vienen prestando incurrir en duplicidad, de manera que si el juicio es negativo no será preciso solicitar autorización alguna a ninguna otra administración (así, art. 2.3 y 4 del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. Y también art. 4.1 del Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 de la LBRL).

La LRSAL es principalmente una norma estatal de carácter básico, dictada al amparo del título competencial sobre régimen local implícito en el art. 149.1.18 CE (disposición final quinta LRSAL). Por tanto, y siguiendo las reglas generales de distribución de competencias, lo que procedería tras su aprobación es el desarrollo normativo autonómico de sus preceptos. Como ya hemos advertido, sin embargo, las Comunidades Autónomas han afrontado esta labor –aquellas que lo han hecho– con la aprobación de muy dispares disposiciones que pueden agruparse así:

a) Mediante la aprobación de una ley autonómica:

- Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Ley riojana 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja.
- Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL.
- Ley Foral de Navarra 23/2014, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral de la Administración Local de Navarra a fin de adecuarse a las disposiciones de la Ley estatal sobre racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

b) Mediante la aprobación de un Decreto-ley autonómico:

- Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.

- Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
- Decreto-ley extremeño 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.
- Decreto-ley catalán 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL. Quedó derogado tras su falta de convalidación por el parlamento autonómico. En su sustitución se dictó el Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL.
- Decreto-ley murciano 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.

c) *Mediante la aprobación de una norma autonómica de rango reglamentario.*

Aquí se sitúa el Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 LRSAL.

d) *Mediante la aprobación de otros instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio:*

- Circular vasca de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL.
- Circular castellano-leonesa de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Nota explicativa catalana de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL.

- Circular aragonesa 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL.
- Circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

A la vista de la aplicación de la LRSAL que están llevando a cabo las Comunidades Autónomas, concretada hasta el momento en las disposiciones arriba enumeradas, podemos hacer la siguiente valoración:

- a) Debe tenerse presente el distinto punto de partida que tienen las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la ya examinada aplicación territorial diferenciada o asimétrica de la LRSAL. Por ello, resulta no solamente normal, sino obligado que el desarrollo autonómico de sus preceptos no sea el mismo en todas las comunidades.
- b) Las Comunidades Autónomas han optado por no proceder al desarrollo autonómico de los preceptos de la LRSAL o bien por hacerlo de manera muy restringida. Y además, como hemos advertido, habitualmente movidas por la intención de obstaculizar la aplicación de la ley estatal. Esto se traduce, más allá de las medidas concretas adoptadas, tanto en la densidad de la regulación autonómica como en su alcance. Desde esta última perspectiva, en efecto, lo más común es que tenga como objeto únicamente aquellas cuestiones inaplazables que mayores disfunciones eran susceptibles de generar en la práctica local: la situación de las competencias locales atribuidas por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del nuevo art. 7.4 LBRL, la necesaria adaptación de los convenios de colaboración, normalmente ligados a la financiación y, por último, el trato a dar a las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales.
- c) Desde un punto de vista formal, el desarrollo autonómico de la LRSAL se caracteriza por la diversidad instrumental empleada: leyes, Decretos-leyes, reglamentos, circulares y notas. En ellas, no siempre queda claro cuando estamos ante un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales, en ejercicio de la competencia legislativa compartida que corresponde a la comunidad, y cuando ante una mera disposición aclaratoria o interpretativa de una ley estatal particularmente enrevesada y confusa. Es más, no siempre está clara la naturaleza normativa de la disposición en cuestión.

De lo que no hay duda, en cambio, es acerca de la preferencia autonómica por el empleo de normas con rango legal (Ley y Decreto-ley).

Teniendo en cuenta que la mayoría de las cuestiones reguladas no son materias reservadas a la Ley, se han querido buscar dos razones complementarias que expliquen este hecho. Por un lado, y ante la incertidumbre generada con la entrada en vigor de la LRSAL, la voluntad de ofrecer a los operadores jurídicos locales una interpretación de ella a la que pudieran acogerse y que les proporcionase el mayor nivel posible de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, el deseo del normador autonómico de imponer a sus gobiernos locales una interpretación homogénea –que, además, fuese la suya propia– de la regulación contenida en la LRSAL (Marcos Almeida). Esto último tiene importancia en tanto que las propias entidades locales, especialmente las de mayor relevancia, habían comenzado ya a aprobar sus propias guías interpretativas de la ley estatal.

Llama también la atención el alto número de Decretos-leyes autonómicos en esta operación, una tendencia que debe enmarcarse en la más general –y abusiva– propiciada por la crisis económica. Puede ponerse en duda, en estos casos, la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, cuestión que ha sido objeto de análisis en el Dictamen 16/2014, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en relación con el Decreto-ley catalán 3/2014 ya citado. El órgano consultivo consideró que solamente concurría el presupuesto habilitante en la materia relativa a la adaptación de convenios y no en el resto de contenidos de la norma, lo que provocó, tras su no convalidación parlamentaria y su consiguiente derogación, la aprobación de un nuevo Decreto-ley 4/2014 con un objeto limitado a ese aspecto. Debe advertirse, no obstante, que el examen realizado en el Dictamen tiene también en cuenta que la regulación de los gobiernos locales catalanes, con los límites allí fijados, es materia reservada a un tipo reforzado de ley autonómica (Ley de desarrollo básico del estatuto), que se encuentra, por imperativo estatutario, excluida de la posibilidad de regulación mediante Decreto-ley autonómico.

1. Una nota sobre la crisis económica y la recuperación

El año 2014 se ha caracterizado por la confirmación del proceso de recuperación económica, después de seis años de recesión económica. Según expresaba el Ministro de Economía el 20 de octubre de 2014 ante la Conferencia Internacional de Banca organizada por el Banco de Santander, el país habría dejado atrás la crisis en términos técnicos al registrarse cinco trimestres consecutivos de crecimiento económico. La economía creció en 2014 a una tasa del 1,5% del PIB y las estimaciones para el siguiente año era de un mayor crecimiento del PIB.

Por su parte, la tasa de desempleo ha observado una disminución, también a lo largo de 2014, pasando desde el 26% al 23,7% de la población activa, según los datos de la Encuesta de Población Activa. Así mismo, los datos del comercio exterior muestran signos de recuperación, habiendo aumentado de forma significativo las exportaciones de bienes y servicios, aunque el déficit de la balanza comercial aumentó ante el crecimiento de las importaciones, en coherencia con los primeros signos de recuperación económica.

Conviene recordar no obstante, que tales datos positivos se han visto compensados por la consolidación de una situación de deflación en la economía (caída sostenida de los índices de precios), el creciente endeudamiento de las cuentas públicas, cercanas ya a la cota del 100% del PIB, además del mantenimiento de un elevado déficit público, seguramente el mayor responsable del aumento del endeudamiento, el aumento del empleo precario y la continua salida del país de jóvenes cualificados, y el crecimiento de los indicadores de desigualdad y pobreza, en cierto modo vinculado al proceso de devaluación de los salarios

¿Qué razones pueden explicar los cambios? Como han señalado diversos informes, las causas de la recuperación se relacionan con la expansión de algunos sectores productivos, especialmente instalados en el contexto internacional, el apoyo de las instituciones europeas, y el esfuerzo de consolidación presupuestaria de los diversos niveles de gobierno, presionados ante la necesidad de cumplir los compromisos de estabilidad adquiridos por el gobierno ante las instituciones europeas. Como consecuencia de los cambios producidos en los últimos años, España salió del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en dificultades el pasado año, aunque en la actualidad el país está sometido al programa de vigilancia ante la persistencia de riesgos y desequilibrios en su economía.

El cumplimiento de los objetivos de déficit recogidos en el Programa de Estabilidad 2014-2017 prevé limitar el saldo de las cuentas públicas al 5,5% del PIB en 2014, el 4,2% en 2015, el 2,8% en 2016 y el 1,1% en 2017. Aunque los

datos finales sobre los déficits de las administraciones públicas españolas solo se conocerán el 31 de marzo de 2015, parece que el dato global de 2014 excederá levemente la previsión inicial (5,6%) y las perspectivas para los objetivos futuros no son muy positivas, dada la previsión de rebajas fiscales que se proponen para el escenario electoral que va a presidir el año 2015.

2. Reforma fiscal y estrategias electorales

Precisamente el segundo factor relevante a mencionar en relación con los aspectos económico financieros del año 2014 es el proceso de reforma fiscal puesto en marcha, en un contexto de perspectivas electorales, en el que se quiere poner el acento en la recuperación económica. Ahora, según afirma el gobierno, ya es posible rebajar los impuestos.

Las claves de la reforma, según el propio ejecutivo son, por un lado, impulsar la creación de empleo, a través de la reducción de la fiscalidad de las rentas de trabajo y el refuerzo de la competitividad de la economía; por otra parte, Hacienda propone modernizar el sistema tributario para estimular el ahorro y la inversión y, finalmente, promover un sistema impositivo más equitativo procediendo a rebajar los impuestos de las clases con rentas medias y bajas, las familias con hijos y/o con personas con discapacidad. En la misma dirección el gobierno anuncia nuevas medidas para la lucha contra el fraude y el impulso del mecenazgo.

Los análisis efectuados sobre la reforma fiscal aprobada al final de 2014 cuestionan el realismo de tales objetivos y la efectividad de la reforma en su conjunto. Incluso las autoridades europeas han puesto de manifiesto el riesgo de rebajar los impuestos en relación con el cumplimiento de los objetivos de déficit a los que se aludía anteriormente. Hay que recordar además que, dado el carácter compartido de nuestro sistema tributario, las propuestas del gobierno central, para ser efectivas, deben contar con la aceptación o el seguimiento de los Gobiernos Autonómicos.

Siguiendo el camino abierto por el gobierno central, doce comunidades anuncian rebajas impositivas, comenzando por Madrid pero acompañada por otras, con distintas adscripciones ideológicas. La visión sistemáticamente negativa de los impuestos parece consolidada en nuestra sociedad, lo que explica que las rebajas estén presentes siempre, al menos a lo largo de las últimas campañas, en los programas de una mayoría de partidos políticos

Una pregunta adicional que no puede evitarse cuando se proponen disminuciones de impuestos es si tienen sentido las rebajas impositivas en un contexto de recortes de gasto. Según las previsiones del gobierno, el volumen total del gasto público debe seguir descendiendo en los próximos años para cumplir los compromisos de déficit hasta alcanzar el 40% del PIB en 2017. A pesar de las previsiones optimistas y la mejora de la economía, es aventurado pensar que la rebaja de impuestos implique un aumento sustancial de la recaudación, de modo que, en caso de mantenimiento o caída de los ingresos, la única forma de con-

seguir el cumplimiento de los objetivos de déficit no es otra que la aplicación de nuevos recortes de gastos y/o la privatización de los servicios públicos.

3. Retraso en la reforma del modelo de financiación

En ese contexto, no era previsible que se reformara el modelo de financiación, a pesar de las opiniones tan negativas sobre el mismo, especialmente por parte de algunas comunidades, como la de Madrid. Las descalificaciones del modelo de 2009 no siempre son justificadas.

Como pone de manifiesto un reciente número de Papeles de Economía, por un lado la crisis ha afectado claramente al funcionamiento del modelo haciendo difícil el análisis de sus resultados; por otra parte el modelo del 2009 implica una evolución razonable del sistema de financiación y representa algunos avances claros, lo que explica la valoración positiva del proceso de financiación que se suele hacer en foros internacionales.

El reparto de los principales impuestos en proporciones iguales para el Gobierno central y las Comunidades, facilitando la visibilidad del compromiso compartido en la financiación de los servicios públicos, o la aplicación del fondo de nivelación de servicios básicos del Estado de Bienestar, además de la incorporación de garantías de ajustes dinámicos a lo largo del tiempo, son avances indudables. Los resultados finales, sin embargo, se han visto muy condicionados por el juego de los fondos de suficiencia y de convergencia, lo que ha impedido asegurar una mayor convergencia y claridad del funcionamiento del modelo.

En todo caso, como ha señalado, entre otros M. Vilalta (2014), los factores más distorsionantes están detectados y las mejoras del nuevo modelo son posibles, a pesar de los costes asociados a la negociación política de la reforma. No obstante, el Gobierno decidió aparcarse dicho proceso, por no disponer de recursos suficientes y, seguramente, por intentar evitar nuevos frentes de conflictos políticos a la vista de las elecciones autonómicas de 2015.

4. Los problemas del déficit y el endeudamiento y los apoyos del gobierno a la liquidez y la financiación de la deuda

A pesar de los esfuerzos de consolidación fiscal y de los recortes de gastos y los sacrificios que han implicado para los ciudadanos, especialmente para los más vulnerables, algunas comunidades no pudieron cumplir con los objetivos marcados y, a pesar de que no es posible conocer los datos definitivos del año 2014 hasta el final del primer trimestre de 2015, una consecuencia derivada ha sido el importante crecimiento de la deuda pública.

Según los últimos datos disponibles, el volumen total de la deuda se ha aproximado a un montante equivalente al 100% del PIB español. Dicha cuantía, según el Informe de FUNCAS alcanzará el 104% en 2017. La mayor parte de la deuda actual corresponde al Estado, en gran medida debido al papel financiador de la administración central y a las operaciones de salvamento de diversos secto-

res privados en los años anteriores, además de ser la responsable del sistema de las pensiones y del seguro de desempleo, dos partidas de gasto en las que se ha producido un crecimiento importante. No obstante, el incremento del endeudamiento público debe relacionarse con el mantenimiento de cifras elevadas de déficit.

Según los datos del Banco de España, al final de 2014 la deuda de la Administración central representaba un porcentaje de alrededor del 74% del PIB, la de las Comunidades Autónomas se elevaba al 22%, y la correspondiente a las entidades locales se situaba en torno al 4%.

La deuda acumulada por las comunidades puede verse en el cuadro adjunto, que muestra la evolución de la misma desde 2010.

**Deuda acumulada por las Comunidades Autónomas en % PIB
(Incluyendo deuda de empresas públicas)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	8,75	10,27	14,93	17,41	20
Aragón	10,12	11,65	15,15	17,29	19
Asturias	8,52	11,02	13,73	15,16	16,4
Baleares	17,17	18,31	23,36	25,98	29,4
Canarias	8,75	9,68	12,22	13,63	14,6
Cantabria	7,4	10,42	16,51	17,87	19,5
Castilla y León	7,86	10,04	14,16	15,6	17,8
Castilla-La Mancha	18,23	18,77	28,19	31,52	34,4
Cataluña	19,22	24,14	28,56	31,25	33,9
Comunidad Valenciana	18,08	22,03	30,17	32,76	36,6
Extremadura	10,28	12,05	15,06	16,28	18,2
Galicia	11,26	12,88	15,26	16,69	17,8
La Rioja	9,14	11,28	13,31	14,77	17

	2010	2011	2012	2013	2014
Madrid	7,99	9,1	11,76	12,99	14,5
Murcia	7,58	10,32	17,37	21,04	25,1
Régimen común	11,36	13,47	17,98	20,01	22,3
Navarra	11,44	13,69	16,17	17,95	19
País Vasco	8,48	9,38	11,41	13,19	14,5
Total	12,1	14,42	18,71	20,81	23,1

Fuente: M.A. García Díaz (2014)

Como se puede comprobar en el cuadro, el crecimiento del endeudamiento es permanente a lo largo del período contemplado, especialmente entre 2011 y 2012 y, en términos relativos (proporción del PIB), destaca el importante volumen d endeudamiento de las comunidades de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia, todas ellas con ratios superiores al 25% del PIB regional.

Con la finalidad de facilitar la gestión financiera de las deudas de las comunidades, el gobierno central puso en marcha el *Fondo de Pago a Proveedores*, creado por el Real Decreto-ley 7/2012. La situación de las comunidades había empeorado por la obligación que tenían de devolver los fondos en exceso recibidos de la administración central en las entregas a cuenta del sistema de financiación, como consecuencia de una deficiente previsión de los recursos percibidos.

El Fondo de liquidez autonómica, también creado en 2012 implicaba la apertura de líneas de crédito a favor de las comunidades para facilitar la gestión de su deuda, aprovechando las mejores condiciones de la deuda del estado respecto a la de las Comunidades Autónomas. Esta estrategia de cooperación se ha mantenido posteriormente. En ese sentido, el nuevo Fondo de Liquidez Autonómica para 2015, ofrece préstamos a un tipo del 0% para aliviar la presión de las Comunidades Autónomas que incumplieron sus objetivos de déficit en 2013.

Paralelamente, el Real Decreto-ley 17/2014 crea otro Fondo, denominado – de Facilidad Financiera– con un montante de hasta 12.880 millones para tres años, y un tipo de interés del 0% para las Comunidades Autónomas que han cumplido los objetivos presupuestarios, Se trataba así de compensar a las comunidades que sí habían cumplido sus objetivos de déficit público (Madrid, Castilla y León, Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Extremadura).

Adicionalmente, el mismo decreto contempla la creación de un Fondo de Liquidez Autonómica Social, de hasta 1.280 millones de euros, con la finalidad

de que las Comunidades Autónomas puedan atender obligaciones de pago derivadas de los convenios suscritos con los Ayuntamientos respecto a los servicios sociales que gestionan.

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

Xavier Padrós

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2014 volvieron a experimentar una disminución respecto de los del año anterior, aunque esta vez menor, del 1,8%, si atendemos específicamente al gasto no financiero¹. El ejercicio se abría, pues, bajo el signo de la crisis que viene caracterizando la actividad de las Administraciones Públicas en los últimos años.

A falta de datos definitivos sobre el cierre del ejercicio, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, ente que tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, ha vaticinado que es altamente probable que las Comunidades Autónomas sobrepasen claramente el objetivo de estabilidad fijado para ellas (un 1% del PIB en 2014)². Dicho exceso podría verse compensado seguramente con los resultados favorables obtenidos por la Administración Central y por las Corporaciones Locales, mientras que el objetivo de los fondos de la Seguridad Social parece alcanzable, lo que podría favorecer que el *déficit público de las Administraciones Públicas*, en su conjunto, no sufriese una desviación significativa respecto del 5,5% previsto³.

Por su parte, la *deuda* ha seguido creciendo en el año 2014, para situarse al final del ejercicio en 1,03 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas⁴, una cifra que equivaldría al 98% del PIB, siendo la deuda de las Comunidades Autónomas la que más crece (con la Comunidad Valenciana, Cataluña y Castilla-La Mancha a la cabeza), en contraste con la de los municipios que vuelve a experimentar una reducción.

En su conjunto, el año 2014 confirma la tendencia que apuntábamos en el *Informe* anterior respecto del ejercicio de 2013 para corroborar una mayor contención del déficit público en el conjunto de las Administraciones Públicas, aunque las Comunidades Autónomas se alejen del objetivo para ellas fijado, frente a

1. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2014. Dos Comunidades (Asturias y Navarra) han gestionado el ejercicio económico de 2014 en régimen de prórroga presupuestaria.

2. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y Líneas Fundamentales de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales 2015 (15 de octubre de 2014).

3. Gobierno de España, Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017.

4. Banco de España.

unos datos sobre la deuda que siguen siendo muy negativos, especialmente para determinadas Comunidades Autónomas.

1. Reforma fiscal, medidas de sostenibilidad financiera autonómica y local, modificaciones singulares en la financiación

La política legislativa del Estado en el ámbito económico y financiero a lo largo del año 2014 ha girado en torno a tres grandes ámbitos.

El paquete legislativo dedicado a la *reforma fiscal* ocupa, desde luego, el primer lugar. Anunciada ya en 2013, con la creación de un *Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario*, y tras el Informe elaborado por dicha Comisión y entregado en marzo de 2014, mediante tres leyes, todas ellas de 27 de noviembre de 2014, se ha procedido a la modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del Impuesto sobre la renta de los no residentes y de otros impuestos (Ley 26/2014), del Impuesto sobre Sociedades (Ley 27/2014) y del Impuesto sobre el Valor Añadido, de aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, de los Impuestos Especiales y de otras medidas en materia de fiscalidad medioambiental (Ley 28/2014).

La reforma planteada finalmente por el Gobierno ha sido menos ambiciosa que la proyectada en el Informe de la Comisión de expertos y se ha centrado básicamente en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades. En el primer caso, los elementos más significativos han sido la nueva tarifa aplicable a la base liquidable general, en la que se reducen (de 7 a 5) los tramos y los tipos marginales aplicables a los mismos, y la mejora de las deducciones vinculadas a las familias con hijos y dependientes a su cargo. En el segundo caso, la reducción del tipo de gravamen general (del 30 al 25%) que grava el beneficio de las empresas es el dato más relevante. Las modificaciones incluidas en la tercera de las leyes citadas, pretenden fundamentalmente una adecuación a la normativa comunitaria tanto en lo que se refiere al IVA como a los impuestos especiales.

Lógicamente, la rebaja del IRPF afecta de manera muy directa a la financiación autonómica, por cuanto las Comunidades Autónomas participan en el 50% del rendimiento de dicho impuesto producido en su territorio. Además, algunas de dichas Comunidades habían incrementado en ejercicios anteriores su tipo máximo (Andalucía, Asturias o Cataluña) o habían definido los tramos de manera distinta (Extremadura, Galicia o Madrid). Como se verá después, a la reforma estatal han seguido las previsiones de rebaja adoptadas por las propias Comunidades Autónomas, con el consiguiente impacto en sus estados de ingresos.

El segundo ámbito de actuación ha girado en torno a la adopción de diversas medidas para garantizar la *sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales*. A mitad de ejercicio, mediante la Ley 13/2014, de 14 de julio, se aprobó la transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, para extinguir el Fondo creado en marzo de 2012 que, en tres fases sucesivas, había movilizizado más de 41.000 millones de euros, y crear en su lugar un nuevo Fondo (Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedo-

res 2), pero a final de año se han incorporado nuevos mecanismos financieros y se han reordenado los fondos preexistentes, derogando la Ley citada.

Mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, se han aprobado, en efecto, diversas medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y se crean el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y el Fondo de Financiación a Entidades Locales.

El primero, se estructura en cuatro compartimentos: Facilidad Financiera (para Comunidades que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y periodo medio de pago de la deuda comercial), Fondo de Liquidez Autonómico (al que se adscriben automáticamente las Comunidades adheridas al Fondo homónimo hasta ahora existente y las que incumplan el período medio de pago a proveedores), Fondo Social (como mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades con obligaciones pendientes de pago a las entidades locales, a 31 de diciembre de 2014, derivadas de convenios en materia de gasto social y otras transferencias en materia de gasto social) y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas (al que se adscriben las operaciones de crédito vigentes formalizadas con Comunidades Autónomas con cargo al extinto Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores 2).

El segundo, se estructura en tres compartimentos: Fondo de Impulso Económico (para entidades con una posición financiera saneada y que cumplan con el período medio de pago), Fondo de Ordenación (para entidades locales en situación de riesgo financiero o que incumplan de forma persistente el plazo máximo de pago de la normativa de morosidad) y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales.

El tercer ámbito de actuación al que hay que hacer referencia se circunscribe a dos disposiciones que afectan a los *regímenes de financiación del País Vasco y de Canarias*. Se trata, en primer lugar, de la Ley 7/2014, de 21 de abril, de modificación de la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que supone la adaptación del Concierto a las últimas reformas del sistema tributario producidas desde el año 2007. Ello significa la concertación de los tributos de titularidad estatal creados a la largo de estos años (el Impuesto sobre actividades de juego, los tres impuestos introducidos por la ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, el Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, el Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero) y la sustitución del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos por un tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos, así como determinadas mejoras técnicas y la modificación de algunos aspectos institucionales del Concierto.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, procede a la modificación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, que se aplicará en el período 2015-2020. Dicha modificación incide en la regulación de la Reserva para Inversiones en Canarias y de la Zona Especial Canaria, con mejoras de los incentivos fiscales a la inversión para la creación de empleo, la diversificación

productiva de la estructura económica canaria, la inversión en tecnología y la exportación hacia el continente africano.

Por lo demás, y para cerrar el capítulo de la actividad legislativa estatal, hay que hacer referencia también a la aprobación de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

2. Política fiscal autonómica: el agotamiento del modelo

El análisis de los últimos años, en materia de *tributos cedidos*, muestra un comportamiento ciertamente repetitivo. A menudo la capacidad normativa autonómica se ha ejercido para introducir rebajas en la presión fiscal, especialmente en momentos de ciclo expansivo. Por el contrario, desde el inicio de la crisis se observa un cierto repliegue en esa política. Con todo, y más allá de la crisis, un factor determinante en las decisiones fiscales de las Comunidades viene siendo el de las elecciones autonómicas.

El horizonte del año 2015 corrobora lo que se acaba de apuntar. La reforma fiscal aprobada por el Estado en 2014, a la que antes nos hemos referido, ha tenido impacto en las políticas tributarias autonómicas para el 2015 y, en concreto, en relación con el IRPF. En un año que estará marcado por la cita electoral autonómica y local del mes de mayo, la mayoría de las Comunidades (12) han reformado el tramo autonómico del Impuesto para introducir mayores rebajas, rompiendo así una tendencia que se había detectado en ejercicios anteriores, de elevación de tarifas o de eliminación o reducción de deducciones motivada, sin duda, por la grave crisis presupuestaria.

Las soluciones, sin embargo, han sido diversas: Madrid e Islas Baleares lideran las mayores rebajas y Comunidades, como Aragón o Asturias, han introducido nuevas deducciones en ámbitos como las guarderías y la educación infantil o el material escolar. En cambio, otras Comunidades de régimen común (Andalucía, Cataluña y Galicia) no han modificado su tramo, mientras que Murcia ha replicado la tarifa estatal tanto en número de tramos como en tipos de gravamen.

Por lo demás, la crónica de previsiones tributarias para 2015 aporta pocas novedades. En el Impuesto sobre el Patrimonio, La Rioja ha aprobado una bonificación del 50% de la cuota, mientras que la Comunidad de Islas Baleares ha elevado el mínimo exento. Por otra parte, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados algunas Comunidades han aprobado tipos reducidos vinculados a operaciones con implicación empresarial o profesional: así, Castilla y León ha aprobado un tipo reducido para transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales, mientras que Murcia lo ha hecho para transmisiones de inmuebles cuando los adquirentes sean jóvenes empresarios y se destinen también a domicilio social o centro de trabajo.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones hay que anotar el aumento de la bonificación para sucesiones y donaciones entre familiares en Aragón o las

nuevas reducciones en herencias y donaciones entre familiares en Murcia. Algunas Comunidades han rebajado también la fiscalidad sobre el juego: Andalucía y Madrid, en bingos y casinos, La Rioja, en bingos; Castilla y León, con cuotas reducidas en tributos sobre el juego.

Por último, el tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos se ha modificado en Galicia, se ha reducido en Castilla y León y Extremadura y se ha eliminado en su totalidad en Cantabria y hay que anotar que dos Comunidades (Asturias, Islas Baleares) han aprobado sendos Textos Refundidos en materia de tributos cedidos

Si el comportamiento autonómico en materia de tributos cedidos muestra un cierto estancamiento, en el campo de la *imposición propia autonómica*, las perspectivas no son mejores. A pesar de la escasa relevancia de este tipo de tributos, concentrados en sectores muy específicos (medioambiental, especialmente), ha habido en los últimos años, coincidiendo con la crisis económica y la necesidad de buscar nuevos recursos, un intento de mayor utilización, lo que ha acabado provocando no pocos conflictos con el Estado y ha corroborado el muy limitado potencial de la imposición propia en el actual modelo de financiación.

En el ejercicio de 2014 ha continuado, en efecto, la 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 algunas Comunidades. El detonante fue la creación por parte del Estado de un Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito inicialmente 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.

En relación con este polémico Impuesto, al que ya nos hemos referido en los *Informes 2012 y 2013*, Cataluña aprobó, quince meses después del Decreto-ley inicial con el que pretendió garantizar su espacio fiscal en esta materia, la Ley 4/2014, de 4 de abril, del Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, que ha sido impugnada por el Estado y suspendida por el Tribunal Constitucional a principios de 2015. Por su parte, también Navarra aprobó la creación del impuesto mediante la Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, lo que motivó la apertura de negociaciones que, en este caso y a tenor de lo sucedido con el País Vasco y la anteriormente citada Ley 7/2014, de 21 de abril, probablemente puedan encontrar solución por la vía de la adaptación del Convenio Económico.

A finales de 2014, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas ha acordado el reparto de la recaudación del impuesto estatal (que, desde el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, tiene establecido un tipo de gravamen del 0,03%, que han de abonar las entidades financieras por los depósitos de sus clientes), en base al número de oficinas de las entidades financieras en cada Comunidad, lo que supone que Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana serán las Comunidades más beneficiadas. También se acordó que las Comunidades que disponían de dicho impuesto con anterioridad a la creación del estatal (Extremadura, Andalucía y Canarias) recibirán la compensación prevista en la LOFCA.

Por lo demás, y también en el campo de la imposición autonómica, hay que destacar la aprobación a lo largo de 2014 de algunos impuestos, en la esfera medioambiental. Así, Asturias ha creado un Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, que sustituye al antiguo canon de saneamiento, mientras que Cataluña ha aprobado la creación de tres nuevos impuestos en la materia: el Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial; el Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria, y el Impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

Cataluña ha creado también a finales del ejercicio un nuevo impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, con el objetivo de fomento del sector audiovisual y de la difusión cultural digital.

Por último, hay que mencionar la aprobación de un texto refundido de los tributos propios en Asturias.

En suma, y como viene sucediendo en los últimos años, las Comunidades Autónomas siguen buscando, a través de la imposición propia nuevos ingresos adicionales, aunque es sabido que la recaudación obtenida por los mismos se sigue moviendo en términos muy modestos (en torno al 2% de los ingresos autonómicos).

3. Decisiones judiciales con impacto económico, normas urgentes y singulares

Ya dábamos noticia en el *Informe 2013* de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 (asunto C-82/12) sobre el denominado “céntimo sanitario”. Decíamos allí que el Tribunal ha entendido que el impuesto objeto del litigio (el 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), efectivamente se oponía a la Directiva 92/12/CEE, 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 tenía por finalidad, por sí mismo, garantizar la protección de la salud y el medio ambiente. Indicábamos también que, a pesar de la sustitución del impuesto citado por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos desde el 1 de enero de 2013, el Tribunal había denegado la limitación de los efectos en el tiempo de la sentencia. Para dar cumplimiento a esta sentencia, a finales de año, el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, anteriormente citado, ha determinado que el Estado asume el coste de las devoluciones del Impuesto derivadas de dicha sentencia.

Por su parte, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el año 2014 sobre el también polémico “euro por receta”, primero a través de la sentencia 71/2014, de 6 de mayo, a propósito de la Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que creó una tasa sobre los ac-

tos 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, y, unos días después, mediante la sentencia 85/2014, de 29 de mayo, sobre la Ley madrileña 8/2012, de medidas fiscales y administrativas, que creó una tasa similar. En ambos casos ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la tasa, por invasión de la competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 de la Constitución. No obstante, el proceso de devolución de las tasas ingresadas sigue pendiente de concreción.

El capítulo de pronunciamientos relevantes sobre tributos se cierra con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014, recaída en el recurso interpuesto por la Comisión Europea en marzo de 2012, que ha determinado que, efectivamente, el Reino de España ha incumplido el ordenamiento comunitario al permitir un trato fiscal discriminatorio para las donaciones y sucesiones de los no residentes en España y entre las donaciones y disposiciones similares de bienes inmuebles situados en territorio español y fuera de este, lo que ha motivado que en la anteriormente citada Ley 26/2014, de 27 de noviembre, del IRPF y del impuesto sobre la renta de los no residentes, se haya incluido una modificación en la regulación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para garantizar la plena equiparación de trato. En esta misma Ley, y en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, se han introducido también reglas para garantizar un tratamiento similar entre residentes y no residentes, que sean residentes en otros Estados de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

Por último, hay que mencionar la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 215/2014, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No sin contestación interna (la sentencia cuenta con cinco votos particulares), ha entendido el Tribunal que la Ley no rebasa la reserva de Ley Orgánica, avala la remisión que la Ley hace al Derecho comunitario para la regulación del método de cálculo del déficit estructural e interpreta que el legislador no incurre en arbitrariedad ni infringe las competencias de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito normativo, hay que resaltar nuevamente la reiterada utilización de la figura del Decreto-ley en el ámbito económico. Sobresalen en el ejercicio 2014 Andalucía y Cataluña, las más prolíficas en número de Decretos-leyes (17 y 9, respectivamente), la mayoría de los cuales se justifican por la necesidad de adoptar medidas urgentes de contenido marcadamente o exclusivamente económico. Esta práctica convive con un fenómeno también en boga en el contexto de crisis consistente en la aprobación de leyes e incluso de Decretos-leyes singulares para acompañar iniciativas de orden económico o facilitar marcos normativos para el desarrollo de determinadas inversiones, o para dar solución a problemas más puntuales de financiación. La Ley catalana 6/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, co-

mercio y juego, vinculada al desarrollo del proyecto “Barcelona World”, sería un ejemplo de lo primero, y el Decreto-ley catalán 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, para obtener ingresos adicionales como consecuencia de inversiones en infraestructuras del agua, de lo segundo.

Junto a ello, hay que destacar también la aprobación a lo largo del año de diversas leyes de simplificación y de eliminación de trabas administrativas y barreras económicas para las empresas (Andalucía, La Rioja, Murcia), de nuevas leyes de transparencia (Andalucía, Canarias, Cataluña, La Rioja, Murcia) o de leyes de reestructuración y disminución del sector público (Asturias, Canarias), aunque en este último ámbito seguramente queda todavía mucho camino por recorrer, especialmente en relación con determinados organismos (en el año 2014 se ha suscitado el debate sobre los órganos consultivos), cuyo mantenimiento se hace difícil de justificar, en unos casos por su escasa actividad, en otros casos por su configuración, altamente contaminada por la inclusión de reservas de puestos de consejeros natos a favor de expresidentes autonómicos, por ejemplo, o por un sistema de elección cada vez más supeditado a la imposición de cuotas políticas.

4. El horizonte del año 2015: vuelven a crecer los presupuestos, la financiación autonómica sigue esperando su reforma

El año 2014 acabó sin que algunas Comunidades (Navarra y Cataluña) hubiesen aprobado sus presupuestos para el año 2015. En el primer caso, el proyecto, al igual que en ejercicios anteriores, fue rechazado por el Parlamento; en el caso de Cataluña, el proyecto no fue presentado al Parlamento por parte del Gobierno hasta el 2 de diciembre de 2014.

Por primera vez, desde 2010, *los presupuestos de las Comunidades Autónomas*, en su conjunto, experimentan un incremento (del 1,4%). Este dato, sin duda relevante, no ha de hacer olvidar, sin embargo, la pervivencia de algunos problemas.

Hay que hacer referencia, en primer lugar, a un fenómeno que ha sido ya detectado en algunos estudios, y que consiste en la sobrevaloración de ingresos en los presupuestos autonómicos de los últimos años. En la mayor parte de los casos se trata de excesos en la presupuestación de partidas de ingresos gestionadas directamente por las propias Comunidades (por ejemplo, en la enajenación de inversiones reales o en los ingresos patrimoniales, pero también en algunos impuestos gestionados íntegramente por las Comunidades Autónomas), aunque en otras ocasiones la sobrevaloración, o simplemente la estimación de un determinado importe, se da también en relación con partidas que, según las Comunidades, derivarían de deudas históricas contraídas por la Administración del Estado. A menudo, ello hace que, a lo largo del ejercicio, cuando se ve que esa sobreestimación no se corresponde con la realidad (por el fracaso de determinadas políticas de privatización o de venta de activos, por ejemplo) se deban

recortar partidas de gasto para no dificultar la consecución de los objetivos de déficit marcados.

Sobre este tema ha venido a incidir también la Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal que, si bien, en términos generales, ha avalado las previsiones incorporadas por las Comunidades a sus presupuestos para 2015, ha alertado, sin embargo, sobre las previsiones de PIB y empleo de algunas de ellas (Madrid, Murcia), considerándolas como poco probables. En este sentido hay que recordar que el objetivo de déficit para las Comunidades Autónomas en 2015 se ha fijado en el 0,7% del PIB.

Por otra parte, no hay que olvidar tampoco que en 2014 la Comisión Europea ha comunicado la apertura de una investigación sobre posibles irregularidades en los datos de las cuentas valencianas a lo largo de varios ejercicios, tras las informaciones que las propias autoridades españolas enviaron en su momento a propósito de gastos no registrados en el ámbito sanitario, lo que podría acarrear finalmente posibles sanciones y el recalcular del déficit para España.

En otro orden de consideraciones, advertíamos ya en el *Informe 2013* que había quedado pendiente la *revisión general del sistema de financiación autonómica*. Decíamos entonces, y así se ha confirmado plenamente, que el Gobierno del Estado había priorizado la reforma fiscal como objetivo del ejercicio, lo que ha hecho del 2014 otro año de espera, en el que si bien el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha publicado el Informe sobre el sistema de cuentas públicas territorializadas –con elementos de interés, ciertamente, pero que ha vuelto a levantar polémica entre las Comunidades–, no sólo no se ha avanzado en los trabajos para la reforma, sino que se ha optado abiertamente por introducir mecanismos, como los fondos de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, que expresan claramente una voluntad de hilvanar medidas transitorias ante una perspectiva lejana de reforma.

En cualquier caso, el transcurso de un año más y los problemas acumulados, junto a los efectos de la crisis, refuerzan la idea que avanzábamos en el *Informe* anterior en el sentido de que la futura reforma de la financiación ya no se puede plantear en términos de mera revisión del actual modelo, sino que se hace cada vez más necesario abordarla como una reforma global que, además, debería vincularse a la gran reforma pendiente en España, que es la reforma de la Constitución.

IV.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A lo largo de 2014 se cumplió el primer año desde la constitución del Ejecutivo presidido por Susana Díaz, y durante el mismo se han mantenido las prioritarias líneas de actuación gubernamental ya anunciadas en la sesión de investidura: incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y mejorar los ya existentes, combatir la corrupción y afrontar la crisis económica procurando la menor merma posible de las políticas sociales.

1. Actividad político-institucional

Ninguna novedad relevante se ha producido en lo relativo a la composición del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, pues se ha mantenido durante 2014 la titularidad de las Consejerías y la distribución de las mismas entre los dos socios de gobierno. En contraste, sí se adoptaron decisiones a nivel de partidos con representación parlamentaria que tienen una apreciable incidencia institucional. Así, Juan Manuel Moreno Bonilla, hasta entonces Secretario de Servicios Sociales e Igualdad, fue elegido Presidente del PP de Andalucía en el Congreso celebrado los días 1 y 2 de marzo. Por otra parte, Antonio Maíllo, que en junio de 2013 abandonó la Dirección General de Administración Local para asumir la coordinación general de IULV-CA, fue elegido candidato a la Presidencia de la Junta en las primarias celebradas en el mes de julio (con el 88,39% de votos favorables). Ninguno de estos dos más que probables futuros candidatos a liderar las instituciones autonómicas en las próximas elecciones son miembros del Parlamento de Andalucía.

Pero ha sido, sin duda, la dificultad por la que a veces ha atravesado el gobierno de coalición el dato más significativo desde el punto de vista institucional. Al margen de otros episodios de desavenencias de alcance menor, dos han sido las ocasiones en que se agudizaron las tensiones entre los socios de gobierno hasta el punto de llegar a temerse una ruptura del pacto de coalición. La primera de las crisis se produjo en el mes de abril con ocasión del realojo de diecisiete familias que habían ocupado la corrala *La Utopía*, que fue acordado por la Consejería de Fomento y Vivienda cuya titular es Elena Cortés (IULV-CA). Ante la eventualidad de que esta decisión se adoptase contrariando los procedimientos y criterios generales de adjudicación de vivienda, llegaría a anunciarse la apertura de una investigación interna para determinar si tal adjudicación se había ajustado a los principios de igualdad y legalidad, e incluso la Presidenta de la Junta de Andalucía amenazaría con retirar provisionalmente las competencias de adjudicación de viviendas públicas a la Consejería de Fomento. Durante los siguientes meses sólo surgirían algunos desencuentros menores, pero en diciembre volvería a re-

sentirse seriamente el gobierno de coalición: en esta ocasión el desencadenante fue el acuerdo tomado por la Asamblea de IU de someter a referéndum de sus afiliados, en el mes de junio de 2015, su permanencia en el Ejecutivo atendiendo al grado de cumplimiento de los compromisos legislativos sellados en el pacto de gobierno, entre otros, la aprobación de las leyes de renta básica y de banca pública. La inmediata aprobación del Presupuesto aliviaría levemente, al menos a corto plazo, la tensión generada por este acontecimiento.

Por lo que hace a la composición del Parlamento, debemos dejar constancia que la misma se vio notablemente alterada con motivo de la STC 155/2014, que ratificó la constitucionalidad de la incompatibilidad de simultanear los cargos de alcalde y diputado establecida por la Ley electoral andaluza. De los siete parlamentarios afectados por la incompatibilidad, seis eran integrantes del grupo popular, incluyendo entre ellos los alcaldes de Sevilla, Córdoba y Huelva y la secretaria general del PP-A (alcaldesa de Valverde del Camino). Todos ellos optaron por renunciar al acta de diputado, excluyendo a Esperanza Oña, que mantuvo el escaño en detrimento de la alcaldía de Fuengirola. El séptimo parlamentario afectado, Juan Manuel Sánchez Gordillo (IULV-CA), rectificando su anuncio inicial, terminaría inclinándose por conservar la alcaldía.

Finalmente, y con independencia de que volvamos sobre el tema al tratar la actividad normativa, conviene reseñar aquí que, en sesión celebrada el 26 de noviembre, el Pleno del Parlamento acordó una amplia reforma de su Reglamento, la cual, entre otros extremos, dificulta la formación de grupos parlamentarios. Sencillamente, la nueva redacción de su art. 20 suprime la posibilidad de que se constituya como tal la formación política que, habiendo obtenido al menos tres escaños, alcance el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía. En consecuencia, a partir de la próxima legislatura, será imprescindible obtener como mínimo cinco escaños para la formación de un grupo parlamentario.

2. Actividad normativa

Profundizando aún más en la tendencia ya claramente perceptible en el año 2013, el recurso al Decreto-ley ha tenido un nítido protagonismo cuantitativo en detrimento del procedimiento legislativo durante el periodo analizado. Los guarismos son bien elocuentes: frente a las seis leyes aprobadas, el número de Decretos-leyes ascendió a un total de diecisiete.

Por lo que hace a las leyes, dos de ellas responden a los compromisos legislativos asumidos en el pacto de coalición (un total de veintiocho), a saber, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transsexuales. Y las restantes leyes aprobadas, al margen de la ley de presupuestos (Ley 6/2014) y la resultante de la conversión de un Decreto-ley (Ley 3/2014), proceden a regular la investigación con preembriones humanos y la investiga-

ción en reprogramación celular (Ley 4/2014) y el Consejo Andaluz de Concertación Local (Ley 5/2014).

La Ley reguladora de la transparencia es, sin duda, la más significativa del periodo que nos ocupa. Con independencia de su indudable relevancia intrínseca, su aprobación también es destacable en el plano político en la medida en que recibió el apoyo de todos los grupos parlamentarios, lo que constituye un acontecimiento inédito en la presente legislatura. Pues bien, por lo que hace al contenido de la Ley 1/2014, hay que apuntar que, salvo la exclusión del tratamiento del “buen gobierno”, en lo restante, como no podía ser de otra manera a la vista de que fue aprobada como normativa básica *ex art. 149.1.18 CE*, la Ley andaluza mantiene el esquema y la estructura de la precedente Ley estatal 19/2013. Así pues, la transparencia se articula y proyecta en una doble vía: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. En lo referente a la publicidad activa, cabría destacar el esfuerzo realizado por el legislador autonómico para delimitar con precisión el alcance de las obligaciones que se imponen a las diferentes Administraciones públicas, toda vez que, en línea de principio, son ellas mismas las que determinan el flujo de la información que se somete a la consideración pública. En este sentido, merecen una valoración positiva la amplitud y minuciosidad con que se regulan los aspectos sobre los que ha de proyectarse dicha publicidad activa. Así es; ésta entraña la difusión de asuntos relativos no solo a aspectos institucionales y organizativos (art. 10), sino también atinentes a un amplísimo espectro de aspectos de la actuación pública; baste citar: identificación de los altos cargos, sus retribuciones e indemnizaciones, así como las declaraciones de actividades y bienes (art. 11); la planificación y evaluación (art. 12); la producción normativa (art. 13); los procedimientos, cartas de servicios y participación ciudadana (art. 14); la contratación y gestión de subvenciones (art. 15) y, en fin, la información económica, financiera y presupuestaria (art. 16). Todo ello sin olvidar la “cláusula de cierre” prevista en el art. 17.1 de la Ley: “En aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía. En este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

Pero, muy probablemente, el aspecto esencial de la Ley sea la regulación del derecho de acceso a la información pública, que constituye el contenido arquetípico de los numerosos precedentes legislativos existentes en Derecho comparado en materia de transparencia informativa. Como a nadie se le oculta, la mayor o menor generosidad en el reconocimiento de este derecho no depende tanto del alcance con que se configure su contenido *prima facie*, sino de las posibilidades que abra el legislador para denegar la solicitud de información apelando a intereses públicos o personales (intimidación) que merecen ser protegidos. Pues bien, en lo que a este aspecto concierne, el legislador andaluz no ha querido incorporar otras restricciones que las previstas en la normativa estatal; de acuerdo con el art. 25.1, el derecho “sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica”. Antes al contrario, su objetivo ha sido dificultar en la medida de lo posible eventuales rechazos, potenciando así al máximo la virtualidad del derecho en cuestión. En esta línea, debe apuntarse la obligación de que la aplicación de los límites “será valorada con respecto a la posibilidad

de facilitar el acceso parcial” (art. 25.2), y que la decisión que se adopte debe atenerse a las exigencias del principio de proporcionalidad (art. 25.3). Y en la hipótesis de que tenga que acordarse su rechazo, “las resoluciones que restrinjan o denieguen el derecho de acceso serán objeto de publicidad” (art. 25.4). Por lo demás, las solicitudes de información deben resolverse en el menor plazo posible, fijándose un plazo máximo de 20 días hábiles desde su recepción “en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales” (art. 32).

Del abultado número de Decretos-leyes aprobados durante el año 2014, conviene comenzar reseñando el que, probablemente, ejemplifique con mayor claridad el enfoque social que ha orientado la acción de gobierno al afrontar la crisis económica, a saber, el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. Tres son los Planes que se articulan a través de esta norma. Por una parte, el “Plan de inclusión a través del Empleo”, integrado por el Programa extraordinario de ayuda a la contratación a través de los ayuntamientos y por el Programa extraordinario de inserción sociolaboral. De otro lado, el “Plan Extraordinario de Solidaridad para Andalucía”, que se desarrolla a través de dos líneas de actuación de diverso alcance: el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, cuya gestión corresponde a los ayuntamientos, y la ampliación de las ayudas destinadas a garantizar las necesidades básicas de menores pertenecientes a unidades familiares en grave riesgo de exclusión social. Y por último, el “Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria”, que, entre otra actuaciones, está integrado por una línea de subvenciones destinadas a entidades sociales y entes locales, cuya finalidad es asegurar la garantía de necesidades básicas de alimentación a colectivos especialmente vulnerables (catering a domicilio de personas mayores, menores de edad en periodo vacacional y fuera del periodo escolar lectivo).

Asimismo destacable es el Decreto-ley 7/2017, de 20 de mayo, por el que se establecieron medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). Al igual que la normativa dictada por otras Comunidades Autónomas, el principal objetivo de dicha disposición es sortear las consecuencias que acarrearía la interpretación estricta de la reforma del régimen local, apurando al máximo las posibilidades hermenéuticas que ofrece la LRSAL. Así, en primer término, aunque el tenor literal de la renovada legislación básica parece ceñir las competencias propias municipales al listado material del art. 25.2 LBRL, el mencionado Decreto-ley considera competencias propias de los municipios andaluces las que expresamente les atribuyan con tal carácter el Estatuto de Autonomía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y la legislación sectorial en vigor con anterioridad a la reforma de la LBRL (art. 1). Pero el Decreto-ley 7/2014 no viene solo a salvar genéricamente la consideración de competencias propias de todas aquellas atribuidas con tal carácter a los municipios andaluces con anterioridad a la LRSAL, sino que procura mantener en sus manos las competencias en materia de servicios sociales, sanidad y educación, cuyo traslado obligatorio a las Comunidades Autónomas

se impone en términos categóricos por la LRSAL, pese a que transcurra el plazo previsto para dicho traslado competencial (Disposición adicional única). Y, por otra parte, el repetido Decreto-ley pretende aclarar los requisitos precisos para que los municipios sigan ejercitando las denominadas “competencias impropias”, regulando a tal objeto el procedimiento de emisión de los informes que ha de emitir la Junta para habilitar el ejercicio de tales competencias, así como los supuestos en que los municipios quedan exonerados de la obligación de solicitar dichos informes (art. 2).

Por otra parte, merece sin duda una especial mención la reforma del Reglamento del Parlamento, que el Pleno aprobaría por unanimidad el 26 de noviembre. Las novedades que ahora se incorporan suponen un significativo avance tanto en lo relativo a la transparencia como a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Por lo que hace a lo primero, conviene notar que el Parlamento, en ejercicio de su autonomía, ha ido más allá de lo que le imponía al respecto la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, toda vez que las exigencias de esta Ley en materia de publicidad activa se ciñen al “ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” (art. 3.2). Pues bien, tras la reforma, se extiende la publicidad a las declaraciones del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el patrimonio que los diputados han de presentar cada año natural, y se prevé asimismo que puedan presentar las declaraciones de sus cónyuges o parejas de hecho, aunque sólo se harán públicas si se cuenta con el consentimiento expreso de éstos (art. 16.4). Información que estará disponible en el nuevo Portal de la Transparencia que el Reglamento regula en su art. 66 bis. En lo referente a la profundización de los mecanismos de participación en el procedimiento legislativo, descuella el pionero reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos, a través de asociaciones, presenten enmiendas al articulado de las proposiciones y proyectos de ley, salvando los relativos a materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (art. 114 bis). Por otra parte, la reforma ha procurado agilizar la tramitación de las iniciativas legislativas populares, fijando a tal efecto un plazo máximo de dos meses, desde la verificación por la Mesa del cumplimiento de los requisitos legales, para su inclusión en el orden del día del Pleno (art. 125.2).

3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Durante el año 2014, el Consejo de Gobierno andaluz ha impugnado ante el Tribunal Constitucional un elevado número de normas estatales con rango de ley, incluyendo entre ellas las muy significativas leyes que se aprobaron en el tramo final de 2013, a saber: la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa; la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (esta última también recurrida por el Parlamento de Andalucía). Además, el ejecutivo autonómico impugnaría el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por

invasión de competencias en materia de horarios comerciales (sería asimismo recurrida la Ley 18/2014, que vino a sustituirlo). A estos recursos habría que sumar el interpuesto contra el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptaron medidas urgentes para garantizar la estabilidad del sistema financiero, una vez que la Comisión Bilateral de Cooperación no logró resolver la totalidad de las discrepancias existentes al respecto¹.

Por su parte, el Gobierno central ha encontrado motivos suficientes para recurrir ante el Tribunal Constitucional dos de las principales normas con rango de ley aprobadas durante el año 2014, a saber, el Decreto-ley 7/2014, por el que se adoptaron medidas para la aplicación de la LRSAL, y la Ley 2/2014, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales. En ambos casos, sin embargo, antes que por la interposición directa del recurso, se optó por solicitar la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, iniciándose por tanto las negociaciones para la resolución de las discrepancias.

Dada su singularidad, cabe mencionar que el Estado planteó también un conflicto negativo de competencia frente a la Junta de Andalucía, que en última instancia trae causa de la STC 150/2012. En efecto, esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad de la gestión centralizada de las ayudas prevista en relación con el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, aunque falló que debían respetarse las subvenciones ya concedidas. En consecuencia, por lo que hace a las ayudas aún pendientes de resolución, entendió la Abogacía del Estado que debían ser las Comunidades Autónomas las que asumieran la gestión de los expedientes en curso; pretensión que no sería satisfecha por la Junta de Andalucía por estar disconforme con las condiciones con las que el Estado quería efectuar el traspaso de los expedientes. El conflicto sería inadmitido mediante ATC 207/2014, al considerar que la demanda no planteaba una genuina controversia competencial.

Este largo listado de conflictos trabados entre la Junta de Andalucía y el Estado no puede hacer olvidar que también se han logrado avances cooperativos significativos. Así, tras el correspondiente acuerdo con la Junta, el Estado desistió del recurso interpuesto contra el Decreto-ley 9/2013, por el que se articularon los procesos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, lo que permitió la continuidad del procedimiento de concurso iniciado por la Junta. En virtud de dicho acuerdo, la Comunidad Autónoma reconocería la competencia estatal para declarar las reservas mineras en el Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, que derogó parcialmente al anterior.

Relaciones de colaboración que se han manifestado también en materia de financiación: tras una reunión entre el presidente del gobierno central y la presidenta autonómica, se avanzó un acuerdo sobre el asunto de la liquidación negativa de 426 millones de euros adeudados al primero por la Junta con motivo del

1. Debe señalarse que la Junta de Andalucía instó la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación en relación con la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

desajuste entre las entregas a cuenta y la recaudación real relativas al año 2013. En lugar de hacerse efectiva dicha cantidad en el ejercicio de 2015, se determinó que su devolución se haría a lo largo de diez años, facilitándose así la elaboración de la Ley de Presupuestos para dicho ejercicio económico.

Todo ello sin olvidar, claro está, la habitual suscripción de convenios de colaboración bilaterales entre el Estado y la Junta, que también se ha mantenido establemente durante 2014 en las más diversas parcelas de la gestión pública: Convenio marco con el Ministerio de Agricultura en materia estadística (2014-2016); Convenio para el desarrollo de diversos programas de cooperación territorial en materia educativa; Convenio para la implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales; Convenio para el desarrollo de actuaciones en el ámbito tecnológico y organizativo de la Administración de Justicia; Convenio para la cesión del sistema de información Mosaico, relativo a la gestión de los bienes protegidos del patrimonio histórico español; Convenio para la ejecución del Plan Estatal del Fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016); Convenio para integrar la aplicación telemática que sustenta el “Punto de coordinación de las órdenes de protección en Andalucía” con el “Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género”; o, en fin, el Convenio de colaboración en materia de protección civil y gestión de emergencias.

El año 2014, tercero de la VIII legislatura, ha vuelto a evidenciar las inmensas dificultades que afrontan las Comunidades Autónomas para contener el déficit público, así como las limitaciones de nuestro sistema de descentralización territorial desde un punto de vista financiero. En el caso aragonés se constató un desfase entre ingresos y gastos de 346 millones de euros al cierre del tercer trimestre del año (sin que el adelanto del cierre contable al 6 de octubre auspiciara un estancamiento de esta cifra), remontando el déficit hasta un 1,03% del PIB (inferior a una media autonómica del 1,14%, pero superior al objetivo asignado del 1%). A pesar de reflejar un incumplimiento irreversible del objetivo de déficit, el desfase no se ha proyectado sobre la formación del presupuesto para 2015, a la espera de cierta indulgencia por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de cara a la aprobación del oportuno plan de ajuste.

No se han advertido novedades en el capítulo de la conflictividad constitucional, constatándose una sola intervención de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón en torno a las discrepancias surgidas en relación con varios preceptos de la Ley de modificación de la Ley de espacios naturales protegidos de Aragón, probablemente debidas a la atribución en exclusiva al Gobierno de Aragón de la facultad de autorizar actuaciones, planes o programas sectoriales contradictorios con los instrumentos de planificación ambiental por razones imperiosas de interés público. Importa destacar, no obstante, que la Comunidad Autónoma se ha alineado con tantas otras en la postura contumaz a la aplicación en su territorio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, mediante la emisión de una Circular de la Dirección General de Administración local. En ella, el Gobierno de Aragón mitigaba el impacto pretendido por la reforma local en lo tocante a la recentralización autonómica de las competencias municipales en materia de servicios sociales, sanidad y educación, al demorar dicho traslado competencial hasta la oportuna modificación de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, tal como establecen las propias disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la citada ley estatal. Sin oponer recurso alguno ante el Tribunal Constitucional, el Gobierno de Aragón afirma que la reordenación competencial operada por la citada Ley 27/2013 “altera la distribución constitucional de competencias entre el Estado y (la) Comunidad Autónoma”, al impedir que la “legislación sectorial ... de la Comunidad Autónoma... atribuya las competencias de los municipios, tal y como señala el art. 2 de la propia LRBRL así como por el propio Estatuto de Autonomía aragonés... en su art. 71.5º (...)”.

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una decena de leyes, recogiendo en este año la demorada aprobación de la Ley de presupuestos de

la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2014 (Ley 1/2014, de 23 de enero) y su consabida norma de acompañamiento (Ley 2/2014, de 23 de enero, de *Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). En particular, esta segunda ley cobra cierta importancia dados sus contenidos: en el capítulo de medidas tributarias, se recogen ciertas ampliaciones de beneficios fiscales autonómicos ya consolidados y se introducen otros novedosos (por ejemplo, las deducciones en el IRPF por adquisición de material escolar, por seguros de salud, por el nacimiento o adopción del primer y/o segundo hijos para residentes en municipios de menos de diez mil habitantes); asimismo, en cuanto a los impuestos propios medioambientales, se reducen los tipos aplicables a las grandes áreas de venta y cambia la denominación del “canon de saneamiento” por la de “impuesto sobre la contaminación de las aguas”. Las medidas administrativas se cifran en múltiples reformas adoptadas sobre la legislación vigente, entre las que cabe destacar las relativas a la vivienda protegida (reducción de plazos para la descalificación de viviendas protegidas, supresión de la Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda Protegida y reintroducción del recurso de alzada) o al patrimonio cultural (incorporación al Sistema de Archivos de Aragón de todos los archivos públicos y privados que custodian fondos de interés para Aragón, por ejemplo, el de la Corona de Aragón). También se traduce a norma legal el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la modificación de la *Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón* (un Acuerdo alcanzado en abril de 2013 del cual resultaba una nueva redacción de la citada norma autonómica para hacerla compatible con la estatal, pero que requería su incorporación en una norma legal expresa). A este dúo se suma, esta vez ya al final del ejercicio y en cumplimiento de los plazos debidos, la oportuna dupla sucesora (Leyes 13/2014, de 30 de diciembre, de *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015* y 14/2014, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). Entre las medidas fiscales cabe destacar la minoración de la carga tributaria correspondiente al IRPF, la creación de una nueva deducción por gastos de guarderías y centros de educación infantil para hijos menores de tres años, la ampliación del horizonte temporal de aplicación del tipo reducido para adquisición de vivienda habitual por parte de familias numerosas en el ITP, el incremento de la bonificación para familiares en el Impuesto de sucesiones y la revisión de la regulación de la suspensión del acto impugnado en el procedimiento económico-administrativo con un doble objetivo tasándose los supuestos de suspensión y el órgano competente para resolver cada uno de ellos. En cuanto a las medidas en materia administrativa, éstas abarcan diversos campos (turismo, pesca, protección civil, carreteras, transportes, universidades, vivienda protegida) tratándose de reformas puntuales de interés técnico, acaso salvo la modificación de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés de 1999 para cohesionarla con la Ley de lenguas de 2013, trocando las menciones expresas al aragonés y al catalán de la versión originaria de aquella con las alusiones más genéricas de ésta a las –lenguas aragonesas con sus modalidades lingüísticas de uso predominante en las áreas septentrional y oriental de la Comunidad Autónoma–.

Dentro de las leyes sustantivas destacan cuatro, dedicadas a la modificación de textos anteriores. Tal es el caso de la Ley 3/2014, de 29 de mayo, que modifica la 15/2006, *de Montes de Aragón*: se amplía hasta 15 años el plazo de no laboreo para considerar como monte los terrenos agrícolas abandonados, se cifra en 2.000 m² la nueva superficie de los enclaves forestales, se simplifican los procedimientos administrativos (exclusión de los montes demaniales de las concentraciones parcelarias, aumento de los plazos de revisión de los planes de ordenación de recursos forestales y sus instrumentos de desarrollo, introducción de un “deslinde abreviado”, sustitución de la autorización administrativa por la comunicación previa para ciertas actuaciones en montes públicos no catalogados...) y se revisan ciertas regulaciones en general (concesiones para uso privativo en montes catalogados, autorización provisional del uso privativo de los montes catalogados por encima de un año, revisión de los fondos de mejora, circulación con vehículos a motor por pistas forestales, fomento de la ganadería extensiva, inclusión de aprovechamientos micológicos en el régimen sancionador, previsión de condonaciones de deudas con la Administración en caso de rescisión de consorcios o convenios forestales cuando los montes sean declarados de utilidad pública o protectores).

En la misma línea, la Ley 6/2014, de 26 de junio modifica la Ley 6/1998, *de Espacios Naturales Protegidos de Aragón* para adaptarla al nuevo contexto normativo estatal básico, comunitario e internacional. Se mantienen las categorías tradicionales de espacios protegidos, pero clarificándose su procedimiento de declaración, extendiendo a todas las categorías la posibilidad de contar con zonas periféricas de protección y áreas de influencia socioeconómica, posibilitando la creación de espacios transfronterizos, reduciéndose los trámites para aprobar los PORN, y desarrollándose las figuras de las áreas naturales singulares, para dar cabida a los LICs, ZECs, ZEPAs, Geoparques, y Reservas Naturales Fluviales. También se introducen los acuerdos voluntarios de custodia, y se procede a una extensa revisión del procedimiento sancionador en la materia.

Por su parte, la Ley 8/2014, de 23 de octubre, modifica la 4/2009, de 22 de junio, *de Ordenación del Territorio de Aragón*. Varios son los contenidos introducidos: un nuevo régimen de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (que reubica la regulación de esos instrumentos en la normativa de ordenación del territorio, y los abre a la iniciativa privada), la previsión de medidas generales y técnicas de protección del paisaje (Mapas de Paisaje, Estudios de Impacto Paisajístico), la regulación del reparto de los fondos de cohesión territorial, la simplificación del procedimiento para la emisión de dictamen autonómico sobre los planes y proyectos estatales, y la inclusión de mecanismos para un diseño de las políticas sectoriales que tome en consideración el impacto territorial de las mismas.

Finalmente, la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, modifica la 7/1984, de 27 de diciembre, *reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón* para incluir en su ámbito de aplicación las cuestiones relativas a la organización territorial de la Comunidad Autónoma o a la planificación general de la actividad económica, reducir el número de firmas necesarias para poder presentar una proposición (de 15 a 12.000), suprimir la exigencia de motivación

de las proposiciones, y ampliar de 6 a 9 meses el plazo para la recogida de firmas (admitiendo las electrónicas). También se prevé el abono a la comisión promotora por parte de las Cortes de los gastos de difusión de la proposición y de recogida de firmas, aumentando el límite a 20.000 euros.

Junto a estas cuatro leyes de reforma cabría ubicar la 11/2014, de 4 de diciembre, *de Prevención y Protección Ambiental de Aragón*, por cuanto reemplaza a la Ley 7/2006, de 22 de junio, *de protección ambiental de Aragón* incorporando a un nuevo texto las nuevas coordenadas legales en materia de acceso a la información participación ambiental, calidad del aire, patrimonio natural, residuos y suelos contaminados, evaluaciones ambientales, emisiones industriales, prevención y control integrados de la contaminación. Se trata de un ejercicio de completa adaptación de la legislación aragonesa al vigente marco normativo básico estatal, al que se añade la preocupación por la simplificación de procedimientos y trámites y la reducción de cargas administrativas para los promotores y ciudadanos afectados por la intervención administrativa ambiental.

Más allá de estas leyes de reforma, cabe dar noticia de otras cinco de nueva institución. La primera de ellas es la Ley 4/2014, de 26 de junio, *de Fundaciones Bancarias de Aragón*, que desarrolla la regulación básica estatal contemplada en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre *de cajas de ahorro y fundaciones bancarias*. Aunque esta ley también modifica la 1/1991, de 4 de enero, *reguladora de las Cajas de ahorro en Aragón* redefiniendo estas instituciones como “entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social cuya actividad financiera principal se oriente a la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y PyMEs”, su propósito parece vano dada la desaparición de las cajas de ahorro que operaban en el territorio aragonés y la improbable refundación de otras nuevas. La ley se aplica a las fundaciones bancarias con domicilio en Aragón cuyas funciones se desarrollen principalmente en dicha Comunidad, y que mantengan una participación superior al 25% en los derechos de voto de la entidad de crédito (tal es el caso de la fundación Ibercaja, sucesora de la principal caja de ahorro ya extinta de matriz aragonesa: la otra, fundación CAI-ASC, al no alcanzar este porcentaje, pervive como fundación ordinaria con especialidades). La norma regula la composición del patronato, los requisitos de los patronos, su sistema de designación (el 25% se reserva a las Cortes de Aragón) y su régimen de incompatibilidades. La ley diseña un modelo de financiación de la obra social con cargo a excedentes de las fundaciones, incluidos los rendimientos procedentes de su condición de accionista de una entidad financiera que no se destinen a reforzar los recursos propios.

La segunda de las normas monográficas, la Ley 5/2014, de 26 de junio, *de Salud Pública de Aragón*, procede a una reestructuración de todos los servicios de salud pública, bajo la coordinación de la Administración autonómica y la operación del Laboratorio de Salud Pública de Aragón. La norma distribuye las competencias en la materia entre las Administraciones autonómica, local, y comarcal; reorganiza territorialmente los servicios autonómicos mediante las áreas de salud pública y crea el Consejo Aragonés de Salud Pública como órgano de consulta y participación. Se prevé la creación de una cartera autonómica

de servicios de salud pública, que incluya la promoción y educación, la seguridad alimentaria, la salud laboral o la farmacovigilancia.

La tercera ley, la Ley 9/2014, de 23 de octubre, *de apoyo a las familias de Aragón*, de marcado tenor programático, recoge una vasta serie de medidas –más o menos concretas, pero todas sujetas a la tempestiva dotación presupuestaria– de promoción y apoyo a la institución familiar, en particular a las denominadas “de especial consideración”, que la ley distingue por sus particulares circunstancias derivadas de su configuración o situación social, personal o familiar (numerosas, monoparentales y con dependientes o discapacitados a cargo, vulnerables en general). A título de ejemplo, cabe citar instrumentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral tales como el fomento de la implantación de horarios racionales; o la creación de las Escuelas de Familias, la puesta en marcha de servicios de orientación y mediación familiar y de puntos de encuentro familiar; y el diseño de políticas públicas de apoyo a la maternidad (información y asesoramiento, asistencia especializada transversal, atención específica a mujeres embarazadas sin apoyo sociofamiliar y a menores gestantes, red de puntos de lactancia).

Especial significado político reviste la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, *de aguas y ríos de Aragón*, fruto de una proposición de ley cursada por el PAR en las postrimerías de la legislatura precedente, y expresión legal de la especial sensibilidad aragonesa respecto de la cuestión hídrica. Esta extensa ley (supera el centenar de artículos) se ubica en las fronteras de lo posible en cuanto al techo competencial en materia de aguas: de hecho, su aplicación se encuentra mayoritariamente supeditada a la voluntad de la Administración estatal, especialmente en lo concerniente a la entrega material de las competencias para la gestión de la “reserva hídrica” prevista en el Estatuto de Autonomía. En efecto, este volumen de agua asignado a la Comunidad Autónoma para uso o aprovechamiento exclusivo de los aragoneses en su territorio se contempla también en el plan hidrológico de la demarcación del Ebro, aprobado por Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero. Sin embargo, la norma estatal precisa claramente que las asignaciones y reservas de caudales se establecen por sistemas de explotación, coincidentes en su ámbito con las denominadas Juntas de Explotación, integradas plenamente en los organismos de cuenca, estructurantes de la Administración estatal de las aguas intercomunitarias. Por el contrario, buena parte de la ley aragonesa introduce un modelo de gestión entendiendo que la gestión de la citada “reserva hídrica” es de interés exclusivo de los aragoneses y no afecta a otras Comunidades Autónomas, pudiendo sustraerse a la administración y control por parte de los organismos de cuenca (Confederaciones del Ebro, Tajo y Júcar) encargados de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad. Se hace necesario, pues, un traslado material de competencias por parte de las autoridades estatales para activar la mayoría de los mecanismos dispuestos en la ley aragonesa. No obstante, procede apuntar que tal traslado, en su caso, sería (es) contrario a los principios de unidad de gestión de la cuenca y de no fragmentación de la misma según los confines geográficos de sus Comunidades Autónomas integrantes, según resulta de la doctrina sentada en las SSTC 30 y 32 de 2011 respectivamente. Más allá de estas cuestiones, la norma regula aquellos aspectos hídricos en los que la Comunidad Autónoma ostenta

competencias ejecutivas exclusivas, tales como las aguas minerales y termales, así como los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés propio. Por último, en la norma se integran otros contenidos ya obrantes en leyes anteriores (por ejemplo, la organización hidráulica aragonesa –Instituto Aragonés del Agua, Comisión de Autoridades Competentes de Aragón y Comisión del Agua de Aragón–, el régimen del redenominado “Impuesto sobre la contaminación de las aguas” y la regulación del informe preceptivo autonómico sobre obras hidráulicas estatales y las propuestas de trasvases que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma), junto con otros de nuevo cuño (por ejemplo, la creación de sendos registros –de aguas de Aragón y de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón–).

Finalmente, cierra el capítulo de leyes aragonesas promulgadas en 2014 la 12/2014, de 18 de diciembre, *de medidas para la efectiva integración del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución en el Servicio Aragonés de Salud*, una ley “de caso único” arbitrada para disponer la absorción por parte de la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de una entidad jurídica pública sanitaria resultante un convenio suscrito por el Gobierno de Aragón, los ayuntamientos de Ejea de los Caballeros, Jaca, Fraga y Tarazona y la Mutua de Accidentes de Trabajo de Zaragoza. La norma regula la condición en que queda el personal del Consorcio tras la subrogación en sus contratos por la Administración (el personal laboral indefinido se incorpora en plazas “a extinguir”, impedido para participar en procedimientos de estatutarización directa o en los concursos de traslados; el personal laboral fijo se integra en esa misma condición, pero pudiendo optar a la estatutarización; y el personal laboral temporal mantiene sus plazas y modalidad del contractual de origen).

En el capítulo de las normas de urgencia cabe resaltar el Decreto-ley 1/2014 de 9 de enero, del Gobierno de Aragón, *de medidas para la ejecución de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2012* (ambas sentencias anulatorias de las respectivas ofertas de empleo público para 2007 y 2011, por haber omitido éstas todas las plazas vacantes en su día cubiertas por funcionarios interinos). Los mandatos judiciales requirieron al Gobierno de Aragón para que en un plazo de seis meses aprobase los decretos complementarios a las ofertas de empleo público citadas. En cumplimiento de dichos mandatos, a lo largo del año se ha procedido a la denominada “macroconvocatoria” de empleo público, algo que previsiblemente volverá a dar lugar a una pausa en ya de por sí ralentizado ritmo de renovación de los efectivos humanos de la Administración autonómica.

Por último, el Gobierno ha aprobado a lo largo del año sendos textos refundidos de leyes autonómicas (la de Urbanismo de Aragón por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, y la de Cooperativas de Aragón por Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto).

Asimismo, cabe dar cuenta de algunas iniciativas reglamentarias de relevancia adoptadas a lo largo del año. En este sentido cabe destacar la regulación de la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias (Decreto 16/2014, de 4 de febrero), de los locales de juego (De-

creto 39/2014, de 18 de marzo), de la certificación de eficiencia energética de edificios y su registro (Decreto 46/2014, de 1 de abril), de la recolección y el aprovechamiento de setas silvestres en terrenos forestales (Decreto 179/2014, de 4 de noviembre), de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual con ánimo de lucro (Decreto 81/2014, de 27 de mayo), de los servicios de asistencia jurídica gratuita en la Comunidad (Decreto 110/2014, de 8 de julio), de las oficinas de turismo y la Red de Oficinas de Turismo de Aragón (Decreto 29/2014, de 4 de marzo), de la atención continuada del personal del Servicio de Seguridad y Protección Civil (Decreto 219/2014, de 16 de diciembre), de los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Autónoma (Decreto 210/2014, de 2 de diciembre); de la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón así como la creación, organización y el funcionamiento de la Academia Aragonesa de Bomberos (Decretos 158 y 159/2014, de 6 de octubre, respectivamente). También ha sido aprobada la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (Decreto 202/2014, de 2 de diciembre), el Plan Territorial de Protección Civil de Aragón (Decreto 220/2014, de 16 de diciembre) y se ha producido la atribución de competencias en materia de ejercicio por los ciudadanos del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público (215/2014, de 16 de diciembre).

Es digna de mención la supresión del Consejo de la Juventud de Aragón, inactivo tras haberse duplicado sus competencias con las propias del Instituto Aragonés de la Juventud.

Cierra la crónica de 2014 la apertura en el mes de septiembre del proceso de elección del nuevo Justicia de Aragón, con la declaración de cese del vigente – Fernando García Vicente –, quien ha cumplido su tercer mandato, sumando más de quince años en el cargo. Para su reemplazo se han formulado las propuestas de Julio Arenere, presidente de la Audiencia Provincial de Zaragoza (por el PP) y Fernando Zubiri, presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia (por el PSOE), ambos candidatos próximos a su jubilación en la magistratura.

1. Actividad político-institucional

El Ejecutivo socialista asturiano ha superado en 2014 las dificultades que conlleva gobernar en minoría y con presupuestos prorrogados mediante acuerdos con distintos Grupos parlamentarios, especialmente el Popular.

Los resultados de las elecciones europeas en Asturias trastocaron más a la oposición que al partido gobernante. De los 989.290 electores votaron 385.561, unos 3 puntos por debajo de 2009. Los votos a candidaturas llegaron a 370.047, mientras que los votos en blanco ascendieron a 9.609 y los votos nulos a 5.905. El PSOE fue la fuerza más votada, también entre la emigración, con 99.000 votos. El PP con 91.909 quedó en segundo lugar y Podemos irrumpió con fuerza alcanzando el tercer puesto con 51.778 votos frente a los 48.985 de la Coalición La Izquierda Plural. UPyD con 22.854 votos superó a Foro Asturias que con 16.064 votos cayó hasta la sexta posición, seguido de Ciudadanos con 9.444 votos, Escaños en blanco con 5.302 y VOX con 4.923.

Pero, sin duda, el último trimestre ha sido el más duro para el Gobierno y el partido que lo sustenta. De una parte, la dimisión de Esther Díaz, Consejera de Bienestar Social y Vivienda, por la polémica suscitada por su participación en una empresa familiar suministradora de material a varias constructoras beneficiarias de adjudicaciones públicas, obligó a su sustitución por Graciela Blanco, hasta entonces Directora de la Agencia de Cooperación al Desarrollo. De otra, y sobre todo, la investigación de la Fiscalía Anticorrupción a José Ángel Fernández Villa, líder del SOMA-UGT y del socialismo asturiano durante 40 años, sobre el origen de los 1,4 millones que primero ocultó y luego regularizó en la amnistía de 2012, desembocó en su expulsión del sindicato y del partido y en la apertura de una comisión de investigación en la Junta General de alcance discutido, pues la fiscalización exhaustiva de la gestión de los fondos mineros que pretende Foro Asturias les parece inabarcable al resto de Grupos.

No han sido los únicos casos. Sin mencionar los de ámbito local o los pendientes de resolución, baste recordar otro de los conflictos político-judiciales del año: la condena del diputado Ángel González, portavoz de IU en la Junta General, por prevaricación administrativa, al fraccionar ilegalmente en 2010, siendo Viceconsejero, un contrato de adquisición de monolitos para marcar enterramientos de la Guerra Civil, en contra del criterio de la funcionaria responsable. Su expulsión de la Junta con base en el art. 6 LOREG, provocó su sustitución por Luis Álvarez Payo, siguiente candidato en la lista de IU.

En lo económico, tras cumplir en 2013 el objetivo de déficit, el 2014 se afrontó, como se ha señalado, con prórroga presupuestaria y con una rebaja en 2 pun-

tos de la aportación estatal que llegó a 2.336 millones. Así todo se ha podido inaugurar una gran infraestructura, el nuevo Hospital de Asturias, y reparar los enormes daños provocados por los temporales, sin olvidar otras obras vitales para el Principado como la conclusión de la autovía del Cantábrico con un retraso de 20 años y la continuación de la eterna variante de Pajares. La crisis sigue presente, aumentan las desigualdades y al menos el año terminó en positivo, evitándose *in extremis* el cierre de industrias alumineras.

2. Actividad normativa

La producción legislativa ha sido cuantitativamente mucho más significativa que de costumbre con 11 Leyes y 2 Decretos legislativos.

Se han aprobado la Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril del Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua (BOPA N° 92, de 22 de abril); Ley 2/2014, de 25 de abril, de autorización de endeudamiento como consecuencia de las necesidades de financiación generadas por el déficit público de ejercicios anteriores (BOPA N° 98, de 29 de abril); Ley 3/2014, de 25 de abril, de endeudamiento para financiar una ampliación de crédito y la concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito (BOPA N° 98, de 29 de abril); Ley 4/2014, de 6 de junio, de autorización de endeudamiento para financiar la ampliación de crédito 03.01.011C.920.000 “Amortización de préstamos” (BOPA N° 133, de 10 de junio); Ley 5/2014, de 6 de junio, de extinción de la Cámara agraria del Principado de Asturias (BOPA N° 140, de 18 de junio); Ley 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas (BOPA N° 148, de 27 de junio); Ley 7/2014, de 17 de julio, de medidas de función pública y organización administrativa (BOPA N° 171, de 24 de julio); Ley 8/2014, de 17 de julio, de segunda reestructuración del sector público autonómico (BOPA N° 171, de 24 de julio); Ley 9/2014, de 17 de julio, de Comercio interior (BOPA N° 171, de 24 de julio); Ley 10/2014, de 17 de julio, de creación del Colegio profesional de Educadores sociales del Principado de Asturias (BOPA N° 171, de 24 de julio); Ley 11/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2015 (BOPA N° 301, de 31 de diciembre).

Veamos algunas de las más relevantes.

La Ley 1/2014 sustituye el canon de saneamiento por el impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, para obtener fondos con los que preservar, mejorar y restaurar el medio hídrico e incentivar el uso racional y eficiente del agua. También encomienda al Ejecutivo que refunda las normas reguladoras de los tributos propios en un Decreto legislativo, el 1/2014, de 23 de julio, (BOPA N° 175, de 29 de julio), que se ocupa de los impuestos sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas; juego del bingo; grandes establecimientos comerciales; actividades con incidencia en el medio ambiente; depósitos en entidades de crédito y afecciones ambientales del uso del agua.

Las Leyes 2/2014, 3/2014 y 4/2014, consecuencia de la prórroga presupuestaria, autorizan al Consejo de Gobierno a concertar operaciones de crédito y a emitir deuda pública, las dos últimas, a fin de afrontar el pago a proveedores, el

Salario Social, el incremento de la amortización de préstamos, servicios públicos esenciales y los daños en la costa. El apoyo del Grupo Popular fue decisivo para la aprobación de estas leyes, tras una tramitación polémica por las deficiencias técnicas observadas y la oposición del resto de Grupos que no veían siempre claro el destino del endeudamiento, lo que condujo incluso a retirar uno de los proyectos de ley para volver a presentarlo más tarde, intentando evitar que se cuestionara su legalidad.

La Ley 6/2014 modifica la Ley 3/2001, integrando en un único texto un nuevo régimen jurídico del juego y apuestas, sus aspectos tributarios, la defensa de los usuarios y políticas de juego responsable. Como Ley de delegación también encarga al Gobierno refundir las disposiciones legales del Principado en materia de tributos cedidos por el Estado –impuestos sobre la renta; patrimonio; sucesiones y donaciones; transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; hidrocarburos; impuesto especial sobre determinados medios de transporte y tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, lo que tuvo lugar en el Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre (BOPA N° 251, de 29 de octubre).

La Ley 7/2014 modifica la Ley 3/1985 de ordenación de la función pública y la Ley 8/1991 de organización de la Administración del Principado. Entre sus novedades incorpora la figura del personal directivo profesional, reservada a empleados públicos, funcionarios o laborales fijos, que cesará si no supera la evaluación de cumplimiento de un programa anual de objetivos; establece el procedimiento de concurso como forma de provisión de las jefaturas de servicio para limitar la libre designación; contempla la situación administrativa de servicios en el sector público autonómico y un nuevo grupo, el B, de clasificación del personal funcionario; integra en la estructura de la Administración autonómica a la Intervención General del Principado como órgano central; y determina los requisitos de los titulares de las Secretarías generales técnicas y de la Intervención General –funcionarios Grupo A, subgrupo A1–, así como del resto de órganos centrales, que pueden no ser funcionarios, al igual que los Directores, Gerentes y cargos ejecutivos equivalentes de las entidades de la Administración institucional o instrumental, que se regirán por el criterio de competencia profesional y experiencia, sin perjuicio de la normativa propia para el SÉSPA y el ERA.

La Ley 8/2014 recorta el sector público asturiano en el ámbito de la comunicación audiovisual. Fusiona en una sociedad anónima con capital social del Principado las tres empresas públicas que prestaban el servicio de radio, televisión y producción de programas del Principado, optando por un modelo de financiación mixta –consignación presupuestaria más ingresos derivados de actividad comercial, explotación del patrimonio y publicidad– y gestión directa a través de una sola empresa pública. Se garantiza la independencia de la información con mecanismos como el control parlamentario, un consejo de informativos, la edición de los mismos con medios propios y un consejo de administración profesional y no retribuido elegido por la Junta general por 6 años. A la nueva sociedad se le impone un límite de gasto máximo anual, un control interno mediante auditorias y la obligación de presentar propuestas de reduc-

ción de gastos igual al déficit generado. Según parece con esta Ley el Gobierno da por cerrada la reducción del sector público, a pesar de las críticas formuladas por el PP, Foro Asturias y UPyD, que consideran insuficiente la eliminación de 9 de los 84 entes públicos.

Buscando adecuarse a la normativa europea, la Ley 9/2014 suprime la evaluación de impacto estructural que se exigía para implantar, modificar o trasladar gran equipamiento comercial en el Principado, manteniendo la necesaria evaluación de impacto ambiental. Además somete a régimen de comunicación previa tanto la implantación, ampliación y cambio de actividad de estos equipamientos, complejos comerciales y centros terciarios de comercio, ocio, hostelería y servicios, como la ampliación de otros para adquirir sus características.

La aprobación de la Ley 11/2014 fue posible al conseguir el Ejecutivo el apoyo del Grupo Popular al Presupuesto 2015 a cambio de rebajar en el IRPF dos puntos el tipo marginal aplicable a los primeros 12.450 euros de la base liquidable, creando un nuevo tramo de tributación, y de introducir deducciones por guarderías y material escolar; con este pacto el resto de Grupos vieron rechazadas todas sus enmiendas. En los estados de gastos de los presupuestos integrados por la Junta general, Consejo de Gobierno, Administración y órganos auxiliares se aprueban créditos para la ejecución de programas por 3.834.450.168 euros, cuya financiación figura en el estado de ingresos con el siguiente detalle: derechos económicos estimados a liquidar para el ejercicio por 3.296.880.178 euros y operaciones consignadas en el capítulo 9 pasivos financieros. En los estados de gastos de los organismos y entes públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de sus presupuestos de gastos se aprueban para el mismo fin créditos por 1.772.363.202 euros, que se financian con los derechos económicos que figuran en los estados de ingresos de cada ente por la misma cuantía que los gastos consignados. El importe consolidado de los estados de gastos integrados por los presupuestos de los entes hasta ahora enumerados asciende a 3.958.604.061 euros; sin entrar en detalles, subrayar que el 67% se dedicará a servicios públicos y a gasto social, sufriendo las inversiones los mayores recortes para controlar el déficit. En los presupuestos de los organismos y entes públicos sujetos a régimen de contabilidad privada se aprueban sus estados financieros por un total de 92.745.749 euros y en los de las empresas públicas por 145.222.325 euros.

Por último, destacar que la Junta aprobó con los votos a favor de los Grupos Socialista, IU y Mixto la Propuesta de proposición de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 CE, a la que ya aludimos en el informe 2013. En ella la iniciativa legislativa popular se abre a las materias propias de Ley Orgánica; la iniciativa de reforma constitucional se ejerce en idénticos términos a la legislativa; y se permite a 500.000 electores impulsar la convocatoria de consultas populares y sobre cuestiones políticas de especial trascendencia y de referéndums abrogativos, sujetos a las mismas cortapisas materiales que la iniciativa legislativa popular. La propuesta ha sido calificada y admitida a trámite por el Congreso de los Diputados y está a la espera de que el Gobierno manifieste su criterio sobre la misma.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

El Principado ha sido consciente de la importancia de unir esfuerzos cuando los recursos son escasos. Se ha integrado en varias “euroregiones” –“Gran Alianza del Finisterre”, “Regiones del sudoeste de Europa”, “Iniciativa de Vanguardia”– y en el plano interno ha acordado con Aragón, Castilla-León, Extremadura, Galicia y La Rioja, con las que ya había mantenido contactos sobre un problema compartido, el declive poblacional, una estrategia común en la negociación del futuro modelo de financiación autonómica, que, a su juicio, debe ser multilateral y atender no sólo a balanzas fiscales o a datos numéricos de población, sino a variables como su envejecimiento y dispersión, teniendo presente las necesidades reales de gasto.

En lo conflictual la STC 53/2014 ha desestimado una cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias contra el art. 21 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, posteriormente modificado, que creaba el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, por vulnerar el art. 133.2 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA, y los arts. 9.3, 14, 31.1 y 38 CE. El Constitucional descarta que este impuesto autonómico se solape con el IBI y el IAE, contraviniendo la prohibición de establecer tributos equivalentes a otros estatales o locales “para evitar dobles imposiciones no coordinadas”, prevista en el art. 6.3 LOFCA en la redacción aplicable a este proceso; basta reparar en su finalidad extrafiscal, que busca desplazar sobre las grandes superficies “las incidencias negativas que su actividad genera en el territorio, en el medio ambiente y en la trama del comercio urbano”. Tampoco vulnera la libertad de empresa, pues esta se ejerce dentro de las reglas, estatales y autonómicas, que “ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos”, respetando la reserva de ley y el contenido esencial del derecho, tal y como hace el Principado. Por último, el pago de este impuesto sólo por los grandes establecimientos comerciales no lesiona ni la igualdad de trato, en atención a la diferente situación e impacto del pequeño comercio urbano, ni la seguridad jurídica, sin perjuicio de algún defecto de técnica legislativa sobre el que el Tribunal no se pronuncia.

Para finalizar, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite en 2014 varios recursos interpuestos por el Gobierno asturiano por invasión competencial contra la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa y los Decretos-leyes de medidas liberalizadoras y de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en tanto introducen un impuesto sobre la banca e inciden en los horarios comerciales.

1. Actividad político-institucional

Terminábamos nuestra colaboración en el anterior *Informe* formulando un pronóstico para este año, “la apertura de nuevos conflictos, con relevantes consecuencias jurídicas que habrán de evaluarse en futuros Informes, si terminan consumándose las iniciativas desarrolladas hasta ahora” en una serie de frentes, entre los cuales destacamos uno especialmente: “sobre todo, la extracción de petróleo en aguas marinas”; y no nos equivocamos.

El debate sobre este asunto ha polarizado la práctica totalidad de la vida política e institucional, hasta el punto de que la próxima cita electoral (elecciones autonómicas y locales: en Canarias, municipales e insulares, estas últimas) puede depender en buena medida de los planteamientos sostenidos al respecto por la fuerzas políticas.

En cualquier caso, la proximidad de la contienda indicada ha venido también a movilizar el engranaje interno de los partidos políticos. CC ha venido a determinar su candidato oficial a la presidencia del gobierno y lo ha hecho a favor del actual alcalde de La Laguna y en detrimento de quien durante las dos últimas legislaturas ha ocupado el cargo que se postulaba también para una nueva reelección: a resultas de una apretada primera votación celebrada en el Consejo Político Nacional (45 a 40); ya en una segunda, una vez retirada la candidatura de su oponente, el ya único candidato alcanzó la mayoría reforzada de tres quintos requerida en el seno de dicho órgano (66 votos, frente a 22 abstenciones y 3 votos nulos).

También el PSOE ha renovado su candidatura, en este caso, a resultas de unas elecciones primarias abiertas a militantes y simpatizantes en las que participaron el 73% de las 12.457 personas que conformaron el definitivo censo electoral: por un margen ajustado, aunque no tanto (3.379 votos obtenidos por la candidatura triunfante, frente a los 2.925 obtenidos por una segunda y los 2.790 de una tercera).

Queda el PP por determinar quien sea su candidato, el igual que el propuesto por las demás fuerzas políticas con aspiraciones a entrar en el Parlamento (las elecciones europeas celebradas este año apuntan hacia la formación de un sistema multipartidista, pero la normativa electoral canaria no hace fácil que dicho sistema termine cristalizando).

Con la renovación de sus cabezas de lista, no ha faltado quien haya considerado al actual Gobierno de Canarias como un gobierno casi en funciones durante este año, en la medida en que sus actuales presidente y vicepresidente

han quedado fuera de la próxima cita lectoral. Y alguna fricción ha habido con los nuevos candidatos (en CC, a propósito de la pretensión gubernativa de aumentar el tramo autonómico en el IRPF para quienes superan determinados umbrales de renta o por el levantamiento de la prohibición de construcción de nuevos hoteles de cuatro estrellas; y en el PSOE, en torno a la readmisión de los dirigentes del partido expulsados en La Palma o la determinación de los candidatos al Parlamento en algunas circunscripciones insulares). Pero desmienten tal calificación los datos que arroja la actividad normativa desplegada durante este año. Por otro lado, tampoco puede pasar desapercibido el hecho de que va a tratarse del primer gobierno en Canarias cuya composición va a mantenerse por toda la legislatura, indudable signo de su estabilidad. En cualquier caso, si bien la formalización de los candidatos con tiempo de antelación posee ventajas indudables –sobre todo, si se trata de caras nuevas– y alivia tensiones, acarrea ello también algún riesgo de que pueda producirse algún cambio por circunstancias sobrevenidas.

Y, como telón de fondo, un año más hemos de referirnos al actual escenario de crisis económica. Según el informe Eurostat respecto de 2013, Canarias pasó a ocupar tras Andalucía el segundo puesto de las regiones de la Unión Europea con más desempleo (34%). Y eso que, según el informe de balanzas fiscales de 2011, publicado este año, la aportación financiera del Estado a través todos sus mecanismos de financiación, inversión y ayudas arroja un saldo fiscal favorable de 4.054 millones de euros, lo que supone el 9,96% del PIB regional. Y tampoco han sido suficientemente eficaces las medidas de reestructuración del sector público impulsadas desde el Gobierno de Canarias, que han supuesto un ahorro estimado en 1.039 millones de euros (cerrando en los dos últimos años doce entidades, el doble de las previstas; y dos más en proceso de liquidación), con una disminución también de 2.519 empleados), medidas renovadas a finales de año en lo que concierne a la contención del gasto corriente (en telefonía móvil, papelería, dietas, horas extraordinarias, alquileres de inmuebles, combustible, contratación de estudios y trabajos técnicos, publicidad, mobiliario, tarjetas, mensajería), y que hacen que la de Canarias sea una de las Comunidades Autónomas menos endeudadas en relación con su PIB.

2. Actividad normativa

Acostumbra a ser habitual en este tramo de legislatura intensificar el ejercicio de la acción legislativa. Y este año no ha sido excepción. El número de leyes aprobadas ya de por sí ha venido a experimentar un ligero aumento respecto del año precedente (14); pero lo más destacable es la mayor relevancia de las leyes aprobadas.

Acaso concita menos interés la Ley 1/2014 (reconocimiento de la Universidad privada “Universidad Fernando Pessoa-Canarias”), un claro exponente de Ley-acto; o la Ley 3/2014 (creación del colegio profesional de educadores sociales y educadores), de incorporación voluntaria para quienes ostentan la indicada profesión, que tampoco va mucho más allá. Pero estas leyes son las excepciones este año.

Mucha más relevancia para el ciudadano tienen otros textos legales, como la Ley 4/2014 (modificación de la regulación del arbitrio insular de entrega de mercancías), que jurídicamente presenta además la cualidad de modificar las exenciones y tipos de gravamen de un tributo con anterioridad objeto de regulación estatal (Ley 20/1991), al amparo de la habilitación normativa otorgada por la Ley 22/2009 (sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía); como la Ley 5/2014 (fomento y consolidación del emprendimiento, el trabajo autónomo y las PYMES), dedicada a los **“small business act”, con medidas orientadas a fomentar del espíritu emprendedor en los ciclos educativos, simplificar los trámites para la instalación de micro empresas y sus operaciones, y favorecer su acceso a la financiación (a través de la figura del “business angel”, por ejemplo) y otras medidas de signo fiscal de diverso signo; o como la Ley 7/2014 (creación de la agencia tributaria canaria), que, aunque no pase de ser la norma creadora de una nueva entidad instrumental, no deja de revestir interés por la índole de la materia concernida, así como por los perfiles singulares de esta entidad: su naturaleza parcialmente consorcial por incorporar a sus funciones la recaudación de los tributos procedentes del REF, la planificación plurianual, evaluación y control de su actuación a través de la suscripción de un contrato de gestión, y la posibilidad de incorporar incentivos a su personal, que también puede tener carácter propio y especializado; como la Ley 8/2014 (no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las persona transexuales), encaminada a normalizar la situación de este colectivo, en sintonía con el camino recorrido por otras Comunidades Autónomas (Navarra, País Vasco, Galicia), en sectores como la sanidad –particularmente, el trabajo, la educación y los servicios sociales–; como la Ley 10/2014 (participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas), que asegura la presencia de estas organizaciones en el entramado orgánico existente en los ámbitos laboral y social de actuación de la Comunidad Autónoma; o como la Ley 11/2014 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2015), con las medidas habituales y la incorporación de un título enteramente nuevo (Título VIII), denominado “De la estabilidad presupuestaria”.**

Con ser sumamente importantes estas leyes lo son aún más otros textos legales, cuya referencia dejamos para el final. La Ley 2/2014 (vivienda y medidas para garantizar el derecho a la vivienda): aparte de una reformulación de la normativa vigente desde hace más de una década (Ley 2/2003) –con variación incluso de sus objetivos básicos (no ya tanto favorecer la vivienda protegida y liberar el suelo preciso a tal fin, como hacer efectivo un derecho fundamental)–, se incorporan medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas (Título VIII), un régimen sancionador nuevo (Título X) y el registro de viviendas protegidas (Título X)–, y la disposición adicional cuarta contempla, en línea con otras Comunidades Autónomas, la expropiación temporal del uso de la vivienda para la cobertura de las necesidades de personas en circunstancias de emergencia social, lo que casi por sí podría haber sido objeto de una regulación independiente. La Ley 6/2014 (educación no universitaria) presenta no menos interés: incorpora por vez primera la regulación del derecho a la educación en todas sus dimensiones a la legislación de la Comunidad Autónoma (se trata de

uno de los escasos sectores todavía huérfanos de regulación en materias de titularidad autonómica): tras describir los elementos configuradores del modelo, se establecen los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, sus funciones, la ordenación de las enseñanzas (generales y especiales), la programación general y organización territorial (mapa escolar y distritos escolares), la regulación de los centros educativos, la función pública y carrera docente, la evaluación y financiación del sistema educativo. La Ley 9/2014 (medidas tributarias, administrativas y sociales) establece una regulación inabarcable, en tanto que por sí sola procede entre su articulado y disposiciones adicionales a la modificación de más de treinta textos legales del más variado signo (impuestos del tabaco y de combustibles, tributos cedidos, tasas y precios públicos, contratación, hacienda pública, patrimonio, estadística, ordenación territorial, turismo, transporte, asociaciones, juventud, igualdad de género, policía drogadoependencias, residuos, espacios naturales, función pública, ganadería, consejo económico y social, sanidad, fundación, sistema universitario, empleo, juegos y apuestas): en suma, la práctica totalidad del ordenamiento autonómico se ve de alguna forma implicado, y ésta es la principal objeción que suscita, porque, aparte hacer imposible reproducir y dar cuenta de las alteraciones, nada nimias muchas de ellas, reabre la controversia sobre estas leyes y la amenaza que suponen a la seguridad jurídica. La Ley 12/2004 (transparencia y acceso a la información pública): delimitado el ámbito subjetivo de aplicación y las personas obligadas al suministro de información, se determinan los campos a los que se extiende la publicidad de la información en la organización y actividad de la Comunidad Autónoma, se crea el portal de transparencia, se concretan las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información, los mecanismos de impugnación en particular ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, autoridad independiente de nueva creación vinculada al Parlamento, y se establece un cuadro de infracciones y sanciones, del que carece la normativa estatal básica. La Ley 13/2014 (radio y televisión pública), aprobada dos décadas después de la normativa vigente hasta ahora (1984), reconfigura por completo el ente público Radiotelevisión Canaria, objeto de una pormenorizada regulación comprensiva de sus aspectos orgánicos y funcionales, que incluye el nombramiento parlamentario de su presidente, la extensión del mandato en el cargo de los miembros de su consejo rector y su renovación parcial y otros aspectos de interés. Y, por último, la Ley 14/2004 (protección del territorio y de los recursos naturales) modifica profundamente también este sector del ordenamiento jurídico y ordena la elaboración de un texto refundido, incorporando novedades de relieve en aspectos urbanísticos (entre otras, escisión del documento de planeamiento general y atribución de su aprobación a autoridades diferentes, regulación del equipo redactor de los planes, equidistribución en los sistemas territoriales ambientales ubicados en suelo rústico e innovación en los mecanismos de disciplina) y medioambientales (evaluación estratégica de planes, regulación específica de la Red Natura 2000, introducción de la figura del colaborador con el medio ambiente y la sostenibilidad territorial, etc.), en definitiva, se avanza en la sustitución de un modelo de urbanismo de plan por urbanismo de proyecto, la reducción de las potestades autonómicas de fiscalización del proceso y la externalización del procedimiento de aprobación de los planes.

La actividad en la esfera reglamentaria, por lo demás, ha sido también ingente, con Decretos como los que regulan el régimen de los suelos contaminados (39/2014), la modernización de la administración de justicia (40/2014), la actividad convencional del sector público (74/2014), los criterios determinantes de la inclusión de las personas en el sistema de atención a la dependencia (93/2014), la organización y funcionamiento del registro de participación ciudadana (94/2014), consultas a la ciudadanía (95/2014), regulación de las apuestas externas y otros juegos y apuestas (98/2014), formación sanitaria especializada para los especialistas en ciencias de la salud (103/2014), emergencias sanitarias (99/2014), aprobación de medidas coyunturales para la reducción del gasto público en 2015 (129/2014) o sanidad mortuoria (132/2014). En el caso de las órdenes, destaca la de 12 de mayo de 2014, por la que se aprueban las medidas de conservación de las ZECAs integrantes de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma, destinadas al mantenimiento o restablecimiento de sus hábitats.

Por su potencial conflictividad, también deben destacarse otros decretos y órdenes. Entre los primeros, el Decreto 90/2014, que desestima la declaración de bien de interés cultural como sitio histórico la franja del terreno del oasis de Maspalomas por considerar la solicitud del cabildo insular incurso incluso en desviación de poder; al tiempo, por Acuerdo de 1 de agosto de 2014, el Gobierno de Canarias ordena la iniciación del procedimiento de suspensión del plan general del municipio en el ámbito del suelo urbano consolidado de la urbanización El Oasis con vistas a la aprobación de una nueva normativa y la aplicación en el ínterin de las medidas transitorias asimismo previstas. Y entre los segundos, las tres órdenes de 14 de agosto de 2014, por las que se declara zona de gran afluencia turística tres zonas comerciales en Las Palmas de Gran Canaria, para aplicación de las previsiones sobre horarios establecidas por la normativa vigente, con delimitación del ámbito espacial y temporal de las indicadas zonas.

3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Con el tiempo venimos dando más importancia en este apartado a la irrupción de conflictos constitucionales que a su resolución. Y quizás este año más que ningún otro hemos de sujetarnos a esta pauta.

La conflictividad constitucional, ciertamente, ha mantenido un nivel muy alto también este año, empezando por los recursos de inconstitucionalidad: RI 1133/2014 (renovación y modernización turística de Canarias), RI 1435/2014 (mejora de la calidad educativa), RI 2043/2014 (racionalización y sostenibilidad de la Administración local), RI 5437/2014 (garantía de la unidad de mercado), e impugnación de disposiciones autonómicas 6415 y 6416/2014 (reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general y convocatoria de consulta ciudadana en de Canarias). Aunque no ha alcanzado el volumen de 2013, dos de los conflictos indicados se suscitan en relación con asuntos específicos de Canarias.

Por un lado, el RI 1133/2014 tiene su origen en la prohibición legal de construir hoteles de cuatro estrellas dispuesta por la normativa autonómica para

las islas turísticas (Ley 2/2013: el conflicto vino impulsado por algunas islas y se fundamentaba la impugnación en la vulneración de la libertad de empresa por atenerse la prohibición a un criterio puramente económico, los intentos por alcanzar una solución encaminada a la reforma de la indicada ley –sustituyendo la referencia a las estrellas por criterios medioambientales y de ecoeficiencia– fueron rechazados por la Comunidad Autónoma (el Gobierno de Canarias fundamentaba su rechazo en la necesidad de no entorpecer las actuaciones de rehabilitación puestas en marcha por el mismo a través, fundamentalmente, de los 15 planes de modernización turística y los 222 convenios firmados o susceptibles de firmarse a su socaire: unas 135.000 plazas se estiman deben ser renovadas particularmente en las islas donde se ha suscitado la polémica): de este modo, tras recibir el dictamen favorable y unánime de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (6 de febrero de 2014) por considerar que asimismo se vulneraba la Ley 17/2009 y la Directiva europea de liberalización de servicios, el recurso finalmente fue presentado; invocado sin embargo el art. 161.2 (existen dudas sobre si había algún compromiso de evitar dicho recurso en una reunión al máximo nivel celebrada inicio del año), la suspensión de los arts. 4.2 a) y c) de la Ley 2/2003 supuso una paralización generalizada de toda la actividad constructiva, por no haberse limitado la impugnación a la previsión de construcción de cinco estrellas (lo que a su vez motivó el Decreto 17/2014, para evitar un aluvión de solicitudes, en el que el Gobierno de Canarias dejó patente su parecer sobre el ámbito de la suspensión), que sin embargo el Tribunal Constitucional vino a levantar con posterioridad (Auto de 24 de junio de 2014).

Por su parte, la impugnación en sede constitucional de los Decretos 95/2014 y 107/2014, y consiguiente suspensión de su efectividad, constituyó el último episodio del conflicto más importante habido este año y probablemente en mucho tiempo, como ya vaticinamos en 2013. El rechazo a las prospecciones petrolíferas en el mar se intentó inicialmente plantear mediante la solicitud al Estado de la realización de un referéndum consultivo: anunciada la iniciativa en el mes de enero por el Presidente del Gobierno al Presidente del Gobierno de la Nación en su reunión conjunta realizada dicho mes, y acordado su planteamiento en un consejo extraordinario de gobierno (la pregunta sería: ¿Esta usted de acuerdo con las prospecciones de petróleo autorizadas por la multinacional Repsol frente a las costas de nuestras islas?), tras recibir el apoyo mayoritario de la Cámara regional (38 votos), se trasladó pero no obtuvo respuesta alguna por parte del Estado. Por eso, el Gobierno de Canarias, tras dictar un reglamento de consultas a la medida (Decreto 95/2014) –fijación de la edad mínima para participar en 16 años, previsión de participación telemática además de la presencial, participación de los empadronados en Canarias, extranjeros residentes así como españoles residentes en el exterior con último domicilio en las islas y sociedades inscritas en el registro de participación ciudadana, creación de una comisión de control formada por tres funcionarios de carrera y otros tres ciudadanos inscritos en el registro de participación de ciudadana– procedió a formular la convocatoria a través de su presidente (Decreto 107/2014), para que los ciudadanos se pronunciaran por vía presencial el 23 de noviembre (por vía electrónica, entre el 19 y el 23; y para las entidades presenciales, bajo cualquiera de las dos modalidades el siguiente 26) sobre la siguiente pregunta: ¿Cree usted que Cana-

rias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo? El reglamento de consultas y la convocatoria fueron impugnadas en sede constitucional, que procedió a la inmediata suspensión de ambas disposiciones. En el interín, por otra parte, el Tribunal Supremo (Sección Tercera: tres votos frente a dos), que ya había denegado la suspensión cautelar con anterioridad, vino a desestimar los siete recursos contencioso-administrativos entablados contra el Real Decreto 547/2012, por el que, subsanados los defectos observados en el procedimiento iniciado en 2001 en una precedente resolución del Tribunal Supremo (24 de febrero de 2004), vino a reanudarse dicho procedimiento para la obtención de los permisos de investigación; y confirmada esta disposición, se otorgaron, una vez evacuados los trámites de alegaciones pertinentes, las correspondientes autorizaciones (Resolución de 11 de agosto de 2014) para realizar sondeos en sendas cuadrículas marinas (Chirimoya y Sandía; y también Zanahoria, de 3.000, 3.170 y 6.900 metros de profundidad, respectivamente; si bien condicionada esta última a los resultados de los dos primeros), con sujeción a 14 condiciones asimismo establecidas en el indicado documento. Las primeras catas se realizaron para finales de octubre y se dispuso el alquiler del buque **Rowan Renaissance a tal fin, contratado hasta 2017 con un coste diario de 64.000 euros** (en total se estima el coste de la operación en 260 millones de euros): hubo un percance con el buque *Artic Sunrise* de Greenpeace acaecido dentro de la zona de exclusión de seguridad establecida (un kilómetro cuadrado), en el que hubo de intervenir un tercer buque, este de la Armada, el *Relámpago*, que se saldó sin consecuencias. En fin, tampoco prosperó el incidente cautelar planteado contra las autorizaciones otorgadas (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 9 de diciembre de 2014), así que continúan las prospecciones. La última iniciativa emprendida ha consistido en la reforma de la normativa sobre hidrocarburos, con vistas a que, por medio de la creación de un impuesto, las Comunidades Autónomas retengan parte de su rendimiento.

Lo mismo que el año anterior, este 2014 ha propiciado la resolución de muchos asuntos concernientes a Canarias pendientes de sentencia. A diferencia de 2013, sin embargo, no ha habido novedades significativas y en la mayor parte no se recoge sino la doctrina establecida en resoluciones precedentes. Así sucede, precisamente, con la primera de ellas recaída en el tiempo: (1) a raíz de un conflicto de competencia, la STC 25/2014 se enfrenta de nuevo con la proyección de las competencias autonómicas en el mar, cuestión que había ocupado en 2013 a tres resoluciones (STC 8, 87 y 99/2013), por lo que se reitera ahora la misma doctrina, particularmente, establecida en la primera de ellas; por lo demás, la controversia viene a suscitarse concretamente a propósito del Real Decreto 1028/2007, sobre tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, sobre el que el Tribunal Constitucional acababa de pronunciarse en su STC 3/2014 a propósito de otro conflicto de competencia promovido por la Xunta de Galicia contra la misma norma, por lo que ahora no ha lugar sino a aplicar la misma doctrina favorable a la titularidad estatal de la competencia controvertida (la STC 3/2014 contiene sin embargo unas interesantes consideraciones sobre las exigencias del principio de colaboración, que tampoco se consideran quebrantadas y que en cambio no se incorporan a la STC 25/2014); y (2) sobre el mismo asunto vuelve a pronun-

ciarse el Tribunal Constitucional en su STC 121/2014, en esta ocasión, en relación con el Real Decreto 1485/2012, por el que vino a modificarse precisamente el Real Decreto 1028/2007, objeto del conflicto de competencia antes referido: la doctrina no varía un ápice y se aprovecha para recordar la nula trascendencia de la Ley 44/2010, de aguas de Canarias, por la falta de idoneidad de una ley ordinaria para modificar la regulación estatutaria, definir el territorio autonómico o determinar el ámbito de las competencias autonómicas. Aparte estos dos conflictos de competencia, también son reiterativos los asuntos solventados mediante las resoluciones recaídas en tres recursos de inconstitucionalidad: (3) la STC 164/2014 invalida la disposición estatal controvertida, el régimen de subvenciones al transporte marítimo y aéreo de personas, por falta de evacuación del preceptivo informe previo del Parlamento de Canarias, previsto por la disposición adicional tercera de la Constitución para toda modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago: lo mismo que la precedente STC 164/2013, recoge una síntesis de la jurisprudencia constitucional establecida al respecto que ahora se reitera, sobre la consideración de tales subvenciones como parte integrante de dicho régimen existe también una jurisprudencia anterior (STC 67/2005) que asimismo se reitera ahora y se justifica: no importa que su cuantía aumente o disminuye, porque lo relevante es que su régimen jurídico se altera; por lo demás, importa también destacar que la declaración de invalidez se ciñe a Canarias (no afecta a las subvenciones de otros territorios) y que se otorga un año para sustituir las normas declaradas nulas, una vez observado el procedimiento constitucional exigible; 4) la STC 174/2014 descarta, en cambio, la inconstitucionalidad de la calificación de Los Cristianos como puerto de interés general (Real Decreto legislativo 2/2011): por un lado, se considera extinguido el objeto del recurso en relación con el de Guía de Isora en cuanto que su calificación como tal desaparece en la corrección de errores de la indicada disposición; y en lo que concierne a Los Cristianos, aun cuando no se declara formalmente la inadmisión del recurso, el Tribunal se limita a aplicar la misma doctrina establecida sobre el mismo puerto en su STC 40/1998, a propósito de la Ley 27/1992, texto legal objeto ahora de refundición con motivo de la disposición impugnada; y 5) la STC 184/2014 tampoco aprecia razones de inconstitucionalidad de la Ley 17/2012 (Presupuestos Generales del Estado), por las mismas razones que las recogidas en la STC 101/2013 a propósito de los mismos asuntos (la dotación del fondo de compensación interterritorial, la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas y la cuantía de la inversión estatal en el archipiélago): muy correcta es la síntesis de la doctrina efectuada. Mayor interés tiene (6) la STC 108/2014, que además propició la formulación de un voto particular por cuatro magistrados: la opinión mayoritaria no estimó inconstitucional la normativa estatal impugnada, el control de las concentraciones económicas previsto en la Ley 15/2007 (defensa de la competencia), no consideró de aplicación la doctrina de la STC 208/1999, por cuanto referida a distinta pieza del sistema de defensa de la competencia, y la titularidad estatal sobre la competencia ejecutiva disputada se justificó con base en su finalidad (la defensa de la competencia), la entidad de las operaciones económicas sujetas a control, la limitación de la impugnación a la autoridad a la que ha de notificarse la concentración y la eventualidad de dar protección a fines complementarios con el control sobre las concentraciones: todos estos aspectos

son objeto de réplica en el voto particular, con consideraciones no exentas de interés. Y podría interesar también (7) la STC 153/2014, aunque la controversia suscitada por el Gobierno de Canarias por medio del recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a ella no es ya de carácter competencial: se cuestionaba la nueva regulación del voto de los nacionales residentes en el extranjero incorporada a la normativa sobre régimen electoral general y, en particular, la exigencia de registro previo en un censo, aspecto cuya constitucionalidad viene a refrendarse, siguiendo muy de cerca el informe previo evacuado por el Consejo de Estado sobre este particular (24 de febrero de 2009). En todos los procesos examinados impulsados por la Comunidad Autónoma, así, pues, la pretensión de nulidad esgrimida por ella es rechazada, salvo en uno. (8) Publicada ya algo avanzado 2015, la STS 215/2014 desestima también el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley Orgánica 2/2012 (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera): junto a una primera línea argumental fundada en la existencia de una “deslegalización” del ámbito material constitucionalmente reservado a las Leyes Orgánicas, se aducía también razones de índole competencial. Dada su tardía aparición, no ha podido profundizarse en el comentario de la sentencia, que por lo demás cuenta también con un relevante voto particular.

Ya en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad, (9) en la STC 189/2014 subyace una controversia competencial (función pública v. seguridad pública) en torno a la Ley 9/2009, resuelta a favor de la primera materia, como había sucedido en las anteriores STC 2/2012 y 33/2013, a propósito, respectivamente, de la Ley 6/1997 y la redacción originaria de la 9/2009, cuyo texto ahora se reproduce: lo mismo que entonces, se considera inconstitucional la supresión del requisito de la titulación requerida en los procesos de promoción interna de la policía local; así como en la resuelta (10) por STC 196/2014, resolución no exenta de polémica: en línea con las STC 219/2013 y 5/2014, dictadas a propósito de un supuesto similar en Cantabria, anula la reducción acordada en Canarias en la retribución del personal laboral no directivo del sector público en un 5% con efectos desde junio de 2010, por su incompatibilidad con la normativa estatal básica (hay un voto particular interesante suscrito por tres magistrados, porque la cuestión no suscitaba esta duda de constitucionalidad, sino otra atinente al carácter retroactivo de la medida acordada); en cambio, carece de carácter competencial (11) la cuestión resuelta por STC 83/2014, aunque las consideraciones formuladas en ella acerca del carácter de prestación patrimonial de carácter público de la deducción de los márgenes comerciales previstos para los productos farmacéuticos y de sus exigencias, pese a carecer de naturaleza tributaria, son dignas de resaltarse; y, en fin, (12) el ATC 133/2014 inadmite una cuarta cuestión igualmente promovida desde Canarias, a propósito de la regulación autonómica establecida sobre revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo, por considerarla carente de fundamento sobre la base de la jurisprudencia constitucional establecida en torno a la jubilación anticipada de funcionarios y jueces y magistrados, que se recuerda.

Una referencia última merecen, en el marco de este apartado, las relaciones de colaboración, donde sobresalen las previsiones establecidas en los presupuestos estatales para 2015: aumentan los fondos destinados al archipiélago

(668,4 millones de euros), sobre todo, por el incremento de las subvenciones al transporte (de 233 a 270,4 millones), invirtiendo la tendencia de los tres últimos años; aunque siguen lejos las cifras de los años anteriores a la crisis (con la desaparición de la partida destinada al plan de empleo integral de Canarias dotada anualmente con 42 millones, la del convenio de infraestructuras educativas con 40 millones y otras como las turísticas): aunque no se traduce ello en una mejora de la posición de Canarias en la inversión estatal por habitante que se aleja de la media y sigue a la cola), tanto si se toman solo los datos de la inversión directa (267,9 millones: mejora la partida de puertos, así la de aeropuertos) –sólo Baleares está peor–, como si se suman los convenios de infraestructuras y otras partidas trasferidas (en carreteras sigue bajo mínimos, con una cantidad estancada en torno a 54,1 millones –lejos de los 200 millones destinados inicialmente por el convenio cuando se firmó–, no así en aguas que pasa de 21 a 29 millones y se incorpora con dos años de retraso el de vivienda con 15,4 millones; otros más concretos descienden también como los del instituto de astrofísica, ayudas a potabilizadoras, proyectos ferroviarios de las islas o plataforma oceanográfica atlántica). Mejora muy ligeramente el fondo de compensación interterritorial, pero se reduce la aportación que corresponde a Canarias en el fondo de suficiencia global; de modo que la dotación de los fondos relacionados con la financiación autonómica motivará la interposición de un nuevo recurso, según se ha anunciado.

Importante jalón es también la aprobación de un nuevo REF (Real Decreto-ley 15/2014), con vigencia hasta 2020, una vez autorizado por la Comisión Europea al cerrar el mapa de ayudas regionales de España, e informado favorablemente por el Parlamento de Canarias (con posterioridad). Mejora el tratamiento de la Reserva de Inversiones, ya existente, con la posibilidad de materializar las inversiones en empleo hasta el 50% de las dotaciones (no la reducción de los costes sociales mediante bonificaciones de las cuotas a la seguridad social, como se pretendía, pero sí el coste medio anual por trabajador por importe de 36.000 euros entre salario bruto y cotizaciones sociales obligatorias); se crea una nueva figura de deducción por inversiones en África Occidental a través de la creación de filiales o establecimientos permanentes, aunque con una serie de requisitos (realización de actividades en un año o incremento de la plantilla de la empresa en Canarias en el periodo en que se aplica la deducción y mantenimiento del incremento por tres años), que permite la deducción de la cuota íntegra del impuesto de sociedades de 15 al 10% de las inversiones según se trate de pequeñas o medianas empresas (la figura también se aplica para la deducción de los gastos de propaganda y publicidad para el lanzamiento de productos, apertura y prospección de mercados en el extranjero y concurrencia a ferias o exposiciones, incluidas las internacionales que se celebren en España); se amplía el ámbito geográfico de la Zona Especial de Canarias a todo el archipiélago y la lista de actividades susceptibles de realizarse en ella (por ejemplo, construcción de embarcaciones recreativas y deportivas, producción y distribución de energía eléctrica generada por fuentes renovables, desalinización y desalación de aguas a partir de energías renovables o recogida y gestión de residuos, actividades de parques temáticos, rehabilitación y renovación de edificios, centros de alto rendimiento deportivo o vinculados a la salud y bienestar y fabricación de vehí-

culos aéreos por control remoto –drones–), sin distinguir entre las industriales y las de servicios: los beneficios se vinculan al número de empleos creados (además, es de aplicación plena la deducción por doble imposición en el reparto de dividendos) y pueden mantenerse hasta 2026; se establecen también deducciones fiscales hasta el 45% a las empresas de innovación tecnológica y límites a las inversiones en producción cinematográfica, series audiovisuales y espectáculos de artes escénicas y musicales en Canarias; y, en fin, se aprovecha igualmente para incorporar por medio de una disposición final que los promotores de los parques eólicos surgidos del concurso de 2008 puedan obtener las autorizaciones de funcionamiento hasta final de 2015 y percibir así los 84 euros por megavatio hora –de media– (establecidos por la Ley 14/2013, reguladora del sector eléctrico); y hasta 2018, para que los molinos estén efectivamente funcionando.

Cumple mencionar también, en fin, la ampliación de los medios traspasados en materia de parques nacionales (Real Decreto 673/2014) y el establecimiento de un nuevo marco retributivo para las instalaciones eólicas y fotovoltaicas en los sistemas eléctricos en territorios no peninsulares (Orden de 1 de agosto de 2014).

La privatización de AENA, en cambio, la irrupción de un nuevo conflicto –esta vez, en sede contencioso-administrativa–, una vez desatendido el requerimiento previo cursado de la Comunidad Autónoma. Lo mismo que en dicha sede ha quedado ya residenciado también el recurso contra el reglamento general de la Ley de Costas (Real Decreto 876/2014).

Ya, en el ámbito exterior, importa dar cuenta de que el Estado ha solicitado la ampliación de la plataforma continental al oeste del archipiélago en casi 300.000 kilómetros cuadrados, pasando la zona económica de las 200 a las 350 millas, conforme prevé la Convención del Derecho de Mar (art. 76): aunque con margen de cinco años hasta su ratificación por el organismo internacional competente, ya puede ejercerse la soberanía sobre estas aguas. Por el mar, pero por el lado contrario, el dato más destacado es que ya han sido entregadas las licencias de pesca para que los buques europeos (30 canarios del total de 126) puedan faenar en Marruecos, con facilidades para el embarque de marineros y la descarga de capturas, de tal manera que no resulten obligadas las paradas continuas en el país vecino, con la consiguiente pérdida de horas de faena y litros de combustible.

1. Actividad político-institucional

La actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el año 2014 no presenta novedades destacadas, como por lo demás es habitual en los últimos años: escasa actividad legislativa, poca gestión inversora por mor de la crisis, conflictividad ordinaria sin estridencias, poca o ninguna afeción del Tribunal Constitucional... Es decir, lo propio de una Comunidad sin excesivos desajustes que evoluciona al ritmo de casi todas las demás.

Sigue pendiente, como ya es habitual también, el problema de las más de 600 viviendas con Sentencias de derribo que ha tratado de resolverse de las más variadas formas, incluyendo las reformas de la normativa urbanística llevadas a cabo en años anteriores –alguna cuestionada por el Tribunal Constitucional como ya describí el año pasado: STC 92/2013, de 22 abril–, pero que no parece que acaben de cuajar. Al menos eso es lo que afirman los afectados y lo que se deriva del lento transcurrir de las actividades municipales puesto que son los municipios los que, conforme a esas previsiones normativas, deben proponer planes y reformas que, cuando se han iniciado, siguen un ritmo lento.

Desde el punto de vista político e institucional la cercanía de las elecciones municipales y autonómicas empezó a aparecer en el horizonte poco después del verano. En lo que hace al grupo mayoritario, el PP; la mayoría de sus alcaldes expresaron pronto su deseo de continuar excepto el de la capital, Iñigo de la Serna, que, además, es el actual Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ese retraso comenzó a disparar todo género de rumores hasta que, finalmente, el interesado manifestó su disponibilidad para volver a ser candidato.

Por lo demás, el panorama futuro es una auténtica incógnita. Es seguro que los dos principales partidos de ámbito nacional –PP y PSOE– proyectan en la región la crisis que por unas u otras razones ambos padecen. El PRC es hoy por hoy una incógnita. Su líder natural, el ex Presidente M.A. Revilla, ha lanzado su figura en los medios en los que ha asistido regularmente a tertulias televisivas y ha recorrido el país presentando un nuevo libro suyo. Pero da la impresión de que esa proyección ha sido menor en la región y, en consecuencia, es, como digo, una incógnita. La emergencia de otros partidos con peso electoral –en particular, el fenómeno general de “Podemos”– y su probable presencia en el Parlamento pueden suponer un panorama realmente nuevo, sobre todo si se tiene en cuenta que el PP tiene una mayoría absoluta por un solo escaño y que, en general, los nuevos partidos, si superan el umbral mínimo que impone la Ley electoral lo normal es que entren no con uno sino con tres diputados. Todo ello

abre, como digo, un panorama realmente impredecible tanto en el Parlamento como, quizá también, en el Ayuntamiento de la capital que siempre ha estado gobernado por partidos de centro derecha (UCD y PP).

Pero, por lo que hace al año 2014, los debates políticos han sido los normales, centrados muchos de ellos en las derivaciones de la crisis y las medidas adoptadas con tal motivo, los famosos “recortes”, que han propiciado, como digo, debates y manifestaciones ciudadanas en relación con algunos aspectos concretos a ellos inherentes en temas relacionados con la educación, la sanidad, las ayudas sociales... Nada diferente, en definitiva, a lo que ha sucedido en otros sitios.

Desde el punto de vista institucional la estabilidad gubernamental ha sido la tónica general. No ha habido cambios en el Parlamento, ni tampoco en el Gobierno. La conflictividad formalizada, como he dicho, ha sido también escasa (ha habido tres Sentencias del Tribunal Constitucional a las que liego me refiero, todas ellas de carácter competencial).

Un dato que roza lo institucional merece destacarse por su valor simbólico. A finales de 2014 fue ascendido a la Sala 3ª del TS el Presidente del TSJ de Cantabria, un hecho importante en el plano personal y con alguna proyección institucional. Pero un dato, sobre todo, simbólico a los efectos de este Informe. Hace algo más de veinte años, cuando se puso en marcha el TSJ de Cantabria, en 1989, destacaba en alguno de los Informes de esos años que la Sala de lo contencioso-administrativo se convirtió pronto en una Sala modélica por la rapidez de sus fallos y la calidad de los mismos. Esa Sala, presidida por el Magistrado Manuel Campos Sánchez-Bordona, estaba integrada por los también Magistrados Cesar Tolosa y Francisco J. Navarro Sanchis. Con el tiempo el primero se trasladó a Sevilla y pasó después a la Sala 3ª del TS. El segundo, tras presidir esa misma Sala, acabó también siendo Presidente del TSJ. Y el tercero accedió hace años a la Sala lo contencioso de la AN. Pues bien, la casualidad ha querido que, veinte años después, los tres miembros de aquella modélica Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria se reencuentren en el TS pues en el mismo mes, tanto el Magistrado Tolosa Tribiño como el Magistrado Navarro Sanchis accedieron al TS y se reunieron allí con el Magistrado Campos –que fue el padrino del Magistrado Tolosa cuando tomó posesión en el Supremo– siendo, además adscritos los dos nuevos Magistrados del TS a la misma Sección de la Sala 3ª. Una anécdota, si se quiere, pero una anécdota simbólica y gratificante.

2. Actividad normativa

En 2014 se han aprobado siete Leyes, tres menos que en 2013. Y de ellas, una es de reforma de otra anterior y luego están la Ley de Presupuestos y la llamada Ley de Acompañamiento. Es decir, apenas cuatro de cierta sustantividad propia. Son las siguientes, aprobadas todas en los os últimos meses del año:

– *Ley 1/2014, de 17 noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera*. Se trata de una Ley necesaria por cuanto, como bien afirma su Preámbulo, existía

un cierto vacío normativo derivado del hecho de que la normativa supletoria utilizada (básicamente la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera) habían sido afectadas por diversas circunstancias; en particular porque la primera resultó en parte anulada por la conocida STC 118/1996, de 27 de junio, declaró la inconstitucionalidad del capítulo dedicado a los transportes urbanos (materia de exclusiva competencia autonómica) lo que ha propiciado –dice– no sólo un cierto vacío, al no existir normativa estatal supletoriamente aplicable, sino, lo que es más problemático, la proliferación de iniciativas municipales para implantar servicios de transporte. La explicación es plausible, pero sorprende el retraso y que se haya caído en la cuenta de tal circunstancia casi veinte años después de la Sentencia que, al parecer, la produjo.

Por lo demás, la Ley considera y tiene en cuenta diversas iniciativas normativas de la Unión Europea y pretende insistir en la coordinación de los transportes urbanos e interurbanos. No es, pues, una Ley que incorpore grandes novedades sino una norma que rellene los vacíos detectados y complemente, en su caso, la legislación estatal en el ámbito competencia de la Comunidad Autónoma, incorporando asimismo previsiones derivadas de normas que indirectamente pueden afectar al sector como la Ley 20/2013, de 9 diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

La Ley tiene 50 artículos divididos en siete Capítulos dedicados respectivamente a las disposiciones generales (objeto, ámbito, definiciones); las competencias (en particular, las municipales), derechos de los usuarios, coordinación de servicios y financiación (con previsiones para el supuesto de utilización de fondos públicos de manera que se garanticen tanto las limitaciones impuestas por la Unión Europea como las llamadas obligaciones de servicio público); los transportes urbanos (que es el núcleo fundamental de la Ley y donde se establece la competencia local para el supuesto de que el transporte se lleve a cabo dentro de los límites del término municipal, previendo, además, un régimen de concesión para los servicios regulares y otro de mera autorización para los discrecionales. Se contempla allí también la coordinación de los servicios de transporte urbano e interurbano). El Capítulo siguiente contempla disposiciones específicas para determinados tipos de transporte (transporte a la demanda para dar servicio a zonas con baja densidad poblacional y que supone un concepto intermedio entre una línea regular y un servicio particular; transporte escolar y de menores, asistencial, de trabajadores y de estudiantes y transportes turísticos). Hay un Capítulo dedicado también a las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera (en particular, estaciones de autobuses) y, finalmente, se regula el régimen sancionador.

El conjunto supone una norma útil y necesaria de la que sólo hay que decir que, como ya he señalado, haya tardado tanto. Son este tipo de normas de aparente escasa proyección las que, sin embargo, justifican a mi juicio, parte de la capacidad legislativa autonómica porque, sin innovar por el prurito tan frecuente de innovar porque sí, pueden regular las peculiaridades que, en cada

caso, impongan las circunstancias de cada región y, entre ellas, de manera significativa, las condiciones orográficas y de dispersión poblacional.

– *Ley 2/2014, de 26 noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria* es también una Ley muy útil y sistematizadora del marco jurídico del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad Autónoma, que, con un enfoque más amplio, deroga a la anterior y más limitada Ley 2/2002, de 29 de abril, del saneamiento y depuración de las aguas residuales. Como afirma su art. 1 la Ley determina las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios, instaura un régimen de cooperación entre ellos, prevé las infraestructuras de los sistemas de abastecimiento y saneamiento, ordena la planificación del abastecimiento y saneamiento de aguas, prevé mecanismos de garantía en la prestación de los servicios, regula el régimen económico-financiero y establece un régimen sancionador omnicompreensivo.

La Ley pretende también alcanzar los objetivos medioambientales fijados por la Directiva Marco de Aguas y la propia Ley de Aguas estatal (es decir, ahora, el Real Decreto-legislativo 1/2001, de 20 de julio) ofreciendo un tratamiento sistematizado de todo el ciclo. A estos efectos, la Ley se integra por 55 artículos divididos en 6 Títulos. El primero se refiere a las disposiciones generales (Objeto y ámbito de la Ley, principios generales y definiciones). El segundo aborda la cuestión competencial con especial referencia a los municipios, la cooperación interadministrativa y el régimen de las infraestructuras. El tercer título se refiere a la planificación regulando el contenido, aprobación y vigencia del llamado Plan general de abastecimiento y saneamiento de Cantabria. El Título IV se refiere a la importante cuestión de la garantía en la prestación de los servicios en términos de calidad, contemplando asimismo medidas para casos de situaciones socioeconómicas precarias como las contenidas en el art. 16 según el cual, en caso de impago de los tributos vinculados al suministro, los preceptores de la renta social básica “tendrán garantizada en todo caso una disponibilidad mínima de agua de abastecimiento de 100 litros por habitante y día”. Esta misma garantía se aplicará a los sujetos pasivos del canon del agua residual doméstica en determinadas situaciones que contempla la Ley. El régimen económico financiero (donde se contempla una regulación muy diferente de la actualmente vigente) y la normativa de infracciones y sanciones cierran el contenido de esta importante Ley.

– *Ley 3/2014, de 17 diciembre, de modificación de la Ley 5/2000, de 15 diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*. Es una Ley breve que trata de actualizar y adaptar la existente a las nuevas circunstancias derivadas, entre otras cosas, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Se modifican también algunos de los requisitos previstos para el ingreso (altura mínima, edad máxima...), la terminología de algunos escalones, la previsión de movilidad y posibles permutas. En materia disciplinaria se toma el referente de la Ley estatal de disciplina del Cuerpo Nacional de Policía

– *Ley 4/2014, de 26 diciembre, de Normas reguladoras de Paisaje* es una de esas Leyes prospectivas y bienintencionadas que últimamente se prodigan y cuya virtualidad práctica es cuando menos dudosa. Más aún en una región en la que han proliferado las infracciones urbanísticas y donde hay numerosas viviendas con Sentencias de derribo, en más de un caso por violaciones, precisamente, a las normas del paisaje contenidas en su lugar natural que no es otro que la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

La Ley parte de la declaración genérica de la importancia del paisaje como elemento de identificación territorial y, tras unas referencias evocadoras que van desde “las altas cumbres de la divisoria hasta el contacto con la costa”, afirma que se apoya y enmarca en el Convenio Europeo del Paisaje, del Consejo de Europa, 20 de octubre de 2000, ratificado por España en 2007. La Ley reconoce que el paisaje cuenta ya con reconocimiento jurídico tanto genérico, en la normativa urbanística y territorial, como específico, en la Ley 4/2006, de Conservación de la Naturaleza y en la Ley 11/1998, del Patrimonio Cultural de Cantabria que reconoce la categoría de Paisaje Cultural. A esas normas protectoras se une ahora la Ley 4/2014 “con la voluntad de mejorar el conocimiento y gestión de nuestros paisajes”.

La Ley tiene 20 artículos y varias Disposiciones Adicionales y Finales y está dividida en tres capítulos. El primero se refiere a las Disposiciones Generales (objeto y un ambicioso ámbito de aplicación: “las zonas terrestre, marítimo-terrestre y las aguas interiores”, alcanzando “los paisajes rurales, urbanos y periurbanos que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos y a los degradados, y sin perjuicio de otras normas de rango legal que puedan ser aplicables”). El segundo Capítulo se refiere a la política del paisaje en términos muy genéricos: formular estrategias, considerarlo en las políticas sectoriales, preservar los valores naturales, poner en valor el paisaje, fomentar la difusión de los valores paisajísticos, promover la educación, etc. Finalmente, el tercer Capítulo se dedica a lo que denomina la ordenación del paisaje y la previsión de ciertos instrumentos de actuación. El Capítulo empieza definiendo los llamados “ámbitos paisajísticos” como “las grandes unidades de paisaje a escala regional, a partir de las cuales, se pueden definir unidades de paisaje a escala local” y delimita 12 áreas o zonas geográficas. Esos ámbitos paisajísticos se dividirán, a su vez, en “unidades de paisaje” que son “el área del territorio que, como resultado de la combinación específica de componentes paisajísticas de índole ambiental, cultural y estética y de dinámicas históricas, posee un carácter particular, homogéneo, coherente y diferenciado de sus colindantes” y que deben delimitarse conforme a unos criterios que la propia Ley establece (art. 11). El art. 12 alude a los “paisajes relevantes” que, a su vez, deben ser catalogados y delimitados en función de su singularidad. Entre los instrumentos de actuación se prevén Planes Especiales del paisaje, Directrices de paisaje, Estudios de paisaje, Proyectos de Actuación Paisajística y Análisis de Impacto e Integración Paisajística, que se suman a los ya existentes Planes Especiales y que se pretenden configurar como vínculos directos con otros instrumentos de planificación territorial. Las directrices tienen un carácter estratégico y se conciben de forma que puedan ser desarrolladas por los ulteriores instrumentos de planificación a los que vinculan. Los Estudios del Paisaje responden más a la técnica de planificación. La Ley

obliga también a recoger el paisaje como un supuesto de evaluación ambiental de planes y programas.

Hay que ser cauto y un tanto escéptico, como digo, ante tan bienintencionados como complejos propósitos. La maraña de instrumentos de protección y gestión que se superponen unos a otros en una interrelación no siempre fácil de entender choca con la realidad de una región donde un instrumento tan básico con los planes generales de urbanismo aún no están generalizados y vigentes en todos los municipios muchos de los cuales, por lo demás, carecen de medios para su elaboración y gestión. De manera que si a eso se le añaden los planes territoriales y urbanísticos, los previstos en la Ley del Plan del Litoral, los contemplados para legalizar ciertas construcciones en suelo rústico, los relacionados con el ruido o los instrumentos de la olvidada Ley de control lumínico el resultado es una amalgama que choca, como digo, con las escasas aplicaciones de un precepto tan sencillo –aunque lleno de conceptos indeterminados– como el que preveía la Ley estatal del suelo de 1956 y repite la Ley autonómica de 2001: el que fija una norma de aplicación directa de protección de paisajes abiertos. En tales circunstancias, ¿era necesario más? Lo dudo por más que no lo haga de las buenas intenciones del legislador. Habrá que esperar unos años para ver cuántos Planes, Estudios Directrices, Proyectos, Catálogos y Análisis se han aprobado...

– *Ley 5/2014, de 26 diciembre, de normas reguladoras de Vivienda Protegida*. Cantabria carecía de una norma propia sobre la vivienda protegida, de manera que, al margen de los planes de vivienda, el régimen jurídico general aplicable era el contenido en la normativa estatal anterior al Estatuto y aun a la Constitución: el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 octubre, sobre política de vivienda; el Real Decreto 3148/1978, de 10 noviembre, que lo desarrolla y el Decreto 2114/1968, de 24 julio, que aprobó el reglamento de Viviendas de Protección Oficial. De manera que la Ley 5/2014 es la primera Ley que se dicta en la región sobre vivienda protegida, en la que se pretende, como dice su Preámbulo, establecer un marco que sienta “las bases necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda” y proporcione una “respuesta rápida a las necesidades sociales y a los cambios normativos o económicos que puedan producirse”.

La Ley consta de 56 artículos y se estructura en siete capítulos. El Capítulo primero regula el régimen jurídico de la vivienda protegida, quiénes pueden ser sus propietarios y sus usuarios, mantiene la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, y establece las causas que pueden justificar que la vivienda no sea ocupada temporalmente. Se establecen allí también criterios sobre precio, superficie, módulos básicos y duración del régimen de protección. Se recoge asimismo la posibilidad de que se puedan proteger fórmulas intermedias entre la vivienda habitual y la colectiva como forma de dar respuesta a necesidades de ciertos colectivos como las personas dependientes. El Capítulo segundo regula el procedimiento de calificación y descalificación de las viviendas protegidas y el tercero la promoción (pública o privada) de este tipo de viviendas una vez otorgada la calificación.

El Capítulo cuarto se refiere al acceso y adjudicación de las viviendas protegidas de acuerdo con los principios de concurrencia y publicidad, se regula la transmisión y el uso de dichas viviendas así como las limitaciones y prohibiciones a la facultad de disposición de las mismas. Se crea un registro de viviendas protegidas y se establece un derecho de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma sobre dichas viviendas mientras se mantenga el régimen de protección. El capítulo V está dedicado a la programación en materia de vivienda (Plan de Vivienda). El sexto Capítulo regula las viviendas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, crea un parque de vivienda en alquiler preferiblemente para personas con dificultades económicas y contempla otras medidas en caso de circunstancias personales y familiares desfavorables sobrevenidas. Finalmente, los últimos Capítulos están dedicados a la inspección y el régimen sancionador.

Se trata, pues, de una Ley sistematizadora que rellena un cierto vacío normativo y lo hace siguiendo pautas y criterios propios que en este caso, al menos, justifican su parcial singularidad.

– *Ley 6/2014, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015.* La Ley contempla créditos por importe de 2.500.031.635 euros (2.446.762.259 euros en el año anterior) con cierta relajación en los aspectos hasta ahora más restrictivos como puede observarse en el cuadro comparativo adjunto donde se observa que casi todas las políticas de gasto aumentan por referencia al año anterior (excepto cultura, vivienda y agricultura). También aumenta de manera significativa el Capítulo de deuda pública, que duplica las previsiones de 2012. Pero, un año más se mantiene la congelación de las retribuciones de los empleados públicos, lo que en términos comparativos significa un significativo descenso del poder adquisitivo después de varios años en los que, como en el Estado, se mantiene dicha congelación.

Los datos económicos por políticas de gastos sin los siguientes:

Presupuesto 2015 por políticas de gasto Comparado con los presupuestos de los tres años anteriores				
	2012	2013	2014	2015
Justicia	31.717.497	28.328.056	28.447.600	28.603.900
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	12.092.443	10.749.781	11.872.384	11.952.248
Política exterior	5.491.933	1.722.056	1.475.368	1.541.355
Servicios sociales y promoción social	219.866.531	212.016.372	210.248.874	210.612.702

	2012	2013	2014	2015
Fomento del empleo	74.289.632	69.673.977	79.537.198	93.256.835
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.996.526	19.167.287	19.737.019	19.393.296
Sanidad	753.697.282	773.156.236	786.713.429	788.821.603
Educación	513.833.542	477.665.018	485.880.586	491.891.838
Cultura	39.481.742	24.695.195	26.271.300	23.677.843
Agricultura, Pesca y Alimentación	65.051.034	50.827.227	50.474.959	49.868.233
Industria y energía	33.863.931	26.734.744	39.536.767	35.604.329
Comercio, Turismo y Pymes	25.433.147	13.628.586	13.902.474	14.952.008
Infraestructuras	269.385.829	215.201.036	211.239.793	216.486.487
Investigación, Desarrollo e Innovación	13.916.939	13.677.828	8.564.984	14.213.441
Otras actuaciones de carácter económico	18.416.974	22.313.589	30.058.783	34.997.638
Alta dirección	9.992.969	8.728.098	8.771.788	8.820.666
Servicios de carácter general	54.546.859	36.686.401	36.073.128	37.655.215
Administración Financiera y Tributaria	29.479.961	6.235.226	16.197.502	17.439.203
Deuda Pública	240.687.500	281.317.500	381.758.323	400.242.795

– *Ley 7/2014, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Siguiendo tónica reiterada de todos los años anteriores, Ley modifica algunos aspectos concretos de otras Leyes. En esta oportunidad se modifican hasta 19 Leyes anteriores.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Tres Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a Cantabria hay que mencionar aquí: las SSTC 5/2014 de 16 enero, 56/2014 de 10 abril y 106/2014 de 24 junio, a las que me refiero brevemente.

– La más importante es, quizá, la STC 106/2014, de 24 junio, que declara la inconstitucionalidad de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 abril, por la que se prohibía la técnica de fractura hidráulica (conocida como “fracking”) como mecanismo de investigación y extracción de gas no convencional. La Ley estaba suspendida al haber hecho uso el Presidente del Gobierno, al recurrirla, del art. 161.2 CE y la Sentencia estima el recurso. Después de afirmar que se trata de un recurso de inconstitucionalidad de contenido esencialmente competencial, el TS recuerda (FJ 4) que el Estado, para justificar la autorización de la técnica, invoca la Ley 17/2013, de 29 de octubre, de garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares y los títulos competenciales de los arts. 149.1.25 CE (bases de régimen minero y energético) y 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Todo el debate, pues, consiste, en esencia, en saber si la citada Ley estatal 17/2013 es formal y materialmente básica porque si lo fuera, constituiría un ejercicio legítimo de la competencia estatal *ex arts.* 149.1.13 y 149.1.25 CE, lo que supondría que la Ley autonómica impugnada solo será constitucional si resulta compatible con dicha legislación básica estatal. Y el Tribunal Constitucional, en el FJ 7, analizando su doctrina anterior sobre esos preceptos constitucionales, llega a la conclusión de que, en efecto, la Ley 17/2013 es una Ley básica y que la Ley de Cantabria impugnada, al prohibir el uso de la técnica de la fractura hidráulica, invade la competencia estatal. Dice así el TS:

“La prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético. La prohibición de la técnica del *fracking* que establece el art. 1 de la Ley autonómica impugnada vulnera la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 y 25 CE, al excluir la eficacia en el territorio de Cantabria de la legislación básica que se dicta al amparo de los referidos títulos competenciales”

En consecuencia, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril.

La Sentencia tiene un voto particular que firman tres Magistrados; un voto particular que no cuestiona el fallo pero sí parte de la argumentación en la medida en que, a su juicio, se echa en falta una mayor profundización en la ponderación de los títulos competenciales en presencia.

– La STC 5/2014 de 16 enero, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander que es prácticamente

igual a la estimada por la STC 219/2013, de 19 de diciembre que declaró inconstitucional el art. 27.4 de la Ley de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos para el año 2010, en su redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 5/2010, de 6 de julio. El precepto anulado preveía –en contra de la Disp. Adic. 9ª del Real Decreto-ley 8/2010– la reducción de un 5% de las retribuciones del personal de los organismos autónomos y entidades integrantes del sector público, lo que el Tribunal Constitucional consideró contrario a la normativa básica de aplicación general. Ahora, la nueva cuestión, además de reiterar la inconstitucionalidad del art. 42 bis de la misma Ley 5/2009, introducido por el art. 2.13 de la posterior y ya citada Ley de Cantabria 5/2010, por los mismos motivos que el ya anulado art. 27.4 de la misma Ley (el art. 42 bis se refería a la masa salarial del sector público empresarial de Cantabria y el anulado art. 27.4 a las retribuciones del personal laboral de las entidades integrantes de dicho sector público, para ordenar ambos preceptos la reducción del 5 por 100 del conjunto de las retribuciones y de la masa salarial en cómputo anual respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2009). Pues bien, el Tribunal Constitucional considera la desaparición sobrevenida de parte del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, al haber quedado resuelta la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial en relación con el citado art. 27.4. Y en cuanto al también cuestionado art. 42 bis de la misma Ley 5/2009, el Tribunal Constitucional parte, como en la STC 219/2013, del carácter básico de la norma estatal aplicable en materia de retribuciones (en este caso, el Real Decreto-ley 8/2010) y constata la contradicción entre éste y la norma autonómica. La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 es clara en cuanto a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 prevista, con carácter general, para todos los empleados públicos. Por su parte, el art. 42 bis de la Ley cántabra 5/2009, al aplicar dicha reducción a la masa salarial de cada una de las sociedades mercantiles, entre otras entidades, contradice de forma patente la norma básica estatal sin que dicha contradicción pueda ser salvada por vía interpretativa. Por tanto, tras declarar la pérdida de objeto parcial de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 27.4 de la Ley 5/2009, estima la cuestión de inconstitucionalidad y declara inconstitucional y nulo el art. 42 bis de la Ley 5/2009, introducido por el art. 2.13 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio.

– La STC 56/2014 de 10 abril, resuelve en esta ocasión una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2011 que regula y contempla el pago aplazado del precio de los contratos administrativos de obra. Entiende la Sala que ello vulnera lo dispuesto en los arts. 75.7 y 111 de la Ley de contratos del sector público, que prohíbe el plazo aplazado del precio de los contratos, salvo las excepciones previstas en dicha Ley o en otra norma del mismo rango, que necesariamente debe ser estatal.

Entiende en Tribunal Constitucional que “no ofrece dudas que esta regulación constituye, desde el punto de vista material, legislación sobre contratos administrativos” y que, en consecuencia, se trata de verificar si el precepto cuestionado contradice la normativa básica estatal. Tras un análisis de dicha normativa el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que, en efecto, el régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en consecuencia, el art. 44 de la Ley de Cantabria 10/2010 es inconstitucional y nulo.

– Otras cuestiones menores propias de la conflictividad ordinaria no cabe exponerlas ahora en los estrechos límites de esta breve crónica. Me limitaré, pues, a señalar únicamente dos.

En primer lugar, la STS de 8 de octubre 2014, que confirma una anterior del TSJ de 27 junio 2013 por la que se estimó el recurso de lesividad interpuesto por el Gobierno contra un acuerdo suyo anterior por el que se autorizaba a la Entidad Pública empresarial “Puertos de Cantabria” a formalizar una cuenta de compensación con la Entidad “Marina de Laredo, SA” en el contrato de concesión de obra pública del Puerto de Laredo. La cuestión litigiosa se reduce a verificar si el acto que se pretende anular es efectivamente anulable por incurrir en tal vicio de ilegalidad. Y a juicio de la Sala así es por cuanto el acuerdo recurrido tiene una naturaleza que no se corresponde con la institución mercantil de la que toma su nombre; tiene una estructura más compleja en la que se incluiría una subvención indirecta, una garantía de la Administración frente a entidades financieras, un compromiso de aportación dineraria y un préstamo participativo que afectaría a los principios de igualdad y concurrencia competitiva y supone, en el fondo, una sustancial modificación encubierta del contrato.

En segundo lugar, cabe citar el Auto del TSJ de Cantabria de 24 de octubre 2014 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley de Cantabria 4/2013, de 20 junio, de autorizaciones provisionales en materia de urbanismo y, más en concreto, en relación con su art. 65 bis. según el cual, en síntesis, iniciado el procedimiento de modificación o revisión de los planes urbanísticos, en el supuesto de actuaciones ilegales sobre las que recaigan órdenes de demolición, ya sean administrativas, ya judiciales, que puedan resultar conformes con la nueva ordenación en tramitación, el órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan podrá otorgar a los interesados autorizaciones provisionales que tienen el efecto de que, mientras duren –en principio 4 años–, las citadas edificaciones se mantendrán en su misma situación y les será aplicable el régimen de los edificios fuera de ordenación. Dichas autorizaciones provisionales se extinguirán cuando las edificaciones de que se trate obtengan nueva licencia de obra. Es decir, se legalicen.

El TSJ, en uno de los muchos casos pendientes de Sentencias de derribo, al solicitar la parte la paralización de la ejecución para que se aplique la citada Ley 4/2013, plantea la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de tres

acumulados motivos o dudas de constitucionalidad: violación del art. 149.1.6^a (por posible incidencia en un ámbito procesal, de competencia estatal), 24.2 (derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a que se ejecuten las Sentencias firmes) y 117.3 (competencia judicial de ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado). O sea, una variante de un tema que resulta recurrente, como ya dijimos, desde hace ya demasiados años.

1. Actividad político-institucional

Del año político en Castilla y León podrían, quizá, retenerse cuatro hechos. El más sorprendente es, por supuesto, el asesinato el 12 de mayo de la presidenta *popular* de la Diputación Provincial de León, Isabel Carrasco¹, mujer de fuerte carácter, investigada por algunos asuntos de corrupción (aunque sin resultados hasta el momento de su muerte) y socialmente controvertida. Inicialmente se temía que el clima de indignación ciudadana que vive nuestro país contra la clase política hubiera alimentado ideológicamente el suceso, cruzando peligrosamente la línea roja de la violencia física, pero pronto se constató que el crimen se debió a razones de venganza personal y no de corte ideológico. La presunta autora pertenecía, incluso, al mismo partido político que la víctima.

Pero los sobresaltos para la Diputación de León no terminaron con el asesinato de I. Carrasco. Su sucesor en la presidencia, Marcos Martínez, fue detenido el 30 de octubre, en el marco de la denominada “operación Púnica” por orden de un magistrado de la Audiencia Nacional². Este hecho tiene su importancia porque se trata de un caso de corrupción política, que es inusual en Castilla y León hasta la fecha (al menos, su demostración judicial).

Un tercer suceso de interés es el relativo al barrio de Gamonal en Burgos. El 10 de enero, numerosos vecinos de este barrio obrero impidieron las obras de construcción de un bulevar y un aparcamiento subterráneo en la calle Vitoria. Tras varias semanas de manifestaciones y asambleas, consiguieron que el alcalde *popular*, Javier Lacalle, renunciara a ese proyecto. Los vecinos alegaban que el dinero de esa obra debería destinarse a reabrir las dos guarderías infantiles del barrio que se habían clausurado y que no estaban dispuestos a perder plazas de aparcamiento y a pagar por aparcar, beneficiando a terceros. En el curso de las

1. Fue abatida a tiros en una pasarela peatonal del río Bernesga, a escasos metros de su domicilio, presuntamente por Montserrat González, madre de una extrabajadora de la Diputación, Triana Martínez, a la que Isabel Carrasco, según confesión de la posible autora, habría “destrozado la vida”. Las dos siguen en prisión provisional, junto con una policía local amiga de Triana M., Raquel Gago, que se enfrenta a acusaciones de colaboración y encubrimiento.

2. El 10 de diciembre ha sido puesto en libertad provisional. La instrucción sigue su curso en el momento de elaborar este Informe. Por supuesto, la Diputación eligió otro Presidente, aunque Marcos Martínez no ha renunciado a su cargo de diputado provincial (sigue siendo alcalde de Cuadros, un municipio de 2.000 habitantes del alfoz de León). El PP no siguió en este caso el protocolo habitual de apelar a la presunción de inocencia y esperar, como mínimo, al eventual auto judicial de apertura del juicio oral, sino que le exigió la baja inmediata en el partido y la renuncia a sus cargos (lo que no ha sucedido). Marcos Martínez era el colaborador más cercano de Isabel Carrasco, y vicepresidente de la institución mientras ésta la presidía.

manifestaciones hubo algunos altercados, con detenidos, y los sucesos de Gamonal tuvieron repercusión nacional. Se habló, incluso, del “efecto Gamonal³”.

Por último, hay que mencionar que la conflictiva bicefalia en la dirección del PSOE regional (O. López como portavoz del Grupo socialista en las Cortes y J. Villarrubia como secretario regional) se ha saldado con la elección, mediante primarias, el 4 de octubre de Luís Tudanca como nuevo líder regional⁴.

2. Actividad normativa

2.1. Leyes

Durante el año 2014, las Cortes de Castilla y León aprobaron 11 leyes, algunas de ellas sobre materias de tanto calado en la Comunidad como el sector agrario (Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León), la industria (Ley 6/2014, de 12 de septiembre, de Industria de Castilla y León), la prevención ambiental (Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León), los centros museísticos (Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León) o el urbanismo (Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo). Tres leyes versaron sobre la propia organización, institucional y territorial, de la Comunidad, profundizando en la reforma de la ordenación de territorio emprendida el año anterior (Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León), en la racionalización de la Administración autonómica (Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración. de la Comunidad de Castilla y León) y en la financiación de los entes locales (Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León).

La Ley 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesorado, reproduce en esta Comunidad un tipo de norma que ya se había aprobado en otras. La Ley 4/2014, de 9 de mayo, crea el Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Castilla y León. Y, por último, la Ley 11/2014, de 22 de diciembre, establece los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2015. Las cuentas aprobadas en 2014 para el año siguiente prevén un presupuesto de casi diez mil

3. Como un ejemplo de un triunfo de la participación ciudadana frente a la voluntad de los actores políticos, en el marco de la creciente desconfianza ciudadana hacia éstos, sobre todo a partir del 11/M y su “no nos representan”.

4. Frente a Julio Villarrubia. El burgalés Tudanca contaba con el beneplácito de la directiva nacional del partido. No obstante, las disensiones internas del partido parecen no estar del todo superadas. Un ejemplo: Óscar López (que, por otro lado, se había asegurado un escaño de senador por las Cortes de Castilla y León, una vez que perdió su condición de secretario de organización del PSOE) escribió el mismo día de la elección de Tudanca un mensaje en Twitter de este tenor: “Hoy, a cenar un exquisito plato frío” (en alusión a la venganza contra Villarrubia).

millones de euros, concretamente, 9.920.811.756, levemente inferior al de 2014 (un 0,37% menor). El mayor presupuesto de la Comunidad en su historia alcanzó en 2009 una cifra levemente superior a diez mil quinientos ochenta y cinco millones de euros. El mayor gasto es en sanidad (3.267.410.935 euros, el 32,81% del presupuesto total), seguido por educación (1.839.317.124, el 18,47%) y servicios sociales (834.682.032 euros, el 8,38%). Entre las tres casi alcanzan el 60% de gasto de la Comunidad (exactamente, el 59,66%). Otro dato interesante es que los gastos de personal ascienden a 3.505.900.000 euros, esto es, un 35,34% del presupuesto total.

2.2. Normas del Gobierno con fuerza de ley

A lo largo de 2013, la Junta de Castilla y León ha dictado cuatro normas con fuerza de ley: dos Decretos legislativos, uno relativo a la modificación de las condiciones de acceso y disfrute de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía (Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero)⁵, y otro que regula el comercio en la Comunidad (Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto), y dos Decretos-leyes, referente uno a la continuidad de los servicios que venían prestando los entes locales en tanto la Comunidad no los asumiera como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva ley estatal de Administración local (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo)⁶, y atinente el otro a la aprobación de las áreas funcionales estables de Castilla y León (Decreto-ley 2/2014, de 25 de septiembre), que son los elementos centrales de la nueva ordenación del territorio de la Comunidad (Ley 7/2013).

Dos breves apuntes, de carácter formal, a esta normativa con fuerza de ley del Gobierno autonómico. Uno se refiere a la discutible técnica de suspender la aplicabilidad de una ley estatal (con la que se puede o no estar de acuerdo, pero éste es otro problema) mediante un Decreto-ley autonómico en una materia, como la local, sobre la que concurren la competencia estatal y la autonómica (tal es el caso del Decreto-ley 1/2014). Es evidente, desde otro punto de vista, que el Estado central no debería imponer unilateralmente nuevas cargas financieras a las Comunidades sin negociación previa. En cualquier caso, comienza a ser muy preocupante el alto índice de inaplicabilidad de la legislación estatal por las Comunidades Autónomas respecto de leyes importantes y utilizando diversos expedientes. Otro asunto a considerar es el relativo al Decreto legislativo 1/2014, sobre el que, como puse de manifiesto como ponente en el Dictamen 47/2014 del Consejo Consultivo de Castilla y León, se generan dudas de adecuación con el

5. Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

6. Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos de Castilla y León, derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. A expensas de la correspondiente negociación sobre la financiación de esas competencias (ahora estatal), y en un contexto de recursos escasos y de discusión pendiente sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, cabe suponer que la aplicación de la norma estatal se ha diferido aquí *ad calendas graecas*.

art. 17.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en la medida en que este precepto veda la posibilidad de regular los derechos estatutarios del Capítulo II del Título I (entre ellos, el derecho a una renta garantizada de ciudadanía: art. 13.9) mediante cualquier norma que no sea una ley de las Cortes de Castilla y León.

Por otro lado, el art. 25.4 del Estatuto prohíbe la regulación de los derechos mediante Decreto-ley, por lo que el Decreto-ley 2/2013, de 21 de diciembre, que había modificado las condiciones de acceso y disfrute de la renta garantizada de ciudadanía, y que ahora va a ser objeto de refundición junto con la Ley 7/2010, ya era también de validez discutible en su momento.

2.3. *Reglamentos*

De todos los reglamentos dictados en la Comunidad en 2014, quizá puedan recordarse, por su especial significado, los siguientes. Por un lado, los sanitarios. Se está produciendo en la Comunidad una profunda re-organización del sistema de salud, como lo demuestra la reestructuración de la Atención Primaria (Decreto 5/2014, de 13 de febrero), o la constitución de las nuevas unidades de gestión clínica del servicio de salud (Decreto 57/2014, de 4 de diciembre). Por otro, los relativos a educación: la implantación de la formación profesional básica (Decreto 22/2014, de 12 de junio), la regulación del marco de gobierno de los centros no universitarios sostenidos con fondos públicos (Decreto 23/2014, de 12 de junio) o la formación permanente del profesorado de esos mismos centros (Decreto 51/2014, de 9 de octubre). En el ámbito del medio ambiente destaca el Decreto que aprueba el Plan integral de residuos (Decreto 11/2014, de 20 de marzo), y en el de servicios sociales, el reglamento que aprueba el catálogo de servicios sociales de Castilla y León (Decreto 58/2014, de 11 de diciembre). En el plano institucional, sobresalen el Decreto 8/2014, de 6 de marzo, que regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León y el Decreto 52/2014, de 16 de octubre, por el que se crea y regula el Observatorio de la Comunidad de Castilla y León, que refunde diversos observatorios anteriormente existentes, aunque el Observatorio contará con tres secciones permanentes: género, convivencia escolar y agresiones al personal sanitario.

3. Relaciones de colaboración

3.1. *Con el Estado central*

La Comisión de Cooperación (art. 59 EACYL) se constituyó el 10 de julio de 2008. 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. Sin embargo, en 2014 la Comisión no ha registrado actividad alguna.

Tampoco se ha activado en 2014 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 (la última vez que se consignó una partida presupuestaria fue en 2011).

A lo largo de 2014, se han celebrado numerosos convenios con la Administración central, entre otros, en relación con estadística agraria (27 de enero); licencia de caza y pesca única (afectando también a Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura, además de, por supuesto, al Ministerio de Agricultura), conservación del quebrantahuesos (24 de febrero, también interautonómico); lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido (10 de marzo); cesión de materiales digitales destinados a la formación del profesorado (3 de junio); protección civil y gestión de emergencias (interautonómico también: 16 de mayo); o utilización por la Agencia de desarrollo regional de oficinas comerciales del Estado en el exterior (12 de septiembre).

3.2. Con otras Comunidades Autónomas

Durante 2014, el Gobierno de Castilla y León firmó los convenios con el Estado y otras Comunidades más arriba mencionados, más dos Protocolos, uno general con la Administración de Extremadura para facilitar la práctica y comercialización conjunta e interconexión del bingo electrónico (29 de mayo), y otro de colaboración con el servicio de salud del Principado de Asturias a través del Instituto Nacional de Silicosis (31 de julio).

4. Conflictividad

Durante el año 2014 recayeron cinco sentencias del Tribunal Constitucional que fueron planteadas por o contra la Comunidad de Castilla y León. Dos de ellas fueron conflictos en defensa de la autonomía local, y ambos fueron desestimados: la STC 37/2014, de 11 de marzo, y la STC 95/2014, de 12 de junio. La primera versa sobre el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca) en relación con la Ley de Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca en ese término municipal. El Ayuntamiento alegaba que se habían lesionado sus competencias en materia de urbanismo y medio ambiente por no haber podido participar en el procedimiento administrativo previo, ni poder participar posteriormente, ya que la concesión de licencias pasaba a ser competencia autonómica. El Tribunal desestima estos argumentos, recordando su doctrina de la STC 129/2013, donde sostuvo que la Ley 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, a pesar de ser “singular” y “autoaplicativa” no lesionaba la ga-

rantía constitucional de la autonomía local del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid). El Tribunal observa que el Ayuntamiento sí pudo intervenir en el procedimiento administrativo previo y que el centro de Gomecello tiene una dimensión mucho más amplia que la municipal.

También es desestimatoria la STC 95/2014, que resuelve un conflicto de defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión. Recordando su doctrina similar respecto de la Ley de la Comunidad de Madrid que creó el parque de la Cuenca Alta del Manzanares (STC 170/1989), el Tribunal constata que el ámbito geográfico del parque y su dimensión regional exceden, con mucho, del interés puramente local y que, en contra de lo alegado por el Ayuntamiento de Covalada, los entes locales afectados sí pueden intervenir en la gestión del parque, tanto en la elaboración de su plan rector de uso y gestión, cuanto en la participación en su junta rectora.

Es particularmente interesante la STC 162/2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de ocio y aventura “Meseta-Ski”. Varias sentencias de la jurisdicción ordinaria habían fallado que no se podía construir una pista de ski seco en la ladera de un cerro de Villavieja del Cerro porque ello lesionaría el art. 50.1 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de abril, de Montes, ya que este precepto prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por un incendio al menos durante treinta años (para disuadir los incendios provocados), siendo así, sin embargo, que parte del terreno donde se proyectaba construir la pista había sufrido un incendio en 1999. Para eludir el cumplimiento de estas sentencias, y utilizando el mismo expediente que se usó en otros casos (empezando por el de Santovenia), la Junta de Castilla y León decidió la construcción de la pista como proyecto regional nada menos que por Ley. Pues bien, sin valorar en esta ocasión esta técnica, el Tribunal Constitucional falla que, en efecto, la Ley autonómica 6/2010 viola la legislación básica estatal que constituye el art. 50.1 de la Ley de Montes y, por tanto, declara inconstitucional y nula la Ley regional impugnada.

La STC 163/2014, de 7 de octubre, resuelve, desestimando, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León contra los arts. 128 y 129 de la Ley estatal de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (en los mismos términos de la STC 76/2014, de 8 de mayo). Y la STC 176/2014, de 3 de noviembre, también se apoya en los conflictos promovidos por otras Comunidades Autónomas contra diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (SSTC 88/2014, 112/2014 y 123/2014). Se trata de sentencias que estiman parcialmente los conflictos, en relación con el art. 30.2 del Real Decreto, que otorga la competencia de gestión de las subvenciones en esta materia al Servicio Público de Empleo Estatal (el Tribunal Constitucional considera que ello invade la competencia de ejecución de la legislación laboral

que corresponde a las Comunidades Autónomas), y desestiman los demás motivos de los conflictos.

Introducción

Durante el año 2014, Castilla-La Mancha ha continuado la línea de “austeridad institucional” iniciada en años anteriores, y que ha tenido quizá su centro en las Cortes regionales, que tras las próximas elecciones verán reducido el número de diputados de los actuales 49 (que en realidad hubieran sido 53 según las previsiones de la ley anteriormente vigente) a 33, después de una reforma estatutaria y una posterior modificación de la ley electoral. Además el año cerró con una reforma del Reglamento para ampliar el período de sesiones de la Cámara. Por otro lado, la primera de las leyes del año procedió a la supresión de la Sindicatura de Cuentas.

Dentro del ámbito legislativo, además de las dos leyes ya citadas hay que destacar otras de importancia, como las que regulan los museos, la garantía de la atención sanitaria y la libre elección de las prestaciones de salud, la protección de la infancia y la adolescencia, la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, la nueva ley del comercio o medidas en el ámbito tributario.

Precisamente esta última ley procede a una reducción generalizada de la escala autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En fin, conviene destacar también las sentencias del Tribunal Constitucional que han confirmado la constitucionalidad de la supresión de la retribución fija en forma de sueldo a la totalidad de los diputados (que había entrado en vigor el 1 de enero de 2013) y la citada reforma estatutaria, quedando pendiente al finalizar el año el pronunciamiento sobre la reforma de la ley electoral.

1. Actividad político-institucional

1.1. Consejo de Gobierno

No ha habido en 2014 cambios en la composición del Consejo de Gobierno, que mantiene su estructura y los mismos consejeros.

1.2. Cortes de Castilla-La Mancha

Aparte de la futura incidencia en la composición de las Cortes de las ya citadas reformas del Estatuto y de la ley electoral, hay que señalar la reforma del Reglamento parlamentario aprobada en sesión plenaria celebrada el día 4 de diciembre de 2014 (BOCCLM núm. 173, de 5 de diciembre), que afecta al

art. 79.1, ampliando los períodos ordinarios de sesiones, antes fijados de septiembre a diciembre y de febrero a junio, y que ahora abarcarán de septiembre a diciembre y de enero a julio. De esta forma se incluyen los meses de enero y julio, en los que en ocasiones se habían celebrado plenos extraordinarios, pero que quedaban fuera de los períodos ordinarios.

En cuanto a su actividad, en términos institucionales puede decirse que se ha llevado a cabo con normalidad. La mayoría absoluta del Grupo Popular le ha permitido aprobar con sus solos votos la mayoría de las leyes e iniciativas que ha presentado dicho Grupo o el Gobierno, mientras que el Grupo Socialista ha ejercido la oposición, habiéndose producido en algunos casos enfrentamientos políticos significativos, e incluso el abandono de la Cámara por los diputados de la oposición.

En lo relativo a la función de orientación política, cabe apuntar la presentación de 37 proposiciones no de ley ante el Pleno (solo una aprobada), 37 debates generales (sustanciados 7). Fueron presentados dos comunicaciones y planes, uno de ellos aprobado. En lo que atañe al control, se presentaron 17 interpelaciones (sustanciadas 3), y 3 mociones (desestimadas 3), así como 91 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (sustanciadas 29), 22 preguntas con respuesta escrita (contestadas 19), y 82 peticiones de documentación (contestadas 110). Se sustanciaron 6 compareencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno (presentadas 18), y 29 ante Comisiones (presentadas 43). También ha de reseñarse la celebración, como casi todos los años, del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (“estado de la región”), que tuvo lugar los días 3 y 4 de septiembre, y terminó con la aprobación de las 7 resoluciones propuestas por el Grupo Popular, y el rechazo de las correspondientes propuestas por el Grupo Socialista (el debate puede leerse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, Pleno, nº 76, VIII Legislatura, las resoluciones aprobadas en el BOCCLM nº 158, de 5 de septiembre).

1.3. Otras instituciones

Desaparecidos en 2012 el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en 2014 le ha tocado el turno a la Sindicatura de Cuentas, cuya supresión se anunció el año anterior, y se ha hecho efectiva por ley 1/2014, de 24 de abril, que fundamenta la medida en la crisis económica y el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 2013, en el que se hace referencia a la necesidad de evitar duplicidades, también en relación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. La ley contiene un artículo único que establece la supresión, así como dos disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales que regulan diversas consecuencias de la medida. El personal funcionario que prestaba servicios en la Sindicatura puede adscribirse o reintegrarse a la Administración de la Junta, cesando el resto del personal. La Mesa de las Cortes se hizo cargo de los asuntos en trámite para su remisión al Tribunal de Cuentas, y de la adopción de las decisiones que correspondiera tomar en orden a su conclusión.

El Consejo Consultivo, órgano de relevancia estatutaria y regulado en una ley cuya modificación requeriría mayoría de tres quintos de la cámara, se mantiene y ha ejercido sus funciones con normalidad. No ha habido cambios en su composición. Ha emitido 469 dictámenes, lo que supone un ligero incremento de 10 respecto a 2013 (año en el que se había producido ya una subida muy significativa respecto a los anteriores). Le fueron solicitados 572. La mayor parte de los dictámenes (366) se refieren a reclamaciones de responsabilidad patrimonial, seguidos a mucha distancia por los relativos a proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general (62).

2. Actividad normativa

2.1. *Reforma del Estatuto*

Como ya se ha indicado, en 2014 se ha producido una reforma estatutaria, aprobada por Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo (BOE núm. 124, de 22 de mayo). Dicha reforma se limita a modificar el segundo párrafo del art. 10.2 del Estatuto, para establecer (en este punto mantener) la circunscripción electoral provincial, añadiendo que “Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35”. De esta manera, la “horquilla” de diputados, fijada en la redacción anterior entre 47 y 59, baja muy sensiblemente. También es destacable que se suprime la fijación de un mínimo de diputados diferente en cada provincia, que la redacción anterior estipulaba de forma fija en función de la población de 1997, y cuya aplicación había supuesto una perniciosa cortapisa para todas las leyes electorales posteriores.

En el informe correspondiente al año 2013 hicimos un comentario y valoración más extensos de la nueva redacción, que en dicho año había sido aprobada por las Cortes regionales. Dado que no ha habido ninguna alteración entre la redacción del parlamento regional y la finalmente incluida en la Ley Orgánica 2/2014, nos remitimos a lo allí señalado, añadiendo solamente que el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de dicha redacción, como comentaremos en el apartado correspondiente.

2.2. *Leyes*

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado a lo largo del año 2014 las siguientes 10 leyes:

- Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas.
- Ley 2/2014, de 8 de mayo, de Museos de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2014, de 21 de julio, de garantía de la atención sanitaria y del ejercicio de la libre elección en las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/2014, de 21 de julio, de Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

- Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2014, de 23 de octubre, de Modificación de la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha y de la Ley 8/2008, de 4 de diciembre, de creación de la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos.
- Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha.
- Ley 8/2014, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha.
- Ley 9/2014, de 4 de diciembre, por la que se adoptan medidas en el ámbito tributario de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015.

Se trata de la misma cifra que en el año 2013. Dadas las características de este trabajo, no es posible extendernos en el comentario de cada una de ellas, algunas de las cuales han sido ya destacadas en la presentación. Podría apuntarse además que la ley de presupuestos para 2015 es la primera de toda la legislatura en la que sube el gasto (un 3% más que en 2014), si bien fue aprobada con la ausencia de los diputados del grupo de la oposición como muestra de rechazo a la misma.

Entre los numerosos decretos aprobados, pueden destacarse el 21/2014, de 27/03/2014, por el que se regula el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 54/2014, de 10/07/2014, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; 55/2014, de 10/07/2014, por el que se regula la Formación Profesional Básica del sistema educativo en Castilla-La Mancha; 73/2014, de 01/08/2014, por el que se modifica el Reglamento de los festejos taurinos populares de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 38/2013, de 11 de julio; o el 112/2014, de 13/11/2014, por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Industriales de Castilla-La Mancha 2014-2020.

2.3. Reforma del Reglamento parlamentario

Ya ha sido reseñada en el apartado relativo a las Cortes la reforma del art. 79.1, relativo a los períodos de sesiones, aprobada en sesión plenaria celebrada el día 4 de diciembre de 2014 (BOCCLM núm. 173, de 5 de diciembre).

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Las relaciones entre el Gobierno de Castilla-La Mancha y el del Estado han sido correctas y fluidas, a lo cual seguramente ha contribuido el hecho de que

tengan el mismo signo político y la posición de la Presidente de la Comunidad en el partido que gobierna a nivel del Estado.

También se han firmado algunos convenios con otras Comunidades Autónomas, en concreto el protocolo general entre la Administración de la Comunidad de Madrid y la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha para facilitar la práctica y comercialización, conjunta e interconexión, del bingo electrónico, y el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Aragón y de Castilla-La Mancha en materia de atención sanitaria. Otro convenio sobre atención sanitaria con la Comunidad de Madrid fue dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, sin que llegase a suscribirse en el año 2014.

No ha habido nueva conflictividad jurídica relevante con el Estado ni con otras Comunidades Autónomas. En todo caso hay que destacar los nuevos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional instados por senadores socialistas, tanto respecto a la citada reforma del Estatuto de Autonomía, como frente a la reforma de la ley electoral. El primero ha sido resuelto en el mismo año mediante STC 197/2014, de 4 de diciembre, en sentido desestimatorio, al rechazar los argumentos de los recurrentes, que alegaban que la reducción de la horquilla de los diputados vulneraba los principios de autonomía política, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pluralismo político y democracia, así como el de proporcionalidad electoral. Probablemente era este el punto con mayor enjundia, al que el Tribunal contesta recordando su jurisprudencia anterior sobre la materia, que entiende el requisito con flexibilidad y subraya la importancia de la libertad de configuración del legislador en esta materia. En esta ocasión el Tribunal Constitucional es quizá más explícito a la hora de afirmar que la exigencia derivada de la proporcionalidad para los sistemas electorales autonómicos “viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo”, como lo serían “la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida de iure toda posible proporcionalidad”, o, por otro lado, la prohibición de barreras electorales “que lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas” (FJ 7). Para el caso concreto, el Tribunal entiende que “las bases argumentales de la impugnación se presentan al modo de proyecciones o anticipos hipotéticos de las diferentes opciones para el desarrollo de la Ley Orgánica impugnada y, en relación con ello, de unos resultados electorales que se muestran, cabalmente, como ‘simulaciones’ o ‘conjeturas’, calificando al recurso en este aspecto como ‘preventivo’” (FJ 7).

En cuanto a la impugnación de la reforma de la ley electoral, ha sido admitida por providencia de 18 de noviembre, sin que haya recaído sentencia de fondo en 2014.

Ha de comentarse también la importante STC 36/2014, de 27 de febrero de 2014, que confirma la constitucionalidad de la reforma del Reglamento parlamentario aprobada en sesión celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (BOCCM nº 79, de 26 de diciembre de 2012), que entró en vigor el 1 de ene-

ro de 2013. Dicha reforma (que fue objeto de comentario en nuestra crónica de 2013) suprimió la generalización del régimen de dedicación exclusiva con el consiguiente sueldo mensual para los diputados, que existía desde una reforma reglamentaria aprobada en 1997. Esta norma había sido impugnada por 50 senadores socialistas, argumentando en esencia que la misma vulneraba el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos reconocido como derecho fundamental en el art. 23.2 de la Constitución. El Tribunal desestima el recurso recordando también su jurisprudencia anterior sobre el tema, que en esencia entiende que el derecho del art. 23.2 incluye el acceso y permanencia en el cargo con ciertos requisitos, pero “no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” (FJ 4 de la STC 28/1984, de 28 de febrero). Respecto al punto muy debatido de la aplicación de la reforma a mitad de legislatura, el Tribunal también desestima el recurso (que alegaba vulneración de la prohibición de retroactividad del art. 9.3 CE), entendiendo que “las retribuciones devengadas en fecha anterior a la entrada en vigor del Reglamento forman ya parte del patrimonio de los Diputados, pero con respecto a las devengadas después de esa fecha los Diputados sólo tenían, al tiempo del cambio normativo, una mera expectativa de derecho” (FJ 9 de la sentencia comentada), no pudiendo, por tanto, considerarse una norma restrictiva de derechos.

Por último, hay que mencionar también otras sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven recursos frente a leyes y otras normas de Castilla-La Mancha, interpuestos en años anteriores. La sentencia 154/2014, de 25 de septiembre de 2014, resuelve un recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5, del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, por posible vulneración de las competencias estatales; la misma declara inconstitucional y nulo el inciso 21, que incluye, entre los usos y actividades incompatibles, las maniobras y ejercicios militares, al considerar que el mismo invade la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa, toda vez que dentro del parque se encuentra una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional y ocupada por la estación de comunicaciones de Chorreras y su carretera de acceso. En sentido muy similar, la STC 182/2014, de 6 de noviembre, declara inconstitucionales y nulos los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4, ambos del anejo 2, de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara, por el mismo motivo.

Dentro de la actividad judicial se puede mencionar también la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que anuló las órdenes de 2012 que regulaban las plantillas de funcionarios suprimiendo 700 plazas, y que supusieron por ello la pérdida del empleo a 492 funcionarios. Como consecuencia, la Junta tendría ahora que readmitirlos. El Gobierno regional recurrió la sentencia en casación, pero posteriormente desistió del recurso.

1. El proceso soberanista condiciona la vida político-institucional

En el año 2013 el Gobierno de Artur Mas centró la agenda política en la reclamación del “derecho a decidir”, llevando la reivindicación a su máxima expresión al finalizar el año, cuando el 12 de diciembre fijó de forma unilateral la fecha y el contenido de la pregunta. Este hecho ha determinado a su vez la agenda política de todo el año 2014, año en el que se celebraba el tricentenario de la caída de Barcelona ante las tropas de Felipe V, y la pérdida de las instituciones políticas de Cataluña. De nuevo, y con más intensidad, el “derecho a decidir” ha sido el centro del debate político. No obstante, al finalizar el año, en el que las consecuencias de la crisis económica y las exigencias del control del déficit también han estado muy presentes, las dudas acerca del futuro inmediato del proceso soberanista se mantienen vivas. Por lo que se refiere a la postura del Gobierno central ésta se ha mantenido inalterable en contra de cualquier tipo de acuerdo sobre una posible consulta, y las relaciones con el Gobierno de la Generalidad se han radicalizado a raíz de la consulta celebrada el 9 de noviembre.

Veamos los principales momentos políticos de este complejo e incierto proceso.

a. El 25 de marzo de 2014, el Tribunal Constitucional aprobó, por unanimidad, una importante y relevante sentencia en relación a la Resolución 5/X de 2013 del Parlamento de Cataluña en la que se reivindicaba el derecho a decidir del pueblo de Cataluña a partir de la afirmación de que dicho pueblo tiene carácter de sujeto político y jurídico soberano. Tras justificar la admisión del recurso frente a una declaración política, al estimar que esta declaración era apta para producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, lo que sin duda puede ser discutido, el Tribunal entra a analizar el alcance y contenido del llamado derecho a decidir y su posible adecuación o no al texto constitucional. La sentencia contiene dos afirmaciones de indudable valor por su rigor jurídico y claridad. Por un lado se establece que la cláusula primera de la declaración impugnada, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico del pueblo de Cataluña, debe ser considerada inconstitucional y nula. Pero por otro lado, se reconoce que si el derecho a decidir se entiende como una aspiración política a la que pretende llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, nada debe oponerse a esta aspiración, que encuentra fundamento en principios como el de legitimidad democrática, diálogo y legalidad. El Tribunal añade que la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, por lo que cabe todo planteamiento contrario a la misma, si bien el procedimiento para imponer estos planteamientos requerirá seguir los cauces marcados por la propia Constitución para

su reforma, “pues el respeto a esos procedimientos es siempre y en todo caso inexcusable”. En definitiva, para el Tribunal Constitucional, si por “derecho a decidir” se entiende la aspiración de una colectividad territorial a modificar su relación con el conjunto del Estado, nada impide que este planteamiento se defienda, pero sólo podrá llevarse a cabo a través de la oportuna iniciativa de reforma constitucional, arts. 87.2 y 166 CE. Planteada la propuesta de reforma el Parlamento español debería entrar a considerarla. Pero obviamente este planteamiento del Tribunal dista mucho de coincidir con la postura de aquellos que por “derecho a decidir” entienden el derecho del pueblo catalán a votar sobre su relación con el Estado e imponer el contenido de la votación (ejercer en última instancia el *ius secessionis*), y dista también de los que entienden que si existe el derecho a decidir como un derecho reconocido y exigible a ser consultado por el Gobierno de la Generalidad. Según el Tribunal Constitucional no hay derecho del Gobierno catalán a convocar una consulta sobre la relación de Cataluña con el Estado, y menos aún hay derecho a convocar una consulta vinculante en ejercicio del *ius secessionis*. El jurista, en todo caso, no puede confundir lo que es una legítima aspiración política que debe ejercerse a través de los cauces legales y constitucionales existentes, con un derecho reconocido y exigible.

b. El Parlamento de Cataluña, CIU, ERC e ICV por otro lado, y también un número de diputados, presentaron en abril de 2014 una Proposición de Ley Orgánica para que el Estado delegara en la Generalitat la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña en base al art. 150.2 CE. La propuesta fue rechazada por el Congreso en trámite de toma en consideración por 259 votos en contra, 47 a favor y una abstención. El argumento del rechazo era claro: no se pueden transferir ni delegar materias que por su propia naturaleza no lo sean, y entre estas materias intransferibles se encuentra el convocar un referéndum para que una parte del pueblo español decida sobre su vinculación con España, en la medida que se afecta a la titularidad de la soberanía y a la unidad del Estado.

c. El 30 de julio tiene lugar una reunión entre el Presidente del Gobierno, Sr. Rajoy, y el Presidente de la Generalidad, Sr. Mas, en la que éste último plantea sus reivindicaciones en forma de 23 puntos. Entre las reivindicaciones se encuentra el aumento del déficit del 0,7 al 1,7% para el 2015, 3.966 millones correspondientes a la adicional tercera del Estatuto, inversiones en infraestructuras –corredor del mediterráneo, cuarto cinturón...– anular el Decreto de aplicación de la LOMCE y otras más. El Sr. Rajoy afirma su voluntad de examinar las demandas y darles respuesta, pero reitera su negativa a celebrar una consulta sobre la posible secesión de Cataluña.

d. Cerrada la vía de la delegación de la competencia para organizar el referéndum, el Gobierno opta por otra de las posibilidades que había planteado el Consell per a la Transició Nacional, la aprobación de una ley catalana de consultas no referendarias amparada en el art. 122 del Estatuto catalán. La

Ley 10/2014 se aprobó el 16 de septiembre, y poco después se aprobó el Decreto de convocatoria de la consulta. El problema que planteaba esta ley era que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 103/2008, había fijado los elementos propios de un referéndum, y había determinado que este tipo de consultas sólo podía convocarlas el Estado. Para el alto Tribunal referéndum es toda consulta dirigida al cuerpo electoral en la que se le pide opinión sobre una cuestión política de alcance general.

El Parlamento catalán trató de obviar los límites fijados por el Tribunal Constitucional introduciendo algunas diferencias formales con respecto a la regulación propia de los referéndums en la LOREG, alterando la configuración del censo, la competencia para formular la pregunta y modificando los instrumentos de garantía, de modo tal que se pudiera sostener que la consulta no referendaria era otra modalidad de consulta. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 19/2014 de 19 de agosto, avaló la constitucionalidad y estatutoriedad de la ley catalana, si bien el Dictamen contó con cuatro votos particulares discrepantes. Impugnada la ley ante el Tribunal Constitucional, mediante Auto de 29 de septiembre de 2014 se admitió el recurso, lo que comportaba la suspensión de la eficacia de la ley. En el Auto de admisión se estableció que “con la admisión de los recursos quedan suspendidos tanto la ley como el decreto de la consulta y sus anexos así como las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella”.

Las dudas sobre la validez de la Ley 10/2014 son muchas. Como se dice en uno de los votos particulares del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries la denominación de la consulta no cambia su naturaleza, recordando que en el derecho no caben los nominalismos, por lo que la consulta es de hecho un referéndum aunque se le denomine de otras forma y se introduzcan algunas diferencias formales respecto al referéndum regulado en la LOREG. Por otra parte, aun admitiendo que lo regulado en la ley fuera una consulta no referendaria, subsiste el problema de que el Estatuto catalán limita estas consultas a las materias que sean competencia de la Generalidad, y parece evidente que el objeto de la consulta no forma parte de las competencias que la Generalidad tiene asumidas en su Estatuto.

e. El Consell de la Transició Nacional de Catalunya presenta en septiembre el Libro Blanco para la Transición Nacional, en el que abordan los diversos escenarios políticos posibles que en todo caso deben conducir al logro final de la independencia de Cataluña. Así se analiza la posible celebración de la consulta, y posteriormente la declaración unilateral de independencia, ya sea en una situación de colaboración con el Estado español o de falta de la misma, para pasar a la redacción del nueva Constitución del Estado catalán y la creación de las nuevas estructuras de Estado. Se abre la puerta a continuar el proceso soberanista con la consulta, elecciones plebiscitarias y posterior declaración unilateral de independencia.

El mismo Consell ha elaborado a lo largo del año 2014 hasta 18 informes sobre diversos temas relativos al proceso de independencia, su construcción y sus efectos en diversos ámbitos políticos y económicos.

f. El Presidente Mas afirma que renuncia a la celebración del referéndum de acuerdo con la ley suspendida, pero no obstante ello impulsa de facto la celebración de una consulta alternativa como ejercicio de participación ciudadana, remitiendo a la sociedad civil su organización. Esta consulta es apoyada por ERC y la CUP y por la ANC, pero rechazada en mayor o menor medida por el resto de fuerzas políticas. Este hecho cierra las vías de negociación con el Gobierno del Estado respecto a las cuestiones planteadas el mes de julio.

La consulta finalmente se celebra el 9 de noviembre, de acuerdo con la pregunta aprobada en diciembre del 2013 por el Presidente de la Generalidad, en base a un inexistente marco normativo que plantea serias dudas sobre las garantías democráticas del proceso (elaboración del censo, composición de las mesas, control de las listas de votantes, control de los resultados), y sin que el Gobierno del Estado tratara de impedirlo por medios coactivos. En todo caso la votación se desarrolló en un clima de normalidad, con una reducida participación, el 37% de un censo que incluía a residentes catalanes de 16 y 17 años y los residentes extranjeros en Cataluña. La pregunta sería doble, la primera “¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? Sí o no”. A continuación, y en caso afirmativo, habrá una segunda cuestión: “¿Quiere que este Estado sea independiente? Sí o no”. El resultado fue el siguiente:

Votos sí/sí, 1.861.753; Votos sí/no 232.182; Votos sí/blanco 22.466; Votos no 104.772.

Votos en blanco 12.986; Resto 71.131. Total votos emitidos 2.305.290.

g. Tras la celebración de la votación y la obtención de los resultados, como es habitual en las contiendas electorales, la interpretación de los mismos fue muy dispar. En todo caso los datos a tener en cuenta son los votos a favor del sí/sí, pero también y de forma más importante los datos relativos a la participación y el porcentaje de votos del si/si respecto al censo electoral legalmente establecido para el caso de celebración de un auténtico referéndum.

h. El Gobierno del Estado negó cualquier importancia al resultado de la consulta, pero procedió a instar al Fiscal General del Estado a que presentara una querrela contra el Presidente de la Generalidad, contra la Consejera de Gobernación y la Consejera de Educación por haber participado de forma directa o indirecta en la organización de la consulta, lo que podría comportar los delitos de prevaricación, desobediencia y malversación de caudales públicos. Otras entidades habían también presentado querellas, pero la que presenta una fuerte carga política era la instada por el Gobierno del Estado. Tras la renuncia de los Fiscales de la Fiscalía General de Cataluña a presentar la querrela al no encon-

trar suficientes fundamentos legales, el Fiscal General del Estado ordena que se presente. La querrela finalmente se presenta y el Tribunal Superior de Justicia la admite a trámite. Poco tiempo después, y sin que esté probado que exista una relación directa entre ambos hechos, el Fiscal General del Estado presenta su dimisión.

2. Otros hechos de singular importancia que han incidido en el proceso soberanista y situación a finales del 2014

El 25 de julio el expresidente Jordi Pujol sorprende a toda la clase política y a la ciudadanía con unas declaraciones en las que reconoce haber tenido dinero en el extranjero sin regularizar, dinero cuyo origen sitúa en una herencia paterna, producida en 1980 y no regularizada hasta ahora. Por la personalidad de quien formula esta declaración la misma adquiere una extraordinaria relevancia política, incidiendo de forma particular en *Convergència i Unió*, pero también en general sobre una clase política ya muy desprestigiada. Jordi Pujol comparece finalmente ante el Parlamento para dar explicaciones, y éste decide abrir una Comisión de Investigación sobre este caso y otros de corrupción política. Varios hijos del Presidente Pujol se ven también implicados en procesos penales por otros motivos diferentes.

El 18 de septiembre se celebra el Referéndum en Escocia sobre su independencia respecto al Reino Unido, con una pregunta clara: “¿Debería ser Escocia un país independiente?”. Este proceso se había puesto por muchos como modelo a seguir en Cataluña, y se esperaba con notable expectación el resultado final. El resultado de la votación fue de 2.001.926 votos por el no, 55,3%, y 1.617.979 a favor del sí, un 44,7%. La notable diferencia a favor del no, que no se esperaba fuera tan alta, tuvo indudablemente una singular repercusión política y mediática en Cataluña.

Mientras prosigue la falta de diálogo entre los dos presidentes, las fuerzas económicas de Cataluña se movilizan con el fin de instar a ambas partes a que traten de acercar posturas y busquen una salida dialogada al conflicto. Fomento del Trabajo Nacional y el Círculo de Economía se distinguen en esta línea de actuación sin que sus esfuerzos parece que hayan conseguido resultados tangibles.

¿Y qué ocurre tras el 9N? Durante el 2014 no se pudo celebrar el referéndum prometido (un referéndum legal con todas las garantías), pero si se celebró una consulta con los límites y los resultados antes expuestos. Pero una vez celebrada la consulta ¿qué hacer?

Lo cierto es que tras la consulta el panorama político se complica. Las fuerzas que apoyaron la consulta se muestran divididas sobre el camino a seguir. El Presidente Mas plantea convocar elecciones anticipadas de naturaleza plebiscitaria si se constituye una lista unitaria, lo que parece apoyar la ANC. ERC reclama la convocatoria inmediata de elecciones anticipadas a las que se presenten las diferentes fuerzas políticas soberanistas por separado, pero haciendo constar su propuesta de independencia y con el compromiso de su declaración unilateral si se obtiene la mayoría parlamentaria suficiente. La CUP reclama también elec-

ciones anticipadas de forma inmediata. El tiempo corre, los presupuestos no se aprueban, las fuerzas soberanistas parecen divididas, se suceden reuniones sin acuerdo y todo queda remitido al nuevo año.

Mientras tanto, el 19 de diciembre se publica una encuesta del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalidad de Cataluña realizada tras el 9N que aporta unos datos significativos. Respecto a la pregunta sobre el voto a favor de la independencia el resultado es que un 45,3% rechaza la secesión, frente a un 44,5% que la apoya. Si se pregunta sobre diversas opciones el 36,2% se muestra favorable a la independencia, un 28,9 a que Cataluña forme parte de un Estado federal, un 21,8% a que Cataluña se mantenga como Comunidad Autónoma, y un 5,4 a favor de que Cataluña sea una región de España. Pero el futuro es incierto. A nivel de intención de votos CIU y ERC aparecen en un empate técnico, y surge como gran novedad Podemos, que podría alcanzar entre 9 y 11 diputados.

Pablo Iglesias realiza un miting importante en Cataluña en el que reivindica la celebración de una consulta en la que propondría votar no a la independencia de Cataluña, pero afirma también que España debería ser reconocido como un Estado plurinacional.

El año se cierra con los discursos navideños del Rey Felipe y el Presidente Mas. El Rey dedica una especial atención a Cataluña, reconociendo que existe un problema de raíces sentimentales respecto a la relación con el resto de España que debe solucionarse por el diálogo. El Presidente Mas reclama la unidad de los soberanistas pero no formula ninguna referencia a unas posibles elecciones anticipadas, aunque lo hará en las primeras semanas de 2015 (que no tratamos), anunciando que tendrán lugar el 27 de septiembre, con inicio de la campaña el 11 de septiembre, *Diada* nacional de Cataluña.

3. Actividad normativa

El proceso soberanista ha ocultado en buena medida la actividad normativa del Parlamento y del Gobierno de Cataluña que, no obstante las tensiones políticas, ha sido bastante intensa, ya que se han llegado a aprobar 21 leyes, incluyendo la Ley de Consultas No Referendarias, a la que antes nos hemos referido, 9 Decretos-ley y numerosos decretos de desigual importancia. Las propias leyes presentan una importancia dispar y por ello se apuntarán las más trascendentes.

Las leyes 1 y 2 por las que se aprobaron los Presupuestos y una importante batería de medidas de ordenación económica, en la tradicional ley de acompañamiento, que presenta los defectos también conocidos. La ley 2/2014 contiene 217 artículos, 31 disposiciones adicionales y 10 disposiciones finales relativas a muy diversas materias en materia de ordenación de la actividad económica.

La ley 3/2014 de 9 febrero de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción de Cataluña, con la que se trata de contrarrestar la normativa estatal de contenido más liberalizador en materia de horarios y rebajas. Esta ley fue impugnada por el Gobierno del Estado y suspendida su eficacia mediante el Auto del Tribunal Constitucional de 2 diciembre. Este

hecho ha generado una gran confusión sobre la normativa aplicable al finalizar el año, de forma que las empresas del sector han optado por abrir sus centros y realizar las rebajas en función de sus propios intereses.

Con el título de Ley de Modificación de la Ley 2/1989 de 16 febrero sobre centros recreativos turísticos y de establecimientos y normas en materia de tributación, comercio y juego, se aprobó la ley 6/2014 de 10 junio cuyo verdadero objeto es facilitar con reformas en materia tributaria, de urbanismo en juego, la instalación en tierras de Tarragona del complejo de ocio vinculado al juego (se autorizan 6 nuevos casinos) conocido como Barcelona World.

Especial valor simbólico tiene la Ley 11/2014 sobre libertad sexual, de contenido progresivo en una materia siempre abierta a la polémica. Su objeto es establecer y regular los medios y las medidas para hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual, de identidad de género o de expresión de género, en los ámbitos públicos y privados sobre los que la Generalidad de Cataluña y los entes locales tienen competencia.

El Parlamento desarrolló una gran actividad al finalizar el año. Se aprobaron la Ley 16/2014 de 4 diciembre de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, y la Ley 18/2014 de 23 diciembre de modificación de la Carta Municipal de Barcelona, la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 20/2014 de 29 diciembre de modificación de la ley 22/2010 del código de consumo de Cataluña para la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, y la Ley 21/2014 de 29 diciembre del Protectorado de las Fundaciones y de Verificación de la Actividad de las Asociaciones Declaradas de Utilidad.

Entre el conjunto de leyes cabe destacar dos que surgen para combatir algunos elementos de la crisis que padecemos, y sus efectos, una respecto a legitimidad democrática y otra de carácter social.

La Ley 7/2014 facilita la tramitación de las iniciativas legislativas populares, que una vez presentadas al Parlamento (tras recoger 50.000 firmas) carecían de plazo para ser tramitadas por la cámara, hasta el punto de que algunas ha esperado ¡durante 4 años! Ahora se fija un tiempo máximo de 4 meses desde que es aceptada por el Parlamento hasta que comienza su debate y aprobación.

La Ley 20/2014 ha sido la respuesta al aumento de la tensión generada por las ejecuciones hipotecarias. La Ley trata incrementar las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios, lo que implica la regulación del contenido de la publicidad, la información precontractual, el deber de análisis de la solvencia de la persona consumidora y el deber, tanto de las entidades financieras y de crédito como del notario que interviene, de hacer comprensibles a la persona consumidora las implicaciones económicas y jurídicas de la transacción concreta, especialmente las consecuencias en caso de impago. La reforma también incorpora medidas para evitar cláusulas abusivas en perjuicio de las personas consumidoras. En este sentido, puede destacarse la definición como abusivos de los intereses de demora superiores a tres veces el interés legal del dinero vigente en el momento de la firma del contrato. Final-

mente cabe destacar que se refuerzan los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo con la finalidad de que lleguen a ser sistemas eficaces para solucionar los problemas que se susciten entre las partes y, de esta forma, evitar la judicialización de procesos, que siempre supone costes de tiempo y dinero.

El recurso a los decretos leyes se ha mantenido en un número similar respecto al año anterior. Se han aprobado nueve, por seis en el año 2013, sobre materias tan variadas como el registro de traductores e intérpretes judiciales, la ordenación de los equipamientos comerciales, el área metropolitana o la regulación de las tasas y precios públicos. De nuevo el Consell de Garanties Estatutàries se ha manifestado críticamente en algunos casos sobre el recurso a esta figura. Así, en el Dictamen 16/2014 negó la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad en relación al Decreto-ley 3/2014 por el que se introducían reformas en la legislación de régimen local con el fin de aplicar en Cataluña la LRSAL. Lo cierto es que el Decreto-ley no se convalidó y posteriormente fue derogado. La no aprobación de los Presupuestos obligó a aprobar el 23 de diciembre Decreto-ley 7/2014 de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria.

La actividad reglamentaria del Gobierno durante el 2014 fue amplia y del total de normas aprobadas llaman la atención los decretos por los cuales se crea una delegación del Gobierno de la Generalitat en Austria e Italia (Decreto 165/2014 y 171/2014, respectivamente).

4. Conflictos constitucionales

Al margen de la conflictividad política entre el Estado y la Generalidad, derivada del proceso soberanista, lo que se ha traducido en una falta general de acuerdos de calado institucional entre ambas partes, tal vez con la excepción de algunos acuerdos en materia de infraestructuras debidos a la buena sintonía personal entre la Ministra Pastor y el Consejero Vila, también se han producido un gran número de conflictos jurídicos significativos.

De acuerdo con los datos del propio Tribunal Constitucional en 2014 se produjeron 21 litigios entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. Esta tomó la iniciativa en la mayoría de los casos: 12 fueron Recursos de Inconstitucionalidad, lo que significa que se entablaron sobre leyes, y 3 fueron Conflictos de Competencias, es decir sobre normas inferiores a la ley. Frente a las 15 iniciativas de la Generalitat, el Estado entabló un litigio ante el Tribunal Constitucional en 6 ocasiones, todos por la vía del RI, es decir, contra leyes catalanas.

En algunos casos se trató materialmente de conflictos constitucionales cruzados porque Estado y Generalidad impugnan la norma de la otra instancia que recae sobre la misma materia, como ha sucedido con el impuesto establecido para los depósitos bancarios y con los horarios comerciales.

Entre los primeros, los recursos institucionales sobre leyes importantes del Estado, así unidad de mercado, educación, varios sobre energía... Además, la

Generalidad de Cataluña ha valorado negativamente la aplicación de la LOMCE y la supresión de uno de los canales un Multiplex de TDT de los dos que poseía la Generalidad, lo que puede limitar la capacidad de emisión de los medios públicos de la Generalidad.

5. Financiación

La crisis económica, a pesar de las mejoras advertidas en el último trimestre del año, ha seguido muy presente en la vida catalana. Las restricciones presupuestarias y el control del déficit público han seguido limitando las facultades de intervención del Gobierno autonómico con el fin de tratar de impulsar el desarrollo económico y favorecer la creación de empleo. Ello ha llevado a que el debate sobre el modelo de financiación haya seguido muy presente, y se haya debatido ampliamente sobre las balanzas fiscales y las cifras que las mismas arrojan según los diversos métodos de su cálculo, ya sea el de carga-beneficio o el de flujo monetario.

En todo caso lo cierto es que durante el año 2014 las Comunidades Autónomas no han reducido la deuda pública, y Cataluña no ha sido una excepción. Al final del año la deuda pública de Cataluña ascendía a 63.075 millones de euros, siendo la Comunidad Autónoma con mayor nivel de endeudamiento.

El Estado ha mantenido el control sobre los niveles máximos endeudamiento a través del Consejo de política fiscal y financiera, fijándolos en un 1%. No obstante, la grave situación financiera general de las Comunidades Autónomas llevó al Estado a adoptar al finalizar el año algunas medidas con las cuales aliviar su carga financiera. El ejecutivo estatal aprobó a final de año tres nuevos fondos para mejorar la Tesorería regional. Por un lado un nuevo FLA, por otro lado medidas de estabilidad financiera y por otro el fondo social dirigido a financiar los convenios regionales con los ayuntamientos. El Estado ofrece la condonación de los intereses de las devoluciones debidas al Estado y ofrece una línea de crédito por valor de 28.100 millones al tipo del 0%. Con estas medidas Cataluña parece ser la Comunidad más beneficiada, llegando a ahorrar un total de 1.200 millones de euros.

El Gobierno de la Generalitat, por su parte, ha visto como los recortes en gastos no eran suficientes para lograr reducir el déficit, lo que le ha obligado a tratar de lograr más ingresos a través de la venta de parte de su patrimonio o la privatización de algunos servicios. Una de estas privatizaciones, la concesión del servicio de suministro en alta del agua, llevada a cabo en el año 2012, y con la que pretendía obtener unos ingresos cercanos a los 1.000 millones de euros, ha tenido a lo largo de 2014 importantes novedades judiciales. Cabe recordar que la adjudicación de este contrato millonario fue declarada contraria a derecho por el órgano catalán de recursos en materia de contratación, OARCC. La Generalidad se había resistido a ejecutar esta decisión al estimar que debía esperarse a la resolución judicial del litigio. Pero tras dos sentencias del Tribunal Supremo, de 23 de octubre y 5 de noviembre de 2014, denegando la suspensión de la ejecutividad del acuerdo del OARCC, la Generalidad ha decidido ejecutar esta re-

solución, aunque a final del año aún no había decidido si ello suponía adjudicar el contrato al otro licitador, o proceder a una nueva licitación. Al margen de las implicaciones económicas negativas derivadas de esta operación, el prestigio de la Generalidad ha quedado comprometido con el fracaso de la apertura de un gran servicio público a la gestión privada.

Introducción

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha entrado de lleno en la recta final de la VIII Legislatura con la llegada del año 2014. Durante este ejercicio, en efecto, la actividad política de nuestra región, tanto en su vertiente político-institucional como en la normativa, ha estado condicionada, en primer término, por la mayor fragmentación que dentro de la Asamblea de Extremadura se ha venido produciendo desde septiembre del año anterior, al contar con cuatro grupos parlamentarios que no disponen de una mayoría absoluta dentro de esta Institución. Y es que de los 65 diputados que componen el Parlamento autonómico, 32 pertenecen al grupo formado por la coalición PP-EU, 28 al grupo socialista, 3 al grupo capitaneado por IU y los dos restantes, adscritos al grupo parlamentario mixto, provienen de la coalición regionalista PREX-CREX. Esta circunstancia se ha visto potenciada, en segundo término, por la aparición de un creciente ambiente preelectoral, que ha encontrado un singular reflejo en las negociaciones para cambiar aspectos significativos de la legislación electoral autonómica (sobre todo: la disminución de la barrera electoral de un 5% a un 3%, la reducción del número de diputados en la Asamblea autonómica, el establecimiento de listas abiertas o el acceso al gobierno por parte de la lista más votada), y que en una buena medida se han visto encauzadas dentro de una Comisión no Permanente de Estudio constituida en el seno de la Asamblea de Extremadura, sin que hayan podido llegar a buen puerto dada la falta de acuerdo de los dos grupos mayoritarios.

Pero, con independencia del día a día de la vida política extremeña, donde tras las elecciones europeas de mayo hay que contar con un nuevo grupo político extraparlamentario con una proyección social cada vez más notable en los últimos meses del año (nos referimos, claro está, a Podemos), los acontecimientos político-institucionales más significativos se han concentrado en los meses de mayo y junio: primero, una moción de censura que no prosperó; después, las elecciones europeas que dieron la victoria al mayor partido de la oposición (PSOE), quedando el partido que sustenta al Ejecutivo extremeño (PP) en una segunda posición, más acusadamente en la provincia de Badajoz; y por último, a mediados de junio tuvo lugar la crisis de gobierno más profunda de la legislatura.

La actividad normativa ha estado condicionada, como no podía ser realmente de otra forma, por la referida fragmentación parlamentaria, dando lu-

1. El presente artículo ha contado para su elaboración con la colaboración del Sr. Enrique Hernández Díez.

gar a dos fenómenos principales: por un lado, se ha incrementado el uso de los Decretos-leyes, pero en su inmensa mayoría, y tras su preceptiva convalidación parlamentaria, se han tramitado como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia terminando convirtiéndose en leyes formales aprobadas por la Asamblea; y por otro lado, el número de estas leyes se ha incrementado con respecto a los anteriores años de la presente Legislatura, pero quedando lejos de los niveles alcanzados en otras anteriores.

1. Actividad político-institucional

1.1. *La moción de censura contra el Presidente de la Junta de Extremadura*

El 7 de mayo de 2014, durante el transcurso del Debate sobre el Estado de la Región, el PSOE extremeño anunciaba una moción de censura contra el Presidente de la Junta de Extremadura, don José Antonio Monago (PP). Este anuncio se producía en plena campaña de las elecciones europeas y a un año de terminar, en condiciones normales, la VIII Legislatura (mayo de 2015). El líder de la oposición, don Guillermo Fernández Vara, sorprendía así a todo el arco parlamentario y agotaba, realmente, la posibilidad de presentar otra moción de censura durante los meses restantes de la actual Legislatura. Esta circunstancia ha condicionado meses después la respuesta de la oposición parlamentaria frente al Presidente Monago por el asunto de unos supuestos viajes personales suyos a Canarias en su etapa anterior como senador, pagados, al menos parcialmente, con fondos de la Cámara Alta. Aunque todos los grupos políticos de la oposición pidieron, de una u otra forma, la dimisión del Presidente y solicitaron que se sometiese a una cuestión de confianza (algo que nunca aconteció), el grupo socialista se vio legalmente imposibilitado para la presentación de una nueva moción de censura (al no haber transcurrido el año que desde la primera se exige por parte del Estatuto de Autonomía).

Volviendo a la moción de censura de mayo, y dada la composición del Parlamento autonómico, la única opción que podría haber hecho prosperar la moción era un acuerdo de los tres grupos de la oposición (PSOE, IU-Verdes y PREX-CREX). Dicho acuerdo no se alcanzó con los diputados de IU, que se abstuvieron, y la moción, consecuentemente, no prosperó. Y es que la votación de la moción el 14 de mayo contó con el apoyo exclusivamente del grupo proponente (28 votos socialistas) más los dos votos de sus antiguos socios (regionalistas escindidos el año anterior, y ahora integrados en el grupo mixto). El grupo que sostiene al ejecutivo (PP-EU) aportó 32 votos en contra, que permitió superar la moción de censura gracias a la abstención de los tres diputados de IU-Verdes.

1.2. *Las elecciones europeas de mayo*

Solamente diez días después del rechazo de la moción de censura, las elecciones europeas del 24 de mayo daban la victoria al PSOE en Extremadura, obteniendo 151.517 votos (38,72%) frente a los 139.078 (35,54%) del PP, en el gobierno autonómico. En la provincia de Cáceres los dos grupos mayoritarios

empataron técnicamente, con una diferencia de solamente siete votos, produciéndose la principal ventaja del PSOE en la provincia de Badajoz, con más de 10.000 votos de diferencia. El resultado fue interpretado en clave autonómica por el PSOE, frente a la lectura europea y sin apenas trascendencia interna según el PP.

En cualquier caso, ninguno de los dos grandes partidos alcanzó una mayoría significativa, creciendo como en el resto del territorio nacional el voto a los partidos minoritarios. Dos de ellos superaron el 5% de voto recibido: IU-V-CE y UPyD, que en clave autonómica es el límite necesario para acceder a la Asamblea de Extremadura; y otra formación quedaba a las puertas (Podemos), con el 4,79%. Del resto de partidos políticos, incluidos los regionalistas del PREX-CREX (ahora representados en la Asamblea de Extremadura) ninguno alcanzó el 1%. Este crecimiento de pequeñas formaciones no permitía llegar a la conclusión, al menos en el mes de mayo, de que se hubiese producido una absoluta ruptura del bipartidismo dentro del territorio autonómico.

No se puede obviar, en este sentido, que la abstención alcanzó el 54,78% en Extremadura –cantidad próxima a la alcanzada a nivel estatal (54,16%)–. Pero, en todo caso, y a modo de conclusión, con los referidos datos de abstención y de votos obtenidos por los distintos partidos políticos, en nuestra Comunidad Autónoma ni los partidos mayoritarios sufrieron el gran castigo que sí padecieron a nivel estatal, ni los partidos minoritarios (sobre todo, IU y el nuevo grupo Podemos) experimentaron el mismo ascenso que alcanzaron en el resto del Estado.

1.3. La crisis de gobierno del mes de junio

Menos de un mes después de las elecciones europeas, que habían apuntado, tal y como se acaba de subrayar, una victoria del PSOE en la región, el Presidente Monago anunciaba una crisis de gobierno que afectaba a los departamentos con competencia en materia de Economía, Hacienda, Administración Pública, Sanidad, Empleo, Política Social, Mujer, Competitividad e Innovación. Se trataba de la tercera crisis de gobierno de la presente Legislatura, si bien es cierto que las dos anteriores fueron apenas meras sustituciones del titular de la Consejería de Salud y Política Social.

Esta tercera crisis gubernamental provocó la salida del Gobierno extremeño de los hasta entonces Consejero de Economía y Hacienda, don Antonio Fernández Fernández, y de Administración Pública, don Pedro-Tomás Nevado-Batalla Moreno, que a los pocos días de su cese fue nombrado Consejero Electivo del Consejo Consultivo de Extremadura y, en las horas posteriores, y tras su elección por el Pleno del órgano consultivo autonómico, resultó nombrado Presidente de esta Institución Estatutaria. Entraron, por su parte, en el Ejecutivo regional doña María de los Ángeles Muñoz Marcos, como Consejera de Empleo, Mujer y Políticas Sociales, y el hasta entonces Presidente del Consejo Consultivo de Extremadura, don Clemente Juan Checa González, dejó su cargo en el órgano consultivo para convertirse en el nuevo Consejero de Hacienda y Administración Pública.

En suma, la remodelación ha traído como resultado que, además de en la Presidencia, la Junta de Extremadura se estructure en los siguientes siete departamentos: la Consejería de Economía, Competitividad e Innovación (su titular: doña Cristina Elena Teniente Suárez, continúa ostentando, además, el cargo de Vicepresidenta y de Portavoz de la Junta de Extremadura), la Consejería de Hacienda y Administración Pública (su titular: don Clemente Checa González), la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo (su titular: don Víctor del Moral), la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (su titular: don José Antonio Echávarri), la Consejería de Educación y Cultura (su titular: doña Trinidad Nogales), la Consejería de Salud y Política Sociosanitaria (su titular: don Luis Alfonso Hernández Carrón) y la Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales (doña María de los Ángeles Muñoz Marcos).

1.4. Las controversias del Ejecutivo autonómico con el PP en el resto de España

El Gobierno de Extremadura ha continuado en su línea de distanciamiento y originalidad de sus posiciones con respecto al PP nacional. Las dos controversias más notables entre ambos han tenido lugar en relación con los temas del aborto y de la financiación autonómica.

A finales del año 2013 el Presidente Monago ya marcaba distancias en relación con la regulación del aborto que impulsaba el ejecutivo nacional. Sin embargo, la evidencia pública de dicha controversia se hacía más palpable el 13 de febrero de 2014, con la aprobación en el Parlamento autonómico de una propuesta del grupo popular, con los votos de apoyo de Izquierda Unida, que pedía la paralización de la reforma de la llamada “ley del aborto” hasta que se abriera “un proceso de diálogo” con otras fuerzas políticas y se hubieran “alcanzado acuerdos de consenso”. E incluso, posteriormente, el Parlamento extremeño se acabaría pronunciando pidiendo la “retirada definitiva” de la reforma proyectada.

La diferencia de criterios que más tiempo ha generado controversia durante el año 2014 ha sido, no obstante, la relativa al modelo de financiación autonómica. Desde el mismo mes de enero el debate en la región generaba un consenso implícito entre los dos grupos políticos mayoritarios (PSOE y PP), restando validez a una revisión del modelo basada en las llamadas balanzas fiscales, como pretendían otras Comunidades Autónomas. El ejecutivo extremeño ha reiterado todo el año sus quejas por el trato desfavorable que sufría la región, así como su insatisfacción con la actitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En definitiva, Extremadura ha desplegado durante todo este año un discurso propio sobre la reforma del modelo de financiación independiente del resto de gobiernos autonómicos, y en contra a veces de los sostenidos por los ejecutivos regionales del mismo partido o incluso del Gobierno de España.

2. Actividad normativa

2.1. *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

La simple mayoría relativa con la que cuenta el partido que sustenta al ejecutivo autonómico no ha impedido que en este último tramo de Legislatura haya aumentado la actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura, al menos en lo que respecta a lo que había sucedido en los años 2012 y 2013. Esta actividad normativa parlamentaria no ha llegado, en todo caso, a los niveles alcanzados en la parte final de la Legislatura anterior donde el legislativo regional, dominado por PSOE, aprobó un total de 20 leyes (año 2010).

Este año 2014, en efecto, han sido 13 las leyes publicadas en el Diario Oficial de Extremadura. A estas normas legales deben añadirse, sin embargo, otras cuatro de origen gubernamental, puesto que precisamente ha sido ésta la cantidad de Decretos-leyes dictados por el Gobierno autonómico, que es, por cierto, el número más elevado desde que se introdujo esta figura en el ordenamiento jurídico extremeño a través del art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Y es que en el año 2011 se aprobó una única norma legal de urgencia, en el ejercicio 2012 se dictaron un total de 3 y en el año 2013 no llegó a ver la luz ninguna.

Tres de estos Decretos-leyes autonómicos fueron tramitados con posterioridad a su convalidación, y tal y como prevé el referido precepto estatutario, como proyectos de ley, siendo sustituido el contenido de las normas legales gubernamentales por sendas leyes autonómicas, que no variaron en nada o lo hicieron mínimamente el texto normativo inicialmente aprobado por el Gobierno regional. La similitud llega hasta tal punto que las exposiciones de motivos de las leyes reproducen prácticamente en su totalidad las contenidas en los Decretos-leyes de las que traen causa. Es más, hasta reproducen la justificación que se contenía de la extraordinaria y urgente necesidad que llevó en su día al ejecutivo extremeño a dictar la correspondiente normativa de urgencia, olvidando que no resulta precisamente congruente con la naturaleza de las normas legales parlamentarias una motivación de este tipo, y que sí hubiese sido, sin embargo, conveniente (ya que, decimos, las exposiciones de motivos de las leyes y de los Decretos-leyes son idénticas) justificar el porqué no se ha producido por el legislador un cambio en el texto de la nueva ley con respecto a su Decreto-ley de origen o si se ha producido, cuál ha sido y su porqué. Los tres Decretos-leyes transformados en Leyes han sido: a) El Decreto-ley 1/2014, de 22 de abril, por el que se modifica la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, que ha sido sustituido por la Ley 3/2014, de 23 de mayo, de modificación de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura; b) el Decreto-ley 2/2014, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de crédito cooperativo, que ha dejado paso a la Ley 5/2014, de 7 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de crédito cooperativo; y c) el Decreto-ley 4/2014, de 26 de agosto, por el que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, que se ha visto transformado en la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción.

La única norma legal de urgencia no transformada en Ley ha sido el Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, que tiene como objetivo un mínimo reajuste de una de las escasísimas normas legales extremeñas en materia de régimen local (la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura) a la modificación de la legislación básica estatal operada en el régimen jurídico de las mancomunidades por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y que obligaba a una especial categoría de este tipo de entidades locales en nuestra Comunidad Autónoma (las mancomunidades integrales) a la adaptación de sus estatutos para reducir su ámbito competencial.

Han sido 13, como decíamos, las leyes formales emanadas por la Asamblea de Extremadura. No obstante, una de estas normas (la Ley 4/2014, de 13 de junio) ha tenido una muy corta vida, puesto que tenía como objeto único la modificación parcial de la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de Renta Básica Extremeña de Inserción. Y es que esta Ley de 2014 (que, por lo demás, no sólo había sido modificada por la citada Ley 4/2014, sino que también lo había sido en tres de sus artículos por la disposición adicional primera de la Ley 2/2014, a la que luego nos referiremos brevemente) ha sido derogada en su totalidad por el ya referido Decreto-ley 4/2014, norma gubernamental sustituida, a su vez, y tal y como ya sabemos, por la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción.

Las 12 normas legales formales restantes podrían sistematizarse en torno a tres ejes: el económico-financiero, el social y, finalmente, el régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura.

a) Presentan una naturaleza predominantemente económico-financiera un total de nueve leyes formales.

La mayor parte de estas normas legales tienen por objeto efectuar modificaciones parciales de otras leyes anteriores. Así ocurre con cinco disposiciones. A saber: la Ley 3/2014, de 23 de mayo (que modifica la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura), la Ley 5/2014, de 7 de julio (que modifica parcialmente la Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo), la Ley 7/2014, de 5 de agosto (que modifica la Ley 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura), la Ley 10/2014, de 1 de octubre (que modifica la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura) o la Ley 12/2014, de 19 de diciembre (que modifica tanto la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, como la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, esta última en relación con diversas tasas relacionadas también con la caza).

A estas normas legales de modificación parcial de leyes formales anteriores podría añadirse sin mucho esfuerzo argumentativo la Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que modifica parcialmente, entre otras, y a título ejemplificativo, la Ley 4/2005, de 8 de julio, de Reordenación del Sector Público Empresarial de

la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de Concentración Empresarial Pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura o la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En todo caso, aunque esta norma es, realmente, la Ley de acompañamiento de la Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2014, no fue posible aprobarla durante el 2013, sino que la falta de una mayoría suficiente del grupo político que apoya al Gobierno regional (PP-EU) sólo pudo ser superada bien entrado el mes de febrero de 2014, es decir, mucho después de la entrada en vigor de la ley presupuestaria a la que acompaña.

Además de estas normas modificativas de otras anteriores, tienen también una naturaleza económico-financiera la Ley 6/2014, de 7 de julio, por la que se autoriza la formalización de operaciones de endeudamiento con el Banco Europeo de Inversiones por importe de hasta 100.000.000 de euros, para la financiación de proyectos realizados por Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y Empresas de Mediana Capitalización (MIDCAPS) en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015, diseñada para “acompañar con unas cuentas públicas saneadas el crecimiento económico y la creación de empleo en el marco de una economía estable”, dentro de unos parámetros macroeconómicos de “déficit máximo, para el año 2015, del 0,7% del PIB regional y un 18,4%, de esa misma magnitud, para la deuda pública”.

Una última norma de naturaleza económico-financiera aprobada durante el período analizado, es la Ley 8/2014, de 1 de octubre, por la que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura. Una disposición de esta naturaleza venía siendo perseguida desde hacía ya algunos años, considerándose imprescindible en una región en la que la institución universitaria debe estar llamada a contribuir de manera decisiva a un desarrollo económico y social tan necesarios en este territorio. Por este motivo, en el nuevo modelo de financiación universitaria participan no sólo la Universidad de Extremadura y la Administración autonómica, sino también la propia “sociedad extremeña a través de la Asamblea de Extremadura”.

b) Son dos las leyes que cuentan con un contenido que podría catalogarse como eminentemente social: la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, y la Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de Accesibilidad Universal de Extremadura.

La primera de ellas, esto es, la Ley de Renta Básica, pretende paliar los defectos detectados en la aplicación práctica de la anterior Ley reguladora de esta materia de 2013, objeto de considerables modificaciones en su cortísima vida hasta su derogación por el Decreto-ley 4/2014, que es, como ya se ha indicado, el antecedente inmediato de esta nueva ley formal. El acceso a la renta básica de inserción se configura en esta nueva ley como un derecho subjetivo consistente en una prestación económica de naturaleza asistencial, de percepción periódica

y de duración limitada, cuya finalidad es la de “garantizar a quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social la atención de sus necesidades económicas básicas”, promoviendo paralelamente “su integración social y laboral” mediante las medidas personalizadas propuestas en cada caso por los servicios sociales dentro de un “Proyecto Individualizado de Inserción”.

La Ley de Accesibilidad Universal tiene como objeto declarado la garantía de “la accesibilidad a los entornos y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad para todas las personas”, siendo de aplicación a las actuaciones realizadas en territorio extremeño por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, en los siguientes ámbitos: espacios públicos urbanizados y espacios públicos naturales, edificación, transporte, comunicación, sociedad de la información y medios de comunicación social y bienes y servicios a disposición del público. El anexo de la propia Ley define el concepto de accesibilidad universal como “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”.

c) El régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura constituye el objeto de la importante Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entendiéndose por cargo público “el personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno; encuadrándose en alguna de las siguientes categorías: presidente y resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, altos cargos, personal directivo y personal eventual que desempeñe funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno”. Este nuevo estatuto (que pretende ser “unitario”, “completo” y “cerrado”) persigue el objetivo de garantizar la implantación de los principios de buen gobierno ya plasmados a nivel autonómico por la Ley Extremeña de Gobierno Abierto de 2013, así como regular los conflictos de intereses en el ejercicio de los cargos públicos regionales, la transparencia en la acción de gobierno y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos. Entre las medidas concretas contenidas en esta norma legal destacan, sin duda, la supresión, por sus efectos simbólicos, de las prestaciones económicas y materiales que se reconocían a los expresidentes de la Comunidad Autónoma y, sobre todo, la limitación temporal del mandato presidencial, en la medida en que la Ley prevé que “no podrá ser elegido presidente de la Junta de Extremadura quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato y sin que en ningún caso pueda ser elegido quien hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años”.

No puede completarse el repaso a la actividad normativa de la Asamblea de Extremadura sin hacer una referencia a la reforma de su Reglamento aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de la Cámara celebrada el 13 de febrero de 2014. Con esta reforma, además de solucionarse cuestiones técnicas en relación

con el tratamiento de las enmiendas de totalidad, transaccionales e *in voce*, se pretende, en aplicación de la ya referida Ley extremeña de Gobierno Abierto de 2013, favorecer la transparencia en relación con los diferentes conceptos retributivos de los diputados autonómicos, así como en sus declaraciones tributarias.

2.2. *La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente*

2.2.1. Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

Si durante el ejercicio 2013 se dictaron por parte del Presidente de la Junta de Extremadura un total de 11 decretos, su número se ha más que triplicado este año 2014 hasta alcanzar los 36 (dos de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura ya entrado el año 2015), primando de forma absoluta los actos administrativos frente a las normas reglamentarias que reciben esta forma jurídica de aprobación.

Esta muy elevada cantidad de decretos ha ido ligada al gran número de ceses y nombramientos provocados por la renovación total de los miembros electivos del Consejo Consultivo de Extremadura, así como a la reestructuración del Gobierno de la Comunidad Autónoma. En este contexto, la disposición presidencial más importante del período analizado es, sin ningún género de dudas, el Decreto del Presidente 18/2014, de 19 de junio, por el que se crea, extingue y modifica la denominación y se distribuyen competencias de las consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El resto de los decretos presidenciales se han circunscrito a los ámbitos del deporte (calificación de deportistas, entrenadores y árbitros extremeños, ceses y nombramientos de los miembros de la Junta Arbitral del Deporte Extremeño, y convocatorias de premios, de ayudas o de plazas en residencias especializadas) y de la juventud (convocatoria de ayudas y subvenciones). Existe un último decreto presidencial de declaración de luto oficial tras un trágico accidente de tráfico que constó la vida a varios escolares en el sur de la provincia de Badajoz.

2.2.2. Los decretos de la Junta de Extremadura

Al igual que ocurría con los decretos del Presidente, el número de decretos dictados por el Gobierno extremeño en pleno también ha aumentado con respecto al ejercicio anterior, pasando, en efecto, de los 248 del 2013 a los 283 del 2014 (siete de ellos publicados en el DOE a lo largo del mes de enero de 2015). Y de la misma forma que sucedía 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, y teniendo en cuenta, por lo demás, que son las mismas que con mínimas variaciones se repiten año tras año, 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, y que abarca a los más variados ámbitos); 2ª) Nombres y ceses de altos cargos de la Junta de Extremadura (su número este ejercicio resulta particularmente elevado debido a la amplia reestructuración del Ejecutivo autonómico que tuvo lugar en el mes de junio); 3ª) Organización administrativa (son particularmente reseñables en este ámbito los destinados al establecimiento de la estructura orgánica de diversas Consejerías tras la referida reestructuración gubernamental); 4ª) Personal al servicio de la Administración autonómica; 5ª) Administración electrónica; 6ª) Comunicación y publicidad institucional; 7ª) Régimen local; 8ª) Desarrollo rural; 9ª) Urbanismo y ordenación del territorio; 10ª) Vivienda; 11ª) Protección del medio ambiente (son particularmente reseñables durante este ejercicio los decretos de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional); 12ª) Prevención de incendios forestales; 13ª) Declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural” en distintas categorías (monumentos, sitios históricos y zonas arqueológicas) o de “lugares de interés científico”; 14ª) Expropiación forzosa; 15ª) Sanidad (humana, animal y vegetal); 16ª) Protección social, violencia de género, acogimiento familiar o fomento de la natalidad; 17ª) Promoción de la accesibilidad; 18ª) Juventud; 19ª) Deportes; 20ª) Educación en sus distintos niveles (siendo destacados dentro de este campo por su elevado número los decretos destinados a aprobar currículos en el ámbito de la formación profesional); 21ª) Investigación y desarrollo; 22ª) Tecnología de la información y de las comunicaciones; 23ª) Cultura; 24ª) Fundaciones; 25ª) Responsabilidad social empresarial; 26ª) Tributación; 27ª) Precios públicos; 28ª) Empleo; 29ª) Juegos y apuestas; 30ª) Industria; 31ª) Infraestructuras eléctricas y eficiencia energética; 32ª) Producción cinematográfica y audiovisual; 33ª) Depósito legal; 34ª) Agricultura; 35ª) Ganadería; 36ª) Acuicultura; 37ª) Calidad agroalimentaria; 38ª) Caza; 39ª) Turismo; 40ª) Estadística; 41ª) Medidas de impulso económico; 42ª) Fijación de días festivos a nivel autonómico y del calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2015 en la Comunidad Autónoma de Extremadura; o 43ª) Concesión de reconocimientos autonómicos.

1. Actividad político-institucional

El discurrir de la vida política e institucional gallega a lo largo de 2014 ha estado marcado en gran medida por un hecho que en 2013 se destacaba como primordial: el resultado de las elecciones autonómicas celebradas el 21 de octubre de ese año. Tales comicios consolidaron, de una parte, la mayoría absoluta de la que disfrutaba el PP en la Cámara gallega (fuerza que pasó de 38 a 41 diputados sobre un total de 75) y modificaron, de otra parte, la conformación parlamentaria de la oposición, que de estar articulada en torno a dos fuerzas políticas (el Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacionalista Galego) como había venido sucediendo en las últimas legislaturas del parlamento regional, pasó a vertebrarse sobre tres organizaciones, tras la fuerte irrupción de una nueva que reunía a Esquerda Unida (la Izquierda Unida gallega) y a un sector escindido del BNG, liderado por quien había sido uno de los fundadores y principales líderes de la fuerza más tradicional del nacionalismo gallego. Tras las elecciones autonómicas, la previa dualidad opositora entre PSdeG-PSOE y BNG se transformó en un trío de partidos: los socialistas, que, con el 20,5% de los votos y 18 diputados, obtenían uno de los peores resultados de su historia en autonómicas; los nacionalistas del Bloque, que pasaron del 16% al 10,1% de los votos y vieron reducidos sus escaños a casi la mitad (de 12 a 7), lo que les supuso perder la tercera posición en la Cámara, al quedar por detrás de AGE (Alternativa Galega de Esquerdas); y esta última, cuyos 200.000 votos (el 14%) se tradujeron en 9 escaños (2 más que el BNG) al que desplazaron a la posición de colista entre las fuerzas de la oposición.

No es difícil entender que ese nuevo sistema de partidos iba a complicar las líneas de confrontación política y competencia electoral entre los partidos gallegos, lo que tuvo, entre otras traducciones, una muy relevante: la aparición de nuevas formas (o mejor de *falta de formas*) en la vida parlamentaria. Por lo que se refiere a lo primero, las referidas líneas de confrontación y competencia se hicieron, en efecto, más complejas al añadirse a la dos existentes con anterioridad (una entre el Gobierno y el conjunto de la oposición y otra entre las dos fuerzas la conformaban: socialistas y nacionalistas), otra más, determinada por la competición interna en el espacio nacionalista (entre AGE y el BNG) y por la apertura de tres frentes, y no dos, de competencia en el espacio socialista. Y ello porque el PSdeG no sólo perdió en las elecciones de 2.013 votos por su derecha (a favor del PP) sino también por su izquierda, a favor de AGE, cuyos 200.000 sufragios procedieron, aunque en diferente medida, tanto del BNG como de la esfera de electores tradicionalmente socialistas. Todo ello iba a complicarse con la irrupción de Podemos, como veremos un poco más abajo. Antes, en todo caso,

debemos dejar constancia del hecho de que esa extrema complicación de las líneas de confrontación y competencia supuso durante 2014 que se profundizará una dinámica ya perfectamente visible en 2013: la vida parlamentaria ha adquirido a lo largo del año de este Informe un grado de agresividad y malas formas democráticas que se ha expresado en abandonos airados de la Cámara por parte de diputados de AGE y el BNG; en insultos de grueso calibre dirigidos sobre todo hacia las bancadas de la mayoría, la Xunta y su presidente; en constantes llamadas al orden por parte de la presidencia de la Cámara y retiradas del turno de palabra; en expulsiones del hemiciclo por parte de la presidencia, a la que se ha faltado al debido respeto institucional en gran número de ocasiones; y, en fin, en un tono de debate bronco, en donde los duros rifirrafes parlamentarios han prevalecido sobre los debates políticos de fondo que cabe esperar de una institución de la naturaleza del parlamento. En definitiva, la entrada de un partido claramente antisistema, como es AGE, ha alterado de un modo sustancial una dinámica parlamentaria que había transcurrido en anteriores legislaturas por cauces completamente diferentes, donde la discrepancia, incluso radical, había sido compatible con el mantenimiento de las formas que hacen que un parlamento se prestigie, y no lo contrario, ante los electores que colocan a los diputados en sus escaños. La situación se ha complicado, por si todo lo apuntado no diera ya una visión muy difícil de la vida parlamentaria, por el abandono de AGE de dos de sus diputadas, que, tras conflictos de diferente naturaleza con los partidos coaligados (Esquerda Unida y Anova) en uno y otro caso, abandonaron el grupo parlamentario y pasaron a formar parte del grupo mixto.

Por lo demás, la vida institucional estuvo también muy influida, al menos durante la primera parte de 2014, por la presentación, nada más comenzado enero, de una proposición de ley del Grupo Parlamentaria Popular dirigida a modificar la ley de elecciones al parlamento y el Reglamento de la Cámara, proposición que, además de otras finalidades, perseguía reducir el número de diputados de los 75 actuales a 61, toda vez que el Estatuto de Autonomía no fija un número determinado sino que, siguiendo el criterio establecido por la Constitución, determina una horquilla de entre 60 y 80 escaños. Tras la presentación de la proposición de ley, que fue enviada para su tramitación a la Comisiones de Reglamento y a la Institucional del parlamento, se reprodujeron en gran medida los discursos que al respecto ya se habían manifestado en 2013, cuando el presidente de la Xunta Alberto Núñez Feijoo hizo pública su voluntad, y la de su Gobierno y su grupo, de impulsar la referida rebaja del número de diputados: la Xunta la justificó en la necesidad de acometer reducciones de gasto público en una situación de grave crisis económica que ha supuesto una contracción muy sustancial de los Presupuestos autonómicos, mientras la oposición aseguraba que tras esa supuesta pretensión se escondía en realidad la voluntad de reducir la proporcionalidad en el reparto de escaños de la Cámara con vista a asegurarse el PP la mayoría absoluta que, dada la configuración del sistema gallego de partidos, necesita para gobernar. Sea como fuere, lo cierto es que, en ese ambiente de fuerte controversia política entre el Gobierno de Galicia y su oposición parlamentaria, la proposición de ley quedó paralizada antes del verano cuando se había alcanzado la fase de Informe de la Ponencia, sin que volviera a saberse de ella desde entonces.

Los presuntos casos de corrupción, con la apertura de nuevas investigaciones o la ampliación de las ya existentes y, en consecuencia, con nuevas imputaciones de cargos institucionales y/o dirigentes de partido, ha determinado también, como en años anteriores y al igual que en el resto de España, la vida política gallega durante el año 2014. De ese modo, la corrupción ha pasado a configurarse, tras el paro, como el mayor problema regional, de forma paralela a lo que acontece en el resto del país, lo que no deja de resultar altamente significativo si tenemos en cuenta la existencia en Galicia de graves problemas estructurales desde el punto de vista económico y social: el llamado problema del naval, derivado de la falta de carga de trabajo para los astilleros, que determinaron históricamente una parte muy importante de la actividad económica de dos de las siete grandes ciudades del país (Vigo y Ferrol); el gravísimo problema demográfico, que hace de Galicia una de las regiones con menos crecimiento vegetativo de Europa; las serias dificultades que atraviesa el sector lácteo, con la caída en picado de los precios de la leche, elemento esencial de la producción agroalimentaria de Galicia; o los graves problemas financieros de la empresa Pescanova, líder mundial en el sector de los ultracongelados y la acuicultura, que han puesto a la gran empresa gallega al borde de la desaparición.

Finalmente, y desde el lado de las noticias positivas, cabe destacar la consolidación del proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorro gallegas, tras diversos acontecimientos que dieron lugar a la creación de una nueva entidad Bancaria: Abanca. Tras ganar en diciembre de 2013 el Banco Etcheverría, filial del banco venezolano Banesco, la subasta de Nova Caixa Galicia Banco, con una oferta de 1.003 millones de euros, se produjo la compra del 88% del capital de NCG Banco que estaba en manos del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD). Ya comenzado el año 2014, en abril, Banesco decidió cambiar la marca Novagalicia Banco por una nueva. Tres meses después, en junio, la Comisión Europea aprobó la venta de NCG Banco y su plan de reestructuración, culminándose la compra con la constitución del nuevo Consejo de Administración. A finales del mismo mes, la entidad adoptó la marca (Abanca) con la que hoy opera en el mercado financiero.

No es posible cerrar, en cualquier caso, este breve análisis de la vida política institucional gallega durante el año 2014 sin una referencia al resultado en Galicia de las elecciones europeas, que fueron relevantes sobre todo porque en ellas se produjo la irrupción de una nueva fuerza política que iba a marcar un punto de inflexión en la dinámica española y específicamente gallega del sistema de partidos. Podemos obtuvo en Galicia, en efecto, un espléndido resultado electoral (84.216 sufragios, el 8,3% de los expresados), lo que llevó a la nueva fuerza a colocarse como cuarto partido de Galicia, superando al BNG, que continuó su tendencia descendente (79.732, el 7,9%). El PP, con 354.743 votos (35,16%) ganó las elecciones, seguido del PSdeG-PSOE (219.207 votos, el 27,73%) y de AGE (106.189 votos, el 10,52%), Aunque es verdad, claro, que la baja participación, de poco más del 45% del censo, resta valor predictivo a esos resultados, no lo es menos, que las encuestas realizadas cuando el año terminaba ponían de relieve, en Galicia, como en el resto de España, la creciente consolidación de Podemos. La Voz de Galicia publicó, así, en noviembre de 2014 un sondeo que otorgaba

a Podemos el 16,9% de las intenciones de voto, lo que la colocaba como tercera fuerza política de Galicia, superando a AGE (con el 8,3%) y al BNG (que pasaba a la quinta posición, con el 5,8%). El mismo sondeo otorgaba al PP una intención de voto del 44,7% (lo que le haría perder, con toda probabilidad, la mayoría absoluta en unas futuras elecciones autonómicas) y al PSdeG-PSOE del 20,3%. De ello se deducía, pues, que Podemos podría a pasar a ser una fuerza decisiva en una futura Cámara gallega, impresión reforzada por otra encuesta del mismo diario, de finales de año, según la cual ningún partido obtendría mayoría absoluta en seis de las siete ciudades de Galicia (La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Vigo y Santiago) siendo la excepción Pontevedra, donde el BNG conservaría la que ha venido disfrutando en los últimos años. Una perspectiva que, de llegar a producirse, podría dar lugar a la formación de coaliciones de izquierda muy plurales en seis de las siete ciudades y en otros muchos municipios gallegos donde el PP o, en mucha menor medida, el PSdeG-PSOE tienen hoy una mayoría absoluta que podrían perder en los comicios locales de mayo de 2015.

2. Actividad normativa

Durante el año 2014 el parlamento autonómico ha aprobado un total de 11 leyes: 1/2014, del 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía; 2/2014, del 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia; 3/2014, del 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia; 4/2014, del 8 de mayo, por la que se modifica la ley 8/2009, del 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental; 5/2014, del 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la ley 27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; 6/2014, del 26 de junio, por la que se modifica la ley 14/1985, del 23 de octubre, reguladora de los juegos y atribuidas en Galicia; 7/2014, del 26 de septiembre, de archivos y documento de Galicia; 8/2014, del 26 de septiembre, de reforma de la ley 1/1993, del 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad; 9/2014, del 30 de octubre, de reforma de la ley 1/1988, del 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el parlamento de Galicia; 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad y 11/2014, de 16 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. Dejando de lado algunas de las leyes de modificación y la de Presupuestos, ante la imposibilidad de tratar todas las citadas en detalle, reseñaremos los aspectos básicos de las normas que creemos más tras trascendentales.

1. La lectura del listado pone de relieve el peso que han tenido en la producción legislativa las leyes de naturaleza institucional. La 3/2014, del Consejo Consultivo de Galicia sustituye a la reguladora del mismo órgano e introduce diversas novedades entre las que merecen destacarse las dos siguientes: de un lado, frente al sistema de designación gubernamental de los miembros electi-

vos del órgano consultivo, por el que optó el legislador de 1995 se implanta un sistema mixto, que da participación al parlamento en la elección de tres de los miembros electivos del Consejo; de otro, se amplían las competencias del órgano respecto al que le precedió, desde una doble óptica: primero, nivelando las funciones de dictamen y las asesoras; y segundo, ajustando el ámbito competencial del órgano al vigente marco legal, añadiendo otras competencias, que hoy son lugar común en las legislaciones autonómicas (como las relativas a la emisión de dictámenes previos a la interposición por la Xunta de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el TCE), y atribuyendo al órgano consultivo competencia para emitir dictámenes facultativos en los procesos de elaboración de leyes de iniciativa de la Xunta. En el mismo ámbito institucional se sitúa la *ley 9/2014, de reforma de la Ley 1/1988, de iniciativa legislativa popular ante el parlamento de Galicia*, que, entre otras novedades, reduce el número de firmas precisas para que las iniciativas populares puedan ser debatidas, habilita la posibilidad de recoger firmas electrónicamente, establece un plazo para que, una vez completados todos los requisitos que la legislación establece, se produzca el debate para la correspondiente toma en consideración y actualiza las disposiciones relativas a los medios económicos y el procedimiento de pago de los gastos con que se resarcirá a la comisión promotora de aquellas iniciativas que sean tomadas en consideración por el parlamento autonómico.

2. En el ámbito de la política social destaca, en primer lugar, la *ley 2/2014, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia*, norma que tiene por objeto garantizar el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género de las personas homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, a cuyos efectos se establecen principios y medidas destinados a la prevención, corrección y eliminación de toda discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, en los sectores público y privado. Así, si desde el ámbito subjetivo le ley engloba a todas las personas físicas o jurídicas, tanto en el sector público como privado, en el ámbito objetivo, y dentro de las competencias autonómicas, comprenderá todos los ámbitos de la vida política, social, económica, cultural y familiar, particularmente en las siguientes áreas: policial y de la justicia, laboral, familiar, sanitaria, educativa, cultural y del ocio, deportiva, de la juventud y de la comunicación. Por lo que se refiere a la *ley 10/2014, de accesibilidad*, la norma se dirige a garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal y el diseño para todos respecto a los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como en relación con los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, de modo que los mismos se hagan comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en igualdad de condiciones de seguridad y comodidad y de la manera más autónoma y natural posible.

3. Finalmente, y en la esfera de la cultura, deben reseñarse, en primer lugar la *ley 1/2014, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con*

la lusofonía, que establece toda una serie de mandatos dirigidos a los poderes públicos de Galicia: entre ellos, los de promover el conocimiento de la lengua portuguesa y las culturas lusófonas para profundizar en los vínculos históricos que unen a Galicia con los países y comunidades de lengua portuguesa y por el carácter estratégico que tienen para Galicia las relaciones económicas y sociales en el marco de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; incorporar progresivamente el aprendizaje de la lengua portuguesa en el ámbito de las competencias en lenguas extranjeras en los centros de enseñanza de la Comunidad; promover las relaciones a todos los niveles con los países de lengua oficial portuguesa, fomentando especialmente el conocimiento de esta lengua por parte de los empleados públicos, la participación de las instituciones en foros lusófonos de todo tipo; y organizar en la Comunidad Autónoma gallega eventos con presencia de entidades y personas de territorios que tengan el portugués como lengua oficial. Finalmente la *ley 7/2014 de archivos y documento de Galicia* tiene por objeto la regulación de la protección, conservación y difusión del patrimonio documental de interés para Galicia y la organización, funcionamiento, acceso y difusión del contenido de los archivos de interés para Galicia y del Sistema de Archivos de Galicia. A ese respecto, se regirán por la normas los documentos que integran el patrimonio documental de Galicia, de conformidad con la legislación reguladora del patrimonio cultural de Galicia; los archivos de interés para Galicia y el Sistema de Archivos de Galicia.

Introducción

Durante el año 2014 la actividad de la Comunidad Autónoma se ha visto afectada, como en años anteriores, por la difícil situación económica y financiera. En el plano político, se ha producido un cambio en el Gobierno balear, con el relevo en Consejería de Educación, Cultura y Universidades tras sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia que dejan sin efecto las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ejecutivo para implantar el Tratamiento Integral de Lenguas (TIL); además, la crisis del trilingüismo provoca la caída de su gestor, el secretario autonómico de Educación, Cultura y Universidades. En el ámbito parlamentario, se mantiene la moderación en la actividad normativa, con la aprobación de doce leyes, y se produce una disminución del recurso a la legislación de urgencia. Todo ello en el año en que se evidencia, en las votaciones del 25-M, también en Baleares, la caída del bipartidismo, la fragmentación de las formaciones de izquierda y alza del independentismo.

El debate socio-político en las Illes Balears gira, básicamente, sobre tres ejes: lengua y educación; medio ambiente y ordenación del territorio; y corrupción política e investigaciones judiciales.

En materia educativa, se resuelven judicialmente los contenciosos sobre sendas disposiciones reglamentarias para implantar el trilingüismo. El 23 de septiembre se dictan tres sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia estimatorias de los recursos presentados por CCOO, STEI y UGT, que declaran nulo el Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integral de lenguas. Las resoluciones fundamentan su decisión en dos argumentos, principalmente. En primer lugar, se sostiene que el Gobierno incumplió el trámite preceptivo de solicitud de informe a la Universitat de les Illes Balears **que, por mandato estatutario, es la máxima institución consultiva** en todo lo relativo a la lengua catalana. En segundo lugar, se considera que el reglamento infringe la Ley 4/2011, de buena administración y de buen gobierno, en el sentido que el Ejecutivo no ha cumplido con la obligación legal de justificar –a través de un proceso de análisis y ponderación adecuado– la regulación que pretendía implantar. Al día siguiente, el 24 de septiembre, cuatro autos de la misma Sala, también estimatorios de los recursos formulados, adoptan la medida cautelar de la suspensión de la Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Universidades, de 9 de mayo de 2014, por la cual se desarrollan determinados aspectos del TIL. Se apela, en este caso, a la defensa de los intereses generales y a que no se comprometa la efectividad de las decisiones anteriores adoptadas por la Sala. Pese a que, en un primer momento, el Gobierno se muestra firme en su intención de seguir adelante con la implantación del

sistema de educación trilingüe, finalmente el Ejecutivo deja “morir” el TIL; el 23 de octubre se publica en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* (núm. 146) una Resolución del Director General de Educación, Personal Docente, Universidades e Investigación, por la cual se deja sin efecto una resolución anterior, de 28 de julio de 2014, en la que se indicaba que los colegios que no tuvieran aprobado un proyecto trilingüe para este curso deberían aplicar de manera transitoria el proyecto aprobado por la Comisión de Coordinación Pedagógica. En otro orden de cosas, pero también en el ámbito de la política lingüística, el Gobierno quiere marcar fronteras lingüísticas con Cataluña con su apuesta por resaltar el apego a las variedades propias de la lengua catalana, con el uso coloquial en discursos y medios públicos. De hecho, se plantea que en los informativos de la radio y televisión públicas se utilicen las variantes coloquiales insulares en lugar del estándar catalán, como viene siendo habitual.

La cuestión medioambiental y la protección del territorio centran, igualmente, la atención en Baleares. Los proyectos de prospección en el Mediterráneo han movilizado no sólo a la opinión pública, sino también a las fuerzas políticas de las Islas. El Parlamento balear, el Gobierno autonómico y Consejo insular de Formentera (única institución gobernada por una coalición progresista) se han manifestado en contra de la exploración sísmica marina. Todas las administraciones, locales e insulares, han registrado masivas alegaciones generadas desde diferentes plataformas y entidades ciudadanas. La grieta más significativa respecto al mayoritario rechazo a las prospecciones se produce en el Congreso de los Diputados, cuando cinco diputados elegidos por las Islas Baleares votan en contra de dos propuestas de resolución presentadas por el PSOE, Izquierda Plural y Coalición Canaria para solicitar la inmediata paralización de las exploraciones sísmicas marinas. El malestar que generó, a todos los niveles, esta situación determinó que en una ulterior votación parlamentaria, esta vez en el Cámara Alta, tres senadores del PP apoyaran una moción del Grupo Socialista contraria a las prospecciones. En otro orden de cosas, parte de la ciudadanía recibe con inquietud y preocupación la aprobación de Ley del Suelo y de la Ley Agraria, y la aplicación Ley de Turismo –modificada *in extremis* a través de un Decreto-ley para adaptarla a la normativa de la Unión Europea sobre evaluaciones ambientales– dadas sus implicaciones frente a los recursos naturales y la protección del territorio.

Un año más, se intensifica la investigación judicial y policial en diversas tramas políticas, empresariales y financieras. El que fuera Presidente de la Comunidad Autónoma, Jaime Matas, ingresa en prisión para cumplir una condena firme por un delito de tráfico de influencias; además, la Fiscalía investiga si el expresidente reveló a un grupo de empresarios la ubicación de los terreros para la construcción del hospital de referencia de la comunidad un año antes de que aquella se hiciera pública oficialmente. El Tribunal Supremo confirma la segunda condena a la ex líder de Unión Mallorquina y ex presidenta del Parlamento por fraude a la administración y revelación de secretos. Y en el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Palma se produce una situación insólita en la actual etapa democrática con la declaración de la Infanta Cristina de Borbón como imputada, el 8 de febrero, y la declaración de apertura de juicio oral, mediante

Auto de 22 de diciembre, en el que la hermana del Rey será juzgada por cooperación necesaria en los delitos fiscales que se imputan a su marido.

1. Actividad política e institucional

En relación a la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, se resuelve el proceso judicial sobre la supuesta incompatibilidad del cargo público con la titularidad de una oficina de farmacia. El caso se había iniciado por la denuncia del PSOE y MÉS. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 11 de junio de 2014, que se pronuncia en contra de la inadmisibilidad del recurso por haberse interpuesto por personas no legitimadas, concluye que una vez nombrado el sustituto, el propietario de la farmacia se limita a ser titular de un patrimonio económico que, obviamente, le genera beneficios, pero sin que dicha propiedad sea causa de incompatibilidad con el cargo público. La resolución cuenta con dos votos particulares.

En el ámbito del control al Gobierno, se ha constituido en el Parlamento la Comisión de Investigación sobre el Hospital de Son Espases con el objetivo de investigar no sólo la selección de los terrenos en los que sería ubicado, sino también la adjudicación de las obras, la construcción de la infraestructura y las modificaciones posteriores que se realizaron. El período a investigar afecta al ejecutivo presidido por Jaume Matas (2003-2007) y al gobierno de coalición de centro-izquierda (2007-2011).

2. Actividad normativa

La holgada mayoría absoluta conseguida por el PP para esta legislatura mantiene un escenario político y parlamentario muy estable. La producción legislativa de la Comunidad Autónoma procede, exclusivamente, de los proyectos de ley presentados por el Gobierno. Todo ello, en el año en que se ha hecho público el informe por la entidad *Transparencia Internacional-España* según el cual el Parlamento balear está entre los cinco menos transparentes del país. Actuaciones como la negativa (por 9 votos contra 5) a que la ONG Médicos del Mundo acudiera a la Comisión de Sanidad del Parlamento para hacer balance sobre la atención sanitaria a los inmigrantes difícilmente contribuirán a superar ese lamentable déficit.

2.1. Leyes

La Ley 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia (BOIB núm. 29, de 1 de marzo de 2014) tiene por objeto actualizar la normativa anterior (la Ley 5/1999, de 31 de marzo), de forma que se hace extensivo el derecho de acceso, circulación y permanencia, así como la protección, a todas aquellas personas usuarias de perros de asistencia, independientemente de la discapacidad que sufran.

Una de las normas más polémicas aprobadas es, también, una de las más esperadas. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (BOIB, 43, de 29 de marzo de 2014), contiene una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo y viene a configurar, de forma completa, el régimen jurídico de ordenación territorial y urbanístico propio de las Illes. La Ley, aprobada con los únicos votos del Grupo Parlamentario Popular y de un diputado no adscrito, introduce novedades importantes en la materia pero cuenta también con previsiones muy controvertidas. Concretamente, la disposición transitoria décima prevé la posibilidad de legalizar edificaciones ilegales con ciertas condiciones; así, previa tramitación del correspondiente procedimiento y el otorgamiento de la legalización por el ayuntamiento podrán ser legalizadas las edificaciones ilegales existentes en suelo rústico contra las que ya no puedan adoptarse medidas de reacción. Se trata, según ya han señalado expertos juristas de una auténtica “amnistía” de hechos ilegales consumados.

La Ley 3/2014, de 17 de junio, de sistema de financiación de los consejos insulares (BOIB núm. 87, de 26 de junio de 2014), viene a completar, a nivel legislativo, uno de los aspectos básicos de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma. Conviene recordar que una de las principales novedades del Estatuto de 2007 supone el reconocimiento de la potestad reglamentaria externa de los consejos insulares sobre las competencias que les son atribuidas como propias. El otorgamiento de más poder político para los Consejos Insulares implica mayores necesidades de financiación. Así, pues, con la finalidad de atender a estas exigencias, y dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 138.1 del Estatuto de autonomía, la norma articula un modelo estructurado en tres fondos de financiación de las competencias homogéneas, esto es de las competencias asumidas por todos los consejos insulares en el año base 2012, y que son el fondo interinsular de financiación de servicios, el fondo de compensación interinsular y el fondo de convergencia. Este fondo de convergencia constituye la principal novedad del nuevo sistema y tiene como objetivo, mediante la dotación extraordinaria para el año 2014, reequilibrar la posición de todos los consejos insulares por razón de la implantación del nuevo sistema.

Con la aprobación de la Ley 4/2014, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears (BOIB núm. 88, de 28 de junio de 2014) se pretende una regulación integral del transporte terrestre urbano e interurbano en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de adecuarse a las particulares territoriales del archipiélago. La norma aborda, entre otros aspectos, la posibilidad de disponer de vehículos auto-taxi con capacidad de hasta 7 pasajeros; en relación al transporte turístico y discrecional, introduce la posibilidad de contratar el servicio por plaza de forma anticipada en los trayectos con origen o destino en los puertos o aeropuertos de Baleares; en cuanto al transporte regular de viajeros, la norma se adapta a la legislación europea y se crea el concepto de transporte metropolitano que simplifica los trámites para facilitar las extensiones de las líneas existentes; se ocupa también de actualizar la normativa relativa a los trenes turísticos; y, en el ámbito de la movilidad sostenible, establece el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears que fijará los objetivos y regulará de forma sostenible y racional la movilidad terrestre en la Comunidad Autónoma.

La Ley 5/2014, de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears (BOIB 101, de 26 de julio de 2014) supone una reforma puntual para establecer la obligatoriedad de la integración de los diversos servicios de emergencias dentro del sistema de comunicaciones único del Gobierno balear.

La Ley 6/2014, de 18 de julio, de modificación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears (BOIB núm. 101, de 26 de julio de 2014) sale adelante con los únicos votos del grupo parlamentario que apoya al Gobierno. Con ella se pretende la ordenación general de los puertos de las Illes Balears para asegurar una distribución de los puertos y de los servicios portuarios para satisfacer las necesidades al respecto. La norma responde, según sus impulsores, a una demanda del sector náutico privado, que es considerado estratégico en la economía regional. De hecho, se hacen presente en la Ley conceptos tales como “la conveniente participación del promotor privado” en el uso y la gestión; la “mayor participación inicial de la iniciativa privada”, o “la iniciativa particular”. La nueva Ley ha generado, también, inquietud y preocupación entre los usuarios de embarcaciones menores y tradicionales, que temen ver mermados sus derechos.

La Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears (BOIB núm. 103, de 31 de julio de 2014), pretende actualizar la anterior regulación a la normativa europea y nacional y profundizar en los derechos de ese colectivo. La disposición quiere dar respuesta a la situación desventaja de los consumidores ante los cambios en la oferta, venta y prestación de bienes y servicios en el mercado y su contratación. Se excluye de la norma a los usuarios de la Administración pública e incorpora la figura del consumidor “vulnerable” –menores de edad, personas mayores o con discapacidad–. También establece el sistema arbitral de consumo para regular la relación entre consumidores.

La aprobación de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 7 de julio de 2014) supone un hito para la Comunidad Autónoma, la única que no disponía de un texto legislativo de estas características y que, hasta ahora, ejercía la competencia en la materia a través de normativa muy dispersa. El texto regula los principios generales del sector: actividades de juegos y apuestas; empresas y locales; explotación y práctica de los juegos y apuestas, etc. Todo ello a partir de los principios sobre los que se fundamenta la ley: la transparencia; la protección de menores y sectores sociales vulnerables; la prevención de perjuicios a terceros; y la garantía del pago de los premios.

La Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección a la maternidad (BOIB núm. 138, de 9 de octubre de 2014), se plantea como una actualización de determinados preceptos de la Ley para la mujer, con el objetivo de proteger, de forma integral, a las gestantes, especialmente a las menores de 30 años o a las que se encuentren en riesgo de exclusión social o en situación de desamparo. Se propone también potenciar el apoyo y la información a la embarazada “que le permitan desarrollar libremente su actividad, removiendo cualquier obstáculo que pueda tener”.

La Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares (BOIB núm. 138, de 9 de octubre de 2014) sale adelante con los votos favorables del partido que apoya al Gobierno y el respaldo de la oposición a la mayoría del articulado. La norma pretende terminar con la inseguridad jurídica existente hasta ahora entorno al tratamiento de las canteras, explotaciones de aguas minerales, geotermia y las salinas. Las mayores dudas se centran en una cierta laxitud en el régimen de infracciones y sanciones.

La Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears (BOIB núm. 143, de 18 de octubre de 2014) fue aprobada con un amplio consenso y recibida con satisfacción por las principales patronales del sector. La norma regula cuestiones como la declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística (ZGAT), los horarios y festivos de apertura, la instalación de nuevas grandes superficies, la restricción de la venta ambulante, y la aprobación futura de planes directores. Pese al nivel elevado de acuerdo que se gestó para aprobar la Ley, los puntos más criticados por la oposición fueron el establecimiento de 15 días festivos para el 2015 y 16 para el 2016 y la flexibilidad para que las grandes superficies puedan instalarse en polígonos industriales.

La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears (BOIB núm. 175, de 23 de diciembre) supone la culminación de un proyecto emblemático para el Gobierno balear. Se plantea como una norma que defiende el sector agrario para lograr su supervivencia. La disposición establece compensaciones a los payeses por la conservación del territorio; impulsa nuevas actividades como los alojamientos en agroturismo o la venta directa de los productos propios de las fincas; permite el cambio de usos de las edificaciones agrarias con límites en función de los volúmenes existentes; y fija las unidades mínimas de cultivo en cada isla para obtener rendimientos satisfactorios. La norma ha sido recibida con satisfacción por una parte del sector, que ve en ella un instrumento de flexibilización para impulsar la producción de las explotaciones. No obstante, también se han dejado sentir voces críticas que alertan sobre la “alta permisividad” de la Ley y su incidencia sobre la conservación de los terrenos y las especies forestales.

Al final del período de sesiones, siguen su tramitación el Proyecto de ley de racionalización y simplificación legal y reglamentario de la Comunidad Autónoma; el Proyecto de ley por el cual se regula el consumo y el mecenazgo cultural; la Proposición de ley de transparencia, buena administración y del buen gobierno; y el controvertido Proyecto de ley de modificación de la ley electoral de la Comunidad Autónoma, que pretende reducir el número de diputados (de 59 se pasaría a 43) y modificar el sistema de retribución de sueldos por dietas.

2.2. *Decretos leyes y Decretos legislativos*

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado un Decreto Legislativo (DL 1/2014, de 6 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos –BOIB núm. 77, de 7 de junio de 2014) y tres Decretos-leyes.

El Decreto-ley 1/2014, de 14 de noviembre, por el cual se modifica la ordenación farmacéutica (BOIB núm. 157, de 15 de noviembre de 2014), una vez convalidado sigue su tramitación como proyecto de ley. Ello permitirá introducir enmiendas en el articulado de la disposición, que actualiza los criterios para la determinación del número de farmacias a la población real de las Islas. Parte del debate de convalidación se centró en las implicaciones de las recientes Sentencias del Tribunal Superior de Justicia que disponen que el Ejecutivo debe sacar a concurso 4 de las 54 nuevas oficinas de farmacia autorizadas.

Tal como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, el Gobierno balear ha acudido a la técnica del Decreto-ley para proceder al “despliegue” de la normativa estatal sobre racionalización de la administración local. En la parte expositiva de la norma se apela a la “seguridad jurídica” y a las “garantías de mantenimiento de la autonomía local en los términos previstos por el Estatuto de autonomía de las Illes Balears”. Se invoca también el principio constitucional de igualdad ante “la situación de indefinición generada permite que cada municipio haga una interpretación diferente en cuanto a las materias competenciales sobre las cuales puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendrían que ser las mismas”. En definitiva, el Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para aplicar en las Illes Balears la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local (BOIB núm. 160, de 22 de noviembre de 2014) afirma que las entidades locales de las Illes Balears seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre; además, adopta una serie de medidas para facilitar la obtención de los informes necesarios sobre la inexistencia de duplicidades y valorar la sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias distintas de las propias; y establece medidas en relación a la adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos.

El Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística en las Illes Balears (BOIB núm. 167, de 6 de diciembre de 2014) supone la modificación de diferentes disposiciones –legales y reglamentarias– con el objetivo de “coadyuvar a solucionar el problema de la estacionalidad” y potenciar la excelencia y la competitividad del sector. Sin embargo, parece claro, y así se desprende del debate parlamentario de convalidación, que uno de los motivos que impulsa al Gobierno para la aprobación de la norma es la disconformidad de determinados preceptos de la Ley 8/2012 –aquellos que establecían exoneraciones de determinadas evaluaciones para algunos proyectos turísticos– con la Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente. Así, pues, y con el fin de acomodar determinadas previsiones de la Ley balear de Turismo al marco establecido en las directivas europeas medioambientales, se procede a la modificación diversos preceptos, particularmente los arts. 25 y 44.

3. Conflictividad

Mediante Auto de 20 de junio de 2014 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears plantea una cuestión de inconstitucionalidad en relación al art. 9.3 del Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, por considerar infringido el art. 86.1 de la Constitución. La interposición de la cuestión tiene su origen en el caso de un funcionario de la Abogacía de la Comunidad Autónoma que fue obligado a la jubilación forzosa por aplicación del citado art. 9.3, que limita la prolongación de la permanencia en el servicio activo de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. La Sala duda que el Decreto-ley 5/2012 cumpla con las exigencias del art. 86.1 de la Constitución, ya que no existe justificación sobre el presupuesto habilitante en el Preámbulo ni tampoco en el expediente de elaboración ni en el debate parlamentario de convalidación. Advierte que la legislación de urgencia supone la sustitución de una función del Parlamento por parte del Gobierno y que ello constituye una excepción a la participación de las minorías en ese proceso; por eso, se parte de una concepción restrictiva del uso del Decreto-ley, que tiene que respetar, en todo caso, los límites formales y materiales establecidos en la Constitución.

En el Boletín Oficial del Estado (BOE núm. 197, de 14 de agosto) se publican sendas resoluciones, de 17 de julio de 2014, de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y local por la que se publican los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación, de un lado, en relación con la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, **en el que se manifiesta que se consideran solventadas las discrepancias competenciales**; y de otro, en relación con la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears; en este caso, en cambio, se señalan las modificaciones que el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma se compromete a promover en la Ley y que afectan a un total de 24 artículos.

Y, finalmente, hemos de señalar que mediante Auto 277/2014, de 6 de noviembre, se desestima el recurso de súplica interpuesto por el Consejo insular de Formentera frente a la inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local formulado contra diversos apartados del art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Una vez recabado el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo –núm. 53/2014, por el que se concluye que el Consejo insular no está legitimado para plantear el procedimiento y que, además, no se puede sostener que los preceptos invocados atenten contra la autonomía municipal de Formentera–, la Corporación formula el correspondiente conflicto. El procedimiento se interpuso bajo la premisa de la peculiaridad del Consejo insular de Formentera –institución de autogobierno, entidad municipal y entidad insular– por considerar que las limitaciones retributivas establecidas por el legislador estatal son contrarias a la autonomía de Formentera. El Pleno del Tribunal Constitucional acepta la singularidad institucional de Formentera, aun cuando afirma que esa peculiaridad no viene dada por las normas que se impugnan, que no se encuen-

tran dirigidas a un solo sujeto, sino que tienen un carácter general y abstracto. Por ello, concluye el Pleno que el Consejo Insular de Formentera no es el único destinatario de la norma y confirma la inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local.

1. Actividad político-institucional

El Ejecutivo riojano no ha tenido especiales dificultades para sacar adelante sus iniciativas políticas durante el período transcurrido de la legislatura. Recordemos que las Elecciones Autonómicas de 2011 reeditaron la tradicional mayoría parlamentaria absoluta del PP en La Rioja y Pedro Sanz Alonso fue elegido por quinta vez consecutiva presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR). No obstante, el PP ha visto en 2014 rechazada su propuesta de reforma parcial del Estatuto, a la que no logró sumar el apoyo de ninguna otra de las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en La Rioja no han sido muy distintos de los estatales. PSOE y PP pierden también prácticamente el 30% de los votos (un 16,69% el primero y un 12,24% el segundo), aunque suman todavía en esta comunidad el 62% del total. Con todo, en la misma línea estatal de ruptura del bipartidismo, sobresale el éxito de “Podemos”, que alcanza un porcentaje de votos similar al estatal (un 7,48%), y el notable incremento respecto al 2009 de los obtenidos por UPyD, que pasa del 3,09% al 8,98%, e Izquierda Unida, que obtiene ahora el 8,11%, frente al 1,87% anterior. Por último “Ciudadanos” se queda con un 2,25%.

En lo económico, los datos macro en La Rioja han sido en general, y como suele ser habitual, superiores a la media estatal y entre los mejores de las Comunidades Autónomas. En relación a las polémicas balanzas fiscales, la de la CAR arroja un resultado positivo, si bien es cierto que desde el Gobierno de La Rioja se ha advertido que se trata sólo “de un dato más a tener en cuenta” y de que los resultados obtenidos dependen de la metodología que se emplee. Por otra parte, la Ley de medidas fiscales y administrativas para 2015, ha materializado el anuncio del ejecutivo de sumarse finalmente a la rebaja estatal del tipo aplicable al IRPF. Tomando el tipo autonómico y estatal, el tipo mínimo total que se aplicará en esta Comunidad a las rentas más bajas será del 19,5% frente al 24,35% actual, y el máximo pasará del 51,90% actual al 47%. También en esta norma se ha materializado el anuncio efectuado por el presidente autonómico en el Debate sobre el Estado de la Región de reducir en 2015 el 50% de la cuota en el impuesto sobre el patrimonio, como paso previo al objetivo de su eliminación total en 2016. Por lo demás, la Ley de Presupuestos para 2015 prevé un aumento de los mismos de un 1,63% respecto a 2014, quedando así en 1.284 millones de euros, lejos todavía de los 1.345 del año 2010. Se han elaborado con una previsión de crecimiento del PIB riojano para 2015 del 1,3% y una previsión de déficit del 0,61%. El presupuesto destinado a salud y protección social se ha incrementado en un 0,63%, mientras que en educación crece un 1,15%.

Con la vista puesta ya en las elecciones de 2015 cabe destacar el anuncio de César Luena en septiembre de su renuncia –dada casi por segura tras su designación como secretario federal de organización del PSOE– a presentarse a las primarias del PSOE riojano, aunque continuará siendo su secretario general, al menos hasta el siguiente Congreso Regional en 2016. Despejada esta cuestión, el proceso de primarias socialista ha sido muy sencillo. Únicamente la diputada regional Concepción Andreu Rodríguez formalizó su candidatura, de modo que tras la comprobación de sus avales (37,59% del censo total de afiliados), la Comisión de Garantías la propuso directamente como candidata socialista a la presidencia de la CAR. Más discutida ha sido la designación de candidato a la alcaldía de Logroño, puesto que finalmente ostentará Beatriz Arráiz (vice-secretaria general de los socialistas riojanos y concejal en el Ayuntamiento de Logroño), que obtuvo el 60,69% de los votos de los militantes de la agrupación socialista en Logroño.

En este contexto electoral debe subrayarse también el relevo producido en la Consejería de Educación, Cultura y Turismo. El 17 de noviembre se anunció el cese de su titular, Gonzalo Capellán de Miguel, debido a su designación por el Ministerio de Educación como Consejero de Educación para el Reino Unido y la República de Irlanda y el nombramiento de su sustituto: José Abel Bayo Martínez, hasta ese momento Director General de Educación. El cambio operado ha tenido una especial repercusión política, dado que el Consejero saliente ha sido frecuentemente señalado como el posible relevo del actual presidente autonómico. Éste, por su parte, ha centrado la razón del cese en la oportunidad profesional que se le había brindado al Consejero y ha asegurado que el resto son especulaciones infundadas, ya que no ha tomado todavía ninguna decisión sobre su futuro político.

2. Actividad normativa

2.1. *El rechazo de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*

El proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EAR) comenzó su andadura en 2005, si bien es cierto que, por uno u otro motivo, su materialización ha ido postergándose durante todos estos años.

No obstante, la cuestión de la reforma estatutaria se reactivó y volvió a tener notable visibilidad pública y política en septiembre de 2013, mediante la presentación, al margen del referido proceso general de reforma, de una Proposición de Ley de reforma del EAR por parte del Grupo Parlamentario Popular (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, nº 67, 26 de septiembre de 2013).

La iniciativa se limitaba así a proponer cinco modificaciones concretas del Estatuto con el 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, ha sido la propuesta de reducción del número de diputados la que ha acaparado el debate político sobre esta reforma y centrado la oposición del resto de formaciones políticas riojanas. De suerte que, tras su tramitación parlamentaria, el 30 de septiembre de 2014, la iniciativa de reforma fue finalmente rechazada por la Cámara riojana. Las propuestas de reforma del EAR requieren (art. 58.2) la aprobación de dos tercios de los miembros del Parlamento, esto es, 22 diputados, de manera que el Grupo Parlamentario Popular que cuenta con 20 diputados, requería el apoyo bien del Grupo Socialista (integrado por 11 diputados) o bien del Grupo Mixto (formado exclusivamente por dos diputados del Partido Riojano).

2.2. Actividad legislativa y reglamentaria

En el año 2014, el Parlamento riojano ha aprobado 7 leyes. De las mismas (dejando ahora al margen las consabidas leyes de presupuestos y medidas fiscales: Leyes 6/2014 y 7/2014, de 23 de diciembre –ya aludidas en el apartado anterior–, y otras cuyo tenor parece de menor interés desde la perspectiva que nos ocupa: Ley 4/2014, de 11 de septiembre, de creación del Colegio de Economistas de La Rioja por unión del Colegio de Economistas de La Rioja y del Colegio de Titulares Mercantiles de La Rioja), cabe destacar los siguientes aspectos:

Primero, aun en apariencia de poca trascendencia, la Ley 1/2014, de 14 de marzo, de aprobación y autorización del Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia sanitaria, tiene tras de sí un complejo trasfondo.

A finales de 2011 se mantuvo –recordemos– un duro enfrentamiento político entre la CAR y la Comunidad Autónoma vasca, en relación con la prestación de servicios sanitarios por la primera a la población residente en los municipios vascos limítrofes (Rioja Alavesa), llegándose incluso a suspender dicha prestación, en tanto no se llegase a un acuerdo sobre su compensación económica. La cuestión, que rápidamente se extendió a otras Comunidades Autónomas con problemáticas similares (convirtiéndose en tema de debate a nivel nacional), fue finalmente resuelta en diciembre de 2011 a través de un Acuerdo de Colaboración transitorio, al que siguieron otros dos acuerdos en marzo de 2012 y septiembre de 2013. El Convenio ahora aprobado trata, a la vista de la experiencia acumulada, de precisar las necesidades asistenciales de ambas Comunidades Autónomas de cara a su prestación cooperativa.

En cualquier caso, conviene no olvidar que detrás de la consecución de estos acuerdos estuvo la creación de un Fondo de Garantía Asistencial de ámbito nacional, destinado a financiar y compensar este tipo de servicios (art. 3 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones), complementado luego con la DA septuagésima primera

de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (Fondo de Cohesión Sanitaria). El pago estatal así de los saldos positivos resultantes parece haber zanjado un problema que, siendo de naturaleza organizativo-financiera, acababa por repercutir en derechos básicos de la persona, en un ámbito tan delicado y sensible como es la salud.

Segundo, son de sobra conocidos los problemas que está suscitando la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). La compleja reorganización competencial exigida por la nueva ordenación ha hecho que desde las Comunidades Autónomas se adopten medidas a la postre dilatorias de la misma. En ese contexto, se enmarca la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La norma, en esencia, ordena la continuidad en el ejercicio de las competencias que las entidades locales tenían atribuidas antes de la entrada en vigor de la LRSAL y determina los órganos encargados de la emisión de informes en relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Tercero, el buen gobierno y la mejora en la transparencia y acceso a la información pública es sin duda uno de los objetivos más repetidos en los últimos tiempos por parte de todos los poderes públicos. Tras la Ley estatal 9/2013, de 9 de diciembre, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de transparencia y buen gobierno de La Rioja, se une a alguna otra ya promulgada (Ley 1/2014, de 24 de junio de la Comunidad Autónoma andaluza) o en fase de tramitación, que complementan la referida legislación básica estatal. La norma riojana no ha creado un órgano específico de transparencia y en cuanto al procedimiento de acceso a la información se atiene al establecido en la Ley estatal. Cabe destacar también la inclusión en la misma del principio de software libre. Se invita así a que, salvo por razones de seguridad, se pongan a disposición de los ciudadanos los programas y aplicaciones informáticas propiedad de la Administración riojana.

Por último, en el ámbito del impulso de la administración electrónica se enmarca la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa. La CAR, al igual que otras Comunidades Autónomas (Baleares, Castilla y León, Cataluña o Navarra), han optado por dar a esta materia un marco legal. La Ley trata de potenciar y facilitar el uso de los servicios electrónicos en la relación de la Administración con los ciudadanos, mejorando la efectividad en el ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley estatal 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Crea también el Registro de representación electrónica y dedica un título a las medidas de simplificación administrativa.

Ya en el plano reglamentario cabe destacar el Decreto 6/2014, de 31 de enero, que ha concretado el polémico convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. Y en materia de asistencia social, el Decreto 28/2014, que, modificando decretos anteriores, incrementa las cuantías de las Prestaciones de Inserción Social, facilita la prueba de residencia para el acceso a las mismas y compatibiliza su percepción con otras prestaciones o subsidios de desempleo de cuantía inferior.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. *Las “singulares” leyes de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local*

La aprobación de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, a pesar de su aparentemente escasa transcendencia puso de manifiesto algunos aspectos de interés jurídico más general. De una parte, desde la perspectiva del sistema de fuentes, una utilización de la ley cuando menos llamativa. De otra, la eventual imposibilidad efectiva de recurso y, por ende de tutela judicial, que dicha opción puede llegar a provocar.

Sobre la base así de lo dispuesto en el art. 19 de su Estatuto de Autonomía, la competencia en materia de “alteración de términos municipales” se ha venido verificando en la CAR – siendo una excepción en el panorama autonómico–, a través de una ley de su Parlamento, la cual cierra formalmente un procedimiento a todas luces de carácter administrativo.

En el caso de la Ley citada, atendiendo a una petición del Ayuntamiento de Uruñuela, se inicia un procedimiento de alteración de términos municipales, a fin de segregarse parte del municipio de Torremontalbo y agregarlo al primero citado. Ello priva al ayuntamiento de Torremontalbo, que es a priori el municipio perjudicado y el que se opone a esta segregación, de la posibilidad de instar el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, llevándole a su vez a tratar de buscar el amparo del Tribunal Constitucional a través del planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, aun a sabiendas de que la naturaleza y ámbito de este no encajaba del todo con el supuesto de hecho dado. No obstante, el Tribunal Constitucional admitió a trámite este conflicto que ha quedado resuelto en la STC 132/2014, de 22 de julio.

El Tribunal Constitucional confirma la legitimación del ayuntamiento de Torremontalbo para suscitar este conflicto, entendiendo que materialmente estamos ante el único destinatario de la Ley [art. 75 ter 1 a) de la LOTC], siendo además el único medio de defensa que tendría disponible. Ahora bien, en el asunto de fondo, el Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta el limitado marco de este proceso y la imposibilidad de considerar como canon de validez de la ley impugnada otra ley autonómica, no aprecia vulneración alguna de la autonomía local. En su seno no cabe además entrar en la eventual lesión de la tutela judicial efectiva que esta ley singular y autoaplicativa podría implicar –y que la Sentencia no descarta– al cerrar el control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.2. *La fractura hidráulica para extraer gas natural: el “fracking”*

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 –al igual que antes la Ley cántabra 1/2013, de 15 de abril, de idéntico objeto–

motivó la interposición por parte del presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad. Como cabía esperar, tras la STC 106/2014, de 24 de junio, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cantabria, la STC 134/2014, de 22 de julio, no hace sino reiterar los argumentos y el fallo respecto a la Ley riojana.

La controversia competencial se centraba en la colisión de la prohibición de carácter general (“absoluta e incondicionada”, subraya la Sentencia) del uso de esta técnica contenida en las normas autonómicas con las competencias que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, reserva al Estado. Colisión que se evidencia más aún tras la precisa reforma posterior en este punto de dicha Ley y del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, operada por la Ley 17/2013, de 29 de octubre. Establecida así la legislación básica de contraste, para el Tribunal Constitucional las Leyes autonómicas invaden las competencias del Estado del 149.1.13 y 25 y no cabe su amparo en los títulos autonómicos en materia de protección del medio ambiente o la salud.

Al margen del aspecto competencial, el sentido y eventuales efectos del llamado principio de precaución ha sido sin duda la cuestión que mayor interés ha suscitado en este conflicto. Respecto al mismo, sin embargo, la Sentencia se ha limitado a una remisión al pronunciamiento efectuado en el caso de la Ley cántabra, aun cuando el voto particular ahí de tres magistrados, subrayaba precisamente la necesidad de que el Tribunal Constitucional hubiera dado un mayor rigor técnico a su alcance aplicativo, así como a su delimitación y no subsunción en la protección de la salud y el medioambiente cuando ya existen datos determinantes sobre los riesgos. El principio de precaución actuaría en un momento previo: “el de la existencia de incertidumbre acerca de los potenciales riesgos”.

3.3. La valoración del suelo rural

La Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo fue objeto de 4 recursos de inconstitucionalidad, tres de ellos autonómicos: Canarias, Madrid, y La Rioja, que estas dos últimas Comunidades Autónomas mantuvieron frente al posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo. El principal punto de conflicto cabe situarlo en la no inclusión en el nuevo sistema de valoración del suelo rural de las llamadas expectativas urbanísticas (art. 22 de la Ley y art. 23 del Real Decreto-ley), en relación con la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE. La STC 141/2014, de 11 de septiembre, aun cuando presenta dos votos particulares que inciden justamente en ello, ha avalado el nuevo método y únicamente entiende inconstitucional la previsión de un tope máximo fijo (“hasta el máximo del doble”) en la posible corrección de la valoración. El recurso es desestimado en todo lo demás.

3.4. La sanción europea por la dilación en la recuperación de las ayudas ilegales concedidas por las llamadas “vacaciones fiscales vascas”

Es conocido el tradicional conflicto que, tanto en el orden político como en el jurisdiccional, ha venido provocando la potestad tributaria de los tres Territorios Forales del País Vasco con las Comunidades Autónomas limítrofes y, de forma muy sobresaliente, con la CAR. La Rioja ha venido así recurriendo un gran número de normas fiscales vascas tanto en la jurisdicción nacional como en la europea.

En 2011, en relación a un particular grupo de medidas fiscales adoptadas por dichos territorios en los años 90 que, en conjunto, se han venido conociendo como las “vacaciones fiscales vascas”, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó definitivamente su carácter de ayudas ilegales, lo que a su vez supuso el cierre a la posibilidad de eludir o mitigar la obligación impuesta con anterioridad por la Comisión europea al Reino de España de su recuperación.

Hay que tener en cuenta que, desde las Decisiones de la Comisión de 2001, a pesar a los requerimientos y amenazas de sanción, se había ido acumulando retraso en la consecución de dicha recuperación. En las sentencias del TJ de 14 de diciembre de 2006 y de 20 de septiembre de 2007 se condenaba ya a España por no haber recuperado las ayudas. Llegándose así a noviembre de 2010, fecha en la que la Comisión Europea decide llevar a España ante el Tribunal de Justicia Europeo. La multa solicitada es entonces de 25.817 euros por cada día transcurrido desde 2006, al margen de la petición también de una sanción de 236.044 euros por cada día transcurrido entre el futuro fallo del Tribunal y el cumplimiento de la obligación de recuperar todas las ayudas ilegales.

Finalmente, verificada ya en 2013 la plena recuperación de las ayudas por parte de las Diputaciones Forales, el 13 de mayo de 2014 el TJ deja la condena a España en una multa de 30 millones de euros, si bien será la Comunidad Autónoma vasca quien deberá hacerse cargo de la misma.

Desde el Gobierno riojano ello se ha valorado como una nueva confirmación de la jurisdicción europea del agravio y perjuicio que la potestad tributaria vasca supone para la CAR. La fricción en este ámbito es una constante entre ambas Comunidades Autónomas, últimamente centrada en las diversas rebajas aprobadas del tipo impositivo estatal del Impuesto de Sociedades y en el llamado blindaje del concierto económico vasco, pendiente de resolución en la Jurisdicción constitucional.

1. Actividad político-institucional

El ritmo político de 2014 ha estado marcado por los casos de *corrupción*, en especial el caso de las “tarjetas opacas” de Bankia y la “Operación Púnica” (en la que está implicado Francisco Granados, exconsejero y secretario general del PP de Madrid entre 2004 y 2011, y seis alcaldes de la Comunidad). Como consecuencia del primer caso, dimitió un Consejero del Ente Público Radio Televisión Madrid. Su sustitución en el Consejo de Administración fue polémica porque el nuevo Consejero es sobrino del presidente del Parlamento regional. En el pleno de la Asamblea, los parlamentarios de PSM e IU se abstuvieron y los de UPyD votaron en contra. El Consejo de Telemadrid está formado por nueve miembros desde junio de 2013, cuando la Asamblea aprobó la reducción de sus componentes a la mitad. El PP cuenta con cinco asientos, el PSOE con dos e IU con uno. UPyD renunció a la representación que le correspondería. Como consecuencia del segundo caso, Francisco Granados dimitió como senador autonómico (fue sustituido por el portavoz en la Asamblea de Madrid).

También tuvieron un importante impacto los resultados de las *elecciones al Parlamento Europeo*, por cuanto parecen apuntar a una fragmentación del sistema de partidos. Cinco partidos políticos superaron el 10% de los votos: PP (29,8%), PSOE (18,9%), Podemos (11,2%), UPyD (10,5%) e IU (10,5%). Y Ciudadanos, con un 4,8%, casi alcanzó la barrera electoral en las elecciones autonómicas. El 4 y 5 de septiembre se celebró el *debate de política general*. El discurso del Presidente, Ignacio González, subrayó la recuperación económica y la exigencia de un nuevo modelo de financiación. También defendió la elección directa de los alcaldes y la conveniencia de reducir el número de escaños del Parlamento regional. Los grupos de la oposición destacaron por su parte los recortes en servicios públicos y los casos de corrupción.

En este contexto, las novedades institucionales más destacadas han sido los dos cambios de titular en la Consejería de Sanidad, la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema electoral y las críticas de la oposición al bloqueo por parte de la mayoría de las iniciativas de control parlamentario al Gobierno.

Los dos cambios en la Consejería de Sanidad respondieron a diferentes circunstancias. La dimisión de Javier Fernández-Lasquetty en enero se produjo después de que el Gobierno regional renunciara a la privatización sanitaria. La decisión se produjo después de que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordaba mantener la suspensión cautelar que pesaba sobre las adjudicaciones de varios hospitales a tres empresas. El sustituto fue Javier Rodríguez Rodríguez,

médico y hasta ese momento portavoz de Sanidad del PP en la Asamblea de Madrid. Rodríguez fue destituido en diciembre tras unas polémicas declaraciones sobre la gestión de la crisis del ébola. Fue sustituido por Javier Maldonado González, que ocupaba anteriormente el cargo de Viceconsejero de asistencia sanitaria.

El Pleno de la Asamblea aprobó el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la reforma electoral en la Comunidad de Madrid. La falta de acuerdo con la oposición (PSOE, IU y UPyD votaron en contra) ha supuesto que la reforma quede en punto muerto. La reforma requeriría la modificación de dos artículos del Estatuto de Autonomía, por lo que precisa el voto a favor de dos tercios de la Asamblea de Madrid. Uno de los motivos que justificarían la reforma es el elevado grado de despersonalización de la relación de representación política. El número de candidatos que forman parte de una lista electoral favorece su anonimato. Las sustituciones que se han producido en el Grupo Parlamentario Popular (tres en 2014 y 17 desde que comenzó la legislatura) han provocado que ocupe un escaño la candidata número 93 de la lista que el partido presentó a las elecciones autonómicas de 2011.

Tres noticias pusieron sobre la mesa el debate sobre la suficiencia del control *parlamentario* al Gobierno. Primero, el PP empleó su mayoría en la Mesa de la Asamblea para rechazar la apertura de una comisión de investigación sobre el presunto fraude en los cursos de formación, conocido como el caso Aneri. Argumentó que no debía interferirse con la instrucción judicial. A cambio, el grupo parlamentario popular solicitó la comparecencia de los altos cargos de la Consejería de Empleo ante la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones y el envío a la Asamblea de los expedientes relativos a los cursos de teleformación del año 2011. En segundo lugar, los tres portavoces de la oposición comparecieron juntos en rueda de prensa en la Asamblea para denunciar “el déficit democrático” y la “falta de transparencia” del Parlamento regional. Señalaron que la información que facilita el Gobierno es deficiente y que la Mesa de la Asamblea bloquea las iniciativas de control. Reclamaron la creación de tres comisiones de investigación sobre la gestión de Caja Madrid y de Telemadrid, así como de la privatización del Canal. Por último, el Tribunal Constitucional ha estimado tres recursos de amparo interpuestos por UPyD contra la inadmisión por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid de iniciativas referidas a Caja Madrid, corrupción y Eurovegas, evitando su debate y votación. El Tribunal Constitucional declara que se ha vulnerado el derecho de los diputados autonómicos al ejercicio de las funciones representativas.

Respecto de la composición de la Asamblea, cabe reseñar que una diputada autonómica abandonó el Grupo Parlamentario Popular por discrepancias con el partido, pasando a tener la condición de diputada no adscrita. La distribución de los escaños en la Asamblea es ahora: 71 PP, 36 PSM, 13 IU-LV, 8 UPyD y 1 diputada no adscrita.

Las principales novedades en relación con la organización de la Asamblea fueron la publicación en la web de las nóminas de los diputados y la aprobación de una Resolución de la Presidencia de la Asamblea, sobre el procedimiento para

la conformación de candidaturas en supuestos en los que la Asamblea carezca de facultades electivas finales.

La independencia de la Cámara de Cuentas ha sido cuestionada por el PSM a raíz de un informe de fiscalización sobre la gestión del servicio público de limpieza en Parla. El Grupo Socialista presentó en la Asamblea una solicitud de reprobación de una Consejera de la Cámara de Cuentas por considerar que su actuación “no está guiada por los principios de objetividad, independencia y rigor en el desempeño de su función”. Debe recordarse que la Asamblea aprobó en 2012 la continuidad de la misma Consejera sin ningún voto en contra.

La supresión del Consejo Consultivo, que no aparece mencionado en el Estatuto de Autonomía, fue debatida en el Pleno de la Asamblea a raíz de una proposición no de ley de UPyD. De los 118 diputados presentes, 20 votaron a favor de su eliminación (IU y UPyD) y 98 votos en contra (PP y PSOE). El debate se produjo tras la incorporación al Consejo del expresidente de la Comunidad Alberto Ruiz-Gallardón menos de 48 horas después de haber dimitido como Ministro de Justicia. En sentido contrario, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, dota al Consejo Consultivo de una nueva facultad: la de que cualquier ciudadano pueda presentar una reclamación si no puede acceder a una información a la que entiende que tiene derecho, o a un expediente que legalmente le corresponda.

2. Actividad normativa

La actividad legislativa consistió en la aprobación de *cuatro leyes*, dos menos que el año anterior. A la espera de las leyes que puedan aprobarse en 2015, durante la legislatura actual (IX) se han dictado veintidós leyes.

En relación con la forma de legislar, cabe destacar que la Ley 1/2014, de 25 de julio, se aprobó a través del procedimiento de urgencia. Hay algunos ejemplos de dudosa técnica legislativa. Se aprovechó la tramitación de esta misma Ley, cuyo objeto es el régimen local, para modificar la Ley de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid y reactivar el Parque Científico y Tecnológico de la Universidad de Alcalá. Es un claro ejemplo de cuestionable falta de homogeneidad entre el articulado de la ley y las disposiciones derogatorias y finales. Por otra parte, continuó dictándose la denominada ley de acompañamiento (Ley 4/2014, de 22 de diciembre).

Se presentaron mediante iniciativa legislativa popular dos proposiciones de ley para modificar la Ley de Protección de los Animales Domésticos. Una de ellas obtuvo el número de firmas superior a 50.000 y se publicó en el boletín de la Asamblea en el mes de octubre, sin que se haya avanzado posteriormente en el procedimiento legislativo. Sobre el mismo tema se había presentado otra iniciativa popular el año anterior.

Una parte relevante de la actividad legislativa de la Asamblea tiene su origen en la necesidad de adaptación a la legislación básica del Estado. La Ley 1/2014, de 25 de julio, es consecuencia de la modificación de la legislación básica del Es-

tado sobre régimen local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local).

La Ley 2/2014, de 16 de diciembre, sobre la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, también tiene su origen en la modificación de la legislación básica del Estado (Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación). La ley fue aprobada con los votos a favor de los parlamentarios del PP y de UPyD, absteniéndose los demás. La Ley dispone que los miembros del Pleno y del Comité Ejecutivo cesarán en el caso de ser “condenados por delito doloso”. También estarán forzados a dejar el cargo en el supuesto de delitos relacionados con la corrupción y, en particular, de aquellos contra la Administración Pública, Ordenación del Territorio, Hacienda y Seguridad Social, delitos societarios y otros de similar naturaleza, “cuando en la causa judicial seguida para su persecución se haya dictado resolución que acuerde la apertura de juicio oral contra aquellos y esta haya alcanzado firmeza”. Un endurecimiento de las causas de cese que llega tras la imputación en el caso Bankia del actual presidente de la Cámara.

La Ley 3/2014, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015, eleva la previsión de ingresos y las partidas de gasto respecto al año anterior, con una expectativa de crecimiento económico del 2%. Con ocasión de la tramitación del proyecto de presupuestos, la Comunidad de Madrid ha vuelto a calificar de injusto el actual sistema de financiación autonómica y ha exigido su modificación. Los epígrafes con mayor volumen de gasto son sanidad (7.292,4 millones) y educación (4.256,5 millones), a los que se destinan dos de cada tres euros del gasto total. A continuación se encuentra la partida para el pago de la deuda (3.885,9 millones). Lejos quedan el gasto en servicios sociales (1.397,4 millones) y en las infraestructuras y el sistema de transporte (1.353,3 millones).

La Ley de acompañamiento (Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas) modifica una quincena de leyes. En el ámbito fiscal, la medida más destacada es la rebaja, por segundo año consecutivo, de la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En materia de juego se reduce la fiscalidad mediante la rebaja del tipo aplicable al bingo, bingo interconectado y bingo simultáneo, y del tipo aplicable al bingo electrónico. Asimismo se rebaja la tarifa aplicable en los casinos de juego. Entre las medidas administrativas, puede destacarse la modificación de la legislación autonómica sobre el juego (Ley 6/2001, de 3 de julio) para adaptarla a lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado. En concreto, se sustituye el régimen de autorización administrativa previa para la celebración de rifas y tómbolas por el de comunicación. Para el resto de actividades se mantiene la autorización, por entender que este régimen es el más idóneo para garantizar el interés general. Se invocan motivos de orden público y de seguridad y salud pública.

En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, sobresale el Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. El inicio de la actividad está sujeto a la presentación de declaración res-

ponsable. Tienen carácter de alojamiento turístico, por lo que se exige también la inscripción en el Registro de Empresas Turísticas. Las denominaciones de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico sirven para establecer dos regímenes diferentes de ejercicio de la actividad.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

No hay novedades significativas respecto a las relaciones de colaboración. La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid sirvió para solventar parcialmente las discrepancias sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

El Tribunal Constitucional ha estimado dos recursos de inconstitucionalidad contra leyes de la Asamblea de Madrid. La STC 85/2014, de 29 de mayo, anuló el euro por receta en la Comunidad de Madrid (art. 2.9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas). La Sentencia aplicó el razonamiento de la STC 71/2014, dictada sobre el mismo tema en relación con Cataluña. La STC 122/2014, de 17 de julio, ha anulado por razones competenciales varios preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. La Sentencia es el resultado del recurso de inconstitucionalidad que interpusieron 57 Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto.

Por el contrario, se han desestimado dos recursos de inconstitucionalidad que interpuso el Consejo de Gobierno de Madrid contra leyes del Estado (la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en relación con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, y el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio; y la STC 142/2014, de 11 de septiembre, respecto del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones).

El Tribunal Constitucional también ha resuelto dos conflictos de competencias que había planteado el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra normas del Estado que regulaban el subsistema de formación profesional para el empleo (la STC 112/2014, de 7 de julio, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; y la STC 143/2014, de 22 de septiembre, sobre la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo). En la primera, se declara que la atribución de determinadas funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid.

1. Actividad político-institucional

La dimisión de Ramón Luís Valcárcel como Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, el 3 de abril de 2014, para formar parte de la lista de candidatos del PP en las elecciones al Parlamento Europeo de este mismo año y los consiguientes cambios en el Ejecutivo regional han marcado, sin duda, el rumbo de la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma durante 2014.

Para sorpresa de propios y extraños, no se produjo el esperado relevo generacional en la dirección del Gobierno y del partido que, hasta ese momento, se disputaban Pedro Antonio Sánchez (Consejero de Educación y Universidades) y Juan Carlos Ruíz (Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Autonómico). Muy probablemente, la delicada situación procesal del primero de ellos, favorito en todas las quinielas y acreedor del apoyo público de Valcárcel, que se encuentra imputado por el TSJ murciano por presunto cohecho en la adquisición de su vivienda, haya forzado una solución transitoria hasta las próximas elecciones de mayo de 2015: Alberto Garre López, histórico dirigente del partido en la región, diputado autonómico entre 1991 y 2004, diputado nacional de 2004 a 2011 y Vicepresidente de la Asamblea Regional desde esa fecha hasta su nombramiento como Presidente de la Comunidad Autónoma, el 8 de abril de 2014. Si bien, como decimos, se trató en origen de una solución transitoria, la candidatura popular a los próximos comicios autonómicos no se encuentra ni mucho menos cerrada, puesto que el propio Garre ha manifestado pública y reiteradamente durante estos meses su disposición a ser cabeza electoral en los mismos si el partido así lo decide.

Los principales ejes de la política a desarrollar por el nuevo Presidente de la CARM durante el año de legislatura que le resta son, según afirmó en su discurso de investidura: unidad nacional frente al secesionismo, desarrollo de un Plan Integral de Transparencia, demanda de un futuro modelo de financiación autonómica que garantice la prestación de servicios básicos y la solidaridad interterritorial, fomento de políticas públicas contra el desempleo, agilización de la puesta en marcha de las dos grandes infraestructuras pendientes para la región (AVE y aeropuerto) y, por supuesto, la política del agua. Líneas de actuación que, en efecto, han marcado la actividad del segundo semestre del año, no sólo del Ejecutivo sino también del Parlamento autonómico.

Alberto Garre ha prescindido en la configuración de su nuevo Gobierno de la figura del Vicepresidente, si bien ha reforzado la posición institucional del Consejero de Presidencia, encargado además de la cartera de empleo y de la portavocía del Ejecutivo. Ha optado también por renovar una buena parte de

sus miembros, pero manteniendo tres de las piezas fundamentales del Gobierno de Valcárcel. Así, la composición del Ejecutivo regional queda como sigue:

- Alberto Garre López (Presidente).
- José Gabriel Ruíz González (Consejero de Presidencia y Empleo; Portavoz del Gobierno). *Incorporación*.
- Francisco Martínez Asensio (Consejero de Economía y Hacienda). *Incorporación*.
- Pedro Antonio Sánchez López (Consejero de Educación, Cultura y Universidades). *Continúa*.
- Catalina Lorenzo Gabarrón (Consejera de Sanidad y Política Social). *Incorporación*.
- Juan Carlos Ruíz López (Consejero de Industria, Turismo, Empresa e Innovación). *Incorporación*.
- Antonio Cerdá Cerdá (Consejero de Agricultura y Agua). *Continúa*.
- Manuel Campos Sánchez (Consejero de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio). *Continúa*. Sustituido el 25 de noviembre de 2014 por Francisco Martín Bernabé Pérez, tras la dimisión del Consejero debido a discrepancias con el Presidente regional y la Ministra de Fomento sobre la estrategia y los plazos de apertura del aeropuerto de Murcia-Corvera.

Por último, debemos destacar en este apartado de actividad político-institucional el importante pulso mantenido entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Murcia, ambos gobernados por el PP, a cuenta del soterramiento de la llegada del AVE a la ciudad prevista para 2015 que demanda en consistorio de la capital.

2. Actividad normativa

Como novedades en el ámbito normativo debemos señalar, en primer término, que la Asamblea Regional retomó la propuesta de reforma de Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, presentada por los grupos de la oposición el 6 de febrero de 2013 y que incluía medidas destinadas a reforzar la autonomía municipal, el reconocimiento de una Carta de Derechos Sociales estatutarios, la mejora de la financiación estatal para la Comunidad Autónoma y un mandato al legislador autonómico para que en el plazo de doce meses desde la eventual entrada en vigor de la reforma modificara la ley electoral regional reforzando la proporcionalidad del sistema. No obstante, es muy previsible que la reforma no prospere por cuanto el Grupo Popular, con amplísima mayoría absoluta en la Cámara autonómica, presentó el 11 de noviembre de 2014 una enmienda a la totalidad de *no ha lugar a deliberar*, todavía no debatida.

Por lo que hace a la actividad legislativa del Parlamento hay que destacar lo siguiente:

a) La innovación normativa de mayor calado político ha sido, sin duda, la limitación del mandato del Presidente de la Comunidad Autónoma a un máximo de ocho años (dos mandatos) introducida por la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

b) Igualmente relevante ha sido la aprobación de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana, que desarrolla la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y que queda enmarcada en el ambicioso proyecto regional *Iniciativa Integral para la Transparencia*. Esta norma prevé, esencialmente, el reconocimiento de un catálogo de derechos de los ciudadanos y obligaciones de las Administraciones Públicas regionales en relación a la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana, la creación de una sede electrónica a través de la cual articularlos y de un órgano supervisor y sancionador.

c) La Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma introduce los siguientes elementos novedosos de cara al ejercicio económico 2015: ampliaciones de créditos para posibles necesidades no presupuestadas en el marco del control de las ayudas financiadas por el FEAGA y FEADER; eliminación de las reducciones de las retribuciones de los empleados públicos implementadas en 2012, 2013 y 2014; incremento del cupo de efectivos de cuerpos docentes no universitarios; y límite de endeudamiento por operaciones a largo plazo para el ejercicio 2015 de 342.469.474 euros.

d) El Parlamento regional ha dedicado también en 2014 gran parte de su actividad legislativa a la regulación de varios sectores estratégicos de la economía regional y de las políticas públicas de sus Administraciones, cuyos principales frutos han sido: la Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía; la Ley 3/2014, de 2 de julio, de Venta Ambulante o no Sedentaria; la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo por medio de Taxi; la Ley 11/2014, de 27 de noviembre, de modificación de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo, para adaptar ésta al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, de 12 de septiembre de 2014, y a la normativa comunitaria reguladora de los guías de turismo; y la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, en el año 2014 se ha hecho uso por primera vez de la figura del Decreto-ley tras su incorporación como fuente del sistema normativo autonómico por la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre. Así, el Gobierno ha dictado tres Decretos-leyes en 2014, todos ellos modificados posteriormente durante el trámite de convalidación parlamentaria:

a) El Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma (posterior Ley 6/2014, de 13 de octubre), que justifica el presupuesto habilitante

de extraordinaria y urgente necesidad en la relevancia de los muchos servicios públicos prestados por las entidades locales, cuya continuidad y eficacia podrían verse afectadas por la entrada en vigor de la Ley estatal 27/2013, de 27 de noviembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

b) El Decreto-ley 3/2014, de 26 de septiembre, por el que se modifican la Ley 2/2012, de 11 de mayo, reguladora del Régimen de Presupuestación y Control de las Ayudas para Reparar los Daños Causados por los Movimientos Sísmicos en Lorca y la Ley 5/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Extraordinarias para el Municipio de Lorca (posterior Ley 9/2014, de 27 de noviembre). En este caso, el presupuesto habilitante encuentra su justificación en la apremiante necesidad de las medidas de reactivación económica del municipio y la urgencia de la mejora de los mecanismos de emergencia previstos para hacer frente a situaciones similares, cuyo eventual acontecer es de imposible previsión con la antelación suficiente.

c) Sin embargo, en la Exposición de Motivos del Decreto-ley 2/2014, de 1 de agosto, de Medidas Tributarias, Simplificación Administrativa y Función Pública, no encontramos más que una insuficiente alusión a que la “naturaleza y finalidad” de todas las medidas allí previstas justifican la extraordinaria y urgente necesidad exigida por la Constitución y el Estatuto de Autonomía como presupuesto inexcusable para el uso de este tipo normativo por parte del Ejecutivo.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

El año 2014 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, de entre todas las actividades llevadas a cabo, por un lado, la adhesión, el 9 de junio de 2014, de la Comunidad Autónoma de Murcia al convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de la Juventud del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Microbank, para realizar actuaciones de promoción y apoyo a la juventud emprendedora y empresaria, enmarcadas en el Programa de Microcréditos INJUVE2014; y, por otro, la firma, el 26 de septiembre de 2014, del convenio de colaboración con el Ministerio de Fomento para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas, que se prolongará hasta el 31 de diciembre de 2016 y para el que la Comunidad Autónoma aportará 8.417.864 euros y el Ministerio de Fomento 24.798.928 euros. Mucho más prolífica aun ha sido la colaboración de la Comunidad Autónoma con las entidades locales, principalmente en materias educativas, sanitarias y de infraestructuras, de entre las que hay que destacar el convenio de colaboración, de 12 de enero de 2014, suscrito con el Ayuntamiento de Lorca para la cooperación técnica en la renovación urbana de diversos barrios afectados por el sismo de 2011.

Por lo que se refiere a la conflictividad jurídica, 2014 no ha sido un buen año para la Comunidad Autónoma de Murcia:

a) El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de diciembre, ha acordado admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 6547-2014 planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso de suplicación nº 141/2014, en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley estatal 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad y el art. 2.1 de la Ley 9/2012, de 8 de noviembre, de adaptación de la normativa regional en materia de función pública a la citada norma estatal.

b) Este mismo Tribunal ha desestimado en 2014 dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia contra algunos preceptos de sendas normas estatales. Por un lado, la STC 96/2014, de 12 de junio, desestima el recurso presentado contra diversos artículos del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Alegaba la Comunidad Autónoma como motivos de impugnación: ausencia de presupuesto habilitante, vulneración de los arts. 14 y 138 CE, arbitrariedad contraria al art. 9.3 CE e ilicitud de la retroactividad de algunas de las medidas adoptadas en esa norma. Todos ellos desestimados. Y, por otro lado, la STC 76/2014, de 8 de mayo, desestima el recurso presentado contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. El Ejecutivo regional alegaba la vulneración de los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157,c) y 158.1 CE y su correspondiente desarrollo por la LOFCA, por un incorrecto cálculo de la reducción operada en los ingresos destinados a la Comunidad Autónoma.

1. Actividad político-institucional

De nuevo 2014 ha sido un año de gran confrontación política en Navarra, que ha alcanzado cotas extremas con la creación de una Comisión de Investigación sobre la Hacienda Tributaria de Navarra e, incluso, el anuncio por parte del PSN de la presentación de una moción de censura, así como por un “gobierno” desde el Parlamento que se muestra en que la mayoría de leyes forales aprobadas proviene de la iniciativa parlamentaria. La confrontación también alcanza a las relaciones con el Estado, tanto con el Gobierno de la Nación como con el Tribunal Constitucional que ha anulado diversas leyes forales.

En el mes de enero de 2014 se produjeron unas declaraciones de la Directora Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra que ponían en entredicho la actuación de la Consejera de Hacienda y Vicepresidenta del Gobierno Sra. Goicoechea. El Parlamento de Navarra creó una Comisión de Investigación, cuyas conclusiones fueron aprobadas con los votos a favor de la oposición (27 votos) y en contra de UPN y PP (23 votos). El PSN pidió la dimisión de la Presidenta Sra. Barcina y la convocatoria de elecciones anticipadas. Ante su negativa, el PSN pretendió presentar una moción de censura, que fue paralizada desde la Ejecutiva Federal del PSOE.

Esta cruda lucha política traerá consigo cambios muy relevantes en los liderazgos políticos. Así el Secretario General del PSN Sr. Jiménez ya no será candidato a la presidencia del Gobierno de Navarra y asimismo ha dejado de ser secretario general, siendo sustituido en ambos puestos, tras elecciones primarias, por la Sra. Chivite, actualmente senadora. Tampoco la Presidenta de la Comunidad Foral Sra. Barcina encabezará la lista de UPN en 2015, aunque ha mostrado su intención de seguir liderando el partido como presidenta del mismo. El Consejo Político de UPN, sin elecciones primarias solicitadas por un sector del partido, procedió a designar al nuevo candidato a Presidente de la Comunidad Foral, resultando elegido el Sr. Esparza, ahora Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

La iniciativa política ha estado en el Parlamento, tanto a nivel legislativo como por el gran número de resoluciones de control que ha aprobado. Las diversas fuerzas de la oposición parlamentaria (PSN, Bildu, IU y Geroa Bai) han llegado a acuerdos que les han permitido aprobar un número relevante de proposiciones de ley foral o devolver al Gobierno diversos proyectos de ley foral. El Parlamento ha devuelto al Gobierno el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2015, así como los proyectos sobre reforma tributaria, por lo que el Gobierno y su partido UPN se han tenido que sumar a la

proposición de ley foral de reforma tributaria presentada por el PSN. También el debate sobre el estado de la Comunidad Foral, celebrado los días 16 y 17 de octubre, ha permitido visualizar la confrontación entre Parlamento y Gobierno.

Sólo en algunos casos se ha producido una colaboración entre el Gobierno (o UPN) y el PSN, siendo ejemplos de ello la ley foral sobre reestructuración de la deuda de Osasuna o la ley foral de creación del Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra.

También el nivel de enfrentamiento con el Estado ha sido muy alto. Por un lado, el Gobierno estatal ha impugnado varias leyes forales, con las consiguientes resoluciones de condena de esta actuación por parte del Parlamento. Además, el Gobierno de Navarra se ha posicionado frente al Estado tanto desde el aspecto más general de defensa del Convenio Económico, como también por su oposición a la exigencia estatal de devolución del IVA de la empresa Volkswagen.

Han reaparecido los problemas ligados a la corrupción. Así la Audiencia Nacional ha acordado reabrir el caso de la fusión de Banca Cívica (donde se insertaba Caja Navarra), respecto de la que se tramita la creación de una comisión parlamentaria de investigación. También la Cámara de Comptos ha incidido en estas cuestiones con motivo de sus informes.

A ello debe añadirse los problemas surgidos en torno al club de fútbol Osasuna, que además de su traumático descenso a segunda división, ha sido objeto del Decreto-ley Foral 1/2014, de 18 de julio, para su organización interna, como de Ley Foral 26/2014, de 2 de diciembre para dar salida a su situación de quiebra financiera.

Las elecciones europeas muestran los siguientes resultados en Navarra: un retroceso del PP, aunque sigue como partido más votado (del 37 al 25%); EHBildu pasa a ser la segunda fuerza más votada (20%); una fuerte caída del PSOE (del 31 al 14%); un incremento de IU (del 3 al 9 por ciento); Podemos aparece por primera vez (9%); y UPyD sube en porcentaje (del 2 al 4%). No han concurrido UPN (tampoco lo hizo en 2009) ni Geroa Bai (aunque sí el PNV).

En resumen, un año cargado de crispación política y donde se comienza a vislumbrar la cercanía de las elecciones de mayo de 2015, con una renovación de los liderazgos de los partidos, tanto los de UPN y PSN ya citados, como también los de Bildu (Sr. Araiz) y Aralar (abandono del Sr. Zabaleta), con aparición de forma independiente de Geroa Bai (Sra. Barkos), a lo que se une la emergencia del nuevo partido político de Podemos.

2. Actividad normativa

La actividad legislativa muestra de forma patente la debilidad del Gobierno y el poder del Parlamento. Del número total de 30 leyes forales aprobadas en 2014, sólo 8 de ellas lo fueron a iniciativa gubernamental, mientras que 21 son de iniciativa parlamentaria y una de iniciativa popular. Además, el Gobierno ha visto rechazados dos proyectos muy relevantes: los presupuestos generales de Navarra y la reforma fiscal. Ello significa que también durante 2015 la Co-

munidad Foral seguirá contando con presupuestos prorrogados como en años anteriores y, sobre todo, que UPN se ha tenido que plegar a la reforma fiscal propiciada por el PSN. La mayoría de leyes forales aprobadas son muy breves y tienden más a enviar mandatos políticos al Gobierno, mediante la modificación de aspectos muy concretos de leyes precedentes.

El mayor número de leyes forales (un total de once) afecta a *la materia financiera y tributaria*. La Ley Foral 29/2014, de 24 de diciembre, es la más relevante y aprueba la reforma fiscal introduciendo rebajas en los impuestos del IRPF, Patrimonio y Sociedades, de forma diferente que en el Estado. Por su parte, la Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, crea el Impuesto sobre los depósitos de entidades de crédito, fijando un tipo impositivo del 0,03 por ciento. La Ley Foral 8/2014, de 16 de mayo, incide sobre mecenazgo regulando los incentivos fiscales a esta actividad de promoción. La Ley Foral 26/2014, de 2 de diciembre, regula la reestructuración de la deuda del Club Atlético Osasuna con la Hacienda Foral que alcanza a la cantidad de 53 millones de euros y que se extingue mediante la transmisión en favor de la Hacienda Foral de los edificios e instalaciones de este club deportivo. La Ley Foral 28/2014, de 24 de diciembre, es la ley de acompañamiento de los presupuestos generales de Navarra (no aprobados) limitada ahora a unas pocas reformas tributarias, dado que la parte más importante se incorpora a la Ley Foral 29/2014. La Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra ha sido modificada en dos ocasiones: Ley Foral 10/2014, de 16 de mayo, que se centra en las operaciones financieras y las cuentas; y Ley Foral 19/2014, de 28 de octubre, que permite los avales y préstamos por parte de las sociedades públicas. Así también se modifica la Ley Foral General Tributaria por medio de la Ley Foral 20/2014, de 12 de noviembre, que regula las notificaciones electrónicas en el ámbito tributario. La Ley Foral de Subvenciones ha sido objeto de dos leyes forales que la modifican para atender necesidades y requerimientos de las entidades del tercer sector (Ley Foral 5/2014, de 14 de abril, y Ley Foral 25/2014, de 2 de diciembre). Finalmente, la Ley Foral 9/2014, de 16 de mayo, concede un suplemento de crédito para la implantación de un segundo Centro de Informática para el Gobierno de Navarra.

En segundo lugar, nueve leyes forales afectan a la *Administración Local*. La más importante es la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, por la que se modifica de forma muy limitada (consorcios locales, agrupaciones de servicios administrativos y competencias) la Ley Foral de la Administración Local de Navarra a fin de adecuarse a las disposiciones de la Ley estatal sobre racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seguidamente, la Ley Foral 21/2014, de 12 de noviembre, fija las nuevas cuantías del Fondo de Participación para los años 2015-2016, con una dotación de 200.688.073 euros para 2015. El resto de leyes forales con incidencia local tienen un alcance muy limitado: Ley Foral 1/2014, de 15 de enero (art. 174.2 de la Ley Foral Haciendas Locales); Ley Foral 7/2014, de 14 de abril (art. 223 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra); la Ley Foral 11/2014, de 18 de junio (sobre transporte comarcal de Pamplona); Ley Foral 15/2014, de 1 de julio (sobre el ICIO); Ley Foral 16/2014, de 1 de junio (sobre financiación de centros de educación infantil de titularidad municipal); y Leyes Forales 17/2014, de 25 de septiembre y 30/2014, de 24 de diciembre (sobre el Fondo de Participación de los años 2013-2014).

En tercer lugar, la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, regula los órganos de determinadas *fundaciones*, pero va dirigida en exclusiva a la fundación Caja Navarra resultante de la desaparición de la entidad financiera Caja de Ahorros de Navarra, a fin de conceder al Parlamento el control sobre dicha fundación.

Seguidamente, la Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, ha creado el Consejo Navarro del *Diálogo Social* en Navarra, como máximo órgano de encuentro, participación y negociación institucional de los agentes económicos y sociales más representativos y la Administración Foral, concediendo una subvención a estos agentes.

Por su parte, la Ley Foral 27/2014, de 24 de diciembre, modifica la normativa sobre el derecho a la *vivienda*, incidiendo principalmente en la fijación del precio máximo de venta y alquiler de las viviendas protegidas, la creación del Registro General de Viviendas de Navarra, la protección de las personas que han perdido su vivienda habitual por impago de hipoteca, y la desaparición de la categoría de viviendas de precio pactado.

A continuación, la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, de iniciativa popular, regula los colectivos de usuarios de *cannabis* en Navarra, siendo una norma dirigida a los aspectos de organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis.

La *contratación pública* ha sido modificada por la Ley Foral 14/2014, de 18 de junio, en especial los procedimientos de adjudicación y las reclamaciones ante el Tribunal Administrativo de Contratación Pública.

La *función pública* ha resultado afectada por varias normas: la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, extingue la cobertura en materia de asistencia sanitaria de los montepíos de funcionarios; la Ley Foral 18/2014, de 28 de octubre, ha modificado el Texto Refundido del Estatuto del Personal en lo relativo a la movilidad por razón de violencia sobre la mujer y a la contratación en régimen administrativo; y el Decreto-ley Foral 2/2014, de 29 de diciembre, ha prorrogado para el año 2015 los recortes establecidos por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio (ya objeto de prórroga para 2013 y 2014) y, asimismo, ha actualizado las pensiones de clases pasivas de los montepíos de funcionarios.

La normativa sobre *asistencia social* se concentra en dos leyes forales: Ley Foral 3/2014, de 25 de febrero (situación transitoria en adopciones); y Ley Foral 13/2014, de 18 de junio, sobre unidades familiares con hijos menores de 16 años a los efectos de la renta de inclusión social.

Por su parte, la Ley Foral 4/2014, de 4 de abril, modifica la Ley Foral de *Caza y Pesca* en lo referido a los acotados de caza.

El Decreto-ley Foral 1/2014, de 18 de junio, modifica la Ley Foral del *Deporte* para dar solución a la crisis organizativa del Club Atlético Osasuna.

Los Reglamentos aprobados durante el año 2014 han sido escasos y la mayoría de ellos de modificación de normas precedentes. Sólo la contratación pública ha recibido una regulación más amplia: Decreto Foral 64/2014, de 27 de agosto, sobre encargos a entes instrumentales en materia de contratos públicos; Decreto

Foral 65/2014, de 27 de agosto, que regula la Junta de Contratación Pública; y Decreto Foral 214/2014, de 11 de noviembre, que regula el procedimiento electrónico en contratación pública.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

A diferencia del año anterior las relaciones con el Estado tanto del Gobierno como del Parlamento han sido de enfrentamiento. El Gobierno de Navarra ha colisionado con el Ministerio de Hacienda, principalmente en lo relativo al Convenio Económico y singularmente al recurso interpuesto por la Agencia Tributaria ante el Tribunal Supremo exigiendo la devolución de las cantidades recaudadas por el IVA de la empresa Volkswagen durante los años 2007-2011.

El Gobierno estatal ha impugnado la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, sobre fundaciones y asimismo ha formulado cuestión previa ante la Junta de Cooperación respecto de la Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre los Depósitos de Entidades de crédito.

El Tribunal Constitucional ha dictado varias Sentencias referidas a Navarra, estimando en todas ellas el recurso interpuesto, aunque en algunos casos con votos particulares muy críticos: STC 110/2014, de 26 de junio, por la que se anula la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (con voto particular); STC 111/2014, de 26 de junio, por la que se anula la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones Públicas de Navarra; STC 171/2014, de 23 de octubre, por la que se declara la inconstitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, sobre endeudamiento local de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio (voto particular); STC 173/2014, de 23 de octubre, por la que se anulan los preceptos impugnados de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia; y STC de 15 de diciembre de 2014, por la que se anula la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, de prohibición del *fracking* en Navarra. La cuestión fundamental de algunas de estas sentencias radica en la interpretación negativa o restrictiva de las competencias históricas de Navarra, que en la práctica desaparecen.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 119/2014, de 16 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Navarra contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, del que sólo se admite la interpretación de un artículo y se desestima el resto (voto particular).

Por su parte, la STC 151/2014, de 25 de septiembre, desestima en la práctica el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el PP contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por el que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, puesto que sólo estima parcialmente el aspecto referido a un inciso del art. 5, por infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos (voto particular).

Este último año de la legislatura ha sido intenso en la Comunidad Valenciana y deja un sabor agridulce. Ha habido una notable actividad normativa, se ha producido el relevo de varios altos cargos por casos de corrupción y aparecen síntomas de mejora económica, lo que permitiría respetar el nivel de déficit presupuestario, que si no resultaría difícil cumplir.

1. Actividad político-institucional

El gobierno que preside Alberto Fabra arrancó el 28 de julio de 2011, y tuvo un cambio importante en diciembre de 2012 con cambios de personas y también de titulares de departamento (8 Consejerías), hasta el punto de que prácticamente todos eran Consellers nuevos en su ámbito, de manera que este ha sido su segundo año. A fines de 2014 dimite Serafín Castellano, que era Conseller de Gobernación (antes lo había sido de Sanidad y Justicia) para ser nombrado Delegado del gobierno en la Comunidad Autónoma, y en su lugar es nombrado Luis Santamaría.

También se han prolongado este año las consecuencias del cierre de la Televisión Valenciana, realizado en noviembre del año anterior. A las críticas de la oposición y las reivindicaciones de los trabajadores se han unido acusaciones de buscar una privatización indirecta, a favor de cadenas como Las Provincias y Mediterráneo, siguiendo los pasos de otras televisiones privatizadas parcialmente como las de Madrid y Murcia; en todo caso, la organización y funcionamiento de las cadenas de radio y televisión autonómicas merecerían una reflexión.

Pero la gran preocupación sigue siendo la crisis económica y sus efectos en los servicios públicos, así como el cumplimiento del 0,7% del déficit presupuestario previsto para este año. En este sentido hay que destacar que la Comunidad Valenciana es la segunda en la recepción de recursos del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), con 7.168 millones, por detrás de los 8.258 que percibió Cataluña; su finalidad es financiar vencimientos de liquidaciones negativas anteriores con destino al pago de proveedores.

Afortunadamente, las perspectivas de mejora económica parecen reales e incluso por encima de la media de las Comunidades Autónomas por la recuperación del consumo privado, la mejora del sector inmobiliario, el crecimiento de las exportaciones y del turismo y otros factores más generales como la caída del precio del petróleo y la política monetaria europea expansiva. Ello podría repercutir en una mejora del déficit, si efectivamente se generan más ingresos,

porque en otro caso parece muy probable que se produzca un incumplimiento del límite del déficit presupuestario, ya que ha existido un cierto control de la política de gasto pero sin llegar a cumplirse los objetivos de estabilidad. Otro de los impulsos favorable puede venir del desarrollo del corredor mediterráneo, tanto por la tareas de licitación que deben iniciarse como por el impulso de obra pública que puede derivar del desarrollo de terminales logísticas previsto en el protocolo firmado por los gobiernos de la Comunidad Valenciana y del Estado.

La otra cara de la moneda es, como en otras Comunidades Autónomas, la multiplicación de los casos de corrupción. En la Comunidad Valenciana han aparecido repercusiones del caso Gürtel, que afecta a más de un centenar de imputados. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TS-JCV) se ha declarado no competente y ha pasado a la Audiencia Nacional a los procesados en el caso de las contrataciones entre la Generalitat Valenciana y la trama. Se trata de contratos firmados por varias consejerías, empresas públicas y una fundación de la Generalitat entre el 2004 y 2009, bajo el gobierno de Francisco Camps, que afecta a 27 procesados, entre ellos tres exconsejeros y otros altos cargos.

La Fiscalía Anticorrupción ha solicitado penas de entre 7 y 9 años, de inhabilitación especial para cargo o empleo público para los exconsejeros Alicia de Miguel, Manuel Cervera y Luis Rosado y para el exparlamentario autonómico David Serra, así como penas de 10 años de prisión para los dirigentes de la trama Gürtel (Francisco Correa y Alvaro Pérez “el bigototes” entre otros).

Entre bastidores ha surgido cierta polémica sobre la continuidad de los procesos en un período próximo pleno de elecciones, pero el Juez decano se ha pronunciado sin vacilaciones afirmando la aplicación de la ley al margen de la coyuntura política. También aparece a finales del año la necesidad de incrementar la dotación de medios de los Juzgados, algunos por deficiencias estructurales –como en lo social– y otros por apremios coyunturales como será el aumento de litigiosidad provocada por la salida a bolsa de Bankia, que alcanza un gran efecto en esta Comunidad Autónoma.

Al acabar el año apunta en medios políticos un posible conflicto con Aragón sobre el agua, a consecuencia de la aprobación por el Parlamento aragonés de la Ley 10/2014 de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que efectúa una reserva de agua, tachada en Valencia como un blindaje del Ebro, y que podría dar lugar a discusiones tan fuertes como suele suscitar este tema.

Otra polémica jurídica ha surgido porque en la ciudad de Valencia se aplica la libertad de horarios comerciales propia de los municipios turísticos y varios grandes centros comerciales próximos a la capital, pero instalados en municipios diferentes, se quejan de que no pueden abrir los días festivos y piden que llegue hasta ellos la normativa de la capital, donde vive la mayoría de los clientes. En el bando opuesto se aduce que semejante extensión de la libertad horaria conduciría a la libertad de la apertura de comercios en toda España.

2. Actividad normativa

La actividad normativa ha sido notable (10 leyes) y ha recaído sobre asuntos muy diversos, como se apunta a continuación, además de las correspondientes leyes de presupuestos y de acompañamiento. Coinciden varias en su finalidad actualizadora y sistematizadora (salud, medioambiente, cooperativas, ordenación del territorio y cooperativas) y dos más abren nuevas regulaciones (puertos y vías pecuarias). Se han aprobado dos Decretos-leyes sobre suplementos de créditos y créditos extraordinarios y, naturalmente, numerosos reglamentos sobre las materias más diversas: curriculum de la educación primaria (en desarrollo de la ley Wert), administración electrónica, regulación de la suscripción de convenios, etc.

La Ley 2/2014 de Puertos de la Generalitat valenciana viene a resolver un situación provisional que duraba mucho creada por la asunción por el art. 54 de la ley 11/2002 de incorporación de legislación portuaria del Estado, cuando se trata de una materia en que la Comunidad Valenciana tiene competencia exclusiva.

La Ley 3/2014 de vías pecuarias de la Comunidad Valenciana regula por primera vez de forma sistemática la amplia red de caminos que existe en la región. Este es herencia de varios siglos en que tuvo un ordenamiento propio, diferente al castellano e incluso al de la Corona de Aragón, hasta que las circunstancias económicas (caída del precio de la lana a mediados del siglo XVII y de la consiguiente pérdida de importancia de las organizaciones ganaderas) y políticas (Decreto de Nueva Planta) cambiaron notablemente el estado de las vías pecuarias. En la actualidad sus usos son muy distintos pero no menos importantes como corredores ecológicos o reservas medioambientales y se regulan en esta ley, con respeto a las bases del Estado, contenidas en la ley 3/1995, de vías pecuarias.

La Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje tiene especialmente un objetivo reordenador y se divide en tres libros que abarcan la planificación, la gestión y la disciplina. Un carácter parecido presenta la Ley 6/2014 de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunidad Autónoma al incorporar la importancia de la política de prevención preconizada por la UE e incorporar el planteamiento integrado de la Directiva 2010/75/UE, al mismo tiempo que se procura la simplificación administrativa, con la eliminación de la necesidad de autorizaciones.

La Ley 9/2014 del mecenazgo cultural en la Comunidad Valenciana pretende favorecer el crecimiento de la industria y de la actividad cultural, contando con la regulación realizada por el Estado y configurando un campo propio en que el mecenazgo adquiere una forma más amplia, llegando a incluir el micromecenazgo que permite participaciones modestas y masivas. Se contempla especialmente el impulso del valenciano. La ley de modificación de la Ley 8/2003 de cooperativas modifica un número amplio de artículos, para actualizar las regulaciones y resolver algunos equívocos, y autoriza al gobierno a realizar un texto refundido.

También la Ley que modifica el Comité Económico y Social contiene reformas de su composición: rebaja el número de miembros de 29 a 18 y establece su elección por mayoría de 3/5 de manera que son precisos forzosamente los votos del PP y del PSOE. Los miembros representan a los sindicatos (5), los empresarios (5) y 1 cada uno a la economía social, sector primario, consumidores y usuarios, entidades locales y cámaras de Comercio, así como dos expertos.

La Ley 10/2014 de Salud realiza una nueva regulación del sector para sistematizar las numerosas reformas que se había introducido sobre la primera ley autonómica de 2003, tanto en nuevos ámbitos (ley de drogodependencia de 1997, por ejemplo) como en los derechos de los pacientes y en el acceso a nuevas prestaciones. Es una reforma legal realizada con vocación global e integral.

3. Conflictos y colaboración

Dentro del aumento del número de sentencias constitucionales que han recaído sobre conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, algunas han afectado a la Comunidad Valenciana, como la STC 39/2014, sobre la ley valenciana de la función pública del 2010. Por su parte, la STC 109/2014 responde a un recurso interpuesto por la Comunidad Valenciana sobre la corrección del régimen tarifario del sector eléctrico y la STC 123/2014 resuelve el conflicto sobre la formación profesional para el empleo.

Este año en la esfera de la conflictividad solo se ha producido un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado contra el art. 161 de la Ley valenciana 5/2013, de 23 de diciembre, sobre medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que regula un nuevo impuesto sobre depósitos en entidades bancarias. Otros similares se han aprobado por varias Comunidades Autónomas y cuentan ya con jurisprudencia constitucional a partir de la STC 14 de noviembre de 2012 (ley de Extremadura) y 26 de febrero de 2015 (ley del Estado).

Por su parte el Estado ha reclamado la reunión de la Comisión de cooperación para alcanzar un acuerdo en algunos puntos que considera excesos de competencia, y que darán paso a un conflicto si no se logra consensuar una solución, de acuerdo con el art. 33.2 LOTC. Las leyes valencianas impugnadas son las que regulan las vías pecuarias y la ordenación del territorio, el urbanismo y el paisaje.

Como es sabido la polémica sobre el fracking se ha producido en varias Comunidades Autónomas y probablemente aún dará lugar a nuevos desarrollos. En todo caso, el Decreto-ley del Estado que indemnizó con 1.350 millones de euros el cierre del depósito de gas Castor ha sido recurrido por alguna Comunidad Autónoma, pero no lo fue por la Comunidad Valenciana, pero el juzgado número 4 de Vinaroz (Castellón) ha abierto investigación por presuntos delito medioambiental por las condiciones de la concesión de licencias en la costa norte de Castellón.

La Comunidad Valenciana ha firmado numerosos convenios de colaboración con el Estado, es decir, con diferentes ministerios de la Administración central, la mayoría objeto tradicional de concertación, pero algunos menos frecuentes como los Ministerios de Defensa (depósito de avión en complejo educativo de Cheste), Interior (seguridad en edificios judiciales) o Exteriores y cooperación (consorcio “Casa del Mediterráneo”). Entre los más frecuentes se encuentran algunos acordados con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente que afectan a la modernización de regadíos en la ribera del Júcar, la reserva marina de las Islas Columbretes o el control del acceso a las subvenciones a los seguros agrarios. Los convenios son media docena aproximadamente con los Ministerios de Educación y Cultura, Sanidad y Servicios Sociales y Economía y competitividad.

Dentro de estos últimos se puede destacar, entre otros, la renovación de convenios anteriores para la prestación mutua de servicios de la administración electrónica, con la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas; la financiación por el Ministerio de Educación y la UE de la implementación de la Formación Profesional básica y los nuevos itinerarios de 3º y 4º curso de ESO para el curso 2015-16; y la ejecución del plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, 2013-16, que es un plan nacional gestionado por la Conferencia Sectorial, con reparto de subvenciones.

1. Actividad político-institucional

La actividad político-institucional ha seguido centrada, mayoritariamente, en los mismos temas que protagonizaron el primer año de la legislatura: la estabilidad institucional, la convivencia, tras el cese de la violencia terrorista de ETA, y el nuevo estatus político de Euskadi.

La estabilidad institucional significaba, por encima de todo, garantizar la aprobación de los Presupuestos. Un objetivo no exento de dificultades dadas la minoría de gobierno generalizada en la práctica totalidad de las instituciones y la diferente configuración de las distintas instituciones. El pacto entre el PNV y el PSE-EE, al que se sumó el PP, que permitió la aprobación de los Presupuestos de 2014, se ha mantenido para 2015; aprobación presupuestaria que permitiría al Gobierno del PNV afrontar con tranquilidad el resto de la legislatura. El clima preelectoral en el ámbito municipal y foral (Territorios Históricos) ha impedido la generalización del pacto presupuestario, forzando a su prórroga, significativamente, en las instituciones más relevantes gobernadas respectivamente por EH Bildu –Territorios Históricos de Gipuzkoa y Ayuntamiento de San Sebastián– y por el PP –Territorios Históricos de Álava y Ayuntamiento de Vitoria–.

En el ámbito de la paz y la convivencia, tras el cese de la actividad terrorista por parte de ETA, los avances han sido muy poco significativos. La Ponencia parlamentaria sigue paralizada.

La cuestión relativa al nuevo estatus político sigue su lento camino. La Ponencia sobre autogobierno, constituida en el Parlamento, sigue escuchando a la larga nómina de personas cuya comparecencia ha sido propuesta por las distintas fuerzas políticas. Estaba claro que nada se iba a mover hasta pasadas las elecciones locales y forales. Entre tanto, el PNV ha venido perfilando su postura. Aunque, han hecho referencias a la defensa del reconocimiento del “derecho a decidir”, alabando la “vía escocesa”, han precisado que la realización de una “consulta” no es “una urgencia” para Euskadi. El nuevo “estatus” que pretende el PNV se caracterizaría por la traslación al ámbito político del esquema sobre el que se ha desarrollado el Concierto económico: lo que califican como “soberanía compartida”, “relación bilateral con el Estado” o lo que en ocasiones se ha calificado como “la doble llave”, que exigiría el acuerdo de las dos partes para cualquier decisión.

Además, ha tenido un protagonismo especial el proceso de recuperación de las exenciones fiscales concedidas a las empresas en el ámbito de las llamadas “vacaciones fiscales”. En 2001 la Comisión Europea aprobó sendas Decisiones por las que anulaba el sistema de ayudas fiscales a las empresas aprobadas por

las Diputaciones Forales; la STJUE de 14 de diciembre de 2006 (as. C-485/03 a 490/03), declaró el incumplimiento por España de aquellas Decisiones. Nuevas Decisiones de 2008 establecieron la forma y plazo en que las Diputaciones debían recuperar las ayudas concedidas –700 millones de euros, aproximadamente–; la renuencia a su cumplimiento llevó a la Comisión a presentar un nuevo recurso por incumplimiento que ha concluido con la STJUE de 13 de mayo de 2014 (as. C-184/11), que declara el incumplimiento por España de sus obligaciones en el plazo establecido y la condena al pago de una suma a tanto alzado de 30 millones de euros, como medida disuasoria para que no se reiteren en el futuro prácticas similares.

La Sentencia del TJUE abrió en Euskadi un contencioso sobre la forma de reparto de la sanción económica que, finalmente, se saldó asumiendo cada Institución el porcentaje establecido en la Ley de Aportaciones: el Gobierno Vasco el 70%, la Diputación de Álava el 16,6%, la de Gipuzkoa el 33% y la de Bizkaia el 50%. Como expresivamente señaló el antiguo activo parlamentario de la desaparecida Euskadiko Ezkerra, Javier Olaverri, “La ronda la paga el Gobierno” (diario El País, sección País Vasco, 22.02.2014).

Como colofón de este asunto, el sindicato nacionalista ELA presentó una denuncia ante la Fiscalía del TSJPV, que ha abierto una investigación para dilucidar si hubo concurrencia de intereses entre diversos agentes sociales y políticos para retrasar o incumplir las sentencias de los tribunales europeos que pudiesen ser constitutivos de responsabilidad penal.

Relacionado, parcialmente, con esta cuestión, se ha abierto una confrontación sobre la forma y los porcentajes de reparto de las “aportaciones” reguladas en la Ley homónima, en la que se establece el porcentaje de los ingresos tributarios totales recaudados por las Diputaciones Forales que corresponde al Gobierno Vasco y los coeficientes a pagar por cada una de ellas de la cantidad asignada al Gobierno Vasco. Aunque en octubre de 2013 se acordó crear un grupo de trabajo para elaborar una nueva Ley de Aportaciones, sigue sin haber acuerdo sobre ello, al reclamar Gipuzkoa y, muy especialmente, Álava, una reducción de sus aportaciones.

En el ámbito de la gestión tributaria, se ha tratado de abrir paso a la colaboración entre las tres administraciones forales competentes, a impulso del acuerdo contra el fraude fiscal que formaba parte del acuerdo presupuestario para 2014. A pesar de que la colaboración y coordinación en materia fiscal es uno de los contenidos fundamentales de la Ley de Armonización, colaboración y coordinación fiscal (de 1989), la colaboración entre las tres Haciendas ha sido prácticamente inexistente. En 2014 las tres Diputaciones firmaron convenios de colaboración para luchar contra el fraude fiscal y para el intercambio de información entre sí y con las Haciendas de la Comunidad Foral de Navarra y con la Hacienda estatal.

Por otra parte, la Proposición de Ley Orgánica del Parlamento Vasco para la anexión del enclave burgalés de Treviño a la provincia de Álava se debatió y votó en el Congreso de los Diputados, siendo rechazada por una abrumadora mayo-

ría, que criticó a los promotores de la Proposición de Ley no haber intentado la vía de la negociación con la Comunidad Autónoma de Castilla-León.

El 15 de octubre (Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco, de 28 de octubre) se produjo la vacante en la Institución del Ararteko (Defensor del Pueblo), entrando a operar las previsiones contenidas en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, de regulación de la misma: mantenimiento del titular, en funciones, por un periodo insuperable de cinco meses, en cuyo momento, de no haberse producido la toma de posesión de su sucesor, entraría en funciones la Adjunto del Ararteko.

2. Actividad normativa

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha promulgado cinco leyes durante 2014.

La Ley 5/2014, de 23 de diciembre, aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2015.

La Ley 2/2014, de 2 de octubre, tiene un objetivo puramente procedimental: ampliar a quince años el plazo de ocho establecido en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, para la adaptación por parte de los Municipios de los Planes Generales y Normas Subsidiarias.

La Ley 3/2014, de 13 de noviembre, aprueba el Plan Vasco de Estadística 2014-2017, séptimo Plan de estadística de la Comunidad Autónoma.

La Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

Finalmente, la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, establece un organismo autónomo con la función de desarrollar una actuación tendente a garantizar, impulsar y desarrollar los derechos humanos, promocionar la memoria y el progreso y desarrollo de la convivencia democrática.

Por otra parte, el Gobierno dictó el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

En el ámbito reglamentario, son de destacar los Decretos dictados en el ámbito económico: aprobación del programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas para el año 2014 (Decreto 9/2014, de 4 de febrero), regulación del Estatuto de las personas jóvenes agricultoras (Decreto 8/2014, de 4 de febrero), conservación y fomento de las razas ganaderas autóctonas vascas y de regulación de las entidades de fomento de razas animales (Decreto 31/2014, de 4 de marzo), desarrollo de un programa extraordinario de concesión de avales públicos para la financiación empresarial (Decreto 111/2014, de 17 de junio), establecimiento de ayudas destinadas a la reestructuración y relanzamiento de empresas en cri-

sis (Decreto 158/2014, de 29 de julio), desarrollo y aplicación de las medidas de apoyo comunitarias al sector vitivinícola (Decreto 227/2014, de 9 de diciembre).

El Decreto 207/2014, de 21 de octubre, regula el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada, en desarrollo de lo establecido en la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

El Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio, establece los instrumentos necesarios para cumplir los compromisos asumidos como consecuencia de la adhesión por parte del Gobierno Vasco (21 de julio de 2009) al Convenio Europeo del Paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000.

En el ámbito de la paz y la convivencia destaca el Decreto 157/2014, de 29 de julio, por el que se regula el Consejo Consultivo del Plan de Paz y Convivencia.

El Decreto 216/2014, de 18 de noviembre, aprueba el catálogo de cargos públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la aplicación de lo previsto en la Ley 1/2014, del Código de Conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Las instituciones vascas y el Estado han logrado importantes acuerdos durante el año. Cabe destacar el acuerdo sobre la reforma del Concierto Económico, por el que se acuerda configurar como “tributos concertados” (traspasados a la competencia del País Vasco) el Impuesto sobre Actividades de Juego y el gravamen de los premios de lotería, así como el impuesto sobre depósitos bancarios, que por el momento tiene un tipo cero, junto a un paquete de impuestos “verdes”, que, según opinión extendida, tienen más valor medioambiental que recaudatorio (impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas y el impuesto sobre gases fluorados. Acuerdo que se ha materializado en la Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No se ha alcanzado, sin embargo, acuerdo sobre la “metodología de señalamiento del Cupo” para el quinquenio 2012-2016, en el que hay una discrepancia de más de 900 millones entre ambas administraciones. Por ello, transitoriamente, se considerará 2015 como “un año más del quinquenio anterior”, lo que supondrá la cantidad de 1.525 millones de euros.

En la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado – Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco se han alcanzado acuerdos muy importantes que han puesto fin a discrepancias sobre la distribución de competencias con ocasión de la aprobación de distintas leyes del Estado.

Alcanzaron un acuerdo sobre los aspectos lingüísticos de la LOMCE –no sobre los demás aspectos–, por el que el sistema vasco de modelos lingüísticos queda al margen de la aplicación de las disposiciones previstas en la Ley, en la medida en que se considera que garantiza “un sistema de utilización de las lenguas cooficiales como lenguas vehiculares en la enseñanza en una proporción razonable, adecuándose a las exigencias de la letra b) del apartado 4 de la disposición adicional trigésimo octava” de aquella (BOE n.º 236, de 29 de septiembre). También alcanzaron Acuerdo en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE n.º 195, de 12 de agosto), sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental (BOE n.º 232, de 24 de septiembre) y sobre la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE n.º 178, de 23 de julio)

Igualmente, el PNV ha logrado un acuerdo con el Gobierno del Estado por el que éste se ha comprometido a retirar el recurso contra la OPE –Oferta Pública de Empleo– de la Ertzaintza (Policía autonómica), dirigida a seleccionar 120 nuevos agentes de la misma, que el Gobierno había presentado ante el TSJ del País Vasco.

El Tribunal Constitucional ha dictado tres Sentencias en recursos de inconstitucionalidad que afectan a disposiciones con fuerza de Ley de la Comunidad Autónoma. La STC 86/2014, relativa a la Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, por la que declara la inconstitucionalidad de su art. 50, en el que la Ley impugnada habilitaba al Gobierno a dictar normativa reglamentaria para establecer los “requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas” de funciones de seguridad e investigación, así como las “medidas de seguridad que deban adoptar las empresas o establecimientos con el fin de prevenir la comisión de actos delictivos”, en la medida en que, en el ámbito de la seguridad, a la Comunidad Autónoma solo le corresponden competencias de ejecución en el ámbito del cuerpo de policía autonómica; declara igualmente inconstitucional el establecimiento de los requisitos que deben cumplir los municipios para establecer acuerdos de colaboración en materia de seguridad (art. 49 de la Ley impugnada), porque, aunque la autorización corresponde a la Comunidad Autónoma, el establecimiento de los requisitos –normativos–, de acuerdo con la LOFCSE, corresponde al Estado; respecto al art. 49 de la Ley impugnada, declara inconstitucional el inciso referido a la legislación que en la materia pueda dictar la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la falta de competencia legislativa, pero considera ajustado a la Constitución todo lo demás contenido en el mismo artículo: inspección y sanción de la actividad de las empresas en materia de seguridad privada y autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada radicados en su territorio, que son, por otra parte, competencias que la Ley 5/2014, de Seguridad privada, ya atribuye en la actualidad a las Comunidad Autónoma con competencia en seguridad. Asimismo, declara la constitucionalidad de la inclusión de representantes de la Administración del Estado en el órgano consultivo en la materia de la Comunidad Autónoma (art. 8.3 de la Ley impugnada), siempre que se respete la voluntariedad del Estado para participar en él.

La STC 97/2014, sobre entidades de previsión social voluntaria –Ley del País Vasco 5/2012– declara inconstitucionales, por invadir la competencia estatal en materia de “legislación mercantil”, el art. 14 a) al establecer un régimen de integración de los partícipes que invade la regulación estatal dictada *ex art.* 149.1.6 CE, el art. 32.1 que regula la autorización administrativa y la adquisición de personalidad jurídica de las entidades de previsión social voluntaria, el art. 58, que regula los fondos y garantías financieras de las entidades de previsión social voluntaria, el art. 60.1, que regula los principios de inversión de las entidades de previsión social voluntaria, el art. 19.2, que regula los derechos de los socios, el art. 22 que regula la movilización de derechos económicos, el art. 23.1 a), que regula otros derechos de los socios, complementarios a la movilización de derechos económicos y el art. 46, que regula la fusión, escisión y extinción de los planes de previsión social. Por el contrario, declara constitucional el art. 26.1, referido a las prestaciones, y el art. 57.2, que regula la solución de conflictos.

La STC 192/2014, sobre contaminación del suelo, declaro inconstitucional el epígrafe 75.22, “Defensa”, del anexo II de la Ley del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, en la medida en que incluía los suelos adscritos a la defensa, que están expresamente excluidos de la legislación básica en la materia.

Asimismo, se han dictado tres STC como consecuencia de las correspondientes cuestiones de inconstitucionalidad. La STC 84/2014, sobre profesiones tituladas, declara la constitucionalidad del art. 52 de la Ley vasca 18/1997, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, que establece que las relaciones de los colegios y consejos profesionales de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco “con otras entidades de la misma profesión de fuera de dicho ámbito territorial serán establecidas mediante acuerdos”, por no ser contrario a la regla de integración forzosa en el correspondiente consejo general.

La STC 87/2014, declara la constitucionalidad del art. 18.2 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema universitario vasco, que establece que los miembros de las Comisiones de selección del profesorado para plazas de carácter permanente se hará mediante sorteo “sobre una lista que contenga al menos un número tres veces mayor del número de componentes de la comisión en función de la disponibilidad vigente en el ámbito del conocimiento”, por no ser contraria a la autonomía universitaria establecida en el art. 27.10 CE.

Finalmente, la STC 94/2014, sobre urbanismo y suelo, declara la constitucionalidad del art. 53.1 f) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, que incluye entre los elementos de la ordenación urbanística la determinación de la red de sistemas generales, estableciendo que, por si sólo considerado, no afecta a las condiciones básicas de la propiedad de suelo urbano no consolidado, mientras que es inconstitucional el inciso “o adscripción” del art. 138.2, pero no el resto del mismo, siempre que se interprete que incluye la obligación de costear la urbanización de los sistemas generales incluidos necesarios para la funcionalidad del ámbito, pero sólo éstos.

En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, la Comisión Arbitral –órgano establecido en el art. 39 del Estatuto de Autonomía, para resolver los conflictos de competencia entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos– ha dictado la Decisión 1/2014, de 15 de diciembre, relativa a la cuestión de competencia planteada por la Diputación Foral de Bizkaia, en relación con la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para la inclusión de determinadas Cláusulas Sociales en la Contratación Pública, estableciendo que no invadía competencias de los Territorios Históricos.

CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Juan José Ruiz Ruiz
Gerardo Ruiz-Rico*

1. Ceuta

Un año más el desempleo ha estado en el centro de la preocupación política y social en Ceuta. Para implementar políticas de empleo la Ciudad Autónoma ha recibido recursos financieros de parte de la Administración del Estado que han supuesto un incremento respecto a los del año pasado. En particular se han visto incrementados los recursos destinados a las políticas de inserción, orientación, fomento del autoempleo, emprendimiento y formación hasta un montante total de 16 millones de euros. La Ciudad por su parte ha destinado otros cuatro millones de euros que se deben sumar a los 5 millones que aporta el Fondo Social Europeo. La suma global ha ascendido por tanto hasta los 25 millones, lo que coloca a Ceuta a la cabeza en cuanto a la inversión per cápita en las políticas de empleo. El Gobierno de la Ciudad ha desarrollado un programa destinado a los jóvenes para la formación y la inserción en el mundo laboral que ofrece incentivos a empresas para la contratación de jóvenes, ayudas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento y una oferta educativa que cubre ayudas tanto para formación básica como para formación especializada. Dentro del marco de las políticas de empleo se debe mencionar la importante novedad que ha supuesto la transferencia a la Ciudad del montante destinado por el Estado a las políticas activas de empleo, lo cual ha traído consigo la desaparición de los Planes de Empleo de la Delegación del Gobierno y la inclusión en los Presupuestos de la ciudad de las partidas del Estado destinadas a la gestión de planes de empleo. Con cargo a dichos fondos el gobierno de la ciudad ha puesto en marcha un programa de mantenimiento de centros escolares y de refuerzo educativo que ha implicado la creación de 800 puestos de trabajo. El resto de fondos se han destinado a obras en infraestructuras como la estación de ferrocarril o la adecuación del Campus universitario.

Dentro de las políticas de empleo otra importante novedad es la de la puesta en marcha por la Consejería de Empleo de un servicio de orientación laboral complementario al Servicio Público de Empleo dependiente de la Administración del Estado. El nuevo Servicio tendrá como misión elaborar un censo en el que pueda inscribirse toda persona sin empleo aportando al mismo tiempo su currículum. De esta manera se podrá elaborar un perfil que sirva para orientar a la hora de buscar una ocupación laboral dentro de los distintos Planes de Empleo que pone en marcha la ciudad con cargo a distintos fondos, tanto europeos como estatales. En especial cobran relevancia aquellos puestos de trabajo relacionados con la obra pública, de manera que el nuevo servicio servirá para que los contratistas adjudicatarios dispongan de un mecanismo de contacto con los

desempleados que se ajusten al perfil de la obra promovida por cada consejería. En 2014 se han licitado obras por valor de más de 26 millones de euros.

La lucha contra el desempleo juvenil ha venido en 2014 reforzada por la Unión Europea mediante el Programa Operativo de Empleo Juvenil que corresponde gestionar a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Empleo, pero en el que la Ciudad Autónoma, junto a las demás Comunidades Autónomas gestiona el 50% en su territorio. De este modo, la Ciudad ha aprobado ejecutar diversas medidas destinadas a jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 que ni estudian ni trabajan, y que abarcan desde programas de segunda oportunidad (retomando los estudios), la formación en idiomas y tecnologías de la información y comunicación, itinerarios de formación en el Centro EQUAL (que comprenden alfabetización, informática o habilidades sociales), formación profesional en la escuela de la construcción, formación de postgrado mediante becas, incentivos a la contratación (en formación, temporal o indefinida), formación de emprendedores en la Escuela de Negocios del Mediterráneo, ayudas al autoempleo y bonificaciones de la cuota a la Seguridad Social y ayudas para el traslado y estancia de quienes trabajen fuera de Ceuta.

Un capítulo importante viene siendo la erradicación de la pobreza infantil, para la cual la ciudad ha recibido un millón y medio de euros del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil. En esta línea también la ciudad ha invertido más de medio millón de euros para alimentar a mil escolares de siete colegios durante las vacaciones estivales, de manera que se han conseguido mantener abiertos los comedores escolares durante los meses de verano ofreciendo tanto la comida como la merienda. La iniciativa ha ido acompañada de la puesta en marcha de actividades extraescolares paralelas para no estigmatizar a las familias beneficiarias del comedor escolar.

En el apartado de prestaciones sociales se debe destacar también la creación de una nueva partida presupuestaria destinada a ayudas a personas con problemas para pagar los servicios básicos como el agua o la luz, de ciento cincuenta mil euros. A esta partida hay que sumar las ayudas por alimentos (600.000 euros), las bonificaciones fiscales (casi dos millones de euros), la partida de reposición de libros de texto (un millón), y las ayudas para el alquiler de vivienda (un millón y medio).

En Sanidad, el Gobierno ha adoptado la reducción del horario de atención en los centros de salud, ya que anteriormente cerraban a las 21 horas y tras la medida adelantan su cierre a las 17 horas. Por otra parte, se ha creado un grupo de trabajo en la Asamblea para elaborar un reglamento que fije el procedimiento para autorizar la apertura de farmacias, pues hasta la fecha no ha habido una norma local para la presentación de solicitudes de concesión de nuevas licencias en el marco de la regulación estatal definido en la Ley de 1997. La razón alegada por el Gobierno ceutí para la no concesión de licencias es que la ley remite el procedimiento a las Comunidades Autónomas. Contrasta esta situación con la de Melilla, donde desde 2007 existe un Reglamento Regulador de la Planificación Farmacéutica y de los procedimientos de autorización relativos a oficinas de farmacia.

El gobierno ceutí interviene en la política de vivienda mediante la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. Para la ejecución anual en 2014 se firmó un convenio con el Ministerio de Fomento por el que se transfería una subvención (de 563.212 euros) junto a más de un millón de euros para financiar los préstamos de vivienda a residentes en la Comunidad Autónoma. A ello se añade la suma de casi 64 millones de inversión directa del Estado en promoción directa de vivienda. En la ciudad autónoma la Entidad Pública Empresarial de Suelo, dependiente del Ministerio de Fomento, ha construido en el marco de este Plan 487 viviendas, de las cuales 317 se entregaron en 2014.

En cuanto a los ingresos fiscales, las balanzas publicadas en 2014 situaban a Ceuta junto con Melilla como las autonomías con mayor superávit fiscal (374 millones), representando un 24% del PIB de la Ciudad Autónoma. El saldo en ingresos fiscales per capita de Ceuta y Melilla fue positivo con datos de 2011, de modo que las dos Ciudades Autónomas encabezaban las autonomías con saldo positivo con 4.312 euros por habitante.

En el ámbito energético el Gobierno de la Ciudad decidió retirar la subvención a la bombona de gas, lo que ha supuesto un incremento del 15% en el precio de la bombona de butano, justificándolo en el aumento del coste de los fletes, el IPSI y retimbrado de bombonas. También ha habido un incremento en la tasa de basura, que desde 2008 se ha incrementado en más de un 300% para el centro de la ciudad y más de un 400% en el barrio de El Príncipe.

En materia medioambiental, con la entrada en funcionamiento del quinto módulo de la desalinizadora la capacidad de producción de agua se ha visto incrementada un 40%, lo cual significa tener garantizadas las necesidades de la población incluso en épocas de sequía, ya que con la entrada en funcionamiento del nuevo módulo la desalinizadora puede producir un 50% más de agua que el nivel de demanda actual. En total se estima que la ciudad contará con diez mil metros cúbicos más de agua potable. Con ello culmina un proceso que permite a la Ciudad Autónoma no depender ya del transporte de la península para disponer de agua salubre. Junto a la desaladora, el Ministerio ha ejecutado también las obras de la Estación Depuradora de Residuales, lo que permitirá cumplir con la normativa europea medioambiental y supondrá un ahorro destacable ya que el volumen de los fangos será tan reducido que no será ya necesario trasladarlos a la Península. No obstante, se ha criticado que la explotación de la estación depuradora se haya adjudicado a una Unión Temporal de Empresas (UTE) que a su vez trabaja con Ecoceuta que es la que lleva a cabo el traslado de los residuos y lodos a un vertedero de la Costa del Sol sin que exista un contrato de proveedor con esta empresa y percibiendo un precio superior al estipulado con la UTE sin que conste que la empresa municipal haya aceptado una oferta económica distinta. Ecoceuta es la empresa que con anterioridad venía realizando el transporte de lodos a la planta de residuos de la Costa del Sol para la empresa municipal ACEMSA mientras se llevaba a cabo la licitación de la explotación de la depuradora y es propiedad del hermano del Consejero de medioambiente.

La gestión del Gobierno de la ciudad se ha visto durante todo el 2014 salpicada por numerosas noticias relacionadas con irregularidades en contrataciones administrativas.

Uno de ellos es el que afecta a los contratos de la II Feria Gastronómica de Día, en la que puede haberse llevado a cabo un fraccionamiento en la contratación pública, lo que repercute en una menor cuantía en la adquisición y una utilización de un procedimiento menos concurrente y menos competitivo ya que no garantiza un plano de igualdad a todos los concurrentes. El fraccionamiento es ilícito cuando con los recursos debidamente presupuestados y con la necesidad de suministro claramente identificada, se lleva a cabo la contratación fraccionada para beneficiar a la oferta de menor cuantía. La Intervención de la Administración de la ciudad determinó que se trataba de una mala praxis administrativa, lo cual no ha evitado la dimisión del viceconsejero de Festejos. Por su parte, el gobierno de la ciudad inició los trámites para anular la contratación irregular por resultar lesiva a los intereses de la ciudad al entender que el precio resultante por los servicios contratados no era un precio de mercado. Para proceder a la anulación es necesario solicitar un Dictamen al Consejo de Estado. El propio Tribunal de Cuentas ha advertido en su último Informe relativo a ejercicio de 2011 que vienen existiendo en la contratación pública de la Ciudad carencias, deficiencias e incumplimientos que en muchos casos se deben a la ausencia de justificación de la necesidad de contratación añadida a la deficiente justificación de la ejecución de algunos contratos. Entre las deficiencias detectadas destaca una frecuente falta de soporte documental de motivación de las necesidades en los procesos selectivos de contratación temporal de personal.

Otra de las numerosas irregularidades consiste en la contratación temporal de trabajadores por obras y servicios que se prorrogan cuando en realidad esos trabajadores desempeñan trabajos estables superando el límite temporal legalmente establecido en el Estatuto de los Trabajadores. De esta forma, los contratados mantienen de hecho una vinculación indefinida con la Administración Pública sin haber superado ningún proceso selectivo. Esta modalidad de contratación detectada entre 2010 y 2013 supone además un incumplimiento del Acuerdo regulador aplicable al personal de la Ciudad Autónoma, que expresamente establece la imposibilidad de utilizar el sistema de contratación temporal para cubrir puestos de trabajo estable. Como consecuencia, los presupuestos aprobados por la Asamblea de la Ciudad no han venido reflejando la realidad económico-financiera y presupuestaria en cuanto a gastos de personal y de plantilla de la Administración. Las dotaciones crediticias destinadas en los presupuestos a personal temporal no se correspondían por lo tanto con la plantilla de personal que acompañaba a dichas partidas, lo cual ha obligado a que al inicio de cada ejercicio las partidas previstas para el personal de contratación temporal hayan tenido que financiarse con cargo a trasposos de crédito desde partidas destinadas a las retribuciones complementarias del personal laboral fijo y funcionario, vulnerando de esta manera lo establecido en las bases de ejecución de los presupuestos, donde se imponía que los créditos presupuestarios se podían realizar solo a nivel de capítulo dentro de una misma unidad orgánica.

El denominado caso URBASER instruido por el juzgado número 1, a instancias de una denuncia del líder de los socialistas, ha sido archivado ya que no está acreditado para el juez que haya existido una “distracción” de dinero o se haya incurrido en un delito de “prevaricación”; solo existiría un “mero incumplimiento contractual cuya cuantificación corresponde aclarar al Juzgado Contencioso”. El caso estuvo motivado por discrepancias entre la Administración ceutí y la empresa de limpieza URBASER sobre el precio final de los servicios contratados.

Particularmente reseñables son algunas de las deficiencias de control interno que el Tribunal de Cuentas ha puesto de relieve. Entre ellas sobresalen la falta de un Reglamento de Control Interno de carácter preceptivo; la inexistencia de controles financieros; el recurso generalizado a la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos; la ausencia de segregación de funciones en el control de tesorería; la falta de coordinación entre las unidades responsables del inventario y la contabilidad del inmovilizado no financiero; o la inexistencia de normas escritas para garantizar la coordinación entre las unidades intervinientes en la gestión recaudatoria. El Gobierno de la ciudad viene haciendo uso de los reconocimientos extrajudiciales de deuda con cierta asiduidad, incurriendo así en una práctica sobre la cual el Tribunal de Cuentas ha advertido en varias ocasiones que no se debe abusar. En concreto, el Consejo de Gobierno ha aprobado al menos cinco reconocimientos extrajudiciales a facturas de distintas empresas que han prestado servicios entre el período de finalización de un contrato y la adjudicación definitiva de otro posterior. Es en este contexto en el que se inscribe la aprobación del Reglamento de Tesorería y Ordenación de Pagos de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Igualmente, el Tribunal de Cuentas detectaba que los organismos autónomos del sector público no han adaptado sus estatutos al nuevo régimen jurídico de modernización del gobierno local. En relación con este extremo, relativo a las empresas municipales, el sindicato UGT ha pretendido sostener la ilegalidad de la base 39 de ejecución del Presupuesto de la Ciudad relativa al pago de indemnizaciones al interventor y secretaria general por la asistencia y asesoramiento en los consejos de administración de distintas empresas municipales. La Ciudad inició el procedimiento de nulidad de oficio a instancias de este sindicato, que consideraba dicha retribución contraria a diversos preceptos legales y reglamentarios, en particular al art. 93 de la Ley 7/1985 que establece que los funcionarios sólo pueden percibir retribuciones en concepto de sueldo en función del grupo al que pertenezcan, al complemento de destino y a la productividad por una sola Administración, al art. 1.2 de la Ley 53/1984 relativa a las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas que prohíbe a los empleados percibir retribuciones de 2 administraciones o empresas públicas, y al art. 154 del Real Decreto 781/1986 que establece que los funcionarios de la Administración Local serán retribuidos por las Corporaciones por los conceptos establecidos en el art. 23 de la Ley 30/1984. Tras la solicitud de la Federación de Servicios Públicos del Sindicato UGT, la Ciudad evacuó consulta al Consejo de Estado quien en un dictamen de 7 de abril de 2014 declaraba que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la base 39 de ejecución del Presupuesto, al excluir que la misma se refiera a retribuciones básicas o complementarias de

los funcionarios de las entidades locales, pues su encaje está los arts. 28 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y el art. 157 del Texto Refundido de Régimen Local que contemplan las indemnizaciones por asistencia a reuniones de órganos colegiados de la administración o de consejos de administración de empresas con capital o control públicos.

En el capítulo de las distintas irregularidades en la contratación ha habido una que de manera particular ha tocado de lleno a una de las consejeras del Gobierno de la Ciudad, dado que la Dirección Provincial del Servicio Público Estatal de Empleo contrató a su hermana, saliendo posteriormente a la luz que desde la Consejería de Economía y Empleo se remitió un escrito al Director Provincial del Servicio de Empleo indicando los nombres y datos de las personas a contratar en régimen de colaboración social, entre los que figuraba la hermana de la actual Consejera, quien en ese momento no ocupaba la Consejería de Empleo. Se habría por tanto contravenido lo dispuesto en el art. 38.2 Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio sobre medidas de Fomento al Empleo por el que se regula todo lo relativo al trabajo en régimen de colaboración social. Sin embargo, la Consejera ha demostrado en comparecencia que es totalmente ajena al listado que se envió desde otra Consejería, la cual simplemente habría seguido una práctica que era habitual.

La presión migratoria ha sido otro de los asuntos centrales que han marcado el año 2014. Debido a la intensificación de la presión migratoria, la UE ha concedido a España 10 millones de euros de los Fondos de emergencia, que se destinarán a la ejecución de mejoras en los Centros de Estancia Temporal (CETI), a planes de asistencia para el retorno voluntario de inmigrantes irregulares y a la realización de obras de infraestructuras en el vallado del perímetro fronterizo.

La cuestión de la transformación en Comunidad Autónoma ha vuelto a estar presente al haberse sometido a votación en la Asamblea una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Caballas para solicitar al amparo del art. 71 de la LBRL la autorización de celebración de una consulta popular sobre la conversión de Ceuta en Comunidad Autónoma haciendo uso de la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución. Ni el partido de gobierno ni el resto de partidos de la oposición secundaron la propuesta, el primero al votar en contra, y los segundos al abstenerse en la votación.

En cuanto al sistema de partidos, se ha creado una nueva formación de corte conservador, el Partido Independiente de Ceuta, que está liderado por un exvicepresidente de la Ciudad que militaba en el PP. Por su parte, la diputada Fátima Hamed, que fue elegida por la Coalición Caballa, y que abandonó en junio el partido Unión Demócrata Ceutí (UDCE) integrado en dicha coalición, lidera una nueva formación de izquierdas ya inscrita en el Registro de partidos del Ministerio y que lleva el nombre de Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía de Ceuta (MDyC).

Las elecciones europeas han sido un termómetro para las distintas fuerzas políticas de la Ciudad, en la antesala de las elecciones locales de 2015. El PP experimentó un notable descenso perdiendo casi la mitad de los apoyos recibidos en 2009, pasando de once mil votos a seis mil. Aun así sigue siendo el

partido más votado con un 40% de los votos. Similar descenso se aprecia en el PSOE, que de 5.800 votos obtenidos en 2009 ha descendido hasta los 3.500 en las europeas. Primavera Europea, coalición liderada por la Coalición caballa se ha convertido en la tercera fuerza política obteniendo casi un 9% de los votos. UPyD también asciende duplicando sus resultados a más de mil votos. Podemos y Ciudadanos irrumpen en el panorama político ceutí con 578 y 379 votos respectivamente.

En cuanto al endeudamiento financiero de la ciudad, en los últimos cinco años éste ha experimentado un incremento del 48% sobrepasando así los límites fijados tanto para el endeudamiento como para las operaciones a corto plazo en el Estatuto de Autonomía. La deuda comercial ha aumentado también en un 46% en 2011. La morosidad en ese mismo ejercicio superó el 64%. El Tribunal de Cuentas ha constatado desviaciones significativas durante los ejercicios de 2010 y 2011 entre los compromisos de gastos y los ingresos que han requerido medidas extraordinarias de saneamiento para liquidar deudas pendientes con empresas y autónomos.

Los resultados de explotación del sector público empresarial, sin tener en cuenta las subvenciones, han sido negativos en la práctica totalidad de las empresas de Ceuta en el último ejercicio del que se tienen datos (2011). El sector público de Ceuta a cierre de 2011, si se exceptúan los siete organismos autónomos de la Administración General del Estado, se encontraba compuesto por diez sociedades mercantiles, dos fundaciones y un consorcio. Precisamente las acciones de tres empresas municipales que se encontraban a su vez participadas por otra sociedad de fomento municipal (PROCESA) y que venían atravesando una delicada situación financiera (Puerta de África, Parque Marítimo del Mediterráneo y Obimace) han sido adquiridas en su totalidad por el Gobierno de la Ciudad. Mediante la compra de estas sociedades en riesgo se han conseguido despejar dudas sobre su viabilidad futura y también ofrecer garantías para los puestos de trabajo. Con esta decisión el Gobierno de la Ciudad cambiaba su inicial plan de conversión de estas sociedades instrumentales en organismos autónomos, a pesar de haberlo aprobado así el Pleno de la Asamblea a finales de 2013 sin ningún voto en contra¹. Sin embargo, las numerosas dudas jurídicas que pesaban sobre esa transformación, contra la que se presentaron varios recursos de reposición por parte de varios funcionarios, convencieron al Gobierno para dar marcha atrás, de modo que el Pleno de la Asamblea de 21 de enero de 2014 revocó por unanimidad los acuerdos de constitución de los distintos servicios regionales creados en diciembre de 2013, votándose además por unanimidad la estimación de los recursos contra dichos acuerdos en el Pleno de 27 de febrero de 2014. Ha sido necesario además para poder abonar las nóminas alcanzar un acuerdo para que Tesorería General de la Seguridad Social retrotraiga la situación de los trabajadores de los organismos autónomos extinguidos a su condición anterior de empleados de las sociedades municipales.

En el terreno tributario merece hacer mención de la cooperación en los controles para perseguir el fraude en las importaciones de mercancías. Para ello el

1. Vid. Informe Comunidades Autónomas 2013.

Gobierno de la Ciudad ha previsto adscribir funcionarios de la Ciudad Autónoma al Punto de Atención al Transporte Terrestre bajo la dirección y la dependencia de Aduanas del Estado, para que puedan colaborar en la determinación de los criterios de selección de importaciones que exijan una fiscalización especial. Esta novedosa colaboración incluye la posibilidad de que los técnicos de la Ciudad soliciten documentación o incluso inspeccionen mercancías para comprobar si se corresponden con lo declarado en la documentación presentada. En caso de que se derive de esas diligencias alguna infracción, los funcionarios podrán proponer el correspondiente expediente sancionador tributario y asimismo podrán iniciar el correspondiente procedimiento de liquidación de oficio que establece la Ordenanza local del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación) utilizando el valor medio de mercado de las mercancías.

2. Melilla

La política de empleo sigue siendo uno de los ejes que marcan la acción de gobierno. En los planes de empleo con acciones formativas se han invertido cuatro millones de euros, incorporando una novedad este año ya que por primera vez uno de los programas de empleo se dirige específicamente al sector empresarial. La Ciudad Autónoma paga el 100% del sueldo y la Seguridad Social de todos los beneficiarios. Asimismo se ha puesto en marcha otro Plan de Empleo de corte clásico en el que se ha procedido a contratar a 250 personas durante seis meses con una aportación de dos millones de euros. Cabe recordar que Melilla según Eurostat es la tercera autonomía de toda la UE con más desempleo, detrás de Andalucía y Ceuta.

El Gobierno de la Ciudad se vio además obligado a llevar a cabo hasta cuatro modificaciones de las bases que regulan la contratación de los Planes de Empleo a través de empresa, publicadas en el Boletín oficial de Melilla. Mediante las modificaciones introducidas el Gobierno procedía a una “reinterpretación” de determinados aspectos que estaban resultando problemáticos en su aplicación. En concreto, este Plan de Empleo para empresas ofrecía formalizar la contratación de un trabajador a media jornada durante un año, con los costes salariales y de seguridad social cubiertos por la subvención ofrecida por Promesa (empresa municipal). Sin embargo, en el sector del comercio, los empleados tendrían derecho a un contrato indefinido a partir del sexto mes de trabajo y no al de media jornada ofrecido por el Plan de Empleo de la Ciudad Autónoma, debido a que el convenio en dicho sector se encuentra desde hace dos años en negociaciones con los sindicatos, por lo que las empresas de comercio se deben regir por el Estatuto de los Trabajadores, que no permitiría realizar contratos eventuales más allá de los seis meses sin incurrir en fraude de ley.

El acceso a la vivienda ha sido uno de los objetivos que continúa centrando los esfuerzos del Gobierno de la Ciudad, que ha querido mejorar las condiciones de acceso a las ayudas al alquiler de viviendas. Por ello se ha introducido como novedad el tope máximo para acceder a estas ayudas, ya que anteriormente se encontraba fijado en 1.170 euros y ahora ha pasado a situarse en 1.200 euros

mensuales. Los menores de 35 años han tenido un cupo específico al igual que otros años. Las familias cuyos ingresos se encuentren entre los 900 y los 1.200 euros mensuales han sido además incluidas en una bolsa especial para el caso de que no se cubra la totalidad del presupuesto en el resto de cupos. La percepción de la ayuda es de 300 euros con una duración máxima de seis meses. La partida presupuestaria de estas ayudas ha sido no obstante la misma que en 2013.

El Gobierno de la Ciudad ha triplicado la partida del gasto en inclusión social que se destina a fondos como el de Ingreso Melillense de Integración (IMI) o la Prestación Básica Familiar. Si en 2010 apenas superaba el millón de euros, en 2014 se sitúa por encima de los tres millones, de modo que el ingreso medio anual por persona pasa de los ocho mil quinientos euros a más de once mil. Gracias a la partida presupuestaria para el IMI en 2014 percibieron esta prestación casi 600 familias con un total de más de 3.200 personas, de las que 1.600 eran menores. El impacto de estas medidas de inclusión social sobre la tasa de riesgo de pobreza ha sido notable ya que ha descendido desde el 36,6% al 21,7%, cuando la media nacional se sitúa en torno al 20%. También ha tenido repercusión el aumento de dotación de estas prestaciones en el índice de coste medio por perceptor de la prestación por servicios sociales, ya que el ranking nacional pasa a estar liderado por Melilla, con 1.329 euros por persona frente a los 138 euros por persona de la media nacional. También ha contribuido a paliar el riesgo de pobreza el Programa de Comedor Social, a través del cual se han repartido más de mil quinientos menús individuales, en el que los usuarios han podido conseguir alimentos también los días festivos y los fines de semana. Junto a ello, en convenio con el Ministerio de Educación se han puesto en marcha actividades extraescolares con el fin de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza ofreciendo a los menores una merienda saludable. Cabe recordar que el endeudamiento de la Ciudad es de 102 millones de euros, lo que representa una carga financiera del 8,81%, situándose por tanto Melilla entre las autonomías menos endeudadas.

Los recursos contra la Orden de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad por la que se convocaba la licitación de tres nuevas Farmacias (aprobado por el Decreto 3825 de 9 de julio de 2010), dictado al amparo del Reglamento de Regulación de la Planificación Farmacéutica de Melilla de 8 de marzo de 2007 han sido rechazados por sendas sentencias judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La primera de ellas desestima el recurso de varios farmacéuticos contra la apertura de nuevas farmacias y la segunda, de mayo de 2014, ratifica la validez del Reglamento de Farmacias elaborado por la Ciudad Autónoma. En septiembre de 2011 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Melilla (Sentencia 00125/2011), exponía en su F.J. 5º que “el Reglamento de Farmacias de la CAM de 2007 resulta ilegal por cuanto invade la reserva de ley establecida en el art. 53.1 de la CE, así como el principio de irretroactividad de disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales contemplado en el art. 9.3 de la CE”. De ahí que según esta sentencia el concurso convocado por la Comunidad Autónoma de Melilla para la adjudicación de tres oficinas de farmacia con fundamento en el Reglamento mencionado, no conculcaba la normativa legal. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha rechazado esa

interpretación y ha argumentado que la Ciudad Autónoma tiene unas características especiales. En cuanto al recurso contra el concurso abierto para licitar nuevas licencias, no se vulneran los derechos de los solicitantes anteriores, ya que no quedaban excluidos del proceso selectivo, pero tampoco se reconocían sus eventuales derechos adquiridos, de ahí el recurso que ha dilatado cuatro años la apertura de las tres nuevas farmacias.

La cita con las elecciones al Parlamento europeo arrojó una participación muy por debajo de la anterior convocatoria de estos comicios, situándose en un escaso 27,98% de participación, lo que además supone el porcentaje de abstención más alto de España en esta ocasión. Los resultados colocaron de nuevo al PP muy por encima del resto de formaciones, con 6.125 votos, un 43,97% de los sufragios emitidos, frente a los 3.511 del PSOE, con un 25,21%. Sigue UPyD con más del 6% de votos y VOX, nueva formación que alcanza el 6%. IU no sobrepasa el 3%.

El año 2014 ha estado a su vez marcado por los continuos saltos a la valla del perímetro fronterizo que han alcanzado un número de intentos sin precedentes (más de 60), al tiempo que ha registrado los saltos más masivos hasta ahora, con más de mil inmigrantes intentando penetrar en la Ciudad de modo simultáneo. Tan sólo en los primeros tres meses de 2014 se rechazó la entrada mediante el salto a la valla de casi 7.000 inmigrantes. Como consecuencia el Centro de Estancia Temporal de Melilla prácticamente ha quintuplicado sus usuarios, al haber sobrepasado los 2.300 cuando su capacidad máxima es de 480 personas.

Melilla ha debido intensificar sus esfuerzos en la lucha contra el riesgo de pobreza, pues junto con Ceuta ostentan la mayor tasa de pobreza del país según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. En Melilla dicha tasa se sitúa en el 31,4%. Según los datos de la encuesta el 47% de los habitantes de Melilla no puede afrontar gastos imprevistos y el 15,3% tiene serios problemas para llegar a final de mes.

Uno de los problemas que se ha dilatado a lo largo de los meses ha sido el de la adjudicación de un nuevo contrato de transporte marítimo para explotar las líneas de Málaga y Almería con Melilla. En el primer pliego la Ciudad introdujo algunas cláusulas que pretendían mejorar la calidad del servicio. Sin embargo el primer concurso quedó desierto. En el segundo pliego de condiciones se introdujo un ligero aumento de las tarifas, aunque por debajo de las actuales, y una reducción de las exigencias sobre la antigüedad máxima de los buques. Sin embargo, estas modificaciones no fueron suficientes para que alguna empresa naviera presentase ofertas, quedando por segunda vez desierto. De manera transitoria, al quedar desierto el concurso, el transporte marítimo ha estado garantizado por la firma de un contrato puente con la anterior adjudicataria del servicio, la naviera Acciona Trasmediterránea, vigente hasta el mes de septiembre. En el horizonte parece dibujarse como solución la ya existente en Ceuta, que pasa porque el servicio deje de ser público, lo que comportaría que las navieras fijen las condiciones de contratación, pero en tal caso la línea dejaría de beneficiarse de la subvención estatal. Ante tal situación miembros del Gobierno de la Ciudad han intentado negociar directamente con las compañías navieras en reuniones mantenidas en la Dirección General de la Marina Mercante, en

las que se ha ofrecido desde el Patronato de Turismo de la Ciudad mantener la aportación de 1,7 millones, junto a la subvención estatal de 7 millones por año de explotación de las líneas. Finalmente la solución se ha encontrado en la modificación en Consejo de Ministros de los límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros en la prestación del servicio, lo que ha permitido al Ministerio autorizar una tercera licitación en diciembre de 2014 que mantiene en el pliego de condiciones la utilización de barcos modernos y más veloces, pero con una dotación de la subvención sensiblemente mayor al situarse en 25 millones de euros para los dos años de explotación.

En cuanto a política medioambiental, en 2014 se ha dotado con 650.000 euros al Presupuesto para acometer la limpieza y regeneración de la playa de Horcas Coloradas.

En el ámbito de la corrupción, varios casos de presuntos delitos con cargos políticos o funcionarios implicados estaban pendientes de juicio o de recursos en instancias judiciales superiores. En el caso de las falsas ITV ya ha recaído sentencia definitiva de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (de 14 de noviembre de 2014) en la que se condena a una pena de prisión de dos años y medio, e inhabilitación para la función pública durante ocho años y tres meses y el pago de una multa de 80.000 euros de un funcionario (jefe del área de Industria) condenado por cohecho pasivo y de falsedad en documentos oficiales al cobrar por falsas ITV durante años hasta en más de cinco mil ocasiones. Dese la detención de este funcionario en 2003 hasta la sentencia del TS han pasado más de diez años, período durante el cual el funcionario ha continuado trabajando.

Otro presunto caso de corrupción pendiente es el que investiga el juzgado número dos de Melilla por contrataciones de abogados particulares por parte de la Ciudad por ser presuntamente constitutivas de delitos de fraude, prevaricación y malversación de fondos públicos. El informe elaborado por la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla señala al presidente de la Ciudad como uno de los posibles responsables de efectuar estas contrataciones sin que hubiera acuerdo del Consejo de Gobierno y “a pesar de existir unos Servicios Jurídicos y un letrado externo contratado por la Ciudad para estos fines, sin constar un informe de necesidad que justificara tal contratación”. Entre los imputados inicialmente por el juez en agosto se encuentran otros dos consejeros del Gobierno, el interventor municipal (posteriormente desimputado) y cuatro letrados que se habrían beneficiado de estas contrataciones “sin cumplir las previsiones legales”.

Pero sin duda el caso de presunta corrupción de mayor repercusión y alcance que tiene casi a medio Gobierno de la Ciudad bajo sospecha es el conocido como “caso Ópera”. Además de haberse procedido a varios registros de las dependencias municipales por parte de agentes de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, hay siete miembros del Gobierno imputados y otros cuatro detenidos, luego puestos en libertad con cargos (el Consejero de Medio Ambiente, el director general de Gestión Económica de Medio Ambiente, otro funcionario de esa consejería y el interventor accidental de la Ciudad). Entre los imputados está el Consejero de Economía. La investigación la está llevando a cabo el Juzgado de Instrucción número 4 de Melilla por presuntos delitos

de prevaricación, fraude fiscal, malversación, tráfico de influencias, falsedad documental, cometidos por supuestos fraudes en la adjudicación de contratos menores a empresarios por varias Consejerías de la Ciudad y que podría haber ido acompañada de regalos a cambio de adjudicaciones.

La asesora jurídica de la Ciudad tras una década de desempeñar una actividad privada incompatible con su cargo de confianza, presentó la dimisión, pues solicitó la compatibilidad sólo tras haber denunciado su situación uno de los partidos de la oposición (Partido Populares en Libertad). Igualmente, en lo que se refiere a los funcionarios, tras dos décadas de interinidad, el Gobierno de la Ciudad ha sacado a concurso la plaza de interventor, acabando así con una práctica consistente en mantener a empleados públicos locales en los puestos de habilitación nacional (secretario general, interventor general y tesoreros). Al hilo de anteriores recursos del Gobierno de la Ciudad contra normas estatales ya había señalado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que “las funciones de los cuerpos de habilitación nacional son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales y la Ciudad de Melilla no deja de ser una corporación local. La autonomía no ha suprimido en los Ayuntamientos de las Autonomías esas funciones”. Con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LERSAL) se ha establecido en el art. 92 bis de la LERSAL una nueva regulación básica de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, entre ellas las de secretaría y control y la fiscalización interna, de modo que entra dentro de la competencia estatal la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la potestad sancionadora en los casos más graves. A la luz de esta nueva regulación, Melilla ya no tenía excusa para no convocar la plaza de Interventor.

La Asamblea de la Ciudad aprobó en octubre de 2014 el Reglamento para la Garantía de la Convivencia Ciudadana y la Protección del Espacio Urbano en la Ciudad Autónoma, sin votos en contra pero con la abstención de todos los Grupos de la oposición. El nuevo reglamento incluye acciones para fomentar una cultura cívica como impartir educación cívica en los centros escolares, realizar encuentros y charlas en las asociaciones de vecinos, crear en la Policía Local una sección especializada en civismo, o también ofrecer alternativas de ocio a los jóvenes. En su redacción el Gobierno de la ciudad se ha inspirado en el modelo tipo de la Federación de Municipios y Provincias y en otras ordenanzas como las de Madrid, Barcelona y Málaga. Uno de los aspectos más polémicos y de dudosa legalidad es la introducción de la prohibición de que los menores extranjeros no acompañados (MENA) no puedan deambular por las calles a determinadas horas. A este respecto, y debido a los problemas de seguridad y delincuencia que generan los 300 menores extranjeros no acompañados en Melilla, el Gobierno de la Ciudad ha dirigido una propuesta al Ministerio para que se introduzca una disposición adicional a la Ley de Protección Jurídica del Menor que contemple la posibilidad de elaborar reglamentos de régimen disciplinario para los centros de menores inmigrantes no acompañados.

Se imponen además en el nuevo Reglamento deberes tan genéricos como el de todo ciudadano de ser solidario y respetuoso “con aquellas personas que, por sus circunstancias personales, sociales o de cualquier otra índole, más lo

necesiten”, enunciado que se encuentra presente en muchas otras ordenanzas municipales de convivencia.

Estrechamente conectado también con la convivencia ciudadana, el Pleno de la Asamblea de la Ciudad votó el 21 de julio de 2014 la aprobación la Declaración para un pacto por la interculturalidad en la Ciudad Autónoma de Melilla, que es en realidad un documento de *soft law* que pretende poner en práctica los principios, objetivos y directrices contenidas en el Libro Blanco del Consejo de Europa sobre Diálogo Intercultural. De este modo Melilla se suma al programa “Ciudades Interculturales” puesto en marcha conjuntamente por el Consejo de Europa y la Comisión Europea y con el que se ha creado una red de ciudades interculturales. El citado Pacto contempla como objetivos específicos para la ciudad de Melilla mejorar el aprendizaje y enseñanza de los principios, valores y competencias interculturales, fomentar el diálogo interreligioso, favorecer la igualdad de género y el diálogo intercultural además de otros aspectos como son la lucha contra la pobreza y la exclusión social o el reconocimiento del tamazigh como lengua tradicional del patrimonio inmaterial común de la ciudad. La Declaración por su parte comprende una amplia exposición de motivos de 49 páginas y una segunda parte dispositiva que enuncia compromisos en torno al modelo de gestión democrática de la diversidad cultural, la enseñanza y aprendizaje de los principios, valores y competencias interculturales, el diálogo entre religiones en un contexto intercultural, la igualdad de género y el diálogo intercultural. La diversidad lingüística, el diálogo intercultural y la cohesión social y por último el seguimiento del Pacto Social por la Interculturalidad.

Uno de los aspectos sobre los que pone mayor énfasis la mencionada declaración es sobre el tamazight, la lengua materna de casi la mitad de los melillenses (y de un 60 por ciento de los melillenses en edad escolar primaria). Sin embargo, y a pesar de ser Melilla desde el punto de vista lingüístico una ciudad con dos idiomas vernáculos (español-amazigh), se pone de relieve en esta Declaración en el apartado I-9.30° que “no todos los melillenses españoles tienen un acceso igual a su conocimiento. Un considerable número de niños y niñas inician su período educativo sin saber apenas más que unas cuantas palabras de castellano, ignorancia lingüística que determina en gran parte el fracaso escolar y, con ello, la merma de oportunidades de promoción social”. Por ello el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha dirigido a las autoridades españolas dos recomendaciones particularmente a tener en cuenta: se un lado, tomar las necesarias medidas legales y prácticas para asegurar que una proporción suficiente del personal judicial tenga conocimiento de la lengua minoritaria, y de otro lado, asegurar la presencia de la lengua protegida en los servicios públicos y, en especial, en la prestación de servicios de atención a la salud.

El Informe de las Comunidades Autónomas 2014 ofrece una síntesis de la actividad realizada durante el año 2014 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 responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario y la unidad de mercado.

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 Autònoms Departament de Governació i Relacions Institucionals Govern de la Generalitat de Catalunya
C. VALENCIANA	Càtedra de Derecho Foral Valenciano Dirección General de Desarrollo Autonómico Conselleria de Governació i Justícia
EXTREMADURA	Consejo Consultivo de Extremadura
GALICIA	Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza
ILLES BALEARS	Institut d'Estudis Autònoms Presidencia Govern de les Illes Balears
MURCIA	Consejería de Presidencia y Empleo
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 18 de febrero de 2015 donde se debatieron algunos de los trabajos recogidos en esta edición del Informe.

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Adolf Florensa, 8, 1ª planta – 08028 Barcelona
Tel. 93 403 45 35 – Fax 93 403 45 36
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