

ES  
F  
O  
N

◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2015

IDP

INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2015

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2016

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

© 2016 by Instituto de Derecho Público,

Adolf Florensa, 8, 1r pis - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B.11570-2016

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

[www.signo.es](http://www.signo.es)

Impreso en España - *Printed in Spain*

## **Dirección del informe**

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

**Subdirectora:** LAURA DÍEZ BUESO

## **Autores del informe**

Lluís AGUILÓ I LÚCIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eliseo AJA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

María BALLESTER CARDELL, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears

José Luís BERMEJO LATRE, Catedrático (A) de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Juan María BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

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

Manuel CARRASCO DURÁN, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

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

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

Laura DÍEZ BUESO, Catedrática (A) de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

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

Javier GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

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

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

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

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

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

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

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

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

Francesc PALLARÉS, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra

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

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

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

M. Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática (A) de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eduard ROIG MOLÉS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

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

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

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

Joaquín TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

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

## I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2015 .....	13
<i>Eliseo Aja, Javier García Roca, José Antonio Montilla</i>	

## II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC .....	39
<i>Eduard Roig Molés</i>	
Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico .....	71
<i>Eliseo Aja, Javier García Roca, José Antonio Montilla</i>	
<i>Laura Díez Bueso</i>	

## III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía.....	87
<i>Manuel Carrasco Durán</i>	
Aragón .....	97
<i>José Luis Bermejo Latre</i>	
Asturias.....	107
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias.....	117
<i>José Suay Rincón</i>	

Cantabria.....	129
<i>Luis Martín Rebollo</i>	
Castilla y León.....	141
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	
Castilla-La Mancha.....	153
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	
Cataluña.....	161
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Extremadura.....	173
<i>Vicente Álvarez García</i>	
Galicia.....	189
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares.....	199
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja.....	211
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid.....	219
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia.....	227
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra.....	235
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
Comunidad Valenciana.....	245
<i>M<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez</i>	
País Vasco.....	257
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ceuta y Melilla.....	267
<i>Juan José Ruiz Ruiz, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz</i>	

#### IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Legislación del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas	279
<i>José Antonio Montilla Martos</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	289
<i>Marc Carrillo</i>	
La actividad de la Unión Europea.....	301
<i>Andreu Olesti Rayo</i>	
El Senado.....	307
<i>María López Moreno de Cala</i>	
Los órganos mixtos de colaboración.....	313
<i>Eduard Roig Molés</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....	323
<i>María Jesús García Morales</i>	
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas.....	331
<i>Lluís Aguiló i Lúcia</i>	
Administración Local.....	335
<i>Tomàs Font i Llovet</i>	
Financiación autonómica y endeudamiento: un año de transición.....	343
<i>Jesús Ruiz-Huerta Carbonell</i>	
Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas.....	353
<i>Xavier Padrós</i>	
Hacia un nuevo escenario: las 15 elecciones autonómicas de 2015.....	363
<i>Francesc Pallarés</i>	



# PRESENTACIÓN

---

El presente *Informe Comunidades Autónomas 2015* continúa la serie que viene publicando el Instituto de Derecho Público de Barcelona desde 1989. Como en los últimos cinco años, su publicación ha venido precedida por la celebración del Foro de la Autonomía, que reúne a expertos, altos funcionarios y políticos para discutir la valoración general del año autonómico y los artículos monográficos que recoge el Informe.

El Foro de este año se realizó en el Senado el 20 de abril y comenzó con la valoración general que elaboramos los directores del Informe, expuesta por el profesor Javier García Roca.

Este año el primer tema monográfico trata el Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC, que ha elaborado **Eduard Roig, profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Barcelona**, y que contó en el debate con los señores Jesús Jiménez y Santiago Valencia, directores de los Gabinetes Jurídicos de los gobiernos de Andalucía y Galicia, y con el señor Juan Ignacio Romero, Director General de Coordinación de Competencias de las CCAA. En la elaboración del segundo monográfico, titulado *Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico*, participamos los tres directores del Informe y su subdirectora y tras su presentación en el Foro por el profesor Eliseo Aja intervinieron en el debate la señora Mónica Oltra, Vicepresidenta del gobierno de la Comunidad Valenciana, el Dr. Fernando Rey, Consejero de Educación de Castilla y León, y la señora Pilar Costa i Serra, Consejera de Presidencia del gobierno de las Islas Baleares.

Las ponencias expuestas por los expertos y comentadas por políticos y altos cargos fueron también objeto de un debate abierto entre los aproximadamente 130 asistentes, mayoritariamente altos funcionarios autonómicos y estatales, políticos y profesores de la mayor parte de CCAA.

La celebración del Foro de la Autonomía es posible gracias al apoyo de la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y también al apoyo brindado por el Senado, y contó de nuevo con su Presidente en el acto inaugural.

Por último, pero decisivo, el propio Senado y 12 Comunidades Autónomas han proporcionado el apoyo económico necesario para la elaboración y publicación del Informe; concretamente han sido las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares y País Vasco. Además, sus representantes políticos, reunidos en la Comisión de Seguimiento del Informe,

han contribuido a definir los temas monográficos y a perfilar la participación autonómica en el Foro.

Como en ediciones anteriores, el máximo objetivo del *Informe Comunidades Autónomas 2015* 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

I.  
**VALORACIÓN GENERAL**



# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2015

*Eliseo Aja  
Javier García Roca  
José Antonio Montilla*

**Sumario:** 1.– Introducción. 2.– Crisis económica y políticas sociales de las CCAA. 3.– ¿Paralización del Estado autonómico? 4.– Elecciones autonómicas y formación de Gobiernos. 5.– El inicio de unas Legislaturas autonómicas distintas. 6.– Elecciones generales, cambios en el sistema de partidos y dificultades en la investidura del Presidente. 7.– Corrupción política y calidad de la democracia representativa. 8.– Abundancia de cambios en las leyes estatales. 9.– Modificaciones parciales en la jurisdicción constitucional y sentencias sobre competencias territoriales. 10.– Reformas institucionales y organizativas. 11.– Episodios del proceso secesionista en Cataluña. 12.– Sobre las virtudes de la reforma constitucional.

## 1.– Rasgos generales. Introducción

El 2015 ha sido básicamente un año electoral con todo lo que ello supone. Se han celebrado elecciones de muy diverso tipo. Primero fueron las elecciones andaluzas en marzo. Luego, en mayo, se realizaron en las trece CCAA que aprobaron su Estatuto por el procedimiento del artículo 143 CE. Posteriormente, en septiembre, se hicieron en Cataluña. Por tanto, durante 2015, se han celebrado elecciones en todas las CCAA salvo País Vasco y Galicia. Finalmente, hubo elecciones generales al Congreso y al Senado en diciembre. Es la primera vez que ocurren tantas elecciones el mismo año.

Las elecciones locales y autonómicas corroboraron –igual que las elecciones al Parlamento Europeo el año anterior– la pérdida de votos de los dos grandes partidos, PP/PSOE, así como la consolidación de los nuevos partidos emergentes: Podemos y Ciudadanos. Sin embargo, los “viejos” partidos distan de desaparecer frente a la llamada “nueva política” y está por ver si la situación actual se consolida. Pero no es menos cierto que los Parlamentos autonómicos elegidos este año tienen representaciones políticas mucho más fragmentadas.

De hecho, el PP ha formado gobierno en cuatro Comunidades Autónomas (Castilla y León, Murcia, Madrid y La Rioja) con el apoyo de Ciudadanos. El PSOE lo ha hecho en siete, en unos casos con el apoyo de Ciudadanos (Andalucía), en otros de Podemos (Extremadura, Castilla-La Mancha), y en otros con el de varias formaciones (Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón, Asturias).

En las cuatro restantes, gobiernan partidos de ámbito no estatal, aunque en dos (Canarias y Cantabria) en gobierno de coalición con el PSOE. En definitiva, sólo en dos de las CCAA que han formado gobierno durante 2015 los dos partidos tradicionalmente mayoritarios han quedado fuera de dicho gobierno (Cataluña y Navarra); de manera que no parecen quedar arrumbados.

Las elecciones catalanas dieron una victoria en escaños a las fuerzas independentistas, pero el voto de la mayoría de los catalanes rechazó la declaración de independencia, si se pretenden leer los resultados en clave plebiscitaria.

A su vez, las elecciones generales consolidaron un nuevo sistema “tetrapartidista imperfecto”, es decir, con la presencia de otra media docena de partidos. Un modelo de representación fragmentada con cuatro grandes partidos estatales, otros más pequeños, y los correspondientes partidos con vocación mayoritaria de ámbito autonómico.

Es asimismo remarcable la distinta composición de Congreso y Senado, lo que podría dificultar la estabilidad y retrasar la aprobación de las leyes. La Cámara baja se asemeja a un parlamento colgado (*a hung parliament*), es decir, aquél en el que aparecen minorías negativas que obstruyen la gobernabilidad, en concreto impidiendo la investidura de un Presidente, pero sin erigirse en una alternativa. Por el contrario, la Cámara alta viene claramente liderada por el PP que posee una cómoda mayoría absoluta en la misma. Este dato podría tener trascendencia para una hipotética reforma constitucional, más que realmente para la aprobación de la actividad legislativa ordinaria. Pues un hipotético veto del Senado a un proyecto o proposición de ley aprobado en el Congreso puede ser levantado por mayoría absoluta e incluso por mayoría simple del mismo tras dejar transcurrir dos meses (artículo 90. 2 CE). El probable efecto de esta situación asimétrica no sería sino una ralentización de la actividad legislativa.

Se detecta cierta correlativa paralización del Estado respecto a las necesidades del sistema autonómico, especialmente por ausencia de iniciativa alguna en las reformas que parecen necesarias. No se ha actualizado la financiación de las Comunidades Autónomas. Tampoco se ha reunido la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) ni muchas Conferencias Sectoriales y sólo una vez lo ha hecho el Consejo para la Garantía de la Unidad de Mercado. En cambio, la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público ha regulado con mayor detalle los mecanismos de colaboración y coordinación, introduciendo algunas innovaciones, igual que sucede en múltiples leyes sectoriales.

Desde enero a diciembre de 2015 se aprobaron nada menos que 86 normas con rango de ley. Evidentemente, se tramitaron con premura y se aprobaron valiéndose de la mayoría absoluta gubernamental. Toda una cascada de cambios normativos cuyo impacto en la distribución competencial es pronto aún para medir. Probablemente, este *stock* de leyes contribuya a paliar la parálisis legislativa de 2016 al concentrarse el Congreso en la investidura presidencial.

Se han acometido dos importantes reformas de la jurisdicción constitucional. Una de ellas trata de implicar al Tribunal Constitucional más activamente como barrera del proceso secesionista en Cataluña –a veces parece que sea la

única-, impulsando la ejecución de sus sentencias. Pero la preocupación por recuperar la excelencia de los Magistrados constitucionales mediante su selección objetiva, que es imprescindible para regenerar la institución y recuperar su *auctoritas*, sigue sin estar en la agenda.

Por lo demás, los procesos penales y las denuncias en los medios de comunicación por la corrupción de nuestros gobernantes en distintos niveles son frecuentes, especialmente en algunos partidos y Comunidades Autónomas, y son cada vez más graves. Un gran pacto de Estado con medidas para frenar estas prácticas delictivas debería adoptarse esta XI Legislatura, si pretendemos recuperar la probidad y estándares éticos o republicanos que toda democracia representativa reclama. Afortunadamente, la tolerancia de los ciudadanos frente a la corrupción de algunos de sus representantes parece estar desapareciendo. Al mismo tiempo, merecen subrayarse, el buen funcionamiento y la independencia de jueces y tribunales y de las fuerzas de orden público, que muestran la solidez de la división de poderes y del Estado de Derecho.

## 2.- Crisis económica y políticas sociales de las CCAA

Se mantiene el fuerte impacto de la crisis económica, de la que no termina de salirse, aunque se esté iniciando una lenta recuperación económica y mejore el empleo. La Encuesta de Población Activa (EPA) de cierre de 2015 informa que el paro ha bajado 678.200 personas en el último año y que la tasa de desempleo descendió hasta 20,90%, tres puntos menos que hace un año. Pero esta tasa sigue siendo muy elevada y arroja la terrible cifra de 4.799.500 parados. Muy por encima del 13,8% que teníamos en 2008, cifra tampoco despreciable. El desempleo se concentra en la franja de edad de menores de 25 años y mayores de 55, dos grupos vulnerables. El paro sigue siendo la principal preocupación de los españoles según las encuestas del CIS.

La tasa de paro se reparte de forma diversa entre Comunidades Autónomas (CCAA), puesto que ese 20,90% no se reparte por igual sino que oscila entre el 32,64% de Melilla, el 29,83% de Andalucía, o el 28,7% de Extremadura, que albergan las mayores tasas de desempleo, y el 12% del País Vasco, o el 16,51% de Madrid, ambas mejor situadas que Cataluña con un 17,73%.

La travesía por la crisis económica ha desgastado las prestaciones del Estado de bienestar que las Comunidades Autónomas gestionan mediante sus competencias sobre servicios públicos. La intensidad de los recortes tiene que ver con la situación del déficit y la deuda, la merma de los ingresos y la política de equilibrio presupuestario de la Unión Europea. Este año 2015 se ha evaluado (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas –IVIE– y Fundación BBVA) que el gasto por habitante de los Gobiernos autonómicos en educación y sanidad durante el período de crisis (2009-2013) ha caído una media de un 21%, y de nuevo el impacto por Comunidades Autónomas es muy desigual. Otro tanto semejante ocurre con las prestaciones derivadas de la ley de dependencia como ya anunciamos en el Informe de 2014. Son diferencias sustanciales en los servicios sociales.

Dada esta preocupante situación, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado políticas sociales específicas que sirven de ayuda a los más afectados. Se han intentado implementar algunas políticas autonómicas para hacer frente a estos problemas sociales. Así p. ej. en Canarias la Ley 2/2015, de prestación de inserción, cuya modificación amplía su ámbito de cobertura, y pretende dar cobijo no solo a personas en situación de exclusión social, sino también a quienes han perdido su empleo y agotado las prestaciones y subsidios. Tras las elecciones autonómicas debemos mencionar también las medidas normativas frente a los desahucios (Aragón), la recuperación del acceso universal a la asistencia sanitaria (Valencia) o de la jornada laboral de 35 horas (Castilla-La Mancha), por poner algunos ejemplos. Estas medidas se habían incluido en los distintos acuerdos de investidura. Pero la tendencia se advierte incluso en aquellas Comunidades en las que no ha habido cambio de coalición de gobierno como Canarias. Algunas de estas medidas han sido recurridas al Tribunal Constitucional por el Gobierno y fueron declaradas inconstitucionales.

En efecto, resaltaremos que el Tribunal Constitucional no siempre ha permitido el desarrollo de políticas sociales propias por parte de las CCAA. Paradigmático, es el supuesto de la STC 93/2015 sobre el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía, dictado para atender a la situación de las personas desahuciadas en situación de emergencia social. El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales, por vulnerar los límites materiales del decreto-ley y la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, los preceptos que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas. Según el Tribunal, dada la incidencia en la actividad económica, el espacio debía ser ocupado por el Estado, debiéndose limitar la Comunidad a adoptar medidas de fomento.

Muy importante es la STC de 17 de marzo de 2016 sobre un precepto del Código de Consumo de Cataluña, referido a la prohibición de desconectar la electricidad y el gas a personas en situación de vulnerabilidad económica para pedir el informe de los servicios sociales, medida adoptada en relación con la Directiva europea sobre clientes vulnerables. El Tribunal estima que la regulación contraviene las bases del régimen energético y la declara inconstitucional. Pero el interesante Voto particular de Xiol Ríos argumenta que la cuestión afecta realmente a las materias de consumo y servicios sociales y razona que la medida podía perfectamente haber sido aprobada por la Comunidad Autónoma. El debate sobre la constitucionalidad de las políticas sociales autonómicas está servido y es de esperar continúe durante este año 2016 y los siguientes.

### 3.- ¿Paralización de las instituciones centrales del Estado autonómico?

Parece detectarse una cierta paralización de la iniciativa del Estado en el desarrollo general del sistema autonómico. Se asemeja a una posición de *stand by*: a la espera de futuras e imprescindibles reformas después de las elecciones generales. Ha sido, en definitiva, un año típicamente electoral y quizás a causa de ello la evolución natural del sistema autonómico parece detenida.

Seguimos teniendo una alta conflictividad competencial. No se han negociado directamente con las Comunidades Autónomas o en las Conferencias Sectoriales diversas políticas relevantes que se plasman en leyes con fuerte impacto territorial y que se han aprobado por mayoría absoluta sin mayores negociaciones. Pero esta aproximación no basta en un Estado compuesto donde las Comunidades Autónomas tienen competencias compartidas o concurrentes y de ellas depende en buena medida el desarrollo o ejecución de la normativa estatal. No se ha reunido la Conferencia de Presidentes, ni tampoco la CARUE, como ya se ha señalado.

El impacto de las crisis en la disminución de la actividad de colaboración es patente; no menos cierto es también que los convenios están siendo sustituidos por protocolos más informales. La colaboración horizontal continúa sin despegar. Apenas puede destacarse un acuerdo en materia sanitaria entre Madrid y Castilla-La Mancha, por otra parte discutido tras el cambio de gobierno en esta última Comunidad, y un acuerdo múltiple en relación a la validez de las licencias de caza y pesca. No se ha abordado la actualización del sistema de financiación autonómica, por los problemas en los ingresos fiscales, y ha habido problemas en el cumplimiento de los objetivos individuales de déficit en algunas Comunidades Autónomas, e incluso en la eficacia de las labores de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Como dijimos en el Informe anterior, el sistema de fondos de liquidez autonómica no es estable y genera una acusada dependencia de las Comunidades Autónomas.

Es positivo, en cambio, el funcionamiento de las Comisiones bilaterales de cooperación en la solución previa de numerosas controversias competenciales, como se analiza con mayores matices en el artículo monográfico que se le dedica en este mismo *Informe*. La alta conflictividad apenas se ha visto compensada por la práctica de negociar las discrepancias en estas Comisiones bilaterales y la adopción de acuerdos que han disuadido de acudir, aún más, al Tribunal Constitucional.

Ha habido un enésimo debate parlamentario sobre la reforma del Senado, pues se creó una ponencia parlamentaria cuyos trabajos durante la X Legislatura estuvieron a punto de aprobarse, pese a la dificultad del asunto, pero finalmente no ocurrió así en 2015. Quizás porque se discutieron –y acordaron– las funciones que corresponden a una Cámara territorial, pero no se llegó a alcanzar consenso alguno sobre su composición y sistema de elección. Sin embargo, ambas cosas no pueden disociarse y deben evaluarse conjuntamente.

Continúan aplazadas *sine die* las transferencias de los servicios sociales a las Comunidades Autónomas previstas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local (LRSAL), que parece sufrir un “desfallecimiento” en su aplicación (Font). Una ley cuya constitucionalidad está pendiente de la sentencia que resuelva varios recursos y un conflicto en defensa autonomía local interpuesto por muchos municipios. Se ha cumplido la fecha máxima establecida en la Disposición Transitoria segunda de la LRSAL para que las Comunidades asuman las competencias en materia de servicios sociales que ejercen los municipios sin que se haya producido el efectivo traspaso. Según prevé la mencionada disposición, de llegarse a esa situación, los servicios seguirán prestándose por

los municipios pero con cargo a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, debe recordarse que el Secretario de Estado de Hacienda remitió una carta al Presidente de la FEMP, con fecha 2 de noviembre de 2015, en la que le anunciaba que dicha disposición no entraría en vigor hasta que se pusiera en marcha el nuevo sistema de financiación local y autonómica. Una singular forma de suspender la aplicación de un mandato legal que, evidentemente, no tiene efectos jurídicos pero sí políticos o en la realidad de las cosas. Resulta urgente resolver la situación de bloqueo en la que nos encontramos en este asunto. Ciertamente, no sorprende en esta situación la aprobación de leyes autonómicas en las que se establece expresamente que las entidades locales seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL en clara contradicción con la misma (Castilla-La Mancha); otras leyes autonómicas tampoco parecen mirar a la Ley de Racionalización. La actual situación de bloqueo es una buena muestra de que las leyes de impacto territorial en competencias compartidas deben negociarse entre todos los entes territoriales para garantizar su eficacia y desarrollo.

#### 4.– Elecciones autonómicas y formación de Gobiernos

En 2015 varios procesos electorales han producido importantes cambios en el sistema de partidos. El 24 de mayo se celebraron elecciones locales, así como elecciones autonómicas en trece Comunidades Autónomas. Los resultados supusieron el inicio de un cambio del sistema de partidos y han configurado, como hemos dicho, un modelo de *tetrapartidismo imperfecto*, con cuatro grandes partidos de ámbito estatal y distintas minorías que son mayoritarias en sus respectivas Comunidades Autónomas. Un escenario muy novedoso que ha producido diferentes equilibrios. El poder de PP-PSOE sigue siendo importante (un 52% frente al 65% de hace cuatro años), pero los resultados de las elecciones autonómicas diseñan una representación política muy fragmentada para nuestras pautas habituales. Las elecciones generales posteriores confirmarían esta tendencia que igualmente se ha comprobado en las elecciones locales. Este escenario de pluripartidismo aboca a gobiernos de coalición, en vez de a gobiernos de partido único y mayoritarios, y parece que puede contribuir a reforzar los parlamentarismos autonómicos hasta ahora debilitados por el poder gubernamental.

Entre los rasgos principales de los resultados de las elecciones autonómicas están los siguientes. Primero, desaparecen las anteriores mayorías absolutas. Es la característica esencial pues incide en el modelo de democracia representativa y deliberativa y en el parlamentarismo. Las posteriores investiduras de los Gobiernos autonómicos se realizaron merced a compromisos entre diversos partidos a dos o a tres bandas.

En segundo lugar, una fuerte pérdida de votos y poder territorial del partido mayoritario. El PP dejó al PSOE a 10 puntos de distancia en las elecciones autonómicas anteriores y ahora quedó sólo a 2. Pierde seis de las once Comunidades Autónomas donde gobernaba, manteniendo el gobierno de cuatro (Madrid, La Rioja, Murcia, y Castilla y León), por sus dificultades para alcanzar acuerdos

con otras fuerzas políticas, y conserva Galicia donde las elecciones están previstas para 2016. Por otra parte, el PP perdió su mayoría absoluta, pero alcanzó un importante acuerdo de investidura con Ciudadanos, en Madrid donde el primero gobierna desde 1995.

En tercer lugar, esta caída benefició al PSOE quien, pese a perder igualmente votos, consiguió nuevas cuotas de poder territorial. Ha formado gobierno, recibiendo distintos apoyos, en siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura) y a su vez prestó su apoyo a otras fuerzas políticas en dos Comunidades: en Canarias, donde gobierna con Coalición Canaria, repitiendo la fórmula de la legislatura anterior, y en Cantabria donde comparte gobierno con el partido regionalista liderado por Revilla. Todo ello pese a haber sido el partido más votado únicamente en Andalucía, Extremadura y Asturias. Actualmente, el PSOE gobierna en Comunidades Autónomas que suponen el 49,08 de la población del país y el PP el 29,37%. Varios de estos gobiernos y presidencias del PSOE se alcanzaron mediante acuerdos de investidura con Podemos (Castilla-La Mancha, Extremadura), con Podemos y otros grupos políticos (Aragón, Baleares, y Comunidad Valenciana), con Izquierda Unida (Asturias), o con Ciudadanos (Andalucía). En Aragón, el PP ganó los comicios, pero tuvo menos diputados que la alianza entre PSOE, Podemos, IUA y Chunta Aragonesista que dio la presidencia al PSOE, si bien sólo la Chunta se incorporó al Gobierno.

En Andalucía, cuando ya la propia candidata empezaba a sugerir la posibilidad de una nueva convocatoria electoral por la larga duración del proceso de investidura, el PSOE-A y Ciudadanos alcanzaron un acuerdo de legislatura, en virtud del cual Susana Díaz resultó investida –tras sucesivos intentos– en junio como Presidenta de la Junta de Andalucía con 56 votos a favor, y 51 en contra, correspondientes a los Diputados de PP, Podemos e IULV-CA. Ciudadanos no se integró en el Consejo de Gobierno.

También fue muy larga y complicada la investidura en Asturias del Presidente, Javier Fernández, del PSOE, quien resultó elegido en la tercera votación con el apoyo de IU y tras la competencia de los candidatos del PP y de Podemos. No menos compleja ha sido la formación del Gobierno en Navarra hasta la constitución de un nuevo gobierno nacionalista de izquierdas. En Baleares se materializó un acuerdo entre izquierda (PSIB-PSOE) y nacionalistas (MÉS), apoyado por Podemos que no entra en el gobierno. En Valencia se ha constituido un gobierno de coalición entre PSPV-PSOE y *Compromís*, con el apoyo externo de Podemos. En Aragón, sólo CHA ha entrado en el gobierno socialista mientras que IU y Podemos apoyan desde fuera. En Castilla-La Mancha, el PSOE ha suscrito un acuerdo de investidura con Podemos y en Extremadura Podemos apoyó la investidura del Presidente socialista con abstención de PP y Ciudadanos, por lo que resultó elegido sin ningún voto en contra. Los gobiernos del PP (Castilla y León, Madrid, Murcia y La Rioja) en todos los casos han contado con el apoyo de Ciudadanos para la investidura. En Canarias y Cantabria no resultó difícil acordar la coalición de gobierno de partidos regionalistas con PSOE, en Canarias porque se trataba de repetir la fórmula de la legislatura anterior y en Cantabria porque estaba la experiencia de otras legislaturas con el

mismo candidato investido ahora de nuevo Presidente. Situación aparte por su complejidad es la de Cataluña, a la que se le dedica una referencia específica más adelante y en la crónica correspondiente.

Muchas de estas alianzas se plasmaron en acuerdos de investidura con contenidos más o menos concretos, cuya eficiencia habrá que verificar más adelante y de los que se da noticia detallada en las crónicas. Como muestra, en Andalucía el pacto de legislatura entre PSOE-A y Ciudadanos contempla 72 medidas distribuidas en tres acuerdos, uno sobre el empleo, otro sobre regeneración y otro sobre cohesión social. Se trata, sin duda, de un amplio acuerdo de gobierno, si bien esbozado de forma muy genérica. En Madrid, PP y Ciudadanos suscribieron un pacto contra la corrupción y por la regeneración democrática. En Castilla-La Mancha, el PSOE y Podemos se unieron como alternativa al PP, que fue mayoritario, y pactaron la neutralidad de la radio-televisión en la región, recuperar el salario de los diputados autonómicos bruscamente reducido la Legislatura anterior, y revisar la asignación de senadores autonómicos concediendo uno a Podemos. Debe recordarse que ésta es la única Comunidad en la que se mantiene la cláusula de investidura automática por lo que de no haberse alcanzado el acuerdo habría sido investida María Dolores de Cospedal en cuanto es la líder del partido (PP) que obtuvo mayor número de escaños. Los compromisos alcanzados en Aragón hablan de reconstrucción del “Estado prestacional”, de lucha contra la corrupción, y de refuerzo de la economía social. Estos acuerdos fueron publicados y son de fácil acceso en la red. Una actuación loable, pues erige al electorado en garante de los mismos y construye un mecanismo de responsabilidad política difusa. También en Asturias los acuerdos PSOE-IU se vertebraron sobre tres pivotes: rescate ciudadano, regeneración democrática y adopción de iniciativas estratégicas para la región.

Resta como interrogante si tiene sentido de estado facilitar un acuerdo de investidura del Presidente que no suponga un acuerdo de gobierno o de legislatura y, en concreto, no conlleve facilitar la aprobación correspondiente del proyecto de ley de presupuestos autonómica, porque es la piedra de toque y uno de los principales indicios de toda gobernabilidad. Un acuerdo de investidura que no asegure la gobernabilidad.

La fuerte presencia de Podemos y Ciudadanos, partidos emergentes en muchas Comunidades Autónomas, es un cuarto rasgo muy relevante, pero puede considerarse el primero, pues consolida un nuevo sistema de partidos con fuerte presencia de cuatro partidos estatales y donde esas dos fuerzas son nuevas.

Igualmente debe remarcarse el impacto político de Podemos y de sus grupos y coaliciones en las elecciones locales al obtener, entre otras, las alcaldías de Madrid (Carmena) y Barcelona (Colau), las dos ciudades más importantes del país.

Conviene recordar, para confirmar estas tendencias en la transformación del sistema de partidos, que en las elecciones municipales de 2015, el PP obtuvo el 27,05% de los votos, el PSOE el 25,02%, Ciudadanos el 6,55%, Izquierda Unida el 4,72%, CiU el 2,99%, ERCAM el 2,29%, Compromís el 1,7%, Entesa el 1,64%, EAJ-PNV el 1,61%, EH Bildu el 1,38%, UPyD el 1,04%, CUP-PA 0,99%, BNG 0,85%, CCa-PNC 0,67%, PA 0,67% y UPN 0,36%.

También se realiza un análisis más detenido en el apartado correspondiente de las elecciones autonómicas.

## 5.- El inicio de unas Legislaturas autonómicas distintas

Tras la formación de los gobiernos relatada en el apartado anterior, se ha inaugurado la Legislatura en 15 de las 17 CCAA, en todas con la excepción de Galicia y País Vasco cuyas elecciones autonómicas se celebrarán en 2016. Podemos decir que se han iniciado unas Legislaturas autonómicas con unas características muy distintas a las anteriores, pues en todos los casos advertimos, como se ha señalado, parlamentos más fragmentados y gobiernos en minoría o de coalición. Esto está provocando importantes transformaciones en el funcionamiento del sistema político autonómico; el nuevo sistema de partidos autonómicos reclama un encaje de los parlamentarismos territoriales. Señalamos algunos rasgos que nos parecen relevantes:

El uso del decreto-ley autonómico puede verse condicionado en cuanto debe ser convalidado por una Asamblea en la que el gobierno no cuenta claramente con una mayoría para garantizar la convalidación sin problemas. De hecho, se ha producido la primera derogación de un decreto-ley al rechazar la Asamblea autonómica su convalidación (Andalucía).

Están adquiriendo mayor importancia las proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios de la oposición, esto es, pueden aprobarse leyes en contra de la voluntad del Gobierno o cuando menos no impulsadas por éste. De hecho, en Madrid ya se han aprobado dos leyes impulsadas por PSOE y Ciudadanos. Esta situación genera, sin duda, problemas. En Andalucía, el Gobierno se ha opuesto a la tramitación de dos proposiciones alegando que conllevaban disminución de ingresos presupuestarios o aumento de gastos y para evitar esa oposición, la proposición difería su entrada en vigor al siguiente año presupuestario; todo lo cual ha supuesto un importante conflicto en la Mesa del Parlamento.

También deben mencionarse las dificultades para aprobar los Presupuestos. De hecho, al finalizar 2015 aún no se habían aprobado los presupuestos en siete Comunidades, si bien varias de ellas lograron hacerlo con retrasos en 2016. Ya nos hemos preguntado si podría ser contradictorio acordar una investidura sin facilitar la aprobación inminente de los presupuestos.

Parece claro, por otra parte, que la nueva situación facilitará la creación de comisiones de investigación. El caso paradigmático es el de Castilla y León, donde se han creado ya en estos primeros meses algunas comisiones de investigación, solicitadas en años anteriores y bloqueadas por la mayoría absoluta en la anterior Legislatura.

Finalmente, señalamos algunas singularidades normativas que deben vincularse también a esta nueva situación. Así, en Extremadura se ha aprobado una ley para regular con detalle las funciones del “gobierno en funciones”; y en Castilla y León encontramos el anuncio de que el portavoz del Grupo par-

lamentario mayoritario asistirá a las reuniones del Consejo de Gobierno para mejorar la coordinación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria.

En cuanto a la actividad legislativa autonómica, debe distinguirse la situación antes y después de las elecciones. Antes, asistimos a un notable activismo legislativo, como resulta habitual al final de las legislaturas, aunque en algunos casos se han aprobado leyes importantes o polémicas que podían haber esperado si no existía el suficiente consenso.

Después de las elecciones, la actividad legislativa ha sido cuantitativamente más limitada pues la primera preocupación ha sido la formación del Gobierno y la posterior estructuración de sus niveles inferiores. No obstante, se puede comprobar que la actividad legislativa se ha centrado en tres ámbitos: la adopción de medidas de carácter social, las medidas normativas de regeneración democrática, y la derogación de leyes polémicas aprobadas por la anterior mayoría cuando se ha producido un cambio de gobierno. A las primeras medidas ya se ha aludido al hablar de las políticas sociales autonómicas ante la crisis económica.

La adopción de medidas normativas para mejorar la calidad democrática es una tendencia advertida en los últimos años y, por ello, encontramos ejemplos anteriores a las elecciones autonómicas y en Comunidades Autónomas en las que éstas no se han celebrado (Galicia). Lo cierto es que están presentes en prácticamente todos los acuerdos de investidura.

Así, se siguen aprobando las leyes autonómicas de transparencia, antes y después de las elecciones autonómicas (Aragón, Comunidad Valenciana), y se van desarrollando las estructuras necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública. También se han modificado en ese mismo sentido diversos Reglamentos parlamentarios a fin de dar publicidad a retribuciones, incompatibilidades o declaración de bienes patrimoniales (Canarias, Baleares). Finalmente, la reforma electoral prevista en diversos acuerdos de investidura se ha aprobado ya en Murcia, con la intención de reforzar la proporcionalidad del sistema y aumentar las posibilidades de que las fuerzas políticas no mayoritarias obtengan representación parlamentaria.

La tercera línea de actuación de los nuevos parlamentos autonómicos es la derogación de leyes aprobadas por la anterior mayoría cuando se ha producido un cambio de gobierno en un cierto efecto de péndulo como consecuencia de la ausencia de compromisos legislativos. En Baleares, la polémica Ley de símbolos de 2013 que dio lugar al conflicto educativo por la implantación del trilingüismo ha sido derogada. También la Ley de señas de identidad del Pueblo valenciano fue aprobada en este mismo año, justo antes de las elecciones autonómicas, y en octubre se ha presentado una proposición de ley para derogarla.

## **6.- Elecciones generales, cambios en el sistema de partidos y dificultades en la investidura del Presidente**

Los resultados de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 confirmaron el cambio del sistema de partidos. Una tendencia que –como hemos

visto— ya se había iniciado en las elecciones locales y autonómicas. En el Congreso de los Diputados, el PP se mantuvo como el partido más votado (28,7%), seguido por el PSOE (22%) y muy cerca Podemos (20,7%). Bastante después un cuarto partido, Ciudadanos (13,9%). Podemos y Ciudadanos entran por vez primera en el Congreso. A distancia pero con un buen número de votos (923.133 pese a sólo obtener dos escaños) se sitúa IU (3,7%), una fuerza a la que claramente perjudica el sistema electoral. Es importante el retroceso de los dos grandes partidos (PP y PSOE) y la aparición de los dos nuevos (Podemos y Ciudadanos), porque configura un sistema de partidos pluripartidista. Se mantienen asimismo los partidos minoritarios —regionalistas o nacionalistas— que son habitualmente mayoritarios en sus respectivas Comunidades Autónomas: ERC (2,4%), Democràcia i Llibertat, la antigua Convergència, sin Unió y con alianza de algún pequeño partido, (2,2%), EAJ-PNV (1,2%), EH Bildu (0,9%) y Coalición Canaria (0,3%). Estos dos últimos partidos con un notorio retroceso respecto de la legislatura anterior.

#### Comparativa de resultados entre 2015 y 2011

Candidaturas	2015		Candidaturas	2011	
	Votos	Diputados		Votos	Diputados
PP	7.215.752 (28,72%)	123	PP	10.866.566 (44,63%)	186
PSOE	5.530.779 (22,01%)	90	PSOE	7.003.511 (28,76%)	110
Podemos	3.182.082 (12,67%)	42		—	—
C's	3.500.541 (13,93%)	40		—	—
En Comú-Podem	927.940 (3,69%)	12		—	—
Podemos-Compromís	671.071 (2,67%)	9		—	—
ERC-CATSI	599.289 (2,39%)	9	Esquerra	256.985 (1,06%)	3
DL (Democràcia i Llibertat)	565.501 (2,25%)	8		—	—

Candidaturas	2015		Candidaturas	2011	
	Votos	Diputados		Votos	Diputados
Podemos- En Marea ANOVA-EU	408.370 (1,63%)	6		-	-
EAJ-PNV	301.585 (1,20%)	6	EAJ-PNV	324.317 (1,33%)	5
IU-UPeC	923.133 (3,67%)	2	IU-LV	1.686.040 (6,92%)	11
EH Bildu	218.467 (0,87%)	2	Amaiur	334.498 (1,37%)	7
CCa-PNC	81.750 (0,33%)	1			

(Fuente: <http://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>).

Es pronto para saber si el nuevo sistema de partidos será estable, pues tal y como el profesor Pallarés ha analizado podría haber un importante nivel de volatilidad en el electorado, de vinculación menos estrecha de los electores a los partidos, lo que posibilitaría un cambio de comportamiento. Las transformaciones se iniciaron en las elecciones de 2011 con un fuerte descenso del PSOE, que vuelve a experimentar un nuevo retroceso electoral en 2015. Las políticas del PP durante la X Legislatura y, sobre todo, la erosión producida por los casos de corrupción han ocasionado también una baja de sus votos en 2015 que quedan muy lejos de la mayoría absoluta. En esta situación de desafección y crisis del sistema representativo, emergen Podemos y Ciudadanos. Dos partidos con idearios, programas y formas muy distintos, pero coincidentes en demandar nuevas prácticas, una “nueva política”. Obtienen el 34,6% de los votos, un porcentaje muy elevado, frente al 50,7% de los dos grandes partidos, que, sin embargo, se mantienen como las primeras fuerzas en 34 de las 50 circunscripciones.

No puede pues concluirse con rotundidad que estemos ante el fin del bipartidismo. Urge esperar. Pero es evidente que hemos pasado a una situación distinta con cuatro grandes partidos. Tampoco puede olvidarse que tienen representación parlamentaria en el Congreso otras seis fuerzas políticas. Al tiempo conviene subrayar que Podemos son en realidad cuatro grupos, al tener plena autonomía funcional tres coaliciones: *En Comú*, *En Marea* y *Compromís*. Parece haber especificidades en cada una de ellas y de hecho *Compromís* se ha integrado en el Grupo parlamentario mixto.

Una situación muy compleja. Serán pues necesarios gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura entre varios partidos para investir a un Presidente y

formar Gobierno. Parece el tránsito de nuestro tradicional modelo de parlamentarismo de gabinete, bipartidismo, democracia por alternancia y gobiernos monocolors a otro modelo con pluripartidismo, democracia consociacional, y gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura. La nueva situación demandará constantes compromisos, algo a lo que no estamos acostumbrados a nivel nacional, aunque sí tengamos experiencias en las Comunidades Autónomas.

Los primeros tiempos –al cerrar esta valoración– han mostrado las dificultades del Rey, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, para poder presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno al acabar la fase de conversaciones con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, previa la investidura, después de rechazar Rajoy pedir la confianza de la Cámara baja; y las dificultades del candidato Sr. Sánchez para lograr pactos.

Respecto de las elecciones al Senado, habitualmente menos analizadas, conviene subrayar en esta ocasión su importancia, porque su composición es muy distinta a la del Congreso, al poseer el PP mayoría absoluta en la Cámara alta.

Así el PP obtuvo 122 de los 203 Senadores elegidos por provincias, una muy amplia mayoría. El PSOE 47, Podemos 16, ERC 6, DiLl 6, EAJ-PNV 6. Los Parlamentos autonómicos ya han designado los Senadores que los representan. El PP obtuvo 20 senadores más hasta hacer un total de 142, el PSOE 20 hasta llegar a 67, Podemos 7 hasta ser 23, ERC 2 y suman 8, DiLl 2 y llegan a 8. En consecuencia, el PP tiene 142 senadores sobre 265, un porcentaje de 53,58% que sobrepasa cómodamente la mayoría absoluta de la Cámara.

Mientras el PP sólo alcanza 123 diputados sobre 350 en el Congreso, un porcentaje de 35,1%.

## 7.– Corrupción política y calidad de la democracia representativa

Los escándalos ligados a la corrupción continúan deteriorando la política. Es cierto que tales asuntos no son nuevos y vienen apareciendo desde hace décadas. Pero, en los últimos años, la abundancia de estos asuntos está generando indignación y desafección. Es continua la presencia de la corrupción en los medios, la aparición de nuevos delitos y la notoriedad de algunos de sus protagonistas. La magnitud del problema lleva a cuestionar el sistema representativo y a generar la sensación de una mala representación.

El diario *El País* (digital) de 1 de enero llevaba estos titulares: “2015 se inicia con 150 casos de corrupción abiertos en los juzgados” y “más de 2.000 imputados se encuentran a la espera de juicio”. El Ministro del Interior en funciones, Sr. Fernández Díaz, presentó un informe el 19 de febrero de 2016, donde reconocía que los casos de corrupción, de todo tipo, se habían triplicado en la X Legislatura y batieron un record en 2015, pero no aclaró qué porcentaje se refería a asuntos ligados con Administraciones públicas.

Bastantes partidos han asumido el compromiso de separar a los cargos públicos investigados o encausados por delitos de corrupción hasta que se resuelva el proceso judicial, una decisión que debe estimarse muy positiva dada la natura-

leza automática de la responsabilidad política y su carácter previo a la criminal. Pero caben otras reformas, no solo en el ámbito penal y procesal sino también en el electoral y en la financiación de los partidos, mediante reglas que reduzcan el trasiego irregular de fondos desde empresas a los partidos, o a sus miembros. En la Comunidad Valenciana todos los partidos firmaron a mediados de diciembre un pacto con 150 medidas anticorrupción, un acuerdo elaborado por profesionales a partir de la Fundación por la Justicia.

Por otra parte, la reforma del Código penal realizada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, refuerza el castigo de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública, por ejemplo, negando la libertad provisional cuando corresponda, si no se ha reparado económicamente el delito, o elevando las condenas de inhabilitación especial, que incluye la privación del derecho de sufragio pasivo. Además se introducen nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de los partidos. Los delitos previstos en el Código son numerosos (cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraude...), pero la cultura política es mucho más difícil de cambiar que las leyes, y aún hay un espacio de mejora, no sólo en la represión penal sino, sobre todo, en los ámbitos institucionales.

En los informes publicados sobre corrupción aparecen algunas ideas que merecen un mayor estudio, aunque no sea éste el lugar idóneo donde hacerlo, y por eso nos limitaremos a apuntarlas. La excesiva duración de los macroprocesos –en torno a los 10 años– aminora la confianza en la justicia y no permite vislumbrar a los ciudadanos que la pena sigue al delito. El otorgamiento de numerosos indultos a los condenados: se ha señalado que entre 2000 y 2012, se concedieron 132 indultos a políticos condenados por delitos de corrupción. También conviene ser consciente que los índices de corrupción de los países no se elaboran a partir de los hechos sino de la percepción de los ciudadanos, y de ahí la importancia de una política de transparencia. Por último, hay que tener en cuenta la diferencia entre alta y baja corrupción, porque en España solo se está dando la primera, que involucra a políticos y empresarios, pero no la segunda, afortunadamente, que en otros países afecta a funcionarios y tiene por fin beneficios derivados de ilícitos menores, como pueden ser conseguir el levantamiento de una multa o el otorgamiento de una prestación.

Es manifiesta pues –insistimos– la necesidad de un amplio acuerdo de Estado de todas las fuerzas políticas para adoptar con urgencia un paquete de medidas que detenga el avance de este cáncer de la democracia representativa o, cuando menos, aminore sus dimensiones y recupere la confianza ciudadana en las instituciones representativas.

## 8.– Abundancia de cambios en las leyes estatales

Han sido muy numerosas las leyes aprobadas por las Cortes Generales en la segunda mitad del año 2015, poco antes de la disolución, y, por consiguiente, tramitadas con mucha rapidez. En efecto, entre el 1 de enero y el 27 de octubre (el decreto de disolución fue de 26 de octubre) se aprobaron: 18 leyes orgánicas

y 48 leyes ordinarias; así como 12 reales decretos-leyes y 8 decretos legislativos. Un fenómeno de hiperproducción legislativa, una fábrica de las leyes.

Es pronto para criticar la calidad de estas leyes, pero nada menos que 86 normas con rango de ley en 10 meses es una cifra abrumadora; en realidad, en menos tiempo aún si descontamos los meses de julio y agosto de vacaciones parlamentarias, si bien se habilitaron sesiones extraordinarias durante el verano y muchas de esas disposiciones fueron aprobadas en julio.

Entre estas normas de la segunda mitad de 2015 subrayaremos las siguientes por razón de la materia y en virtud de su impacto competencial o territorial. La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La Ley Orgánica que restablece el recurso previo frente a Estatutos de Autonomía, y la Ley Orgánica para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional a las que luego nos referiremos. La Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico. La Ley 10/2015, de 18 de junio, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito. La importante Ley 14/2015, de 24 de junio por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. La no menos importante Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, que recoge en parte los resultados de estudios prelegislativos realizados en Legislaturas anteriores. La Ley 20/2015, de 14 de julio de ordenación de las entidades aseguradoras. La Ley 21/2015, de 20 de julio que modifica la ley de montes. La Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social, un tema en el cual el Estatuto de Cataluña impulsó transformaciones. La Ley 30/2015, por la que se regula el sistema de formación profesional. La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la ley del patrimonio natural y la biodiversidad. La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. El Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del sistema de formación profesional y un largo etcétera de disposiciones. Esta amplia secuencia de transformaciones legislativas produce una sensación de vértigo a cualquier operador jurídico que se vea obligado a estudiar con suficiente rigor las nuevas regulaciones.

Por su relevancia para las Comunidades Autónomas destacaremos la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que actualiza la regulación de los convenios de colaboración. Tiene un conjunto de interesantes preceptos destinados a los convenios (artículos 47 a 53), como acuerdos jurídicos entre administraciones públicas, y luego un amplio Título III destinado a las relaciones interadministrativas (artículos 140 a 158). ¿Cuáles son las novedades principales? Según la propia exposición de motivos de la ley, se arranca de la diferencia entre coordinación –obligatoria– y colaboración –voluntaria– siguiendo la jurisprudencia constitucional, para luego desarrollar las técnicas que articulan ambas relaciones. Se regula por vez primera la Conferencia de Presidentes. Se hace una ordenación más extensa y detallada de las

Conferencias sectoriales, destacando que deben ser informadas de los anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno de la nación o consejos autonómicos cuando afecten al ámbito de otras administraciones o así esté previsto en la legislación sectorial; asimismo, se distingue entre “recomendaciones” y “acuerdos” que podrán adoptar la forma de planes conjuntos y serán exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuando la Administración General del Estado ejerza sus potestades de coordinación, se especifica que el acuerdo será obligatorio. Se prevé el funcionamiento electrónico de estas Conferencias para favorecer su convocatoria más frecuente y economizar costes de desplazamientos. Se regula el deber de colaboración. Se crea un registro electrónico estatal de órganos y convenios y otros instrumentos de colaboración con la finalidad de divulgar esta información y conocer la vigencia de los convenios en cada momento.

No obstante, desde la perspectiva de la distribución de competencias, no puede ocultarse que deben leerse los fundados reparos formulados por los Dictámenes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado con números 274/2015 y 275/2015, ambos de 29 de abril. En el primero de ellos se observa lo siguiente entre sus conclusiones:

“el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público es una norma aplicable fundamentalmente a la Administración General del Estado que, en menor medida, incorpora preceptos de carácter básico para todas las Administraciones Públicas. La distribución constitucional de competencias inherente al Estado de las Autonomías exigiría, sin embargo, que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas fueran fijadas por el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en un texto legal distinto de aquel que se dedique a las previsiones relativas a la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, tal y como sucede actualmente. Por otra parte, la cita de títulos competenciales distintos del mencionado, que se realiza en la disposición final cuarta del anteproyecto, sólo se encontraría justificada cuando se evidenciase la existencia de una relación directa y precisa de aquellos con ciertos aspectos de la regulación proyectada, lo que, en el presente anteproyecto, no se produce.

El contenido del anteproyecto presenta, asimismo, un vicio de posible inconstitucionalidad en su artículo 2.3, que prescribe la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas”.

## **9.– Modificaciones parciales en la jurisdicción constitucional y sentencias constitucionales sobre competencias territoriales**

La jurisdicción del Tribunal Constitucional se ha modificado en dos extremos. Se ha reintroducido el recurso previo de inconstitucionalidad, para los proyectos de leyes orgánicas que aprueban Estatutos de Autonomía o su reforma, mediante la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC. Un procedimiento que desapareció en 1985 del texto original de la

ley, al derogarse el artículo 79, de forma algo mecánica o irreflexiva, al hilo de la razonable supresión del mismo recurso contra leyes orgánicas, dado el abuso del mismo que había producido el obstruccionismo parlamentario de la oposición. Existe un amplio acuerdo doctrinal sobre la oportunidad de recuperar este mecanismo, a la vista del intenso conflicto político surgido con el control de constitucionalidad del Estatuto de Cataluña después de ser aprobado en referéndum. Es sensato pensar que las regulaciones procesales deben evitar que el Tribunal revise leyes refrendadas por el pueblo.

Son dos los aspectos más complejos que suscita este proceso reintroducido. Primero, la forma en que las Cortes Generales deban modificar los preceptos declarados contrarios a la Constitución, actividad donde deben gozar de un cierto margen de apreciación o libertad de configuración normativa, que deberían respetar las sentencias practicando cierta autocontención.

Por otro lado, no parece existir una eficacia de cosa juzgada de la sentencia que resuelva el recurso previo para el caso de que sobrevenga una impugnación posterior sobre el mismo precepto. Según decidió el Tribunal Constitucional en el caso del control previo de la LOAPA y la posterior revisión de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, una ley erigida con los restos del naufragio y privada de carácter orgánico y armonizador, pero que albergaba un precepto idéntico al previamente revisado (STC 20/1988). Así lo explicita el actual artículo 79.9 de la LOTC. La cuestión es materialmente más sutil porque la fuerza suasoria o persuasiva de los argumentos se antoja continua ante un mismo tribunal cuando menos si no surgen renovaciones en su composición.

También se ha introducido un nuevo incidente de ejecución de sentencias, a la vista de los problemas suscitados por el proceso soberanista en Cataluña, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Pero, mientras la primera reforma reseñada resulta pacífica, esta segunda ha sido muy discutida en su oportunidad y corrección técnica, tanto por los Grupos parlamentarios como por la mayoría de la doctrina científica, si bien es cierto que es pronto para saber los resultados, y habrá que observar con atención la eficacia de su funcionamiento y los problemas que suscite.

No parece muy correcta la forma de la iniciativa, a instancias de un único Grupo parlamentario, ni su tramitación, en lectura única y por el procedimiento de urgencia. Las normas del bloque de la constitucionalidad requieren una estabilidad que aconsejan una tramitación sosegada y un elevado consenso. Sin embargo, estos defectos de técnica legislativa no redundan por sí mismos en inconstitucionalidad por vicio de procedimiento, si no se demuestra que se produjo la lesión del algún principio constitucional, algo que aquí no advertimos.

La ley pretende “adaptarse a las nuevas situaciones”, el inicio de un proceso secesionista impulsado por unas fuerzas políticas que no acatan las decisiones del Tribunal Constitucional con lealtad y sincera vinculación a sus efectos. El fin de la reforma es pues legítimo. Si bien, la regulación tiene alcance general y puede aplicarse a otros supuestos distintos y acabar por resultar problemático o incluso disfuncional. Los instrumentos de ejecución que se introducen son un

trasunto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (es patente, pero resulta reveladora la modificación del artículo 80 de la LOTC que reclama su carácter supletorio en este punto). Sin embargo, la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa tienen naturalezas distintas: no es lo mismo dar instrucciones a una Administración pública, sometida en sus fines a las leyes, que a un Parlamento o un Gobierno representativos.

Se permite al Tribunal Constitucional, conforme al artículo 92 de la LOTC, velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones y disponer quién ha de ejecutarlas, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias; pudiendo declararse nulas cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en ejercicio de su jurisdicción. Asimismo se diseña un incidente de ejecución que autoriza al Tribunal a imponer multas a las autoridades que incumplieren sus resoluciones; a acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades y empleados públicos responsables del incumplimiento; y a disponer la ejecución por sustitución, requiriendo la colaboración del Gobierno de la Nación para que adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento. Esta última previsión es la más problemática.

De hecho, la resolución por la que se admitió la impugnación de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el llamado “inicio del proceso” y al tiempo se suspendió automáticamente la misma, dispuso la notificación personal a diversas autoridades. El requerimiento personal puede entenderse como un requisito previo a una hipotética condena penal por un delito de desobediencia. Una condena que ya se produjo en un precedente, el caso Atutxa, al no cumplir el entonces Presidente del Parlamento Vasco lo resuelto por el Tribunal Supremo en el proceso sobre la disolución de Batasuna como partido político, que se extendió más tarde en un auto dictado en un incidente de ejecución de sentencia a la disolución automática del Grupo parlamentario.

Razonando desde una perspectiva más amplia, recordemos que la Constitución diseña unos controles ordinarios y jurisdiccionales (art. 153 CE) sobre los actos de las Comunidades Autónomas, junto a otros extraordinarios y políticos sobre los órganos (art. 155 CE) cuando se “atente gravemente al interés general”, la llamada intervención federal o coacción estatal, pero no identifica claro está los concretos supuestos de hecho. ¿Cuál debería activarse si se produjera una declaración unilateral de independencia? La reforma tiende un puente entre ambos controles, para ganar tiempo antes de adoptar medidas muy graves.

No obstante, cabe una interpretación integradora si el Tribunal Constitucional se mantiene dentro de unos deseables contornos jurídicos, si se autolimita y deja la práctica de la ejecución por sustitución (artículo 92.4 .c)], y desde luego la ordenación de las medidas de coacción, en manos del Gobierno, así como la evaluación de su oportunidad política; debe probablemente pedir la colaboración del ejecutivo pero no organizar las medidas de cumplimiento forzoso, porque ese es claramente el terreno del artículo 155 CE.

¿Serán eficaces multas y condenas penales para frenar un proceso de independencia? La solución no es inconstitucional, pero sí arriesgada porque puede actuar como un *boomerang* y volverse sobre quien lo lance. En efecto, puede que

las sanciones penales resulten intimidatorias y disuasorias, pero puede también que susciten a su vez nuevos conflictos políticos y el apoyo de los ciudadanos y movimientos que defienden la secesión. El diálogo, la democracia y la transacción pueden evitar controles a los que ningún Estado debe renunciar cuando se incumple gravemente la Constitución.

En el Tribunal Constitucional siguen pendientes otros serios problemas. Conviene devolver al Tribunal Constitucional al nivel de *auctoritas* que le corresponde como intérprete supremo de la Constitución y árbitro de los conflictos competenciales en el Estado autonómico. Es preciso recuperar el prestigio, la imagen de imparcialidad objetiva, y la excelencia de los Magistrados constitucionales mediante la modificación de su procedimiento de selección en la Constitución y los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras, y la supresión en la LOTC de la prórroga, que se ha convertido en un flagrante abuso que permite sortear los plazos constitucionales de designación. La excepción se ha erigido en la regla general. Es no menos imprescindible, una nueva regulación de la recusación de los Magistrados constitucionales para adecuarla a la muy específica –y excepcional– naturaleza de la jurisdicción constitucional, muy diferente de la ordinaria, e impedir a las partes intentos de manipulación de la composición de las Salas y el Pleno.

Parece continuar la tendencia hacia la reducción del tradicional retraso en la solución de las controversias competenciales, aunque se mantienen situaciones de retraso inaceptables. Así, la Ley de régimen económico matrimonial valenciano está en el Tribunal desde 2007 pendiente de sentencia. No obstante, este año se dictaron sesenta y cuatro resoluciones que resuelven recursos y conflictos. Pero las novedades en la doctrina constitucional son menores. Los temas afectan al proceso soberanista en Cataluña, en especial la legislación sobre consultas populares no referendarias y la resolución aprobada por su Parlamento sobre la llamada desconexión con el Estado, cuestión que abordaremos de forma separada. En segundo lugar, la ordenación del sistema de tributos de acuerdo con la LOFCA, en especial el impuesto sobre depósitos bancarios regulado por diversas CCAA (Extremadura, Andalucía, Asturias y Cataluña) y su relación con la prohibición de doble imposición. Un tercer asunto son los límites constitucionales aplicables a las medidas de incorporación al sistema sanitario público de formas de gestión privada, adoptadas en algunas Comunidades Autónomas, especialmente en Madrid.

Subrayaremos algunas de estas sentencias constitucionales sin perjuicio del mayor detalle en la correspondiente crónica, tanto del TC como de Cataluña. Aparece otra vez la vieja problemática de las normas básicas. La cuestión deriva de la ambigüedad de la jurisprudencia constitucional sobre las bases tanto materiales como formales. Una indefinición que se mantiene desde finales de los ochenta y que la conocida STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña no contribuyó a resolver. Seguramente ha llegado a su apogeo máximo con la STC 93/2015 en la que se impide cualquier actividad normativa autonómica en materia de su competencia exclusiva –vivienda– en virtud de la incidencia del título horizontal del Estado sobre la ordenación de la actividad económica. La relación bases-desarrollo es, sin duda, uno de los aspectos más problemáticos

y peor resueltos del Estado autonómico. Recuérdese que la modificación de la norma básica estatal provoca la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas autonómicas que la contradicen, con los consiguientes conflictos que ello conlleva. Las normas autonómicas resultan desplazadas. En cualquier caso, la STC 195/2015 ha considerado –de nuevo– que el juez ordinario no puede dejar de aplicar la norma autonómica sino que debe plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Son igualmente reseñables las SSTC 73/2015, 102/2015, 108/2015 y 202/2015, todas en torno a la constitucionalidad de los impuestos sobre los depósitos en entidades de crédito. En ellas el TC declara la validez de la normativa estatal (Ley 26/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica), impugnada por el Principado de Asturias, y la nulidad de la autonómica.

Las STC 137 y 145/2015 poseen un alcance general sobre las consultas autonómicas. La primera de ellas resuelve la impugnación por el Gobierno de la Nación, en la vía del Título V de la LOTC, del Reglamento de consultas a la ciudadanía de Canarias al encubrir en realidad un *referendum*, aunque se eludiera dicha denominación, al concurrir los elementos materiales de esta forma de participación política: una consulta al cuerpo electoral por medio del voto, supervisada por una Administración electoral. El precedente de la STC 31/2015, en sintonía con la línea que arranca de la STC 119/1995, permitía aventurar el pronunciamiento de inconstitucionalidad. La segunda de las sentencias mencionadas enjuicia la convocatoria autonómica de una consulta sobre las prospecciones petrolíferas en aguas de Canarias.

También merece destacarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido la trascendencia de alguna de las reformas estatutarias que han dado lugar a los Estatutos de segunda generación pese a la “devaluación” efectuada por la STC 31/2010. En este sentido, la STC 13/2015 ha declarado la inconstitucionalidad de una ley estatal por omitir el informe preceptivo previo a los trasvases que afectan a su territorio establecido en el Estatuto de Aragón. Los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado establecidos en estos Estatutos son pues de obligado cumplimiento para el Estado. El Tribunal no declaró la nulidad de la norma estatal sino que dio un año al Estado para corregir la infracción procedimental, una interesante forma de declaración de inconstitucionalidad difiriendo los efectos.

Tiene interés el problema generado por la ausencia de legitimación autonómica para recurrir una ley de otra Comunidad Autónoma. Una cuestión ya vieja. El problema ha surgido entre La Rioja y Aragón en relación a la denominada “guerra del agua”. Ante la aprobación de una ley aragonesa en la que se establece una reserva de agua, La Rioja ha instado a la otra Comunidad a modificar esa normativa y, dada su negativa, ha solicitado al Gobierno del Estado la presentación de un recurso de inconstitucionalidad. La redacción actual del artículo 32 LOTC merecería una modificación para impedir estas situaciones que impiden trasladar al Tribunal directamente una controversia competencial entre Comunidades. Hace tiempo que esta laguna procesal fue detectada por los

expertos, sólo se debe a un error, y debería corregirse cuanto antes para impedir indefensiones.

Finalmente, habría que reflexionar sobre la desproporción entre el número de fallos favorables al Estado respecto a los favorables a las CCAA. Ciertamente, para concluir que el Tribunal Constitucional es más comprensivo con las posiciones del Estado no basta este dato, y habría que analizar el contenido de cada una de las sentencias. Pero las cifras son elocuentes. En muchas Comunidades Autónomas se han rechazado en todos los casos las pretensiones de la Comunidad. Sin embargo, cuando la controversia es planteada por el Estado resulta habitual que el Tribunal estime la demanda y le de la razón aunque sea parcialmente. La situación merecería un análisis de mayor calado, pues viene detectándose desde informes anteriores.

## 10.– Reformas institucionales y organizativas

Continúa la evolución de algunas Comunidades Autónomas hacia la reducción de los órganos auxiliares. Así, los Consejos Consultivos de Madrid y Extremadura han sido suprimidos, siendo sustituidos por comisiones jurídicas asesoras con una composición profesional. En Extremadura, sólo pueden formar parte de esta comisión funcionarios de carrera de la administración autonómica, y no otros juristas como profesores de universidad, y con la condición de que no hayan ejercido cargo público en los últimos diez años. En Madrid, la Comisión se vincula a los servicios jurídicos de la Comunidad.

Diversos preceptos del Reglamento de las Cortes Valencianas han sido modificados. Se incluye una garantía de la paridad en todos los órganos parlamentarios, así como en los nombramientos en los órganos estatutarios. También se aprobó la creación de una Comisión de estudio sobre una amplia reforma del Estatuto de Autonomía, incluida la modificación del sistema electoral y la adopción de medidas orientadas a incrementar la participación ciudadana y la regeneración democrática. Igualmente en Canarias se ha actualizado el Reglamento de la Cámara. Las nuevas normas obligan a informar de los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados, y se regula su régimen de exclusividad y la declaración de sus bienes patrimoniales. Se modifica también el régimen de los debates. Finalmente en Castilla y León se reformó el Reglamento para alterar la composición de la Mesa.

No se aprobaron los presupuestos para 2016 en Asturias y Extremadura. En la primera, se retiró el proyecto de ley de presupuestos y se prorrogaron los anteriores en el curso de un duro enfrentamiento entre el Gobierno del PSOE con Podemos y el PP. En Extremadura tampoco encontró el Gobierno más apoyo que el de su propio Grupo parlamentario. Sin embargo, sí se han aprobado en Extremadura sendas reformas legales de la función pública y del sistema público sanitario.

En Galicia se aprobó una nueva ley de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana, y otra que regula los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos y la administración autonómica.

En Madrid se constituyó una comisión parlamentaria de investigación de la corrupción. Asimismo se reguló en una nueva ley el controvertido –por politizado– ente público de radiotelevisión de la Comunidad; se demanda ahora una mayoría de 2/3 para elegir su director general y los consejeros, requisitos que parecen apuntar hacia una mayor independencia. También en Castilla y León se aludió en el programa de investidura del Presidente a la regeneración de las instituciones y la lucha contra la corrupción.

## 11.– Episodios del proceso secesionista en Cataluña

Por último, pero primero en importancia, la cuestión catalana sigue siendo el problema esencial del Estado autonómico, porque cuestiona la unidad de España.

Hubo elecciones autonómicas el 27 de septiembre de 2015, que se calificaron como plebiscitarias por el Gobierno de la Generalidad, con la pretensión de que dieran un pronunciamiento favorable a la independencia frente a los defensores de la unión. La coalición transversal (Convergència, ERC y otros partidos menores) en favor de la independencia *Junts pel Sí* obtuvo una mayoría de escaños, pero no así de votos.

Recordemos que antes se produjo la ruptura de la antigua y antaño exitosa coalición electoral entre Convergència i Unió (CiU) que gobernó Cataluña durante décadas. *Unió Democràtica*, obtuvo unos pobres resultados electorales y no consiguió representación parlamentaria. La misma supervivencia de Convergència como partido no parece clara pues ha anunciado un proceso de refundación.

Los resultados electorales otorgaron el 39,59% de los votos a *Junts pel Sí*, el 17,90% a Ciudadanos, el 12,72 al PSC, el 8,94 a *Catalunya Sí que es Pot*, el 8,49% al PP, y el 8,21% a la CUP *Candidatura d'Unitat Popular*. Los grupos políticos claramente favorables a la independencia, pese a resultar mayoritarios en escaños, obtuvieron el 47,80% de los votos. Una cifra muy lejana de una “mayoría clara” en un referéndum, en el sentido que refleja en derecho comparado el estándar creado en el caso de Quebec. El momento de una declaración de independencia no ha llegado.

Fue complejo el nombramiento del Presidente y por ende la formación del Gobierno, como consecuencia de la fragmentación de la representación parlamentaria. Tras un largo proceso de investidura, el Presidente Mas se vio obligado a renunciar como candidato y, finalmente, el Sr. Puigdemont fue investido Presidente en el último momento, gracias al apoyo de la CUP. Las primeras declaraciones públicas del nuevo Presidente parecen situar una declaración unilateral –y *de facto*– de independencia al cabo de 18 meses.

Se mantiene, por tanto, la grave tensión política después de las elecciones. Antes de la investidura se aprobó una declaración rupturista mediante la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el llamado “inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente”. La STC 259/2015 la anuló ante su

frontal inconstitucionalidad, en una respuesta previsible. No cabía siquiera una interpretación conforme y el Tribunal justificó la prontitud de la decisión por su trascendencia constitucional.

El propio Parlamento demandado solicitó la inadmisión de la impugnación por tratarse de una declaración política, pero en ningún momento intentó defender su encaje constitucional. La única cuestión jurídica de enjundia era pues si podía ser admitida la impugnación al tratarse de una declaración política. Pero esta cuestión ya había sido resuelta en la STC 42/2014 al establecerse que “lo jurídico no se agota en lo vinculante”. Tal doctrina podía ser discutible en aquel supuesto, pero desde luego no en el caso que ahora examinamos por su contenido frontalmente anticonstitucional y al margen del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional afirma que la unidad del ordenamiento no permite la existencia de varios sujetos soberanos, sino un pueblo español que es el único titular del poder constituyente. El Parlamento de Cataluña, poder constituido, no puede convertirse de forma unilateral en poder constituyente. Tampoco cabe democracia sin Constitución: no pueden contraponerse legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda. El principio democrático no puede ejercerse al margen de la Constitución. No hay más legitimidad que la fundada en ella como expresión única del poder constituyente y en su marco, y nunca fuera de él, –se dice– debe interpretarse el principio democrático.

Desaparecen las bienintencionadas referencias de la STC 42/2014 al posible encauzamiento constitucional del llamado “derecho a decidir”. Estamos en una fase distinta: la mayoría del Parlamento catalán declara solemnemente la apertura de un proceso constituyente y ante ello solo cabe una rotunda declaración de nulidad. El Tribunal Constitucional no apela ahora a la reforma constitucional para intentar encajar lo que se pretende sino justamente para lo contrario, para deslegitimar la actuación del Parlamento autonómico en cuanto plantea una ruptura unilateral del orden constitucional en lugar de seguir los procedimientos que la Constitución habilita. El problema, nos dice el Tribunal, no es la pretensión de convertir a Cataluña en un Estado independiente sino la exclusión de los cauces constitucionales. La opción del Parlamento de Cataluña, unilateral y rupturista, permite al Tribunal rechazar la actuación del Parlamento no sólo desde la perspectiva de la legalidad constitucional sino también desde la legitimidad democrática, frente a un supuesto poder constituido que se considera a sí mismo “depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente”.

Dos interrogantes generales se suscitan. Pese a cuanto precede, no despierta demasiada tranquilidad la comprensión del Tribunal Constitucional como única barrera frente a los episodios del movimiento independentista. Son precisas defensas políticas más robustas. La cuestión parece reclamar negociaciones, pero hasta el momento se mantiene la ausencia de diálogo entre los dos gobiernos. En segundo lugar, es difícil saber qué impacto puede tener el proceso soberanista de Cataluña en la racionalización y dirección política del conjunto del Estado autonómico. ¿Contribuirá a la paralización del mismo o a la apertura de reformas?

## 12.– Sobre las virtudes de la reforma constitucional

En informes anteriores hemos venido llamando la atención, al igual que una multiplicidad de estudios de expertos independientes que siguen enfoques tanto jurídicos como económicos, sobre la necesidad de afrontar una reforma de la Constitución territorial y de algunas de las leyes que la desarrollan. Al tiempo, diversos partidos políticos han llevado propuestas de reforma en sus programas electorales e incluso han creado comisiones de estudio. Nada de lo que diremos es nuevo, pero sigue sin actuarse. Es difícil advertir las razones de esta incapacidad, porque la falta de acuerdos más precisos no se solucionará por sí misma sin necesidad de actuar ni de dialogar. Dejar pasar el tiempo sin hacer nada es un grave error.

Algunas cuestiones parecen evidentes y muchas de ellas suscitan amplios acuerdos. Es menester clarificar las reglas de distribución de competencias, aprovechando experiencias previas en conflictos y rellenando lagunas para mejorar la eficiencia de las intervenciones públicas y aminorar los conflictos; así como dar rango constitucional a las relaciones de colaboración y cooperación, corrigiendo errores. Es conveniente incluir una cláusula constitucional europea y establecer principios y reglas sobre el impacto de la Unión en nuestra organización territorial. No menos necesarias son unas normas constitucionales, convenientemente pactadas, sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, dotadas de mayor densidad y que determinen el alcance de la solidaridad interterritorial. Es preciso erigir un Senado que cumpla verdaderamente las funciones propias de una Cámara de representación territorial, y para ello debe modificarse su forma de elección; las distintas alternativas están de sobra estudiadas y sopesadas en ventajas y defectos. Necesitamos acuerdos lingüísticos a nivel constitucional sobre la cooficialidad de las lenguas, y sobre nuestra complejidad nacional y precisamos también incrementar los mecanismos de integración política.

Un proceso participativo y deliberativo de reforma de la Constitución sería un gran dispensador de legitimidad democrática y una forma de avanzar en la inclusión de los españoles tal y como ya logramos en la transición a la democracia. Contribuiría a organizar mejor una moderna casa común, así como a aminorar el porcentaje de los que engrosan las filas del independentismo en Cataluña, algunos de ellos simplemente desalentados por los defectos en el funcionamiento del sistema otros impulsados por un mayor reconocimiento de Cataluña. La votación de los ciudadanos en sendos referendos de aprobación de una reforma constitucional y de reforma estatutaria podría además ofrecer un papel participativo a los ciudadanos, que opere como una alternativa constitucional a un supuesto derecho a decidir que –como tal– no contempla ni la Constitución española ni otras de nuestro entorno.

II.  
**ESTUDIOS MONOGRÁFICOS**



# CONTENIDO Y EFICACIA DE LOS ACUERDOS DE LAS COMISIONES BILATERALES EN EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC

*Eduard Roig Molés*

El procedimiento introducido en la reforma del artículo 33.2 de la LOTC hace ya quince años pretendía fundamentalmente reducir el número de conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, en el marco de unos “índices de conflictividad (...) que no tienen parangón en los países de nuestro entorno”<sup>1</sup>. Diversos trabajos recientes han estudiado la práctica del procedimiento desde ese punto de vista, mostrando un éxito relativo en la medida en que el procedimiento ha permitido llegar a numerosos acuerdos que han evitado otros tantos procesos, aunque la evolución global de las cifras de recurso al TC siga siendo muy elevada<sup>2</sup>.

El objeto del presente trabajo es otro. No se trata de estudiar la incidencia del procedimiento del 33.2 LOTC sobre la carga o el trabajo del Tribunal Constitucional; ni tampoco se pretende examinar las variables que inciden sobre un grado mayor o menor de éxito en el proceso de negociación en las correspondientes Comisiones Bilaterales<sup>3</sup>, aspectos que han centrado hasta ahora la atención de los estudios publicados. Nuestro objeto de interés es el contenido de los acuerdos alcanzados en el marco del art. 33.2 LOTC y, por lo tanto, la eficacia del procedimiento en relación con el ordenamiento (las leyes que son objeto de los acuerdos, fundamentalmente) y, en especial, sus consecuencias en el sistema

---

1. M. GONZÁLEZ BEILFUSS, “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 de la LOTC”, en *Informe CCAA 2007, 2008*, p. 17. Sobre la finalidad de la reforma vid. el Dictamen del Consejo de Estado sobre su anteproyecto (Dictamen 1788/1999, de 24 de junio) y toda la doctrina que se ocupó inicialmente del procedimiento: J. JIMÉNEZ CAMPO, “Política de la constitucionalidad”, REDC núm. 59, 2000, p. 12 y ss., J.A. MONTILLA MARTOS, “La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la LOTC”, ADCP núm. 12-13, p. 113 y ss. y E. ESPÍN TEMPLADO “Artículo 33” en J.L. REQUEJO PAGÉS (ed.) *Comentarios a la LOTC, TC/BOE*, 2001, p. 485 y ss.

2. Vid. fundamentalmente los trabajos de X. ARBÓS MARÍN, “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 129 y ss. y L. LATORRE VILA, “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: El acuerdo de la Comisión Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 6, diciembre 2013, p. 80 y ss.

3. Además de los trabajos de X. ARBÓS y L. LATORRE citados en la nota anterior, vid. ya el trabajo de M. González Beilfuss, citado en la nota 1 y el “Document d’anàlisi de l’activitat de les Comissions bilaterals 2013”, elaborado por el Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, disponible en la sección “Observatorio del Estado Autonómico” de su página web.

general de relaciones normativas entre Estado y Comunidades Autónomas, con una especial atención al elemento bilateral de los acuerdos frente a la eficacia general (“multilateral”) de las normas que son su objeto, y especialmente de las normas estatales.

Con ese fin, tras una breve presentación del procedimiento, sus características principales y su evolución cuantitativa (I), el trabajo se centra en un intento de clasificación de los acuerdos alcanzados en relación con leyes estatales (II) en función de su tipología formal (II.1) y, sobre todo, de un ensayo de tipología material (II.2). A partir del examen realizado y la tipología resultante se plantean algunos elementos disfuncionales del procedimiento (III) y una valoración general sobre su sentido y función en el marco del modelo autonómico (IV) que permiten formular algunas propuestas de reforma (V).

## I.– La creación y el desarrollo del procedimiento

### *a) La creación y el sentido “jurisdiccional” del procedimiento*

La reforma del artículo 33.2 LOTC se llevó a cabo mediante la LO 1/2000, de 7 de enero. Con ella se introdujo la posibilidad de ampliar el plazo de impugnación de una norma legal estatal o autonómica por parte de los correspondientes ejecutivos desde los tres meses generales hasta nueve meses cuando se adoptara un acuerdo entre las dos administraciones implicadas para proceder a la negociación de las discrepancias formuladas. Se pretendía así evitar la formulación ante el Tribunal Constitucional de recursos que podían ser resueltos mediante la negociación de las partes, en atención esencialmente a la sobrecarga del Tribunal.

Ya antes de la reforma existían vías diversas para la resolución acordada de los conflictos, incluso sobre normas legales: desde las discusiones en conferencia sectorial o el procedimiento de las “cartas de cooperación” durante la fase gubernamental de elaboración de proyectos de ley hasta las posibilidades de negociación política durante la discusión parlamentaria o de desistimiento del recurso una vez formulado ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, estas vías presentaban una serie de límites que habían llevado a un uso muy limitado de las mismas en términos de reducción del número de procedimientos ante el TC:

- Los trabajos de las conferencias sectoriales y las “cartas de cooperación” se refieren a una fase normativa (la de redacción gubernamental del proyecto de ley) normalmente opaca, breve e inestable (especialmente cuando se conoce públicamente el texto), por definición provisional (lo que refuerza la tentación de remitir la negociación al futuro), abierta a una discusión parlamentaria inmediata (lo que puede dificultar “cesiones” competenciales previas) y centrada habitualmente en cuestiones ajenas al marco competencial (las opciones políticas del texto y su discusión interdepartamental fundamentalmente). Como consecuencia de

todo ello, la discusión intergubernamental en esta fase es reducida y con pocas consecuencias prácticas<sup>4</sup>.

- La discusión en fase parlamentaria se ve limitada por el protagonismo formal de los grupos parlamentarios frente al gobierno (aunque ése sea un límite materialmente poco relevante) pero, sobre todo, por la subordinación de cualquier discusión al debate en términos de mayoría y minorías parlamentarias: en ocasiones las discusiones competenciales encuentran eco en esa dinámica (mediante una conexión eficaz entre gobiernos y grupos parlamentarios sensibles a sus argumentos), pero habitualmente se subordinan a la discusión de contenidos, en beneficio de acuerdos materiales sobre la norma objeto del proceso.
- Finalmente, la posibilidad de una negociación tras la impugnación de la norma (que lleve al desistimiento del recurso) es una alternativa bien conocida, que se ha desarrollado en el marco de decisiones políticas puntuales de revisión general de la carga de procesos pendiente ante el TC<sup>5</sup>, pero que difícilmente ha dado lugar a una negociación sistemática de las normas impugnadas tras la formalización del recurso: a esta conclusión han llevado elementos procesales como el régimen de suspensión de la norma autonómica y elementos políticos como la dificultad de entrar en una negociación a la vez que se plantea la estrategia procesal correspondiente.

Faltaba así un momento y foro específicos para la negociación competencial entre gobiernos. En especial, se marginaba la discusión técnico-competencial, pues el debate parlamentario (e incluso la posibilidad de desistimientos posteriores) permitía canalizar mejor o peor las discusiones competenciales vinculadas con el contenido político central de la iniciativa normativa; y lo mismo puede decirse de la discusión de las iniciativas normativas estatales en el marco de las conferencias sectoriales. Sin embargo, las cuestiones más técnicas, vinculadas fundamentalmente con elementos de reconocimiento competencial en aspectos no nucleares del proyecto, no encontraban su sitio en ninguna de las vías existentes, ni por objeto de discusión ni por el carácter de los participantes en las mismas. Además, debe tenerse en cuenta que la propia fase parlamentaria plantea en muchas ocasiones nuevas dudas desde el punto de vista competencial, fruto de la inclusión de aspectos nuevos en el texto normativo o del uso de expresiones abiertas y polisémicas para alcanzar acuerdos en la fase parlamentaria

---

4. Es bien conocida la heterogeneidad en el funcionamiento de las conferencias, especialmente relevante en su función de participación normativa; la falta de un procedimiento sistemático de participación regulado con carácter general, y el carácter poco público y altamente político del proceso normativo gubernamental dificultan esta vía de participación. La situación es aún peor en el caso de los proyectos autonómicos, para los que no sólo no existe un canal específico de comunicación sino que incluso se discute el sentido de una posible participación horizontal o vertical “descendente” en estos casos, de modo que el proceso se limita a las “cartas de cooperación”, formuladas siempre desde una perspectiva fundamentalmente competencial.

5. Especialmente fue el caso de los años 2005 y 2006, cuyos datos pueden observarse en los informes de conflictividad del Ministerio de Administraciones Públicas o en las memorias del TC.

sin prejuzgar definitivamente la solución competencial concreta que deba derivarse de la norma aprobada.

La reforma del artículo 33.2 LOTC vino a dar respuesta a esta situación generando un nuevo momento de discusión, con unos protagonistas también nuevos en torno a las Comisiones Bilaterales de cooperación, generalizadas a todas las Comunidades Autónomas.

*b) Las consecuencias “políticas” de los acuerdos resolutorios del procedimiento*

Los elementos que caracterizan el nuevo procedimiento responden con precisión a las cuestiones que acaban de plantearse.

En primer lugar, el procedimiento se desarrolla sobre normas ya aprobadas y, en consecuencia, con un texto definitivo: de este modo los elementos políticos fundamentales se han definido ya; y se han determinado también los términos y límites de las posibilidades de interpretación (y de desarrollo) de la norma, sin perjuicio de la posibilidad (expresamente reconocida en la dicción del art. 33.2 LOTC) de instar una modificación del texto, cuando ésta devenga necesaria.

En segundo lugar, se desarrolla antes de la impugnación ante el Tribunal, lo que incrementa los incentivos de negociación, especialmente en relación con la amenaza de suspensión de la ley (autonómica).

En tercer lugar, se residencia la negociación en un órgano intergubernamental: la Comisión Bilateral. O, más precisamente, en la Subcomisión de seguimiento normativo o un grupo de trabajo, de carácter predominantemente técnico, en los que el protagonismo de los especialistas en los aspectos competenciales y de relación intergubernamental aumenta frente a la discusión eminentemente política y de fondo, propia de las fases anteriores de debate.

Se trata, en cuarto lugar, de una negociación íntimamente vinculada con el eventual recurso, lo que implica una negociación bilateral, como bilateral es, por definición, el proceso jurisdiccional, a diferencia de lo que ocurre en las conferencias sectoriales o en el ámbito parlamentario. Y en esa afectación al (eventual) proceso jurisdiccional se concentra la regulación del procedimiento<sup>6</sup>.

Por último, vinculación al proceso jurisdiccional, bilateralidad y carácter gubernamental confluyen en una configuración del proceso caracterizada por la discreción y el carácter informal, frente a la publicidad y formalización propias del debate parlamentario, por ejemplo. La noción de partes procesales, plenas señoras del proceso, que actúan en cuanto gobiernos (por lo tanto no como legisladores, sino esencialmente como aplicadores de la norma) aleja el proceso de las exigencias de publicidad, pluralismo y transparencia propias del debate normativo. Los únicos elementos sobre los que se impone una dinámica de for-

---

6. Sobre los efectos y límites de esta óptica procesal derivada de situar la regulación en la LOTC, vid. M. González Beilfuss, p. 26 y 29 especialmente.

malización son, al modo del proceso jurisdiccional, el planteamiento y el cierre de la negociación<sup>7</sup>.

Esta breve síntesis de los elementos estructurales del procedimiento nos permite concluir su adecuación teórica a la finalidad antes formulada: reducir la conflictividad ante el TC, sin afectar la literalidad de la norma objeto del proceso, en el marco de una negociación entre las partes procesales.

Pero puede avanzarse ya que este proceso, tan vinculado a una realidad y una dinámica jurisdiccional, se desarrolla entre actores políticos y como una forma de relación (política) intergubernamental. Ese carácter político es especialmente relevante en la medida en que la atención se desplaza de las causas del procedimiento (evitar el conflicto jurisdiccional) a su consecuencia en caso de éxito: un acuerdo sobre la significación (los efectos) de una norma de carácter legal. Naturalmente, la definición material del contenido de la norma legal es especialmente relevante cuando la realiza quien deberá aplicarla con carácter general, con lo que el carácter “bilateral” y limitado de la negociación deja paso a unas consecuencias caracterizadas en cambio por su generalidad, en la medida en que, de hecho, se incorporan al tenor de la norma objeto del procedimiento. De esta manera, la dinámica jurisdiccional del procedimiento de negociación concluye en un acuerdo de carácter fundamentalmente “político”, lo que lleva a medir ese acuerdo en términos ajenos a la configuración del proceso negociador: publicidad, transparencia, control parlamentario, elementos políticos del debate y afectación general (a los ciudadanos y a otras instituciones) se convierten los elementos clave a atender<sup>8</sup>.

### *c) El desarrollo cuantitativo del procedimiento*

Las cifras de desarrollo del procedimiento entre 2000 y 2015 muestran dos grandes tendencias de desarrollo y algunos elementos constantes:

La primera tendencia es la del progresivo uso del procedimiento. El recurso al mismo no ha dejado de crecer hasta hoy, lo que confirma su interés para los gobiernos participantes. Ese incremento no se ha producido paulatinamente, sino de manera muy vinculada a la dinámica normativa de Estado y CCAA y

---

7. Se requiere un acuerdo formal de apertura de negociaciones (que debe ser público para prolongar el plazo de recurso y advertir así sobre el carácter aun impugnabile de la norma) y otro de cierre, en la medida en que se alcance un acuerdo (que incida por tanto sobre el contenido y efectos de la norma, a lo que se volverá de inmediato) que de este modo deviene también necesariamente público

8. Elementos que, sin embargo, no tienen más consideración en la regulación legal del art. 33 LOTC que la obligación de publicación del acuerdo de iniciación en el BOE (asegurando así el conocimiento general de sus términos) y la limitación del acuerdo al texto de la norma que es su objeto, sin poder modificarla (pues, de acuerdo con el art. 33.2.b) LOTC sólo puede “instar” tal modificación), de modo que las aportaciones del acuerdo no podrán ir más allá de las capacidades de quienes lo concluyen: la interpretación, aplicación y, en su caso, desarrollo, de la norma legal por parte del gobierno correspondiente. Se trata del elemento fundamental de legitimidad del procedimiento, como reconocen todos los autores: vid. fundamentalmente M. González Beilfuss, p. 33 y X. Arbós Marín, p. 135, y la crítica de L. Latorre, p. 89.

a las dinámicas de conflicto general (político y judicial) entre las mismas<sup>9</sup>: así entre 2000 y 2006 se produjeron entre 2 y 7 supuestos anuales de acuerdos de inicio de proceso: en 2007 se dio un salto a 21 supuestos, una cifra homogénea con los entre 11 y 27 supuestos anuales en el periodo 2007 a 2010. En 2011 se acordó el inicio de actuaciones en 38 casos, en 55 en 2012, en 76 en 2013 y en 2014 y en 79 ocasiones en el año 2015<sup>10</sup>. Globalmente, en la legislatura 2008-2011 (primera de plena aplicación del procedimiento ya consolidado) se plantearon controversias en torno a 98 leyes (30 estatales y 66 autonómicas); y en la legislatura 2011-2015 la cifra ha alcanzado las 271 leyes (89 del estado y 182 autonómicas).

La segunda tendencia es un incremento en el número de leyes estatales objeto de procedimientos: 2 en el año 2000, ninguna en 2001 y 2002, 4 en 2003, 2 en 2004, ninguna en 2005 y 2006, 8 en 2007, 2 en 2008, 5 en 2009, 2 en 2010, 5 en 2011, 13 en 2012, 14 en 2013, 22 en 2014 y 26 en 2015. En efecto, si en un inicio la gran mayoría de procedimientos se desarrollaban por iniciativa estatal frente a normas autonómicas, en los últimos años el número de procedimientos sobre leyes estatales se ha incrementado muy considerablemente, hasta suponer cerca de un 40% de los supuestos. Las Comunidades, pues, han asumido plenamente la posibilidad de desarrollar negociaciones sobre leyes estatales<sup>11</sup>.

Se han producido diversos casos de desarrollo de distintos procedimientos simultáneos en distintas Comisiones Bilaterales respecto de una misma norma estatal (en una treintena de ocasiones, con negociaciones simultáneas con un máximo de cuatro comunidades autónomas). Aunque más adelante trataremos con mayor detalle esta cuestión, debe señalarse desde un inicio que ello ha sucedido tanto en referencia a un mismo precepto de la ley (lo que implica discusiones separadas sobre idéntico objeto) como sobre preceptos distintos<sup>12</sup>.

También es constante la convivencia de supuestos de recurso al procedimiento del artículo 33.2 con supuestos de recurso de inconstitucionalidad “directo” sin previo sometimiento a negociación entre ejecutivos. A lo largo de los años, la importancia del recurso al 33.2 ha crecido, de modo que en los últimos años el número de procedimientos iniciados es superior al de recursos planteados, pero sigue existiendo una parte importante de recursos (entre un tercio y algo

---

9. Vid. especialmente X. Arbós Marín, p. 142 y ss.

10. Los datos pueden verse en los trabajos citados de X. Arbós Marín o de L. Latorre. El presente trabajo continúa el examen de éstos hasta 31-12-2015, confirmando sus tendencias.

11. Aunque se han planteado negociaciones con todas las CCAA, no todas ellas plantean procedimientos sobre normas estatales (dentro de la evolución muy pronunciada del número de proyectos en este sentido), sino que esa actividad se concentra en Andalucía (11), Cataluña (31), Canarias (33), Galicia (17), y País Vasco (18), y, de modo muy menor y en ocasiones casi anecdótico, Aragón (4) Castilla-la Mancha (1), Castilla y León (1), Cantabria (1), Extremadura (5), Islas Baleares (2) y Navarra (1), mientras que Asturias, la Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja no han iniciado nunca el procedimiento contra una norma estatal.

12. Se trata de 30 acuerdos de inicio de negociaciones (desde la ley 53/2002 hasta la ley 30/2015) y de 13 casos de acuerdos de finalización.

más de la mitad) que se interponen sin previo proceso de negociación (y no por fracaso del mismo).

Y constante es, finalmente, la evolución paralela del número de procedimientos del 33.2 y del número de recursos de inconstitucionalidad<sup>13</sup>. El incremento de la conflictividad general coincide con el recurso al procedimiento del art. 33.2, que no evita, en consecuencia, ese incremento, sino que, en su caso, lo reduce.

En resumen, los datos de la práctica desarrollada en estos años permiten concluir que el procedimiento del artículo 33.2 LOTC se ha consolidado como un instrumento al que acuden tanto los gobiernos autonómicos frente a leyes estatales como el gobierno estatal frente a leyes autonómicas (de todas las CCAA), aunque existen discrepancias que se consideran desde el primer momento como irresolubles mediante la negociación<sup>14</sup>; y es posible el desarrollo simultáneo de varios procesos bilaterales sobre una misma norma estatal, aspecto al que volveremos más adelante.

#### *d) Los acuerdos alcanzados*

La valoración del procedimiento en relación con su sentido inicial (la descarga del TC) depende del número de acuerdos alcanzados y no de los procedimientos iniciados. Desde este punto de vista, el procedimiento debe valorarse como considerablemente exitoso. En efecto, los diversos trabajos realizados sobre el procedimiento en el año 2013 asumen un porcentaje global de acuerdos en torno al 65%<sup>15</sup>, que se confirma con los datos de 2014 y 2015.

En ese sentido, el procedimiento ha evitado, a primera vista, numerosos conflictos: limitándonos a las dos últimas legislaturas, en 2008-2011 se plantearon controversias en torno a 98 leyes (30 estatales y 66 autonómicas), con 59 casos de acuerdo (total o parcial) y 33 casos de falta de acuerdo (y consiguiente formalización del recurso); y en la legislatura 2011-2015 se han planteado controversias en torno a 271 leyes (89 estatales y 182 autonómicas), con 175 casos de acuerdo (total o parcial) y 65 de falta de acuerdo (y consiguiente formalización del recurso) y 31 casos en trámite<sup>16</sup>.

En resumen, el procedimiento se ha acreditado como una vía para alcanzar numerosos acuerdos sobre los preceptos discutidos, aunque no todo acuerdo

---

13. X. Arbós Marín, p. 142.

14. El Estado tiende a acudir a la Comisión Bilateral con mayor frecuencia que las Comunidades Autónomas, que optan en más ocasiones (proporcionalmente) por el recurso directo al TC: para 2013 los datos del Informe IEA ponen de manifiesto que el Estado lleva a las comisiones bilaterales el 78% de los casos posibles (suma de inicios de procedimiento y recursos de inconstitucionalidad sin procedimiento previo) y las CCAA un 53% (págs. 10 y 11). Los años subsiguientes han mantenido estas magnitudes globales.

15. L. Latorre, p. 90: 121 frente a 62 y 60 sin resultado que conste (de los que 40 son por no estar aún cerrados). Vid. también el citado informe del IEA, p. 12.

16. Datos extraídos del informe de conflictividad elaborado por el MINHAP y disponible en su página web. Los datos incluyen también planteamientos hasta febrero de 2016).

evita automáticamente un procedimiento sobre la norma, pues algunos de los acuerdos son parciales (con lo que se plantea un recurso, materialmente reducido) y la existencia de un acuerdo sobre una norma estatal no implica que otro gobierno autonómico no proceda a formalizar el correspondiente recurso. Aun con esta salvedad, los resultados de descarga en las labores del TC son considerables y el nuevo sistema puede considerarse, a estos efectos (que son los fundamentales para su creación) exitoso. Sobre unas 370 leyes que podían ser impugnadas, se ha evitado un recurso al TC en prácticamente 230 de ellas, aunque en una parte relevante (especialmente en el caso de las 120 leyes estatales) es posible que el procedimiento se haya planteado por parte de otros sujetos legitimados (señaladamente por otras Comunidades Autónomas).

Resulta necesario destacar que las cifras y los porcentajes de acuerdo varían de modo muy considerable si se observan las leyes autonómicas o las estatales. En efecto, el porcentaje de acuerdos sobre las primeras es mucho más elevado: mientras los procedimientos iniciados sobre normas autonómicas culminan en acuerdo en más de un 70% de los casos (en especial si nos limitamos a las dos últimas legislaturas), en el caso de las normas estatales esos porcentajes se reducen a un 30%<sup>17</sup>, una divergencia sobre la que volveremos en los próximos apartados, al analizar el contenido de los acuerdos alcanzados.

Por último, es también necesario llamar la atención sobre la existencia de numerosos casos (hasta 13) de distintos acuerdos sobre una misma norma, en el marco de procedimientos simultáneos ante distintas Comisiones Bilaterales. En estos casos se plantea de manera muy directa la cuestión de la coherencia entre esos diversos acuerdos, aspecto de nuevo al que deberá prestarse atención en el próximo apartado.

En conclusión, el porcentaje de acuerdos alcanzado en los distintos procedimientos desarrollados al amparo del art. 33.2 LOTC arroja una valoración positiva del procedimiento en cuanto a sus efectos de reducción de la carga de procesos ante el TC y de la conflictividad de nuestro sistema, pero plantea cuestiones en relación a la diferencia tan relevante entre acuerdos alcanzados en torno a leyes estatales y acuerdos alcanzados en torno a leyes autonómicas y a la posibilidad de acuerdos distintos (con distintas CCAA) sobre la misma norma estatal. La respuesta a estas cuestiones puede ensayarse sólo tras un examen material de los acuerdos alcanzados. A ello se dedica el apartado central de este trabajo.

## II.- Los acuerdos y su posible contenido

No existe regulación que fije o limite el posible contenido de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el marco del procedimiento de artículo 33.2 LOTC. El régimen jurídico de esos contenidos debe derivarse de las facultades de que

---

17. En 2013 el porcentaje es de un 80% sobre normas autonómicas y de un 20% sobre normas estatales (vid. el citado Informe del IEA, p. 12); en 2014 y 2015 los datos son parecidos.

disponen quienes componen la Comisión (gobiernos estatal y autonómico) y del régimen aplicable a los acuerdos intergubernamentales en nuestro sistema.

En efecto, la LOTC no faculta a los gobiernos o a las Comisiones para ninguna actuación que no estuviera ya en su ámbito de disposición. En particular, no reduce su vinculación al texto de la norma legal aprobada. Este es el elemento fundamental que limita y a la vez legitima el procedimiento, de modo que los acuerdos deben ceñirse a las tres actuaciones típicas de los ejecutivos en relación con la ley: interpretación, desarrollo y la iniciativa de reforma. Esta triple división configura una clasificación formal de los acuerdos en tres grupos, a la que se dedica el apartado II.1 de este trabajo. En cambio, el apartado II.2 pretende agrupar los acuerdos en función de su contenido material.

### *II.1.- La tipología formal de los acuerdos*

#### a) Acuerdos de modificación legal

La modificación de la norma legal no está, como es obvio, entre las facultades de la Comisión Bilateral. Como norma legal, su modificación corresponde al Parlamento y su concreto contenido resulta vinculante para los gobiernos, que no pueden disponer del mismo. Sin embargo, los gobiernos sí son titulares de la facultad de iniciativa legislativa, por lo que pueden comprometerse a iniciar un procedimiento de reforma de la ley afectada, cuya conclusión, sin embargo, dependerá del correspondiente Parlamento, que sigue disponiendo de sus poderes sin estar vinculado por el acuerdo alcanzado por los gobiernos<sup>18</sup>.

La práctica ha recurrido con frecuencia a los acuerdos que comprometen a una reforma legal<sup>19</sup>, pero en todos los casos se trata de acuerdos sobre normas autonómicas. El Estado nunca se ha comprometido a modificar su ley<sup>20</sup> lo que se ha convertido en la práctica en un límite constante del procedimiento.

Existen diversas razones que pueden explicar esta situación: en primer lugar, una configuración distinta de las leyes estatales y las autonómicas: mientras las primeras por su naturaleza (frecuentemente básica o por lo menos con preceptos abiertos al desarrollo o a la necesidad de tener en cuenta otros ámbitos materiales) resultan susceptibles de una interpretación con un cierto margen, las segundas acostumbran a ser más detalladas y concretas; por otra parte, la situación parlamentaria es también distinta: mientras el gobierno autonómico habitualmente no encontrará una gran oposición en una reforma derivada de un acuerdo con el Estado (pues en múltiples ocasiones su oposición está constituida por el partido que detenta el gobierno estatal), la situación es distinta en las Cortes generales, donde la identificación entre la posición de la oposición y la de los gobiernos autonómicos (incluso los de su mismo color) puede resul-

18. Así lo asume toda la doctrina, aplicando el régimen general de los convenios. En la práctica los parlamentos han asumido invariablemente el contenido del acuerdo.

19. El citado trabajo de X. Arbós contabiliza 43 casos entre 2000 y 2013.

20. Al menos en los acuerdos publicados en el BOE. El trabajo de M. González Beilfuss, cita el caso de la Ley 53/2002, de 30-11, objeto de acuerdos con Cantabria e Islas Baleares (de 18-3-2003) que llevaron a la modificación por la ley 62/2003, de 30 de diciembre.

tar más compleja y deparar situaciones parlamentarias más difíciles; también la dinámica de actuación del gobierno es distinta en un caso y otro: mientras que los gobiernos autonómicos acostumbran a actuar con una dinámica más unitaria y presidencialista (con una capacidad política de imposición importante de quienes están presentes en la Bilateral), la situación en el Gobierno del Estado es distinta, con un peso político más reducido de los órganos encargados de la coordinación con las Comunidades Autónomas, que no siempre pueden sentirse capaces de garantizar que el Gobierno actuará en el sentido comprometido. Por último, se ha calificado esta situación como expresiva de una “autopercepción deficiente de la descentralización” por parte de los gobiernos autonómicos<sup>21</sup>, valorando implícitamente el acuerdo de modificación como una muestra de debilidad política y de sometimiento de la actuación propia no sólo a los límites competenciales correspondientes sino también a la opinión estatal sobre el alcance de dichos límites.

El elemento fundamental, sin embargo, está en la regulación general de la posibilidad de suspensión de la norma autonómica: mientras la ley estatal no puede suspenderse y la eventual impugnación no afecta a su vigencia, la ley autonómica está sometida a la regla de suspensión automática del artículo 161.2 CE. En consecuencia, la Comunidad tienen un incentivo fundamental para evitar la impugnación, que condiciona fuertemente su posición negociadora. Los efectos de esta regla son tan decisivos que bien puede afirmarse la existencia de dos procedimientos distintos (en su desarrollo, en el alcance o no de acuerdos y en el contenido de los acuerdos): la negociación de leyes estatales (con grados altos de inicio y más reducidos de acuerdo y nullos de acuerdo de modificación) y la negociación de leyes autonómicas (con grados menores de inicio, y muy altos de acuerdo y de modificación). Se confirma así una considerable asimetría en la posición de Estado y Comunidad Autónoma en las negociaciones. Y sorprende que a lo largo de 15 años ni en un solo caso el Estado haya asumido que su norma implica una extralimitación competencial que debe ser corregida, mientras la jurisprudencia del TC muestra numerosas ocasiones en que preceptos concretos de las normas estatales son declarados inconstitucionales por razones competenciales.

Los efectos adicionales de esta imposibilidad de instar la modificación de la norma estatal son relevantes, pues los acuerdos plantean en ocasiones la cuestión sobre la compatibilidad con el sentido literal del precepto que interpretan<sup>22</sup>, de modo que se genera una cierta confusión en el contenido de la norma; y se renuncia así a una fórmula que daría una respuesta inmediata a las cuestiones de extensión de la eficacia del acuerdo a otras Comunidades.

---

21. Vid. el Informe citado del IEA para 2013, p. 18.

22. Vid. por ejemplo los acuerdos sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) y la posición del Consejo de Unidad de Mercado y sus informes, sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y las referencias a las infracciones o sobre el RD-Ley 14/2012 de gasto educativo y el régimen de subvenciones, que se citan en las próximas notas.

### b) Acuerdos de adopción de texto reglamentario

El compromiso de adopción de un futuro texto reglamentario de desarrollo de la norma objeto del acuerdo no plantea problemas desde el punto de vista de las facultades de los gobiernos. Aunque el recurso a esta modalidad es menos frecuente que la propia modificación del texto legal<sup>23</sup>, de nuevo la práctica muestra que el Estado es reacio a esta solución. De hecho sólo en dos casos<sup>24</sup> se ha alcanzado un compromiso formal de adopción de un Reglamento estatal; y en un tercero se ha hecho expresa mención a ello sin alcanzar tanta concreción<sup>25</sup>. En cambio, en diversas ocasiones se han fijado criterios susceptibles de inclusión en un reglamento<sup>26</sup> o incluso se ha hecho referencia a la necesidad de adopción de normas reglamentarias, pero sin fijar un compromiso formal al respecto<sup>27</sup>.

La valoración de las razones y consecuencias de esta práctica es similar a lo dicho para los acuerdos de modificación legal: elementos como el distinto peso político que tienen los representantes en la Comisión Bilateral en referencia a la posterior actuación del gobierno o la menor actividad reglamentaria de desarrollo estatal en ámbitos de competencia normativa o básica son de nuevo relevantes en este contexto. Y, sin duda, una concreción reglamentaria resultaría mucho más clarificadora en cuanto al contenido de la norma y, especialmente, en cuanto a su extensión a otras Comunidades al margen de la que ha protagonizado la negociación.

### c) Acuerdos de interpretación

La mayoría de los acuerdos, y su práctica totalidad en el caso de normas estatales, se limitan a fijar elementos de interpretación de la norma legal objeto del acuerdo, sin que el mismo se refleje formalmente más que en su texto y en la posterior práctica aplicativa de las administraciones implicadas<sup>28</sup>.

La modalidad no presenta problemas desde el punto de vista de su legitimidad pues, en efecto, a los gobiernos, estatal y autonómicos, corresponde dirigir

23. De los trabajos de X. Arbós y L. Latorre resultan una veintena de casos.

24. Y se trata de dos acuerdos bastante iniciales, del año 2007, referidos a una misma norma, que no se ha repetido en los años posteriores: los acuerdos de las CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008) y con Galicia, de 2 de julio de 2007 (resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008), sobre la Ley 5/2007, de Parques Nacionales, que se remiten al reglamento para la fijación del concepto de “continuidad ecológica” y para la definición de la participación autonómica en la declaración de parques nacionales marinos.

25. El acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015 (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/2014, en materia de telecomunicaciones: el reglamento diseñará instrumentos de colaboración adicionales y aplicación leal de los previstos en la ley.

26. Vid. por ejemplo los acuerdos de la CB con Canarias sobre la Ley de parques nacionales (que prevé consultas para las previsiones del art. 17.4) o de la CB con el País Vasco (resolución de 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, de costas.

27. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-7-2008, de desarrollo sostenible del medio rural y acuerdo de la CB con Andalucía de 23-9-2015 (parques nacionales).

28. Sin perjuicio de la posibilidad de que tales interpretaciones se fijen en un posterior reglamento sin que el acuerdo de la correspondiente Comisión Bilateral se refiera a ello.

la aplicación administrativa de las normas legales en sus correspondientes ámbitos competenciales, por lo que pueden adoptar criterios al respecto, que se imponen a sus administraciones. En cambio sí despierta importantes cuestiones desde el punto de vista de la seguridad jurídica respecto del contenido de la norma y sus efectos, y especialmente de la aplicación de los elementos acordados en el tiempo (ante futuras modificaciones de criterio) y en el espacio (en relación con otras Comunidades Autónomas), aspectos a los que prestaremos atención en los apartados III.3, III.4 y III.5 de este trabajo.

## *II.2.– Una tipología material de los acuerdos sobre leyes estatales*

Hasta ahora no se ha abordado un examen material de los acuerdos alcanzados, más allá de la tripartición formal a la que se acaba de hacer referencia. Sin embargo, ese examen es necesario para poder dar respuesta a las cuestiones que se han ido planteando a lo largo de las páginas anteriores y, en especial, para valorar el sentido y eficacia del procedimiento y su respeto de los límites a los que se somete (esencialmente el tenor de la norma legal) y sus problemas de determinación de la eficacia del acuerdo alcanzado.

Con tal fin, las próximas páginas plantean una clasificación puramente indicativa de los acuerdos alcanzados en relación con normas estatales (que son las que presentan las cuestiones más relevantes en relación con la eficacia del acuerdo), y terminan con una mención a los ámbitos en los que no existen acuerdos (o incluso ni siquiera procedimientos de negociación) a pesar de darse importantes discrepancias competenciales. A partir de este examen, será posible abordar las cuestiones más generales de valoración del procedimiento a las que se dedicarán los apartados III a V del trabajo.

### a) Configuración de la norma estatal como norma de mínimos

En numerosos casos el acuerdo se centra en la configuración de la norma estatal como norma básica o de mínimos, reconociendo en consecuencia un margen de desarrollo a la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias de tal carácter sobre la misma materia a la que se adscribe la norma legal estatal. El acuerdo, pues, no altera la plena vigencia de los preceptos legales controvertidos, sino que reconoce una capacidad adicional de la Comunidad Autónoma, por ejemplo en materia sancionadora<sup>29</sup>, sobre actividades de servicios<sup>30</sup>, en mate-

---

29. Acuerdo de la CB con Canarias de 27-12-2007 (resolución de 28-12-2007, BOE 17-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, respecto de su régimen sancionador.

30. Acuerdo de la CB con Canarias de 22-9-2010 (resolución de 23-9-2010, BOE 25-10-2010), sobre la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (las regulaciones del art. 5.13 sobre colegios y visado colegial constituyen una norma de mínimos); acuerdo de la CB con Canarias de 12-2-2013 (resolución 27-2-2013, BOE 20-3-13) sobre el RD-Ley 19/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (los arts. 2, 3, 4 y anexo constituyen una normativa de mínimos, que no impide a las CCAA una regulación de menor intervención administrativa).

ria de educación<sup>31</sup> o en relación con ámbitos medioambientales específicos como las costas<sup>32</sup> o los parques nacionales<sup>33</sup>, aspectos que no se deducían claramente del texto legal.

Algunos casos son reseñables, bien por resultar menos claramente compatibles con la dicción de la norma legal<sup>34</sup>, bien por pretender no tanto la declaración de que una norma tiene carácter básico como la previsión de que las actuaciones que la norma legal regula (pero no realiza por sí misma) tendrán carácter de norma básica y, en consecuencia, deberán realizarse mediante la adopción de normas generales y abstractas y no mediante una decisión individual, lo que implica la exigencia de determinados elementos formales y la negación de una competencia básica estatal de carácter ejecutivo en los casos afectados<sup>35</sup>.

En cualquier caso, estos acuerdos se vinculan habitualmente con la jurisprudencia del tribunal Constitucional, tanto en relación con la extensión general de las bases y sus requisitos como con la recaída en los sectores concretos regulados por las normas objeto del acuerdo. La cuestión fundamental en estos casos será la de la posible generalización del acuerdo, pues son muy escasos los supuestos en los que el TC ha considerado que su interpretación de lo que sea básico varía entre Comunidades. En cambio, los efectos del acuerdo fuera del ámbito estrictamente institucional son reducidos, pues serán consecuencia, en su caso, del desarrollo autonómico futuro.

## b) Reconocimiento de concretas competencias autonómicas

Aunque la identificación de una norma como básica implica siempre el reconocimiento de una competencia autonómica de desarrollo, en ocasiones ese reconocimiento es más expreso y va más allá de la identificación de una capacidad general de desarrollo de las bases estatales para alcanzar otros aspectos, más concretos y habitualmente vinculados a aspectos organizativos o de ges-

31. Acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (art. 38 y DA 36.2 LO 2/2006 garantizan el desarrollo normativo autonómico).

32. Acuerdo de la CB con el PV (resolución 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (el art. 40.1 y la DT 4ª, 2 a), b) y c), se entienden sin perjuicio de lo que exija la normativa autonómica como normas adicionales).

33. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución 23-9-15, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/14, de Parques Nacionales (el art. 3.d) “se limita a establecer con carácter básico qué ha de entenderse por estado de conservación desfavorable”, los art. 17, 18, 19, 20 se refieren a criterios de carácter básico susceptibles de desarrollo).

34. Acuerdo con la CB de Cataluña de 3-7-2008, (resolución de 4-7-2008, BOE 21-7-2008) sobre la reforma de la LOREG en materia de voto de personas ciegas (la **Generalitat podrá establecer** en su normativa electoral las especificaciones que considere oportunas).

35. Muy señaladamente los acuerdos de 28 de julio de 2008 con la Comunidad de Canarias (resolución 29-7-2008, BOE 1-8-2008), sobre la Ley 16/2007, de desarrollo sostenible medio rural (las condiciones que fije el Ministerio Interior para acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes para prestar servicios de policía deben ser genéricas y normativas) y de 23 de septiembre de 2015 con Andalucía (resolución 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de Parques Nacionales (en especial las decisiones del art. 19.g serán normas básicas para el conjunto de la Red, incluidas en el Plan Director como normativa básica).

ción: así el reconocimiento de la competencia autonómica para la realización de actuaciones previstas en la normativa estatal (informes, actuaciones de control o policía<sup>36</sup>...) o de un ámbito propio de autoorganización<sup>37</sup> o de actuaciones de gestión<sup>38</sup> o de promoción exterior<sup>39</sup>.

El reconocimiento expreso de la compatibilidad de concretas competencias autonómicas con las previsiones de la norma estatal refuerza considerablemente la seguridad jurídica de los operadores en el sector afectado y, en primer lugar, de la propia administración de la Comunidad Autónoma; pero plantea naturalmente cuestiones sobre su eficacia, limitada a la comunidad con que se ha negociado o generalizada a todas las comunidades; y, como ocurre con todos los casos en que el acuerdo se refiere a actuaciones futuras, también otras cuestiones referidas a los efectos temporales del acuerdo sobre futuras decisiones de los gobiernos afectados.

### c) Garantía de actuaciones concretas autonómicas o cobertura de actuaciones autonómicas dudosas

Algunos supuestos específicos podrían enmarcarse en el reconocimiento de concretas competencias autonómicas, pero adquieren cierta sustantividad propia en la medida en que no se limitan a reconocer la posibilidad de una actuación autonómica en abstracto sino que se refieren expresa y concretamente a actuaciones o normas preexistentes, que se declaran compatibles con la nueva norma estatal, descartando así la eventual necesidad de una adecuación autonómica al

---

36. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 31-3-14, BOE 8-4-2014), sobre la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (el informe previsto en el art. 4 y la DT 1ª puede ser el que se previera con igual fin por norma autonómica o municipal previamente); vid. también el acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE, 15-4-2008) sobre la Ley 17/2007, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (en referencia a los arts. 3.2.a) y 12, se reconoce competencia de autorización a Canarias para instalaciones de generación, transporte primario y secundario, independientemente de su potencia; y en referencia al art. 39 y la DA 15ª se reconoce competencia a la CA para determinar el gestor de zona eléctrica).

37. Acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (posibilidad de modular los criterios de admisión del art. 84.2 en razón de los modelos de organización educativa; existencia de un modelo propio de gestión de centros públicos y de relación entre la dirección y los órganos colegiados de participación. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (el art. 15.3 determina el sistema de fuentes de consorcios, pero debe entenderse que el CC y la Ley de Sociedades son sólo supletorios de la normativa autonómica sobre consorcios); Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-15) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (reconocimiento de la potestad de autoorganización de la CA para órganos vinculados a la gestión de los parques).

38. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014), sobre la LGUM (art. 26: resolución del procedimiento por quien sea competente, que puede notificar por sí, sin perjuicio de la notificación de la secretaría del Consejo de Unidad de Mercado); más amplio es el acuerdo con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014).

39. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (art. 15.f: promoción y proyección de cada parque por la CA, sin perjuicio de la presencia estatal internacional de la red de parques).

nuevo marco normativo. Se trata casi de “salvoconductos” individualizados en referencia a previsiones o prácticas que resultan de dudosa legalidad a partir del mero tenor legal. El primero de los casos claramente adscribibles a este grupo se da en 2012 en relación con la compatibilidad de determinadas prácticas en materia de seguridad alimentaria<sup>40</sup> y se repite en 2014 en relación con la lengua vehicular en la educación<sup>41</sup>; en 2013 y 2014 estos acuerdos surgen también en referencia a casos compatibles con leyes estatales que imponen determinadas previsiones horizontales, en materia de sostenibilidad presupuestaria<sup>42</sup> o de unidad de mercado<sup>43</sup>.

Sin embargo, esta propia adecuación plantea dudas sobre el sentido de previsiones tan concretas o sobre la posible generalización de las mismas a otros ámbitos (y especialmente a otras comunidades) con similares criterios<sup>44</sup>, cuestión especialmente relevante en este tipo de acuerdos por su referencia expresamente limitada a una normativa o actuación bien individualizada.

#### d) Limitación del carácter vinculante de informes del Estado

También constituye una modalidad específica de reconocimiento de la competencia autonómica el caso de reconocimiento de la falta de efectos vinculantes de un informe estatal en el marco de un procedimiento participado<sup>45</sup>, reconociendo

---

40. Acuerdo de la CB con Galicia de 21-3-2012 (resolución 22-3-2012, BOE 10-5-2012) sobre la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición (la supervisión de comidas por profesionales con formación en nutrición del art. 40.3 puede atenderse por personal del servicio de salud).

41. Acuerdo de la CB con el PV de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (DA 38.4.b: “la legislación actualmente vigente en la CAPV 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...”).

42. Acuerdo de la CB con Cataluña, de 28-1-13 (resolución de 21-3-2013, BOE 5-4-2013), sobre la LO 2/2012, de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria (plena adecuación al art. 32 de la LO del artículo 5 de la Ley catalana 6/2012, de 17-5, de estabilidad).

43. Acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014), sobre la LGUM (art. 18.2.a): “no cabe acudir al procedimiento del art. 26 cuando el operador haya interpuesto recurso administrativo o judicial o se haya conformado de acuerdo con el art. 92 Ley gallega de protección al consumidor”).

44. Aunque los criterios no se expresan normalmente en los acuerdos. Al operador interesado corresponderá deducirlos y valorar su aplicabilidad a otros supuestos; sobre ello volveremos en el apartado III al analizar la eficacia de los acuerdos frente a otras Comunidades Autónomas.

45. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE 15-4-2008), sobre la Ley 12/2007, en materia de hidrocarburos (art. 3.2: el informe de la AGE para procedimientos autonómicos de autorización de instalaciones de redes de transporte secundario es vinculante sólo en materias competencia del estado que puedan afectar a la red básica, lo que para Canarias significa sólo aspectos con incidencia en régimen tarifario); acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014): sobre la LGUM, precisando que el informe de la secretaría del Consejo no es determinante ni vinculante para la autoridad decisoria).

así la competencia decisoria de la comunidad autónoma que, a partir de la redacción de la norma legal, planteaba dudas.<sup>46</sup>

De nuevo, pues, el acuerdo viene a fijar una interpretación clara de la norma estatal, desterrando dudas sobre su alcance, pero planteándolas respecto de la aplicabilidad de la solución a todas las comunidades o sólo a la que ha concluido el acuerdo. Sin perjuicio de una más detallada discusión de este aspecto infra (apartado III.4), los dos acuerdos que asumen expresamente este contenido muestran razones para una u otra solución: el acuerdo con Canarias se refiere a la autorización de instalaciones de redes de transporte secundario de hidrocarburos, limitando el carácter vinculante a la afectación a la red básica, lo que para el caso canario resulta mucho menos amplio que en la península, por lo que se asume una limitación expresa a “los aspectos con incidencia en el régimen tarifario”<sup>47</sup>, lo que parece no generalizable a otras Comunidades. En cambio, el acuerdo con Galicia en relación con el informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado de la LGUM<sup>48</sup> no contienen ningún elemento que pueda fundamentar una lectura específica para la Comunidad gallega y, en consecuencia, parece generalizable a toda Comunidad Autónoma, sin que pueda sostenerse una interpretación distinta del mismo precepto en función de la Comunidad Autónoma afectada.

#### e) Resolución de concurrencias competenciales de carácter material

El grupo de acuerdos más numeroso lo constituye aquél en que se regula una concurrencia de competencias derivada de la confluencia de diversos ámbitos materiales sobre una actuación. En este ámbito es fácil acudir a la existencia de jurisprudencia constitucional, y el acuerdo permite mantener la vigencia de las competencias estatal y autonómica, aunque al precio de reducir la intensidad de la reforma estatal, que normalmente se ha planteado como una reforma aplicable al conjunto de actuaciones que se refieren al objeto de la norma y no sólo a una parte (la estatal) de las mismas, por lo que sistemáticamente se plantea la cuestión del respeto a la voluntad del legislador en estos casos e, incluso, el sentido de mantener la norma estatal con esta interpretación; por ello, en buena parte de los casos podría sostenerse que un acuerdo de modificación legal hubiera sido más adecuado.

---

46. También pueden enmarcarse aquí los acuerdos en relación con la Ley de acción exterior, en la medida en que prevén que las intervenciones estatales se limiten a determinadas cuestiones, reconociendo la libertad de actuación autonómica al margen de esos aspectos: acuerdos de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) y de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE 12-2-2015).

47. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE 15-4-2008), sobre la Ley 12/2007, en materia de hidrocarburos.

48. Acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014).

Se trata de ámbitos que son tradicionales en materia de concurrencias: desde el medio ambiente (costas<sup>49</sup> y parques<sup>50</sup>) al urbanismo<sup>51</sup>, las citadas actuaciones autonómicas con relevancia exterior<sup>52</sup> o las afectaciones a aspectos culturales<sup>53</sup> o la potestad de autoorganización autonómica<sup>54</sup>. Llama la atención que incluso en estos casos, desligados de una normativa concreta autonómica, y más bien vinculados con competencias generalizadas a todas las Comunidades, sólo algunas (pocas) comunidades plantean la negociación y los acuerdos siguen limitando su eficacia formalmente a las partes en la negociación, aspecto al que volveremos más adelante.

#### f) Previsiones participativas procedimentales

Un número importante de acuerdos se refieren al establecimiento o configuración de procedimientos participativos, especialmente de intervención autonómica en decisiones que la norma atribuye al Estado. Se trata de una técnica que se adecuaría especialmente a su formalización mediante modificación de la norma legal o, incluso más fácilmente, a un compromiso de previsión regl-

---

49. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, en materia de costas (en referencia al art. 119: la aplicación del 39.1 y la DT 1ª se refiere sólo al procedimiento de concesión y prórroga de competencia estatal, sin perjuicio de contar con la autorización integrada autonómica u otras aplicables al caso).

50. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (las previsiones de la DA 11 sólo son aplicables a defensa nacional, sin incidir fuera de ese ámbito material).

51. Vid. los acuerdos de la CB con el País Vasco (resolución de 31-3-2014, BOE 8-4-2014), de la CB con Madrid de 25-3-2014 (resol. 14-4-2014, BOE 6-5-2014), de la CB con Canarias de 23-9-2013 (resolución de 4-4-2014, BOE 21-4-2014), sobre la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en referencia a los art. 7, 8, 10.1, 3º y 4º: la normativa urbanística es de obligado cumplimiento y no se altera; art. 12 a) y b) se aplicará de conformidad con legislación urbanística y de régimen del bien afectado). También el acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015 (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/2014, en materia de telecomunicaciones (toda la ley se entiende sin perjuicio de las competencias autonómicas de ordenación territorio, urbanismo y medio ambiente, en especial en lo relativo a despliegue de redes e instalación de infraestructuras).

52. Acuerdos de la CB con País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015), y de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE de 12-2-2015) sobre la Ley 2/2014, de acción exterior. También el acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (art. 49 y 50: las consultas transfronterizas corresponden al MAEC pero en colaboración con las autoridades sustantivas).

53. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 16-12-2015, BOE 28-12-2015) sobre la Ley 10/2015 de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (los arts. 11.4 y 12.1.e no impiden las actividades autonómicas en el exterior como proyección de competencias sobre patrimonio cultural); Acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015), sobre el RD-Ley 5/2014, en materia de supresión de trabas administrativas (el concepto "museos" debe definirse de acuerdo con la ley andaluza de museos).

54. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (el art. 15.3 determina el sistema de fuentes de consorcios, pero debe entenderse que el CC y la Ley de Sociedades son sólo supletorios de la normativa autonómica sobre consorcios).

mentaria<sup>55</sup>, a pesar de que la práctica totalidad de los acuerdos prescinde de esa formalización que resolvería además la cuestión de su aplicabilidad (y la del procedimiento participativo) a otras Comunidades<sup>56</sup>.

Un supuesto distinto vincula determinadas actuaciones previstas en la norma estatal a previos acuerdos multilaterales, en el marco de las correspondientes conferencias sectoriales<sup>57</sup>; se trata de los casos en que los acuerdos de las comisiones bilaterales se vinculan con mayor claridad a la dinámica multilateral propia de las relaciones intergubernamentales y, como consecuencia, en los que la interpretación que se efectúa de la norma estatal acaba afectando claramente a la totalidad de Comunidades Autónomas.

---

55. De hecho los compromisos de aprobación de Reglamento a los que se hacía referencia supra son supuestos de previsión de participación autonómica: Acuerdo de la CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución 20-12-2007, BOE 4-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (informe preceptivo para modificar límites de los Parques en Andalucía y remisión a futuro reglamento para la participación en la declaración de parques nacionales marinos); igualmente en el acuerdo de la CB con Galicia de 2 de julio de 2007, (resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008). De modo más genérico el acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015, (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/14 en materia de telecomunicaciones (el reglamento diseñará instrumentos de colaboración adicionales).

56. Acuerdo de la CB con Canarias de 27-12-2007 (resol. 28-12-2007, BOE 17-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de Red de parques nacionales (los límites a la actividad pesquera *ex art.* 17.4 se establecen previa consulta a la CA); acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 sobre la Ley 12/2007 en materia de hidrocarburos (compromiso general de análisis conjunto sobre el régimen de autorización de instalaciones de la red básica y sobre participación de la CA en la planificación); Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015 (BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (art. 11: informe favorable de la CA para modificar los límites de un parque nacional; consideración del parecer autonómico y búsqueda de consenso para el supuesto del art. 13; aprobación conjunta para el documento previsto en el art. 13.3.d); acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013 de evaluación ambiental (las consultas transfronterizas corresponden al MAEC pero en colaboración con las autoridades sustantivas *ex art.* 11.2).

57. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 16-12-2015, BOE 28-12-2015 sobre la Ley 10/2015 de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (art. 14.6: las metodologías comunes de Registro serán adoptadas en el Consejo de patrimonio Histórico); acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015) sobre el RD-Ley 5/2014, de supresión de trabas administrativas (referencias a acuerdos del Consejo de política de juegos y al Consejo Interterritorial del Sistema de Dependencia). Por otra parte, el acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014) sobre la LGUM se refiere a un aspecto particular en este ámbito, en la medida en que prevé que la cooperación prevista en los arts. 4 y 12 de la ley se realizará “en el contexto de la regulación de las conferencias sectoriales que se hará de acuerdo con su Reglamento”, lo que pretende más que establecer un cauce participativo limitar claramente los mecanismos de la norma legal a la regulación tradicional de la cooperación en las conferencias sectoriales, por lo que este acuerdo encuentra su lugar más adecuado en el apartado dedicado a la limitación del carácter vinculante de la intervención estatal (supra apartado d); la misma expresión se utiliza en el Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

### g) Fijación de criterios abstractos de actuación futura

El contenido más claramente vinculado a un acuerdo interpretativo es la fijación de criterios abstractos de actuación futura en aplicación de la norma legal. De nuevo, se trata de una actividad especialmente adecuada para su fijación en el correspondiente Reglamento<sup>58</sup>, aunque como hemos visto esa no sea la práctica seguida en los acuerdos de las Comisiones Bilaterales.

Este tipo de acuerdos, al margen ahora de los casos que se vinculan más a un reconocimiento competencial autonómico, ya examinados, no es infrecuente aunque no sea tampoco un supuesto habitual. Especialmente en los últimos años se han dado diversos acuerdos con este contenido, vinculados a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>59</sup> o a la normativa sobre supresión de trabas a empresas<sup>60</sup> y a la Ley de acción exterior<sup>61</sup>. Desde el punto de vista de su legitimidad, el alejamiento de la noción de reconocimiento competencial puede plantear algunas cuestiones de limitación excesiva de las facultades del gobierno encargado de la aplicación de la norma, pero el carácter muy limitado de los acuerdos alcanzados y su vinculación con alguna noción competencial hacen que esos elementos no puedan considerarse problemáticos.

### h) Criterios abstractos de remisión a la jurisprudencia constitucional

La fijación de criterios de interpretación de determinados preceptos normativos presenta una modalidad especial, exclusiva de los acuerdos alcanzados con la Comunidad del País Vasco, en la que el acuerdo se limita a remitirse en abstracto a los “criterios establecidos por la jurisprudencia del TC” o al “régimen de distribución de competencias”<sup>62</sup>. Se trata de una referencia relativamente

---

58. Fue el caso, ya citado del Acuerdo de la CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (se acuerda la dicción de la delimitación del concepto “continuidad ecológica” en el futuro Reglamento).

59. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014) sobre la LGUM: (el art. 17.1 se aplica sólo a autorizaciones, no a declaraciones responsables del 17.2 a 4; la asunción de plena validez por la autoridad de destino [art. 19.3] no alcanza al régimen de ejercicio propio para el territorio de destino, sino a lo certificado en origen, y salvando posibles impugnaciones). Los acuerdos son equivalentes a los de la CB con Galicia (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014), que añade otros aspectos.

60. Acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015) sobre el RD-Ley 5/2014, de supresión de trabas administrativas (los arts. 1 a 4 se aplican de conformidad con el principio de eficacia nacional de la LGUM).

61. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) sobre la Ley 2/2014 de acción exterior (arts. 34 y 35: la no integración de actuaciones CCAA en la Estrategia de Acción Exterior “deberá fundarse en su no adecuación a directrices, fines y objetivos de la política exterior”, fijados por el Gobierno, y las previsiones de la estrategia se limitarán a regular y coordinar para evitar perjuicios en dicho ámbito).

62. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 19-2-2013, BOE 6-3-2013) sobre el RD-Ley 14/2012, en materia de gasto educativo (art. 6.1, 6.2, 6.4 [aptdo. 3] “de acuerdo con el régimen de distribución de competencias”); acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (las DF 7 y 11 se interpretarán de conformidad con los criterios establecidos por la jurisprudencia del TC); acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014), sobre la LOMCE

habitual también en diversos textos legales (normalmente a partir de enmiendas presentadas por el grupo parlamentario del PNV) y que plantea múltiples cuestiones en cuanto a su contenido, efectos e incidencia concreta en el contenido normativo de la norma, pues el texto acordado no va más allá de lo jurídicamente obvio. En estos casos, la publicidad resultante del acuerdo es francamente limitada (aunque desde luego también lo son sus efectos), y se echa de menos el conocimiento de las razones y argumentos de la discusión. El resultado no es más que la renuncia al recurso y una llamada de atención sobre el precepto, pero sin explicitar ni sus razones ni las eventuales opciones de fondo al respecto.

#### i) Aspectos financieros de Convenio y concierto

También privativos de la Comunidad del País Vasco y de Navarra son los acuerdos que se refieren a la relación entre la norma legal y los sistemas de concierto y convenio, bien acordando concretamente los términos de financiación de una iniciativa determinada<sup>63</sup>, bien remitiendo a acuerdos bilaterales futuros en el marco de las Comisiones mixtas de concierto en relación con aspectos subvencionales<sup>64</sup> o en referencia a aspectos vinculados con las normas de estabilidad<sup>65</sup>. Naturalmente, en estos casos la bilateralidad se deriva del carácter específico del propio sistema financiero, sin que se plantee normalmente la posibilidad de generalizar el acuerdo ni se dude sobre sus efectos o los elementos de control parlamentario sobre el mismo, idénticos a los que pueden darse en relación con la Comisión Mixta del Concierto o el Convenio, en su caso, con todas las cuestiones que plantean de manera general estos sistemas específicos de financiación y la proliferación de previsiones también específicas en relación con las normas estatales con implicaciones financieras.

#### j) Algunos supuestos en que no se alcanza acuerdo o no se plantean negociaciones: la función del procedimiento

El examen del contenido de los acuerdos sobre las normas estatales permite también algunas conclusiones sobre la inexistencia de acuerdos (y, en muchas ocasiones, de apertura de procedimientos de negociación) en múltiples supuestos que sí son objeto de impugnación. Llama la atención que, ciñéndonos a las dos últimas legislaturas, no se hayan planteado procedimientos de negociación sobre normas tan controvertidas política (y competencialmente) como las aprobadas en materia de estabilidad presupuestaria y reducción del gasto (LO 2/2012, RD-Ley 20/2012) apoyo a emprendedores e impulso económico (Ley 14/2013 y Ley 18/2014), racionalización y sostenibilidad de la Adminis-

---

(art. 41.2 y 3.b: las “condiciones que el reglamento determine se limitan a las bases en sentido material, de acuerdo a la doctrina del TC”).

63. Acuerdo de la Junta de Cooperación con Navarra de 7-11-2007 (resolución de 8-11-2007, BOE 14-11-2007) sobre la Ley 39/2006, de dependencia.

64. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 29-6-2015, BOE 9-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (la Comisión Mixta concierto articulará los acuerdos necesarios para su ejecución [en referencia al art. 30]).

65. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 19-2-2013, BOE 6-3-2013) sobre el RD-Ley 14/2012.

tracción Local (Ley 27/2013), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011), las normas vinculadas al proceso de liberalización de servicios (esencialmente la Ley 25/2009); o no se haya alcanzado acuerdo (o sólo en aspectos laterales) en normas que sí han supuesto un procedimiento del art. 33.2 LOTC: así los Reales Decreto-Leyes 14 y 16/2012 en materia de gasto educativo y gasto sanitario, la Ley 2/2013 de modificación de la ley de costas, la LOMCE (LO 8/2013, de 9 de diciembre), la LGUM (Ley 20/2013, de 9 de diciembre) o las reformas en materia de entidades de crédito (RD-Ley 9/2009 y 2/2011).

El procedimiento, al menos en referencia a la ley estatal, no reduce pues la conflictividad en sentido propio, sino que la limita a aquellos aspectos de claro contenido político, despojando al proceso ante el TC, en lo posible, de cuestiones técnicas o aportando soluciones que mejoran la ley pero que no son excesivamente relevantes en la decisión de su impugnación: en otras palabras, las negociaciones del art. 33.2 LOTC no han evitado ninguna impugnación políticamente relevante de norma estatal. De este modo, el éxito considerable del procedimiento en términos numéricos debe relativizarse, pues no ha servido para encauzar un foro de debate político sobre las normas estatales (lo que es coherente con su configuración posterior a la aprobación parlamentaria de la ley pero deja esa cuestión sin respuesta en nuestro sistema), ni para agotar las posibilidades de acuerdo político en relación con las grandes opciones de las leyes con relevancia competencial, pues la negativa estatal a considerar la opción de instar la modificación de la ley y el (necesario) respeto a la decisión parlamentaria han llevado a que tales discusiones se entablen directamente ante el TC o tras un procedimiento de negociación destinado sólo a dirimir aspectos accesorios sin entrar en las cuestiones de fondo.

Una última cuestión relevante, y que aquí puede sólo apuntarse, es la vinculación entre los acuerdos y determinados títulos competenciales o tipos de competencias: la mayor parte de los contenidos examinados se vincula bien con competencias estatales básicas, bien con títulos de carácter horizontal, lo que refuerza la necesidad de instrumentar una participación autonómica en la normativa estatal en estos supuestos.

### III.– Las disfunciones del procedimiento

#### *III.1.– La posibilidad de suspensión automática de la norma autonómica*

El sistema del artículo 33.2 LOTC no altera las reglas generales de suspensión de las normas impugnadas. En consecuencia, el inicio del procedimiento de negociación implica por una parte que la norma legal está en vigor (de acuerdo con sus cláusulas de vigencia) y, por otra, que se plantea la posible suspensión de la ley autonómica si, tras el proceso de negociación, el Gobierno presenta el recurso ante el TC y el Presidente ejerce la facultad del art. 161.2 CE.

Ambos elementos plantean considerables problemas: en primer lugar, la aplicación inmediata de la ley implica que pueden existir casos en los que la misma se aplica de modo distinto al finalmente acordado en el marco del proceso de negociación. En la medida en que éste no implique una modificación legal, sino

sólo la adopción de un determinado criterio interpretativo (o de un texto reglamentario), ninguna consecuencia tendrá ese acuerdo sobre los casos ya resueltos (aunque en caso de impugnación de los mismos, el acuerdo sí puede orientar al juez correspondiente, como se verá, en una u otra línea interpretativa). En la práctica, sin embargo, la aplicación de la ley acostumbra a necesitar de actuaciones administrativas o reglamentarias, de modo que lo habitual será que la negociación retrase esa actividad.

Por otra parte, la práctica estatal ha sido la de solicitar la suspensión automática de la ley autonómica incluso cuando ésta se impugna transcurrido el proceso negociador (esto es, a los nueve meses de su publicación). Se trata de una práctica muy cuestionable: en primer lugar por su carácter sistemático<sup>66</sup>; pero, sobre todo porque los procedimientos del art. 33.2 LOTC parten precisamente de la aplicabilidad de la norma durante el período de negociación, por lo que resulta aún más extraño plantear que esa situación resulta peligrosa para el interés general y solicitar después su suspensión “sobrevvenida”<sup>67</sup>. Ciertamente, negar la posibilidad de suspensión en el caso del procedimiento del 33.2 LOTC resultaría disfuncional para el caso de normas en las que se negocia sobre una parte (la más técnica) y se asume el desacuerdo sobre otra (la fundamental, normalmente) que, de este modo, no podría ser objeto de suspensión. Este argumento lleva a reconocer el sentido de la posibilidad de instar la suspensión en el recurso tras el proceso negociador, pero debería tratarse de supuestos excepcionales y no del supuesto general.

Tal comprensión de la regla de suspensión significaría además una auténtica transformación del procedimiento, en la medida en que la posibilidad de suspensión reduciría sus efectos de presión sobre la parte negociadora autonómica, reequilibrando el procedimiento del art. 33.2 y suavizando la actual posición estatal claramente reforzada.

### *III.2.– La dinámica gubernamental en un ámbito legislativo*

La negociación en la Comisión Bilateral es, claramente, un procedimiento de dinámica gubernamental: por sus participantes pero también por su carácter opaco y por la exclusión de posiciones distintas a las de los gobiernos. Estos elementos se legitiman por el sometimiento de la negociación y su resultado a la propia ley objeto de discusión: o se insta su reforma (con lo que el procedimiento deviene, en una segunda fase, plenamente parlamentario) o bien los acuerdos sólo son posibles en el marco de las previsiones legales, del mismo modo que podría suceder sin negociación intergubernamental. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el carácter inmediato de la negociación, la introducción de elementos ajenos al nivel territorial competente y la posibilidad de una interpretación que venga a modificar de hecho los términos en que se aprobó la ley por la Cámara

---

66. En los últimos años el Presidente siempre solicita la suspensión (vid. los informes de conflictividad publicados por el Ministerio) y al TC corresponde su revisión y levantamiento en su caso. Esta práctica, que no se limita a los casos del 33.2 LOTC, es criticable por sus efectos indiscriminados sobre la potestad legislativa autonómica y por la carga que impone al TC.

67. Vid. muy especialmente ya M. González Beilfuss, p. 31 y 32.

justificarían actuaciones que asociaran al Parlamento a este proceso y que facilitaran el desarrollo de las actuaciones de control del gobierno, así como de seguimiento de la aplicación de las leyes.

Ciertamente, la práctica desarrollada hasta hoy no ha puesto de manifiesto casos en los que el proceso de negociación signifique claramente defraudar la voluntad del legislador o el propio debate parlamentario, aunque sí su reconducción o matización frente a supuestos concretos. En este sentido, elementos como la comunicación al Parlamento del inicio y fin de las negociaciones o la comparecencia sistemática para informar de los acuerdos alcanzados elevarían el respeto de los principios de publicidad y pluralismo sin reducir las capacidades gubernamentales de actuación flexible.

### *III.3.– La eficacia de los acuerdos frente a terceros*

Es ya un lugar común afirmar que el acuerdo de la Comisión Bilateral carece de efectos frente a terceros y tan sólo vincula, en los términos que examinaremos más adelante, a los propios gobiernos que lo han concluido<sup>68</sup>. Tal afirmación, obviamente correcta en lo fundamental, debe matizarse en la práctica.

El principio citado se deriva de la propia posición de la Comisión Bilateral y los correspondientes gobiernos (sometidos a la ley y, en consecuencia, al control judicial), así como de la remisión del acuerdo a los actos que adoptará cada uno de ellos en cumplimiento del mismo. Son estos actos los que determinan consecuencias jurídicas de acuerdo: el ejercicio de la iniciativa legislativa, la adopción de una norma reglamentaria, la aprobación de instrucciones sobre los criterios de interpretación y aplicación normativa, etc. El acuerdo no sustituye ninguno de estos actos, ni resulta vinculante para los mismos más allá de su carácter de acuerdo político propio de los órganos intergubernamentales. En consecuencia, el incumplimiento del acuerdo podrá dar lugar a acciones en la medida en que signifique un incumplimiento de la ley (en la interpretación de la otra parte), pero no en razón del previo acuerdo en sí mismo.

En resumen, el acuerdo formalmente no existe para el mundo del derecho: existirán, en su caso, la iniciativa normativa que prevé o las actuaciones de dirección gubernamental para garantizar la aplicación acordada; y ni el Parlamento, ni las administraciones, ni los tribunales ni el Tribunal Constitucional ni los ciudadanos se ven sometidos al acuerdo. El TC lo ha afirmado, además, de modo expreso y rotundo en su Sentencia 106/2009 (FJ 4 y 5) en referencia a los tribunales ordinarios y a sí mismo. Se trata desde luego de la solución más garantista para la norma legal y para todas las instituciones y ciudadanos que no han participado en el acuerdo. Y la práctica de cumplimiento general de los acuerdos<sup>69</sup> acredita que no es necesario plantearse otra alternativa, que sería además difícil de conjugar con los principios de legalidad y libre ejercicio de las competencias propias.

---

68. Por todos, X. Arbós Marín, p. 135.

69. X. Arbós Marín, p. 25.

Sin embargo, no debe perderse de vista que en la práctica el acuerdo sí es muy relevante. Esa misma inexistencia de incumplimientos lo atestigua: Parlamento y gobiernos (administraciones) se han sentido hasta hoy vinculados por los acuerdos y los han cumplido. La administración aplica la ley en el sentido por él previsto; los jueces ordinarios pueden, sin duda, decidir al margen o en contra del acuerdo, pero el hecho de que los gobiernos y las administraciones lo asuman le confiere una cierta relevancia incluso en este ámbito; y es improbable que el TC adopte sus sentencias sobre normas que han sido objeto de acuerdo sin tener en cuenta, aunque sea de hecho, los términos de ese acuerdo, como solución que satisface tanto al Estado como a una Comunidad Autónoma.

Por estas razones es relevante someter tales acuerdos también a elementos propios de la dinámica de publicidad (con el mínimo de su publicación en el BOE) y control parlamentario, sin perjuicio de su casi “inexistencia jurídica”. El valor de hecho del acuerdo no está muy lejos del de un reglamento, y por tanto no sería irrazonable aplicar al mismo algunas exigencias de publicidad adicionales (a las que se hará referencia en el apartado IV de este trabajo) y facilitar su control parlamentario.

#### *III.4.– Bilateralidad y multilateralidad. La eficacia frente a otras Comunidades*

El elemento nuclear del debate sobre los acuerdos es el de su afectación a otras Comunidades, como resultado de la tensión entre un procedimiento bilateral y un objeto que, en cambio, puede tener eficacia general (una ley estatal o, como veremos, una ley autonómica con contenidos similares a otras). Tres son las vías fundamentales por las que el procedimiento puede deparar efectos para una Comunidad distinta de la que negocia el acuerdo:

- siempre que se impugna una ley estatal, pues raramente las normas estatales tienen preceptos de aplicación limitada a una sola Comunidad Autónoma, de modo que la interpretación acordada podrá generalizarse al resto de comunidades, lo que ocurrirá normalmente ante la dificultad de mantener interpretaciones distintas según el territorio;
- de modo especial, cuando la norma estatal es sometida al procedimiento por diversas comunidades, pues en tal caso las negociaciones sobre una misma norma podrían acabar en acuerdos contradictorios<sup>70</sup>;

---

70. Existen diversos supuestos de múltiples acuerdos sobre una misma ley: por ejemplo la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (Acuerdos de la CB con Andalucía de 19-12-2007 [resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008], con Canarias de 17-12-2007 [resolución de 28-12-2007, BOE 17-1-2008] y con Galicia de 2-7-2007 [resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008]): los acuerdos de Andalucía y Galicia tienen un contenido idéntico, mientras que con Canarias el contenido es diverso y afecta a distintos preceptos. O la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (acuerdo de la CB con el País Vasco [resolución de 31-3-2014, BOE 8-4-2014]: de la CB con Canarias de 23-9-2013 [resolución de 4-4-2014, BOE 21-4-2014] y de la CB con Madrid de 25-3-2014 [resolución de 14-4-2014, BOE 6-5-2014]): los acuerdos de Canarias y Madrid son similares (aunque con algunos preceptos distintos) y el acuerdo es más amplio con el País Vasco. En el caso de la LGUM el acuerdo de la CB con Galicia es más amplio que el acuerdo de la CB con el País Vasco, pero ambos coinciden en los aspectos comunes, aunque llama la atención que algu-

- y, finalmente en referencia a normas autonómicas, cuando el procedimiento da lugar indirectamente a la interpretación de una norma estatal (por ejemplo de carácter básico) o cuando la norma sometida al procedimiento es similar a otras existentes en otras comunidades que no se ven afectadas por la negociación ni el eventual acuerdo.

Los problemas que se plantean son, sin embargo, distintos: el más claro se daría ante acuerdos con contenido contradictorio en relación con la misma ley. Sin embargo, esto no se ha producido nunca y el estado ha conseguido siempre mantener (al menos en el texto de los acuerdos) una posición coherente plasmada a veces en acuerdos literalmente coincidentes<sup>71</sup>. El carácter público de los acuerdos y la posición del estado como garante de una interpretación homogénea hacen descartable esta posibilidad.

En cambio, es habitual que un proceso de negociación termine en acuerdo y otro sobre la misma ley no lo alcance, lo que no plantea problemas de contradicción ni de limitación de las facultades de la Comunidad correspondiente, que siempre puede plantear por su cuenta el recurso de inconstitucionalidad, pero despierta relevantes cuestiones políticas sobre la dinámica de negociación.

El aspecto más relevante es el de los efectos de hecho de un acuerdo sobre ley estatal para el resto de comunidades. Si el acuerdo implica la adopción de una norma, ésta será habitualmente general, para todas las Comunidades, y en su procedimiento de elaboración podrán participar todas ellas mediante los correspondientes instrumentos participativos (conferencias sectoriales, informes, etc.). En tal caso no se plantean problemas ni de legitimidad de la extensión a todo el territorio ni de inseguridad al respecto. Pero, como se ha visto, la práctica totalidad de acuerdos sobre ley estatal precinden de posterior concreción normativa y se limitan a formalizar una determinada interpretación del texto legal, casi siempre generalizable en sus términos a la totalidad de Comunidades Autónomas; pero que no ha tenido en cuenta los intereses y planteamientos de las Comunidades ajenas al procedimiento desarrollado. Aunque la práctica desarrollada no muestra casos en los que hayan existido quejas al respecto, sería útil que el resto de Comunidades conocieran al menos el desarrollo de las negociaciones (más allá del acuerdo formal de inicio de las mismas) y que pudieran

---

nos aspectos se hayan planteado sólo en una de las Comisiones. La Ley 2/2014, de acción exterior ha dado lugar a un acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) y otro de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE 12-2-2015), con elementos coincidentes y otros distintos (aunque no contradictorios). También la Ley 15/2014, de racionalización del sector público, ha dado lugar a dos acuerdos, pero sobre cuestiones distintas: con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) y con el País Vasco (resolución de 29-6-2015, BOE 9-7-2015). El supuesto es cada día más frecuente: a fines de 2015 existían negociaciones con múltiples CCAA sobre las leyes 10/2015, de patrimonio cultural inmaterial (Cataluña, Andalucía y País Vasco), 21/2015 de Montes (Aragón y Andalucía), 37/2015 (Cataluña y Galicia) y 33/2015, de Patrimonio Natural (Cataluña y Andalucía).

71. Así los acuerdos citados en la nota anterior respecto de la ley 5/2007 en los casos de Andalucía y Galicia; o sobre la Ley 8/2013 con Canarias y Madrid; o algunos aspectos en relación con la LGUM en los acuerdos con Galicia y País Vasco.

debatir el acuerdo final alcanzado, incorporando al mismo otros elementos de su interés, compatibles siempre con la norma legal.

No se trata tanto de transformar el proceso en multilateral o de residenciarlo en una conferencia sectorial, pues ello le haría perder eficacia y lo complicaría en exceso; además, los mínimos necesarios están suficientemente garantizados con la publicación de los acuerdos correspondientes en el BOE. Pero sí sería útil complementar el procedimiento con una fase ulterior de presentación de los acuerdos en la correspondiente conferencia sectorial, o incluso de información sobre el desarrollo de las negociaciones en la misma, lo que garantizaría e incrementaría las posibilidades de incorporación de otras Comunidades.

El supuesto más complejo es el de un comportamiento distinto del Estado en relación con leyes materialmente coincidentes de distintas Comunidades. La situación no depara problemas formales, pues cada Comunidad dispone libremente sobre sus normas, independientemente de la presión que pueda significar el desarrollo de negociaciones del 33.2 LOTC. Pero sí puede ser relevante en el marco de un uso creciente del procedimiento como vía de control del respeto de las comunidades al marco normativo estatal. La práctica examinada no muestra ejemplos claros de esta situación, aunque su valoración exigiría un examen de toda la normativa autonómica que pudiera verse afectada. En cualquier caso, esta posibilidad hace más útil aún el incremento de información sobre los procedimientos, así como un tratamiento específico (y adicional) de los acuerdos en las conferencias sectoriales.

### *III.5.– Vigencia temporal de los acuerdos: incumplimientos y vinculación de futuros ejecutivos*

La consideración de la eficacia de los acuerdos no acostumbra a tener en cuenta la faceta temporal. ¿Vinculan los acuerdos a futuros gobiernos? ¿Es posible “modificar” las prácticas o normas fruto del acuerdo? La respuesta a estas cuestiones es sencilla si se aplica el régimen general de los acuerdos intergubernamentales, derivado de su carácter fundamentalmente político y del principio de intangibilidad de la competencia: los futuros gobiernos, como el que concluyó el acuerdo, mantienen sus facultades de ejercicio competencial y, en consecuencia, pueden modificar las normas (reglamentarias) o las prácticas interpretativas como consideren conveniente, siempre de acuerdo con los procedimientos internos aplicables. Del principio de lealtad constitucional puede deducirse sólo una obligación de comunicación a la otra parte del cambio de criterio (o de la modificación normativa)<sup>72</sup>.

Naturalmente, ello permite a la otra parte iniciar también las actuaciones jurisdiccionales que considere convenientes, no sobre la norma que fue objeto del procedimiento del 33.2 LOTC (cuyo plazo de impugnación ya expiró) sino

---

72. La reciente aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, plantea en cambio problemas relevantes en relación con el rígido régimen de vinculación que prevé para los acuerdos de conferencia sectorial o de Comisión Bilateral, que parece difícilmente compatible con el principio de indisponibilidad de las competencias.

sobre las actuaciones que implican una interpretación de la misma que se considera contraria al orden competencial (sea un reglamento o una serie de actos administrativos en que se concrete la nueva interpretación), del mismo modo que se actuaría en caso de un incumplimiento.

Ciertamente, el acuerdo de la Comisión Bilateral cierra la vía para presentar el recurso de inconstitucionalidad contra la norma legal original, pero certifica también la posibilidad de una interpretación “constitucionalmente correcta” de esa norma. De hecho, el acuerdo es (siempre que no se insta la modificación legislativa) un acuerdo “preventivo”: lo que se pretende orientar no es, obviamente, la norma aprobada, sino las actuaciones futuras de desarrollo y aplicación. La práctica desarrollada, sin excepciones, muestra el cumplimiento del acuerdo; pero en caso contrario nada impide impugnar las actuaciones resultantes, no por incumplir el acuerdo sino por incumplir la ley en su interpretación correcta (y, con ella, el orden competencial). Se trata de aplicar a estos acuerdos el régimen propio de lo que son: acuerdos intergubernamentales de carácter político, cuyos efectos y cuestionamiento se realiza a través de las actuaciones formales (unilaterales normalmente) que les dan cumplimiento.

### *III.6.– ¿Control competencial u otras finalidades?*

Debe prestarse atención a un último aspecto de difícil concreción. El procedimiento del art. 33.2 LOTC se orienta a aquellos casos en que existe una discrepancia competencial o, al menos, sobre la constitucionalidad de la ley correspondiente. Sin embargo, es posible utilizar el procedimiento para otras finalidades de carácter político, más o menos vinculadas con la constitucionalidad de la norma: desde manifestar claramente la discrepancia pero apuntando a la posibilidad de solucionarla (a diferencia de lo que ocurre con el recurso de inconstitucionalidad) hasta incidir en determinados aspectos ajenos a la constitucionalidad de la norma mediante la presión política que supone el procedimiento, transformándolo en una suerte de control generalizado de la normativa adoptada en relación con orientaciones políticas relativamente vinculadas con un control de constitucionalidad.

Esta última posibilidad puede descartarse en relación con las leyes estatales: el reducido número de casos así como la concentración en aspectos técnicos de las mismas y la negativa estatal a instar la modificación descartan cualquier evolución en este sentido.

En cambio, en relación con las normas autonómicas la situación puede ser distinta, pues los procedimientos son mucho más numerosos y se vinculan con frecuencia con la infracción de normas estatales de carácter horizontal que, naturalmente, plasman opciones políticas concretas cuya aplicabilidad a las leyes autonómicas no siempre es manifiesta: los (frecuentes) ejemplos vinculados con las normas de liberalización económica son los más relevantes, de modo que puede pensarse que el procedimiento viene a ser una última oportunidad de presión política tras el fracaso (o la inexistencia) de las vías previas a la aprobación de la norma.

Con esta posibilidad se vincula lo que algunos han llamado “deficiente autoconcepción” de la autonomía por parte de los ejecutivos autonómicos<sup>73</sup>, excesivamente dispuestos a modificar los propios textos legales en beneficio del acuerdo con el Estado.

Es difícil valorar la realidad y la intensidad de esta posible deriva, apuntada a raíz esencialmente del crecimiento de los acuerdos de inicio del procedimiento en los últimos años, y sobre todo en referencia a normas autonómicas. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que la modificación de la norma autonómica quedará siempre en manos de su propio Parlamento, en el cual se realizará un proceso público y plural de debate. Sin embargo, la mera posibilidad de este uso justificaría un mayor desarrollo de los instrumentos de control parlamentario sobre la actuación de los gobiernos en este ámbito.

#### IV.– Sentido y función del procedimiento

##### *IV.1.– Reducción de la conflictividad: dinámica jurisdiccional del proceso*

El procedimiento se creó para reducir la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Esa función original es la que ha marcado además su configuración, en torno a una dinámica fundamentalmente jurisdiccional, en torno a una norma ya aprobada, bilateral y con un carácter fundamentalmente discreto. La eficacia del procedimiento ha sido notable en cuanto a los acuerdos alcanzados, pero debe añadirse de inmediato que sus efectos de reducción de la conflictividad son menores de lo que parece, tanto en sentido cualitativo como cuantitativo: cualitativamente, pues como hemos visto los acuerdos se centran en aspectos de detalle y no en las grandes cuestiones de discusión política y competencial, que se plantean ante el TC. Y cuantitativamente, pues las comunidades que no plantean negociación o que no llegan a acuerdos presentan igualmente el recurso sobre la norma correspondiente y los acuerdos parciales dan lugar también a impugnaciones, aunque de alcance más reducido. De nuevo, en este ámbito la dinámica es diversa en el caso de leyes autonómicas (en las que la reducción del número de recursos es más importante, pues el estado plantea con frecuencia la negociación) o leyes estatales (con menos negociaciones planteadas por las Comunidades y con más casos de acuerdos parciales o con alguna comunidad, a la vez que otras proceden a impugnar).

##### *IV.2.– Acuerdo intergubernamental: dinámica política del proceso*

Pero el procedimiento y los acuerdos alcanzados han generado un nuevo sentido, distinto y no necesariamente secundario, del procedimiento del 33.2 LOTC: los gobiernos han desarrollado un foro de discusión de carácter predominantemente técnico en el que se acuerdan aspectos de carácter fundamentalmente normativo.

---

73. Vid. el citado Informe del Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, p. 18.

Puede aventurarse que esta función del procedimiento justificaría su mantenimiento incluso al margen de la existencia o posibilidad de impugnación, pues los costes son bajos (un proceso de discusión técnico muy discreto y que no implica renuncias a facultades propias) y los beneficios considerables (un acuerdo político, el desarrollo de dinámicas de cooperación y participación, la pacificación de ámbitos de actuación de ambas administraciones...). Se trata pues de una función que nace de la discusión jurisdiccional pero que se distancia de ella tanto en cuanto a su objeto (materialmente normativo) como en cuanto a sus efectos (mediatos, pero relevantes para terceros y, especialmente, para otras Comunidades).

En este sentido, el procedimiento despliega una dinámica más próxima a la general de las relaciones intergubernamentales y más alejada de la jurisdiccional<sup>74</sup>, pero su configuración sigue respondiendo a los elementos de vinculación con el proceso jurisdiccional: no extensión a momentos previos a la aprobación de la norma o posteriores a su impugnación, bilateralidad, publicidad sólo del acuerdo y de carácter formal, nula intervención parlamentaria, reducido control de las negociaciones y los acuerdos, uso de las negociaciones para finalidades ajenas a la jurisdiccional, etc.

Por ello, resulta necesario asumir que el procedimiento del art. 33.2 LOTC ha desarrollado una virtualidad distinta de la original y que, sin cuestionar su eficacia y su adecuación a derecho, sería positivo introducir en el mismo elementos propios de una dinámica más política, esencialmente en torno de las nociones de publicidad, vinculación con los órganos multilaterales de cooperación y control parlamentario. A esta finalidad responden las propuestas que constituyen el apartado final de este trabajo.

## V.- Algunas propuestas de reforma

### V.1.- Reformas en la práctica del procedimiento

#### a) El momento del procedimiento y la suspensión de la norma autonómica

El procedimiento se desarrolla sobre normas ya aprobadas y antes de la formalización del recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, su virtualidad en términos de intensidad y número de acuerdos sería mayor si se desplegara antes (durante la elaboración de la norma) y pudiera extenderse a un momento posterior. Nada lo impide, pues las facultades de los gobiernos en relación con la tramitación legislativa son más que considerables, y la posibilidad de desistir de un proceso ya iniciado es clara<sup>75</sup>.

De hecho, el proceso surge como sustitutivo de una participación previa (en fase de proyecto gubernamental o legislativa) insuficiente. Sería pues razonable

74. Vid. por todos X. Arbós Marín, p. 130.

75. Vid. el acuerdo de la Comisión Bilateral con el País Vasco (resolución de 19-11-2015, BOE 30-11-2015) sobre el RD-Ley 1/2015, que prevé la extensión de la interpretación efectuada sobre bonificaciones de la Seguridad Social a la Ley 18/2014, en materia de competitividad, con el correspondiente de desistimiento de la Comunidad ante el TC.)

ampliar a esa fase algunos de los elementos que se han mostrado eficaces en el 33.2 LOTC: incorporación del nivel técnico a las negociaciones, generación de grupos de trabajo específicos, elementos de bilateralidad relevantes (compatibles con la discusión multilateral). La mayor imbricación de discusiones bilaterales y conferencias sectoriales, y la formalización del trabajo de estas últimas en relación con normas estatales (y también con normas autonómicas) son cuestiones que parecen especialmente positivas y útiles.

Más compleja es la cuestión de la vigencia de la norma durante el proceso de negociación y la posible suspensión posterior cuando se interponga el recurso de inconstitucionalidad: en cuanto a la primera cuestión no parece que quepa alteración alguna de una práctica de ralentización del proceso de desarrollo y aplicación siempre que ello sea políticamente razonable y no comporte un uso del procedimiento para retrasar precisamente la vigencia de la norma; en cuanto a la suspensión, los problemas se derivan de una práctica estatal de solicitud generalizada que debería revisarse especialmente para los recursos posteriores a un procedimiento negociado.

#### b) La vinculación con los órganos multilaterales

La bilateralidad del procedimiento, derivada de su comprensión jurisdiccional, es su principal problema, a la vez que el elemento que ha permitido su desarrollo. Por ello sería útil prever vínculos con los órganos multilaterales, en especial las conferencias sectoriales, que permitieran el seguimiento del proceso negociador por todas las comunidades y facilitaran la generalización de los efectos correspondientes.

En este sentido, se plantean una serie de elementos que podrían desarrollarse sin necesidad de cambio normativo alguno: la comunicación a la conferencia sectorial del inicio y fin de las negociaciones, la previsión de grupos de trabajo estables en cada conferencia sobre conflictividad o la inclusión en el orden del día del tratamiento de los acuerdos alcanzados de modo bilateral. Todos estos elementos pueden realizarse ya hoy, pero sin una formalización en la actividad de la conferencia la práctica demuestra que no consiguen implantarse.

De todos modos, el principal elemento de mejora del procedimiento a través de las conferencias sectoriales es la discusión previa de los proyectos normativos. Se trataría de avanzar a esta fase las negociaciones que hoy tienen lugar predominantemente cuando la norma ya se ha aprobado, lo que mejoraría muy considerablemente los elementos de seguridad jurídica, claridad normativa y calidad de la ley adoptada, y permitiría una negociación sobre aspectos de fondo que hoy no tiene lugar. Ciertamente, buena parte de los proyectos de ley del estado pasan por la correspondiente conferencia sectorial, pero en demasiados casos ese paso es meramente formal, sin que se desarrollen discusiones al respecto. La previsión en cada conferencia de un grupo de trabajo normativo, en el que participaran también los órganos horizontales que han impulsado el desarrollo del 33.2 LOTC, sería de especial utilidad y resultaría probablemente más efectiva que la actual praxis.

En el caso de las normas autonómicas, la situación es aún menos satisfactoria. Las comunidades no trasladan a las conferencias sus proyectos normativos, lo que resultaría especialmente útil para su mejora y el tratamiento de los aspectos competencialmente discutibles; y debe insistirse en que la información al Estado y al resto de Comunidades no es una injerencia competencial, sino un elemento propio de la lealtad entre instituciones públicas y un instrumento de mejora de la calidad de la norma.

Lo que se acaba de plantear resulta complejo en el marco de un procedimiento normativo en la fase gubernamental caracterizado por la reducida transparencia y una urgencia política que dificulta su discusión intergubernamental. Sin embargo, no hay razones para no desarrollar esa discusión durante el propio proceso legislativo parlamentario. Las posibilidades del respectivo gobierno de introducir cambios en esa fase son ampliamente conocidas y utilizadas con frecuencia, de modo que nada impediría que las conferencias asumieran como regla el tratamiento de los proyectos de ley, estatales y autonómicos, presentados a los correspondientes parlamentos, en el marco de grupos de trabajo (auténtico elemento clave de éxito del proceso) que contarán con la participación de los órganos especializados en conflictividad y relaciones intergubernamentales.

#### c) Publicidad y control parlamentario de las negociaciones y los acuerdos

Por último, se ha hecho mención en múltiples ocasiones a lo largo del trabajo a la necesidad de incrementar la publicidad y el control parlamentario de las actuaciones gubernamentales en el marco de la Comisión Bilateral. El procedimiento, en su configuración actual, respeta los mínimos necesarios de publicidad mediante la publicación en el BOE de los acuerdos de inicio y final, en caso de éxito, del procedimiento. Pero más allá de esos mínimos, sería relevante introducir algunas obligaciones adicionales:

- en primer lugar, la publicación de la finalización de las negociaciones, también cuando no existe acuerdo. En este caso la función de la publicación no es jurisdiccional ni normativa, sino esencialmente política, y permitiría actuaciones de control respecto de la negociación realizada;
- en segundo lugar, la comunicación al Parlamento correspondiente, de modo que los grupos parlamentarios pudieran seguir el desarrollo de la norma que acaban de discutir y aprobar, ejercitando, en su caso, las facultades de control correspondientes sobre la actuación de “su” gobierno en el marco de la Bilateral;
- la publicación del informe jurídico que acompaña el acuerdo de inicio del procedimiento, que podría hacerse en las páginas web de los órganos afectados, y permitiría controlar el sentido del proceso;
- y, finalmente, sería especialmente relevante introducir el procedimiento en la dinámica de los órganos parlamentarios destinados al seguimiento y evaluación de las leyes, allí donde existen.

### *V.2.– Reformas legales*

Otras reformas necesitan modificación legal, que, con carácter general, permitiría alejar el procedimiento de la dinámica jurisdiccional y acercarlo a la discusión política. Así, las modificaciones propuestas en el apartado anterior podrían formalizarse en la regulación legal de las conferencias sectoriales, y sería especialmente relevante incluir menciones a esta dinámica en los reglamentos parlamentarios que podrían también prever un momento en el procedimiento legislativo en el que los gobiernos del otro nivel (estatal o autonómico) pudieran hacer llegar sus observaciones. Pero el elemento fundamental de reforma legal es el régimen de suspensión automática de la ley autonómica, de acuerdo con el art. 161.2 CE: una simple referencia al carácter excepcional de este supuesto cuando se desarrolla el proceso del art. 33.2 LOTC sería especialmente relevante para frenar la dinámica actual de solicitud generalizada de la suspensión y cambiar la dinámica del proceso.

### *V.3.– Reformas en el marco de una revisión constitucional*

El actual debate sobre la reforma constitucional invita también a tomar en cuenta esa posibilidad. En primer lugar para una nueva regulación general de la posibilidad de suspensión de la ley ante el TC; pero sobre todo para situar el actual procedimiento del art. 33.2 LOTC en su contexto más adecuado: el de la reforma de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas. En ese sentido, la reforma del Senado como un nuevo marco de participación autonómica en decisiones estatales (y especialmente en su modalidad de presencia gubernamental, sobre el modelo alemán) se configura como un modelo especialmente adecuado para las cuestiones tratadas en este trabajo, pues:

- situaría la discusión en su sede adecuada: el procedimiento legislativo y no el de desarrollo y aplicación de la norma, a la vez que facilitaría la participación y negociación entre gobiernos (y administraciones);
- permitiría una negociación sobre los aspectos políticos y auténticamente centrales de la norma estatal, ámbito hoy excluido de hecho del procedimiento del art. 33.2 LOTC;
- y garantizaría plenamente los elementos de publicidad, pluralismo y aplicación general a todas las Comunidades afectadas.

# REFLEXIONES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO

*Eliseo Aja  
Javier García Roca  
José Antonio Montilla  
Laura Díez Bueso*

## **I.- Conveniencia y alcance de la reforma constitucional así como carácter de este debate**

La Constitución Española de 1978 (CE) recibe en la actualidad críticas, más o menos merecidas, pero nadie niega sus méritos: ha superado la división tradicional de las “dos Españas” y ha establecido una democracia aceptable para la mayoría, permitiendo que los gobiernos con respaldo popular impulsaran políticas de modernización en todos los sectores. En cambio, la crisis económica de los últimos años también ha mostrado que la Constitución no lograba evitar los golpes más duros sobre los sectores sociales más necesitados ni ha impulsado los mecanismos de control necesarios para evitar la multiplicación de los casos de corrupción.

Ante este panorama, parece lógico que se propongan reformas para fortalecer los derechos sociales y la representatividad de las instituciones sin afectar a la estructura general de la Constitución, especialmente a los derechos fundamentales y a las instituciones básicas. Salvo en un punto donde se precisa una reforma más amplia: la organización territorial del poder. Por diversas razones, en este artículo no van a abordarse las posibles reformas sociales y democráticas citadas anteriormente, sino que nos limitaremos a valorar la conveniencia de la reforma constitucional en el sistema autonómico.

También en este terreno la Constitución de 1978 introdujo grandes mejoras, al permitir una descentralización notable del Estado, por el poder reconocido a las Comunidades Autónomas (CCAA). No obstante, la normativa constitucional estaba dirigida principalmente a realizar el proceso de descentralización (el artículo 2 CE habla del “derecho a la autonomía”) y apenas previó el funcionamiento del nuevo Estado autonómico. Además de este déficit inicial, los grandes cambios operados en los años ochenta y noventa no se correspondieron con las correspondientes reformas de la Constitución, de manera que han surgido múltiples conflictos y deficiencias en el funcionamiento del sistema. Así, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, que cambió las competencias del Estado y de las CCAA, no se reflejó en ninguna modificación constitucional, hasta la polémica reforma del artículo 135 CE en 2011. De igual modo, las sucesivas reformas de la financiación, cada cinco años prácticamente, se redujeron a las modificaciones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) sin trasladarse al nivel constitucional. Tam-

bién la reforma del Senado, aceptada incluso por la propia Cámara a mediados de los años noventa, se limitó a modificaciones del reglamento parlamentario sin llegar a la Constitución.

Por razones diferentes, estos tres ámbitos (la participación de las CCAA en la Unión Europea, la financiación y las relaciones interautonómicas) tuvieron una previsión muy débil en la Constitución de 1978. En parte, ello resulta comprensible pues en aquél momento no se sabía siquiera cuantas CCAA iban a constituirse ni qué poderes tendrían. No obstante, en las décadas posteriores hubiera sido factible la incorporación de nuevas regulaciones constitucionales y, en cambio, no se llevaron a cabo, dejando que predominaran deficiencias y ambigüedades.

Por otra parte, ya en el siglo XXI diversas CCAA han pretendido ampliar su autogobierno reformando sus Estatutos, sin conseguir cambios realmente significativos. Además, el número de los conflictos de competencias alcanza niveles inauditos en el derecho comparado y algunas Comunidades desafían directamente la legalidad vigente. En definitiva, por estas y otras razones complementarias, tras 35 años de autonomía, ha llegado el momento de proceder a la reforma de la Constitución para corregir los defectos observados. Parece imprescindible llevar a la Constitución los principios y normas generales que potencien un buen funcionamiento de estos espacios.

En este contexto, se revela muy importante conocer la opinión de los representantes de las propias CCAA y, por ello, el Informe de las Comunidades Autónomas elaboró una encuesta sobre los principales problemas del sistema y sus alternativas, que se envió a los gobiernos de las Comunidades que participan en el Informe de este año. El nivel de respuesta a la encuesta ha sido bajo, en torno al 30% de las CCAA que apoyan la elaboración del Informe, lo que probablemente indica que la situación está todavía poco madura para plantear estas cuestiones o que la actual coyuntura dominada por un cambio del sistema de partidos y por un proceso de investidura muy complicado dificulta concentrarse en otros temas distintos a la formación del gobierno del Estado y a la puesta en marcha de las nuevas Cortes Generales.

Asumiendo la dificultad del momento, continuamos planteando la reflexión sobre la reforma constitucional a modo de artículo monográfico elaborado por el equipo directivo del Informe completando las respuestas que ha tenido la encuesta. Ante la eventualidad de una reforma del sistema autonómico queremos llamar la atención sobre la importancia de realizar una reflexión sobre los beneficios y los inconvenientes de los años transcurridos. Abordar la reforma constitucional sin esta valoración sería una improvisación poco aconsejable.

En consecuencia, este artículo abordará los principales aspectos de una posible reforma constitucional del sistema autonómico y, dentro de cada apartado, la estructura será triple: el planteamiento de los problemas observados, las respuestas de la encuesta sobre los mismos y las observaciones que nos parecen más claras a los directores del Informe, a la vista principalmente del derecho comparado. Hay que advertir que se recurre a los modelos comparados de carácter federal, porque casi todos los problemas del Estado autonómico tienen

respuesta en los sistemas federales occidentales y mejorar el funcionamiento de las instituciones en España requiere normalmente mecanismos experimentados en el federalismo comparado. Cosa distinta es que el principio federal se mencione expresamente, o no, en la Constitución.

Por otra parte, es evidente que esta discusión realizada en el Foro de la Autonomía, y su posterior publicación en el Informe de las Comunidades Autónomas, resulta fundamentalmente académica, aunque participen actores políticos dado que lo hacen en una discusión informal, al margen de los procedimientos institucionales. Este carácter hace poco útil la exposición de detalle que, en cambio, resulta esencial en un proceso de reforma constitucional. Por tanto, examinaremos las grandes líneas de reforma, no para alcanzar una orientación concreta, que será una decisión política a tomar en su momento, sino para alumbrar las ventajas y los inconvenientes de las grandes líneas de posible avance; en definitiva, para coadyuvar a evitar que el constituyente tenga que improvisar. En algunos casos, la recomendación es abrir un estudio más profundo de los problemas, como por ejemplo la valoración de la distribución competencial derivada de las listas competenciales de la Constitución y de los Estatutos; realizar esta evaluación supone una tarea ardua pero resulta imprescindible porque el futuro reparto de competencias no debe prescindir de la experiencia de 35 años de jurisprudencia y legislación en el ámbito competencial.

En todo caso, esperamos que el debate resulte útil al menos para comenzar a determinar los puntos que deben ser objeto de una reforma constitucional. Este documento se discutió el 20 de abril en el V Foro de la Autonomía y fue comentado especialmente por Mónica Oltra (Vicepresidenta del Gobierno valenciano), Fernando Rey (Consejero del Gobierno de Castilla y León) y Pilar Costa i Serra (Consejera del Gobierno balear), que abrieron las intervenciones de políticos y profesores presentes en el Senado.

## II.— El sistema de distribución de competencias

Existe una opinión generalizada sobre los excesivos problemas que derivan del sistema de distribución competencial, configurado conforme a los apartados del artículo 149 CE combinados con las competencias asumidas por los Estatutos de autonomía en el llamado bloque de constitucionalidad. Este concepto fue configurado por el Tribunal Constitucional (TC) para dar coherencia a las competencias distribuidas por la Constitución y por los Estatutos (y también por algunas leyes), pero ha contribuido a generar una gran conflictividad ante el TC otorgándole un protagonismo político excesivo.

Las preguntas de la encuesta planteaban los principales problemas de la distribución competencial y su posible reforma. En primer lugar, se sugería el posible cambio del concepto de bloque de constitucionalidad por los criterios federales tradicionales, fijando listas en la Constitución con las competencias que corresponden al Estado y dejando todas las demás a las CCAA (cláusula residual). Las respuestas aceptan en principio la necesidad de mejorar las técnicas de distribución competencial, así como la posibilidad de una lista en la

Constitución que reserve al Estado las materias donde debe primar la igualdad de todos, aunque se añada, con razón, que ello dependerá del conjunto del sistema competencial.

Los directores del Informe consideramos que la elaboración de una lista de competencias estatales con cláusula residual a favor de las Comunidades resulta facilitada por la doctrina del TC, que en sus sentencias ha ido concretando las facultades que en cada una de las materias competenciales corresponden al Estado. Sin embargo, hay obstáculos que no se pueden obviar. Por un lado, existe la necesidad de una regulación común en distintas materias, lo que nos remite a la cuestión de la forma en que se determina esa regulación común, en particular la participación de las CCAA. Por otro lado, es evidente que el reparto competencial es algo vivo que necesita ser modificado con cierta frecuencia pues las materias varían por efecto de la economía, la tecnología o la cultura política; por ello, el modelo debe ir acompañado de una cultura de reforma constitucional que adapte la Constitución a los cambios, como ocurre en Alemania.

En segundo lugar, la encuesta recordaba la enorme conflictividad que deriva de la categoría de competencias compartidas (bases-desarrollo) y se preguntaba sobre la posición de las CCAA a favor de una separación más clara de competencias exclusivas auténticas que otorgan toda la competencia al Estado o a las Comunidades. Las respuestas a la encuesta coinciden en atribuir gran parte de la conflictividad a las competencias compartidas, pero no ven claro prescindir de tal categoría, aunque sí la necesidad de precisar el alcance de las bases.

Ciertamente la categoría de las competencias compartidas presenta la ventaja indudable de fijar la igualdad mínima común para todos los ciudadanos (bases) y, a la vez, permitir la diversidad que pueden introducir las normas de las Comunidades (desarrollo legislativo y ejecución). Por este motivo, esta forma de reparto competencial resulta muy interesante, pues siempre van a existir materias en las que resulte necesario el mínimo común estatal y, al mismo tiempo, la diversidad autonómica. Así, resulta conveniente repensar la cuestión y establecer las materias en que esa compartición resulta realmente necesaria, a la luz de la experiencia de estos años. Pero, sobre todo, hay que introducir cambios en la estructura de las bases y en la forma de decidir lo que es lo básico, mediante la participación decisiva de las CCAA en la legislación estatal a través de un Senado que las represente.

De todas formas, lo cierto es que estas competencias compartidas son causa destacada de la conflictividad, sin que se vislumbre una caracterización segura de las bases dado que el propio TC ha insistido en que varían según las materias y pueden cambiar según las coyunturas. Así, podría resultar prudente reducir los supuestos de este tipo a las materias más idóneas.

A la vista de la excesiva conflictividad competencial, la encuesta planteaba en tercer lugar la posible introducción de alguna cláusula general de solución de conflictos que estableciera la superioridad del derecho estatal sobre el autonómico, como existe en el sistema americano (*preemption*) y en el alemán (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), partiendo de que nos encontramos ante una regla de aplicación de normas y no de producción normativa. Esto significa que

no altera el reparto competencial, sino que permite al operador jurídico resolver los conflictos.

La presencia de una cláusula de este tipo se juzga positivamente en las respuestas, pero teniendo en cuenta el conjunto competencial para que no suponga limitaciones indeseadas a las CCAA.

En efecto, la aplicación general de una cláusula semejante conlleva limitaciones excesivas para la actuación autonómica. Por este motivo, quizás la fórmula más adecuada sea, precisamente, la que ya establece la Constitución pero que no ha sido utilizada porque el TC no ha permitido su aplicación por parte de los tribunales ordinarios: la prevalencia no deberá ser aplicada cuando la materia sea competencia exclusiva de las CCAA. En las competencias compartidas el límite a la utilización política por parte del Estado de esta cláusula derivaría de la participación de las CCAA en su determinación; y en las competencias exclusivas del Estado parece lógica la aplicación de este principio. Aunque todo ello requiere la previa clarificación de las categorías competenciales en el texto constitucional, sin los solapamientos actuales.

Las respuestas a la encuesta también apuntan la diferencia de conflictividad por CCAA y, en general, la conveniencia de buscar fórmulas políticas y no solo jurídicas para solucionar los desencuentros. En este sentido, nos remitimos al posterior tratamiento del Senado porque una Cámara que representara efectivamente a las Comunidades, con potestad legislativa importante y de negociación o interconexión de políticas, podría suponer un cambio radical de la conflictividad competencial.

El último aspecto tratado en la encuesta relativo al sistema de distribución competencial se centra en el carácter del Estatuto de Autonomía. Como norma institucional básica de la respectiva CA el Estatuto tiene un carácter dual, porque se considera a la vez norma superior de la CA y ley orgánica estatal; esta doble condición ha generado problemas ya que, en ocasiones, se destaca su posición superior y su carácter pactado y, en otras, su necesaria vinculación a algunas leyes que desarrollan la Constitución. A ello se añade la jurisprudencia contenida en la STC 31/2010, que opta por la consideración del Estatuto como ley orgánica pretendiendo zanjar la cuestión, pero quizás reduciendo excesivamente la complejidad de problema de la naturaleza jurídica del Estatuto. Desde el derecho comparado el Estatuto aparece como una norma singular, muy diferente de las Constituciones de los Estados o *Lander* federados a las que podría asimilarse; ir en esta dirección conllevaría despojarle del carácter de ley orgánica y de la función general de la distribución de competencias, que son consustanciales con su ambigua posición actual.

La encuesta preguntaba cómo se vería la sustitución del Estatuto actual por una norma equivalente a la Constitución de un Estado miembro de una Federación o de un *Land* o Cantón, de forma que su aprobación y reforma dependiera solo de la CA y, eventualmente, del TC en un control previo pero sin aprobación de las Cortes.

Las respuestas insisten en la necesidad de valorar el conjunto del sistema y la posible actitud de las fuerzas parlamentarias necesarias para la reforma

constitucional. De alguna manera parece traslucirse que la desaparición del control político de las Cortes sobre la reforma de los Estatutos es un paso muy arriesgado y podría producir problemas adicionales. En todo caso, se considera preferible el control del TC de carácter preventivo. Finalmente, las respuestas consideran secundaria la sustitución del término Estatuto por Constitución.

### III.— La financiación autonómica

La importancia de la financiación (ingresos y gastos) para un correcto funcionamiento del Estado autonómico está fuera de toda duda y, sin embargo, la Constitución contiene unas cláusulas tan genéricas que apenas normativizan y convierten a la LOFCA, prevista en su artículo 157.3, en la norma superior del sistema. Esta ley orgánica se inscribe en el bloque de constitucionalidad y reserva al Estado la distribución de las competencias financieras, introduciendo un desequilibrio en su favor frente a las CCAA. Las sucesivas reformas de la LOFCA han ampliado progresivamente la autonomía financiera de las Comunidades, pero sin llegar a estabilizar un sistema satisfactorio ni a configurar una participación decisoria de las CCAA, pues el órgano principal de relación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, está controlado en la práctica por el Estado al disponer del mismo número de votos que el conjunto de las Comunidades; además, sus decisiones son dictadas en forma que no favorece la transparencia, el adecuado control y la responsabilidad. Lógicamente, ante esta situación, la jurisprudencia del TC, bastante pragmática, ocupa una posición muy destacada.

Las respuestas de las CCAA en este punto tienen como nota común que la futura reforma constitucional debe incorporar los principios y las reglas principales del sistema de financiación, así como los órganos y procedimientos básicos de la legislación y la ejecución, sin mayores detalles. Esto nos conduce a plantear las siguientes cuestiones.

La proclamación de la “potestad originaria” del Estado para crear tributos prevista en el artículo 133.1 CE es fruto de la filosofía de la superioridad estatal que domina esta materia. En realidad, si las normas constitucionales configuran el sistema de financiación, tal y como debería ser, toda creación de tributos ya sea estatal o autonómica derivaría de las normas constitucionales y, por tanto, convendría eliminar la proclamación del poder originario del Estado. En cambio, debería mantenerse la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general y su potestad de coordinar las Haciendas autonómicas, teniendo en cuenta el alcance que tiene la coordinación así como los principios de autonomía y solidaridad.

Respecto a los ingresos, la propia Constitución debe incorporar las reglas fundamentales del reparto entre el Estado y las CCAA, sin que pueda ser una determinación exclusivamente estatal ni tampoco bilateral entre el Estado y una CA, pues el acuerdo afectará a todo el sistema. Por tanto, resulta precisa la participación de las CCAA, una vez más, a través de un Senado que las represente.

Las normas sobre los impuestos, como fuente principal de financiación, deben fijarse también en la Constitución, aunque después la LOFCA u otra ley semejante, en cuya aprobación participen las CCAA, pueda desarrollar las previsiones constitucionales. Lo ideal sería que pudieran repartirse algunos impuestos de forma completa entre el Estado y las CCAA, porque reforzaría la responsabilidad de las instituciones sobre los impuestos respectivos; como este objetivo es difícil de alcanzar, deberá acudirse a la compartición de los grandes impuestos (IRPF e IVA, principalmente) estableciendo algún tipo de porcentaje mínimo y máximo.

En la normativa actual existen los impuestos propios de cada CA, que dispone de su regulación y gestión, pero los recursos económicos que generan son escasos, especialmente por el límite de la “doble imposición”. Ciertamente, los impuestos de las CCAA deben tener algunos límites y la propia Constitución establece ya algunos lógicos en el artículo 157.2 CE (bienes situados en el propio territorio y libertad de circulación); no obstante, la LOFCA ha añadido “la doble imposición” (hechos gravados por el Estado) en una forma que debiera modificarse para evitar que vacíe la capacidad de creación de impuestos propios a las Comunidades. Unos resultados más razonables de estos ingresos propios podrían ayudar al equilibrio de la financiación y, por supuesto, a la responsabilidad fiscal del Estado y de las CCAA.

Tanto la decisión anterior, como la determinación de los elementos claves de los impuestos compartidos, deberían figurar en el texto constitucional, remitiendo a una ley orgánica que los desarrolle; en la actualidad la compartición ha alcanzado a los impuestos principales (IRPF, IVA, especiales) y los tramos que corresponden al Estado o las CCAA también deberían ser adoptados por un Senado que represente a las CCAA. Incluso la fase de ejecución debiera tener sus caracteres principales en la Constitución, de nuevo con remisión a las leyes para su desarrollo; hasta ahora el Estado, no solamente ha dominado la legislación (“potestad originaria”), sino que la administración estatal ha jugado también el papel protagonista, por lo que queda mucho espacio para un mayor grado de autonomía financiera. En este ámbito de la gestión conviene que existan procedimientos claros y automáticos frente a la actual complejidad y opacidad de los trámites, para evitar la impresión de que el Estado ahoga, o puede ahogar, a algunas CCAA según las circunstancias políticas.

Para acabar este apartado dedicado al sistema de financiación, debe abordarse el principio de solidaridad. Este principio se recoge en el artículo 2 CE y aparece proclamado, de nuevo, en el específico campo de la financiación, en los artículos 156.1 CE y 158 CE. El desarrollo a través de las previsiones del artículo 158 CE ha sido desigual. En primer lugar, el artículo 158.1 CE exige garantizar un “nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” a través de los presupuestos del Estado, lo que exige una definición difícil sobre los propios servicios públicos y sobre el grado de solidaridad. Junto a éstos, algunos autores han propugnado la introducción de mecanismos de solidaridad horizontal, o parámetros para alcanzar un nivel razonable de igualdad en los servicios públicos.

En segundo lugar, en el artículo 158.2 CE se prevé un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión, que será distribuido por las Cortes para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales. De nuevo un elemento clave será la participación de las CCAA en su determinación, probablemente como ideal a través de un Senado de tipo federal. En los Estatutos de segunda generación aparecieron una serie de límites que convendrá analizar con más detenimiento, particularmente, la condición del esfuerzo fiscal similar, el principio de ordinalidad y el instrumento de las balanzas fiscales. Al margen de su bondad, pueden suponer la aportación de transparencia en la distribución de unos recursos que hasta ahora han sido excesivamente opacos.

#### **IV.– La constitucionalización de las relaciones interautonómicas y la participación en la Unión Europea**

Si bien en los sistemas federales la Constitución fija con precisión la titularidad de las competencias que corresponden a la Federación, marcando por oposición las que pertenecen a los Estados, posteriormente el ejercicio de las competencias respectivas se encuadra en una red de múltiples relaciones, porque la actuación separada de la Federación y de los Estados no alcanza a realizar los objetivos más ambiciosos. Especialmente en la segunda mitad del siglo XX se constató la necesidad de la colaboración, hasta el punto de calificarse el sistema alemán y otros como federalismo cooperativo. En España, el debate de la II República no llegó a percibir estos cambios y, como la Constitución de 1978 se inspiró fundamentalmente en la republicana, prácticamente ignoró la colaboración y las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones de colaboración entre cada CA y el Estado surgieron en la práctica a partir de las Comisiones de Traspasos, que realizaban la transferencia de medios del Estado a las CCAA, así como por influencia de los trabajos académicos que revelaban los cambios del derecho federal comparado. El TC, tempranamente, llamó la atención sobre la importancia del principio de colaboración, considerando que se trata de un principio general “que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado” (STC 80/1985). También es conocido que las primeras formas de la colaboración fueron recogidas por la ley 30/1992, reformada en 1999 y sustituida recientemente por las Leyes 39 y 40/2015; además, algunas fórmulas de participación autonómica se desarrollaron con amplitud en los Estatutos de segunda generación.

Por tanto, resulta comprensible la ausencia de normas constitucionales en esta materia así como positiva su previsión en los Estatutos de autonomía y en las leyes. No obstante, el carácter general y superior de las normas constitucionales requiere su previsión en la norma suprema.

A nivel general la Constitución podría recoger el principio de colaboración, de carácter voluntario, a partir del respeto a las competencias de las CCAA; el de coordinación cuando la competencia lo permita; y el de participación de las CCAA cuando lo establezcan las leyes. Estos serían principios para alcanzar un

mejor desarrollo de las competencias respectivas, distintos de los principios más generales de solidaridad y lealtad autonómicas.

Entre los instrumentos que podrían figurar muy escuetamente en el texto constitucional y ser desarrollados posteriormente por los Estatutos y las leyes pueden encontrarse los siguientes: los convenios entre CCAA con comunicación a las Cortes pero sin control estatal, como una de las palancas para impulsar la débil colaboración existente entre Comunidades; la consideración de las Conferencias Sectoriales en condiciones de mayor igualdad Estado-CCAA, como órgano ordinario de colaboración; la Conferencia de Presidentes, también la horizontal, con una previsión mínima; y la participación de las CCAA en órganos del Estado, como ya plantean algunos Estatutos, en los términos que establezcan sus leyes reguladoras.

El sistema de relaciones debería ser general si bien se pueden desarrollar órganos de colaboración bilateral, como las actuales Comisiones Mixtas de Cooperación, cuando se trate de actividades específicas de una CA. Todo el sistema contaría con un refuerzo esencial si la reforma del Senado tuviera una configuración que descansara en los gobiernos autonómicos, porque éstos son los verdaderos sujetos de la colaboración actual, justamente conocida como “relaciones intergubernamentales”.

En cuanto a la Unión Europea, la Constitución no recoge una cláusula europea como la que figura en algunas Constituciones próximas y la única mención a la Unión se refiere al principio de estabilidad presupuestaria como consecuencia de la reforma del artículo 135 CE acaecida en el año 2011. Aunque las instituciones actúan como si existiera una cláusula europea en la Constitución, existe prácticamente unanimidad en la conveniencia de incorporar esta cláusula en la primera reforma a fondo de la misma; además, no existen grandes diferencias respecto al contenido que debiera tener dicha cláusula.

Por una parte, debería incorporarse la doctrina del TC para la fase descendente del derecho europeo: corresponde a las CCAA el desarrollo y ejecución del derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia. En virtud del principio de garantía institucional, la distribución de competencias configurada por el bloque de constitucionalidad debe aplicarse al derecho europeo, lo cual requiere una intervención respetuosa del Estado para su transposición. Su garantía principal, para evitar una aplicación excesiva del artículo 149.1.13 CE y otros títulos transversales, pasaría no tanto por una separación tajante de las materias, que es difícil y empobrecedora, como por la intervención en el proceso de transposición de un Senado que represente realmente a las CCAA.

Por otra parte, la fase ascendente o de participación de las CCAA en la elaboración del derecho europeo ha seguido en España una vía progresiva y podría integrarse la solución actual de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea con la participación mediante un Senado integrado por los representantes de las CCAA.

## V.- La reforma del Senado: funciones y composición

La reforma del Senado es un tema recurrente, desde mediados de los años noventa cuando se constituyó una ponencia en la propia Cámara con este objetivo, hasta la última Legislatura que creó igualmente una instancia de trabajo en el mismo sentido. Como se sabe, las CCAA carecen de una instancia para participar en la determinación de las grandes decisiones del Estado, pues el Senado es calificado por el artículo 69.1 CE como “Cámara de representación territorial” pero carece de un mecanismo de elección y de los poderes adecuados para ello.

En cuanto a su composición, en el derecho comparado existen tres grandes modelos (y diversas variantes) de Senado o Consejo Territorial. El primero es la elección de los senadores por los ciudadanos de cada uno de los Estados federados, como en Estados Unidos o Suiza, al margen de su población o ponderándola con algunos correctivos que eviten desigualdades excesivas entre los Estados en función de su población. En este caso, cada CA sería una circunscripción electoral y los senadores representarían a la población más que a las instituciones de las respectivas Comunidades.

En el segundo modelo los senadores serían nombrados por los Parlamentos autonómicos, al estilo del *Bundesrat* austriaco, y también podrían ser un número ponderado respecto a la población (en Austria oscila entre un mínimo de 3 y un máximo de 9). Se trata de una fórmula parecida a los senadores “autonómicos” del artículo 69.5 CE.

El tercer modelo es específico de Alemania, donde el equivalente al Senado es el Consejo Federal (*Bundesrat*) que también está integrado por un número mínimo y máximo de miembros por *Land* (entre 3 y 6 de un total de 69). Sus miembros son nombrados por los gobiernos de cada *Land*, lo que le proporciona un conocimiento muy específico de las diferentes áreas estatales. El Consejo Federal es la vía de participación de los *Länder* en las funciones legislativa y administrativa de la Federación, incluida la financiación, y lo hace desde una posición muy fuerte; además, coordina su intervención en la posición de Alemania en la UE.

Algunas de las respuestas a la encuesta muestran preferencia por el modelo alemán. Otra CA expresa claramente que la reforma de las funciones no implica necesariamente la alteración del régimen actual de elección, que considera correcto.

Pasando ahora precisamente a las funciones del Senado, existe coincidencia prácticamente general en que sus tareas deberían consistir en participar en la aprobación de las leyes estatales que afecten los intereses de las CCAA; en dirigir las relaciones principales entre Comunidades y de éstas con el Estado; en participar en la Unión Europea; y, en general, en trasladar la posición de las CCAA a los órganos generales del Estado.

En la encuesta se preguntaba sobre el acuerdo con esta tipología de las funciones y las respuestas son positivas, aunque se llama la atención sobre la posible dificultad de concretar las leyes que deberían contar necesariamente con una aprobación del Senado, dado que la competencia, el interés u otros criterios

semejantes son demasiado genéricos. No obstante, este problema podría solventarse mediante una previsión constitucional más detallada de unos tipos de leyes de impacto territorial y, en su caso, otorgando competencia para calificar los proyectos a una reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras.

Las respuestas a la encuesta añaden como función importante la incorporación del Senado a los procedimientos de reforma constitucional y la preferencia en los procedimientos de reforma de los Estatutos, en el caso de que se mantuviera su aprobación por la Cortes. Finalmente, las respuestas insisten en ligar al Senado con la dimensión territorial de las instituciones.

Por tanto, parece asentada, cuanto menos, la necesidad de reformar las funciones del Senado. Sin embargo, los directores del Informe consideramos que una mayor intervención en determinadas decisiones no convierte al Senado en una cámara de los territorios, siendo preferible crear un auténtico Consejo o Cámara territorial como lugar de encuentro de las CCAA, al que se le reconocan funciones en el ejercicio de la potestad legislativa cuando tenga incidencia directa en los entes territoriales: normativa básica, incorporación de normas europeas, financiación autonómica, estabilidad presupuestaria, determinadas reformas constitucionales, etc.

En ese modelo, el número de senadores pierde parte de su importancia, pues se trata de configurar un lugar de diálogo entre representantes de gobiernos territoriales. El problema del modelo austriaco es que la experiencia muestra el mantenimiento de la lógica partidista, igual que la Cámara baja. En Alemania, lo característico del *Bundesrat* no es tanto su tradición como su composición a partir de los gobiernos de los *Länder*, que le transmiten la fuerza que tienen en la actualidad los poderes ejecutivos.

## VI.— El reconocimiento de los hechos diferenciales y el carácter complejo de España

Los denominados hechos diferenciales se apuntan en la Constitución como características específicas de algunas CCAA que se han conservado a lo largo de la historia y han sido concretados y desarrolladas por los Estatutos de Autonomía respectivos. Este es el caso de la lengua, del derecho civil o los sistemas de concierto y convenio económico, entre otros. En su fundamento se encuentra sin duda la complejidad de España, a la que ya se refiere la Constitución actual hablando de “los pueblos de España (...) y sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” como señala el mismo Preámbulo.

La encuesta preguntaba sobre el sentido de los hechos diferenciales y las respuestas señalan que el reconocimiento constitucional expreso y sistemático facilitaría la integración estatal y su aceptación sin reticencias por las demás CCAA. En cuanto se entiende que los hechos diferenciales se encuentran ya asumidos por la Constitución, las dos tareas pendientes serían la identificación de sus perfiles y el consenso de todas las CCAA sobre la existencia de hechos diferenciales que solo afectan a algunas. Estos mismos factores serían garantía frente a la conflictividad.

Como apuntan estas respuestas, parece que en la reforma constitucional se trataría de articular de forma más consensuada estos hechos diferenciales, reduciendo la desconfianza y la conflictividad que les ha acompañado. Seguramente convendría actualizar en ese mismo sentido el fundamento constitucional del propio Estado y de las CCAA, que en su momento sirvió para el acceso a la autonomía en el artículo 2 CE (“derecho a la autonomía”), una vez que ese proceso se ha completado. Pero esta materia es delicada y además debe reformarse por el procedimiento más rígido del artículo 168 CE, de manera que cabría incluso abordarlo en un momento posterior.

En este marco, la pregunta más complicada de la encuesta se refería a la eventual diversidad competencial de las CCAA, pues al margen de los hechos diferenciales algunas Comunidades han alcanzado desde el principio competencias que otras no han querido asumir. En materia de Justicia, por ejemplo, son varias las CCAA que desean ejercitarla, pero hay otras CCAA que prefieren no tenerla; este criterio puede extenderse a la policía, al régimen local y alguna otra competencia.

Para algunos se trataría en estos casos de repartir la competencia de forma gradual de manera que correspondiera a la capacidad y voluntad de las CCAA. Otras respuestas a la encuesta defienden que el mantenimiento de ámbitos competenciales distintos entre las CCAA no tiene por qué suponer un agravio comparativo o un problema en el funcionamiento del Estado. No obstante, para otras posiciones no parece recomendable la distinción de competencias, porque sostienen que amenaza con introducir diferencias entre los ciudadanos, considerándose más razonable que todas las CCAA puedan alcanzar las mismas competencias.

Parece claro, pues, que el núcleo competencial e institucional debe ser similar, aunque también resulta lógico que pueda haber diferencias vinculadas a la voluntad política o, incluso, a otros elementos como la dimensión o la población de la CA.

En la encuesta se preguntaba también si se consideraba adecuado que la Constitución recoja expresamente la enumeración de las Comunidades que conforman el Estado y la respuesta fue positiva, porque se reflejaría así la estructura actual del Estado global mientras que en 1978 el mapa era un futuro.

En el eterno debate sobre la dimensión mínima ideal de las CCAA la encuesta también planteaba la posible fusión de dos CCAA pequeñas para formar una más grande o, en general, de dos CCAA que deseen fusionarse o dividirse. Aunque esta preocupación no aparece en primer plano, parece que si las Comunidades figuran *nominatin* en la Constitución, también debiera aparecer el procedimiento de cambio.

Según las respuestas a la encuesta también se aceptaría la proclamación general del principio de lealtad federal en lugar muy destacado, porque debe presidir todo el funcionamiento estatal y supone mucho más que la información o la cooperación genérica entre Estado y CCAA. De todas maneras, las respuestas incluyen cierta dosis de escepticismo sobre la eficacia de los principios para cambiar la realidad.

## VII.— Los procedimientos de la reforma constitucional

La Constitución recoge dos procedimientos de reforma constitucional con notables diferencias de rigidez y de dificultad de realización, pero no prevé la participación de las CCAA en la reforma, lo que resulta anómalo e incoherente con las funciones y poderes que les corresponden; sería una paradoja la reforma constitucional del sistema autonómico realizada sin la participación de las CCAA.

En la encuesta, ante la posible intervención de las CCAA en el proceso de reforma de la Constitución, la respuesta es rotundamente positiva aunque se expresan las dificultades para concretar la intervención autonómica. En el derecho comparado existen diferentes vías para mostrar la conformidad de los Estados o *Länder*, como puede ser que exista doble mayoría de los ciudadanos y los Estados en el referéndum (Estado Unidos) o que los *Länder* participen a través del Senado o *Bundesrat* (Alemania).

Al margen de estas posibilidades, a valorar en una posible reforma constitucional, la normativa vigente, que deberá respetarse escrupulosamente para que la reforma tenga legitimidad, no prevé la participación de las CCAA. Por este motivo, parece aconsejable acudir a las vías informales para que las Cortes conozcan y tomen en cuenta las opiniones de las Comunidades. Podrían explorarse las posibilidades que ofrecen los reglamentos parlamentarios de las Cortes y de los Parlamentos autonómicos, como la creación de una Comisión de estudio; la posibilidad de mostrar conformidad a través de una proposición de ley, ya que las CCAA tienen iniciativa en la reforma constitucional; o, simplemente, de mociones en este sentido. También podría crearse una Conferencia de todas las CCAA con este objeto específico, incluso con una secretaría técnica que facilitara el intercambio de opiniones y posiciones.



III.

**LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



Al igual que en la mayoría de las Comunidades Autónomas, el año 2015 ha venido marcado en Andalucía por la triple cita electoral, autonómica, municipal y general. En especial, las elecciones al Parlamento de Andalucía se vieron rodeadas de una marcada expectación porque supusieron el primer *test* para comprobar cómo la irrupción de las dos nuevas fuerzas políticas que saltaron a la palestra en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 –Podemos y Ciudadanos– podía cambiar el mapa de partidos y el desarrollo institucional en el escenario nacional. El resultado de las elecciones dio lugar también a la primera ocasión en que hubo que buscar un pacto para lograr formar gobierno en el nuevo escenario político. Finalmente, la entrada de los nuevos partidos en el Parlamento ha generado varias situaciones inéditas que han revestido el inicio de la legislatura de un considerable interés.

## 1.– Actividad político-institucional

El año 2014 terminó con un intenso ambiente preelectoral, y las premoniciones se cumplieron el día 26 de enero de 2015, en el que la Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, firmó el Decreto 1/2015, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones. Disolución anticipada y convocatoria para el día 22 de marzo.

En las elecciones, el PSOE-A recuperó la posición de fuerza más votada, que en el año 2012 había ostentado el PP, aunque el candidato de este partido no pudiera formar gobierno a causa del pacto entre PSOE-A e IULV-CA. El PP perdió casi la tercera parte de los votantes que lo apoyaron en 2012, pero incluso el PSOE-A obtuvo un porcentaje de votos inferior en un 4,15% al logrado en 2012. De hecho, la suma de PSOE-A y PP perdió más de 600.000 votos respecto a 2012. Si ambos sumaron el 80,23% de los votos válidos en dicho año, en 2015 pasaron a sumar el 62,15%. Significativamente, si el PSOE-A, en 2012, con 47 escaños, se quedó a tres del PP, en 2015, con los mismos 47 escaños, superó ampliamente al PP, que consiguió 33.

PSOE y PP se mantienen holgadamente en Andalucía como principales referencias del electorado, pero Podemos y Ciudadanos lograron el apoyo de más de 950.000 votantes en conjunto, es decir, un porcentaje superior al 24%, lo que significó 15 escaños para el primero y 9 para el segundo. El partido mayoritario se quedó lejos de la mayoría absoluta, cifrada en 55 escaños, y los nuevos partidos se hicieron con la llave de la gobernabilidad. Por su parte, IULV-CA, aun viendo reducidos sus votantes, mantuvo su presencia en el Parlamento con 5 escaños.

## Elecciones Autonómicas 2015: Andalucía

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2012 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	62,3	+1,5	-6,6		
Abstención	37,7	-1,5	+6,6		
		% s/votantes		2015	2015-2012
PSOE-A	35,4	-4,2	-1,2	47	=
PP	26,7	-14	-18,8	33	-17
Podemos	14,9	+14,9	+14,9	15	+15
Ciudadanos	9,2	+9,2	+9,2	9	+9
IULV-CA	6,9	-4,4	-1,4	5	-7

En otro orden de cosas, las elecciones vieron realizado su componente de “medición” del apoyo ciudadano a la candidata del PSOE, Susana Díaz, como Presidenta de la Junta. No puede olvidarse que aquella había accedido al cargo de Presidenta de la Junta de Andalucía en 2013 tras la dimisión de José Antonio Griñán y que, por tanto, era la primera vez que sometía su persona y su gestión al escrutinio directo de la ciudadanía.

El Parlamento quedó constituido el 16 de abril y en él se han formado cinco Grupos Parlamentarios, siendo la primera vez desde las primeras elecciones de 1982 en que se registra tal número de Grupos.

Los resultados, como se ha visto, obligaban a la fuerza mayoritaria a lograr algún pacto que asegurara la investidura de su candidata, y Presidenta en funciones, y la aritmética ofrecía tanto a Podemos como a Ciudadanos como posibles apoyos. Las negociaciones siguieron una trayectoria complicada debido a su propia mecánica y a la interferencia de las elecciones municipales, que debían celebrarse el 27 de mayo de 2015. De hecho, Susana Díaz vio rechazada en el Parlamento de Andalucía su investidura como Presidenta de la Junta de Andalucía el 5 de mayo y, en ulteriores votaciones, los días 8 y 14 del mismo mes.

Cuando ya la propia candidata empezaba a sugerir la posibilidad de una nueva convocatoria electoral, los negociadores del PSOE-A y de Ciudadanos alcanzaron un pacto de investidura que fue firmado el 9 de junio por los máximos dirigentes de ambos partidos en Andalucía, Susana Díaz y Juan Marín. Finalmente, Susana Díaz resultó investida el 11 de junio por el Parlamento como Presidenta de la Junta de Andalucía con 56 votos a favor, correspondientes a los diputados de PSOE-A y Ciudadanos, y 51 votos en contra, correspondientes a los diputados de PP, Podemos e IULV-CA.

El pacto entre PSOE-A y Ciudadanos contempla 72 medidas distribuidas en tres acuerdos, uno sobre el empleo, otro sobre regeneración y otro sobre cohesión social. En definitiva, un amplio programa legislativo y de gobierno, si bien esbozado de forma muy genérica.

Los integrantes del Consejo de Gobierno fueron designados por la Presidenta el 17 de junio. Ostenta el cargo de Vicepresidente Manuel Jiménez Barrios, que es, simultáneamente, titular de la Consejería de la Presidencia y Administración Local. Los demás miembros del Consejo son Antonio Ramírez de Arellano López (Consejero de Economía y Conocimiento), María Jesús Montero Cuadrado (Consejera de Hacienda y Administración Pública), Adelaida de la Calle Martín (Consejera de Educación), Aquilino Alonso Miranda (Consejero de Salud), María José Sánchez Rubio (Consejera de Igualdad y Políticas Sociales), José Sánchez Maldonado (Consejero de Empleo, Empresa y Comercio), Felipe López García (Consejero de Fomento y Vivienda), Francisco Javier Fernández Hernández (Consejero de Turismo y Deporte), Rosa Aguilar Rivero (Consejera de Cultura), Emilio de Llera Suárez Bárcena (Consejero de Justicia e Interior), María del Carmen Ortiz Rivas (Consejera de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural) y José Gregorio Fiscal López (Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Se trata de un Consejo de Gobierno más amplio que el anterior, puesto que el número de Consejerías pasa de once a trece. Las Consejerías de Bienestar Social o Políticas Sociales y de Empleo, fusionadas con las de Salud y Educación en el proceso de “racionalización” emprendido en 2012 a consecuencia de la crisis, recuperan su perfil propio, y se añade la Consejería de Cultura. Es un Consejo formado por integrantes del PSOE-A, a los que se suma la presencia, como independientes, del Rector de la Universidad de Sevilla, Antonio Ramírez de Arellano, y de la Rectora de la Universidad de Málaga, Adelaida de la Calle, significados ambos por su crítica a las políticas del Ministerio de Educación durante la etapa de José Ignacio Wert. Se incorporó, asimismo, la ex consejera y ex ministra Rosa Aguilar. Es un órgano con presencia equilibrada de hombres y mujeres (ocho hombres y seis mujeres, contando a la Presidenta) y en el que se encuentran representantes de las ocho provincias andaluzas. Finalmente, es un Consejo de Gobierno en el que se ha querido ver un mayor espacio para las políticas de carácter social y un reforzamiento simultáneo de su perfil político y técnico.

Los acuerdos se concibieron como un pacto dirigido sólo a facilitar la investidura como Presidenta de Susana Díaz. Ciudadanos no se integró en el Consejo de Gobierno. De hecho, el asunto de los ERE provocó unas tensiones entre el PSOE y Ciudadanos en las primeras semanas posteriores a la investidura que amenazaron con desestabilizar pronto al Consejo de Gobierno. Finalmente, dichas tensiones se resolvieron tras la renuncia del expresidente José Antonio Griñán a su escaño en el Senado el 15 de junio y, sobre todo, las del expresidente Manuel Chaves y Gaspar Zarrías a sus escaños en el Congreso el 29 de junio, estas últimas precedidas del auto del Tribunal Supremo de 25 de junio en el que imputaba a todos los citados un delito de prevaricación administrativa. Por su parte, el diputado José Antonio Viera, imputado por el mismo delito y por otro

de malversación de fondos, abandonó el Grupo Socialista, y el propio PSOE el 26 de junio, y pasó al Grupo Mixto hasta el 24 de septiembre, día en que renunció a su escaño, cuando el Congreso estaba ya tramitando la correspondiente solicitud de suplicatorio.

A partir de entonces, la colaboración de Ciudadanos se ha mantenido en términos generales y el Consejo de Gobierno viene ejerciendo sus funciones de manera estable. Aun así, la incorporación de las nuevas fuerzas políticas ha dado lugar a algunas situaciones de tensión, entre las que destacamos las siguientes:

*a) La constitución de la Mesa de la Cámara.* En la sesión constitutiva del Parlamento, celebrada el 16 de abril, fue elegido presidente Juan Pablo Durán en segunda votación, gracias al apoyo de los 47 diputados del PSOE-A. Por su parte, la Mesa quedó constituida por dos miembros del PSOE-A y un miembro de PP, Podemos, Ciudadanos e IULV-CA. Esta composición fue altamente contestada por los diputados del PP, que entendían que se les había privado de un miembro en la Mesa. La composición de la Mesa se fundamentó en el artículo 36 del Reglamento del Parlamento, que prevé que todos los partidos, federaciones y coaliciones que constituyan Grupo Parlamentario tienen derecho a estar presentes en dicho órgano.

*b) La constitución de las comisiones.* Ante la demora de las negociaciones para la investidura, desde el Grupo Podemos Andalucía se planteó la posibilidad de constituir las comisiones parlamentarias antes de que aquella se produjera. Los servicios jurídicos del Parlamento, de hecho, dictaminaron a favor de crear, al menos, las comisiones no legislativas. Finalmente, las comisiones se constituyeron el 2 de julio, es decir, después de la investidura. Además de lo anterior, merece la pena destacar que el Parlamento aprobó el 10 de septiembre crear una Comisión de investigación sobre subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo.

*c) La no admisión por parte de la Mesa del Parlamento de proposiciones de ley de los Grupos de la oposición.* El 16 de septiembre, la Mesa de la Cámara rechazó calificar una Proposición de ley relativa a medidas tributarias en el impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía y otra de Cuentas Claras y Abiertas para la Administración Pública Andaluza, presentadas, respectivamente, por los Grupos Popular Andaluz y Podemos Andalucía. El Consejo de Gobierno se había opuesto a la tramitación de estas proposiciones de ley afirmando que la primera conllevaba una disminución de los ingresos presupuestarios y que la segunda suponía un incremento de los créditos. La polémica derivaba del hecho de que ambas proposiciones de ley diferían al año 2016 su aplicación y, por lo tanto, sus efectos quedaban fuera del ejercicio presupuestario de 2015. El caso enfrentó al Presidente y los dos representantes del Grupo Socialista en la Mesa con los tres del Grupo Popular Andaluz, Podemos Andalucía e IULV-CA, mientras que el representante de Ciudadanos se abstuvo. Ante la situación de empate, las proposiciones de ley citadas no fueron admitidas en un primer momento.

Tras un informe del Letrado Mayor del Parlamento en el que se rechazaba que procediera la oposición del Consejo de Gobierno a la tramitación de dichas proposiciones de ley, el Presidente del Parlamento dictó una resolución el 30 de

septiembre en la que entendía que el Reglamento padecía una laguna, ya que los artículos 109.1 y 123 no aclaraban cuáles eran los antecedentes que debían acompañar a los proyectos de ley y a las proposiciones de ley, y acordaba que las proposiciones de ley debían presentar, al menos, la Exposición de motivos, incluyendo las razones, es decir, los fines y objetivos del cambio normativo y la glosa de sus principales innovaciones, y el cálculo estimado del coste que supondría su aprobación, y preveía que los Grupos podrían solicitar las informaciones que precisaran a los servicios de la Cámara. Además, según la Resolución, los proyectos de ley debían ir acompañados de un dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. Todo ello fue considerado por los Grupos de la oposición como un intento de obstaculizar la tramitación de las proposiciones de ley, al no tener garantizada el Grupo Socialista la mayoría para rechazarlas.

Debemos hacer breve mención a los resultados en Andalucía de las elecciones municipales y de las elecciones generales. En las elecciones municipales, celebradas el 24 de mayo, los resultados fueron los siguientes:

Candidatura	Votos	Porcentaje	Concejales	Aytos. con mayoría	
				absoluta	relativa
PSOE	1.320.047	34,32%	4.082	330	107
PP	1.162.570	30,22%	2.676	141	76
IULV-CA	422.531	10,99%	1.066	48	21
Ciudadanos	206.133	5,36%	167		1
PA	151.069	3,93%	319	10	5

Podemos no se presentó como tal en las elecciones municipales, pero en los principales Ayuntamientos consiguieron representación listas electorales que incluían a miembros de esta formación.

Si tomamos como referencia las ciudades con más de 100.000 habitantes, el PP fue el partido más votado en diez de las doce, esto es, todas, salvo Huelva y Dos Hermanas, donde lo fue el PSOE. Sin embargo, el apoyo de las candidaturas participadas por miembros de Podemos, de IULV-CA y de otras candidaturas independientes hizo que los candidatos del PSOE consiguieran también las alcaldías de Sevilla, Córdoba, Jerez de la Frontera y Marbella. Los candidatos del PP consiguieron las de Málaga, Granada, Almería, Algeciras y Jaén, en todas ellas con el apoyo o la abstención de Ciudadanos, salvo en Algeciras. En Cádiz, resultó elegido Alcalde el candidato de Por Cádiz Sí Se Puede con el apoyo de PSOE y Ganemos, integrada esta última candidatura por IULV-CA y Equo. Sólo en Dos Hermanas y Algeciras consiguió una lista mayoría absoluta, dato este que marca una tendencia en la que fue necesario negociar pactos para elegir Alcalde en la mayoría de los municipios. Finalmente, el PSOE fue el par-

tido más votado en otras ciudades medianas y en la mayoría de las poblaciones de menor cantidad de habitantes.

Debe señalarse que el histórico Partido Andalucista acordó su disolución el 12 de septiembre, en el curso de su XVII Congreso Extraordinario.

En las elecciones generales, celebradas el 20 de diciembre, se dieron los siguientes resultados en Andalucía:

	PSOE	Dip	PP	Dip	Podemos	Dip	Ciudadanos	Dip
Almería	89.434	2	117.635	2	39.780	1	44.494	1
Cádiz	180.895	3	179.319	3	130.734	2	94.962	1
Córdoba	149.851	2	142.101	2	68.740	1	55.812	1
Granada	158.027	2	158.693	3	83.650	1	70.845	1
Huelva	95.637	2	74.353	2	39.435	1	30.776	0
Jaén	148.511	3	121.984	2	48.640	0	41.398	0
Málaga	208.896	3	224.745	4	132.980	2	132.586	2
Sevilla	371.142	5	275.463	3	208.408	2	142.574	2
<b>Total</b>	<b>1.402.393</b>	<b>22</b>	<b>1.294.293</b>	<b>21</b>	<b>752.367</b>	<b>10</b>	<b>613.717</b>	<b>8</b>
% votos válidos	<b>31,50%</b>		<b>29,08%</b>		<b>16,90%</b>		<b>13,79%</b>	

Asimismo, fueron elegidos en Andalucía 17 senadores del PSOE y 15 del PP. A los anteriores se suman cinco senadores del PSOE, tres del PP y uno de Podemos, designados por el Parlamento el 29 de junio.

Como se ve, los resultados de las elecciones municipales y generales han confirmado las tendencias apuntadas en las elecciones autonómicas: PSOE como fuerza más votada, aunque la diferencia con el PP es mayor en las autonómicas que en las demás convocatorias; mantenimiento de PSOE y PP como principales referencias políticas, si bien con un descenso respecto a sus apoyos tradicionales; irrupción de Podemos y Ciudadanos, que quedan lejos de PSOE y PP, pero que se convierten en actores importantes en la vida política andaluza.

En el Parlamento terminó el año con la designación, el 22 de diciembre, por 87 votos a favor, 17 en blanco y ninguno en contra, de Manuel Medina Guerrero

como Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado al amparo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

## 2.- Actividad normativa

El hecho de hallarse el Parlamento en el inicio de la legislatura determina que sean pocas las leyes aprobadas en el año 2015. En concreto, han sido tres: la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, y la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de medidas en materia de gestión integrada de calidad ambiental, de aguas, tributaria y de sanidad animal, la cual tenía como objetivo principal la adaptación del modelo de autorización ambiental unificada a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que, a su vez, transponía varias Directivas de la Unión Europea. Las dos últimas leyes citadas provienen de sendos Decretos-ley tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia tras su convalidación.

Sin duda, la Ley que ha tenido mayor protagonismo ha sido la relativa al Presupuesto. Ante todo, por su significado político. La Ley sometió a prueba si el acuerdo entre PSOE y Ciudadanos se prolongaba más allá del momento de la investidura, y lo cierto es que fue Andalucía la primera Comunidad Autónoma en aprobar sus presupuestos para 2016. En términos económicos, la Ley supone un aumento de los presupuestos en un 5,6% respecto los del año 2015, prevé un incremento de las inversiones e incluye una subida salarial del 1% para todos los empleados públicos y la recuperación del 25% de la paga extra de 2012 y del 100% de la jornada y del salario. En este sentido, son unos presupuestos que buscan retomar la senda de la “normalidad”, tras los primeros años de la crisis.

La aprobación de la Ley de Presupuestos dio lugar, a su vez, a una incidencia que merece la pena destacar. El día de la votación, tres de los nueve diputados de Ciudadanos, por error, votaron no a las previsiones de una de las siete secciones del Presupuesto, lo que hizo que el número de votos en contra fuera superior al de votos favorables. El Presidente del Parlamento, con el rechazo de los Grupos de la oposición, acordó que dicha votación tenía solamente el resultado de entender como no aprobadas las dos enmiendas presentadas a dicha sección por parte del Grupo Socialista y que debía considerarse aprobado el texto del proyecto de Ley de Presupuestos enviado por el Consejo de Gobierno.

Cinco decretos-ley se aprobaron en 2015, en contraste con los diecisiete de 2014: el Decreto-ley 1/2015, por el que se prorroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20.000 habitantes; el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, y el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, convertidos, respectivamente, en las Leyes 2/2015 y 3/2015, citadas

anteriormente; el Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y se adoptan otras medidas urgentes; y el Decreto-Ley 5/2015, de 15 de septiembre, por el que se modifican el objeto y los fines de las Agencias Públicas Servicio Andaluz de Empleo y Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, estableciendo el procedimiento para culminar la integración de la red de consorcio Escuela de Formación para el Empleo.

Destaca, por la polémica que originó, el Decreto-ley 4/2015. Esta norma iba dirigida a posibilitar el reconocimiento a los funcionarios de la Junta de los servicios prestados como personal interino para computar la antigüedad en los concursos de traslado y promoción interna. Pues bien, el 23 de septiembre, el Parlamento acordó por 48 votos a favor, frente a 47 votos en contra, y con 15 abstenciones, derogar este Decreto-ley, algo que era la primera vez que ocurría en la historia de la Cámara. El asunto provocó, además de la protesta de los afectados, un embrollo jurídico importante, puesto que el 26 de marzo de 2015 la Comisión Europea había acordado abrir un procedimiento por infracción a España debido al incumplimiento por parte de la Junta de Andalucía de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio, que prevé la obligación de reconocer el tiempo de experiencia previa. Finalmente, el asunto se está encauzando a través de una proposición de ley del Grupo Socialista para la que se ha solicitado tramitación urgente.

Se han registrado diecisiete proposiciones de ley en el Parlamento de Andalucía en lo que llevamos de la X legislatura. Se presentó una proposición de reforma del Reglamento del Parlamento que no fue admitida a trámite. Asimismo, se ha presentado una Proposición de Ley para tramitar ante la Mesa del Congreso de los Diputados sobre transferencia de recursos de 19,99 Hm<sup>3</sup> desde la demarcación hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la demarcación hidrográfica del Guadalquivir. Por su parte, el Consejo de Gobierno ha presentado siete proyectos de ley desde el comienzo de la legislatura.

### **3.— Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha planteado recurso de inconstitucionalidad contra preceptos de cuatro disposiciones del Estado: la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (inadmitido por el Tribunal Constitucional), la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, y la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De esta forma, el año terminó con dieciséis recursos de inconstitucionalidad planteados desde Andalucía contra disposiciones del Estado pendientes de sentencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, presentó requerimiento previo a un posible conflicto positivo de

competencias contra el Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Lo anterior da cuenta de una elevada conflictividad en las relaciones entre el Estado y la Junta de Andalucía, incluso teniendo en cuenta que el Estado no ha presentado ni recurso de inconstitucionalidad ni conflicto de competencias frente a ninguna disposición de la segunda. Con todo, se han resuelto en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía mediante acuerdo totalmente las discrepancias en relación con el Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, la Ley del Parlamento de Andalucía 3/2014, de 1 de octubre, resultante de la convalidación y tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia de la disposición anterior, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la Ley del Parlamento de Andalucía 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 transexuales de Andalucía, y la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Asimismo, se resolvieron parcialmente las discrepancias sobre la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, y la Ley 33/2014, de 22 de diciembre, si bien esto no impidió que el Consejo de Gobierno presentara recurso de inconstitucionalidad contra los artículos sobre los que se mantuvieron los desacuerdos.

El Tribunal Constitucional resolvió varios recursos de inconstitucionalidad en relación con disposiciones del Estado impugnadas por la Junta de Andalucía o viceversa. Cabe destacar la STC 93/2015, sobre el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que declaró inconstitucionales, por vulnerar los límites materiales del Decreto-ley y la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, los preceptos que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas, y que interpretó el que establece la definición de viviendas deshabitadas, la STC 154/2015, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, que declaró inconstitucionales algunas de sus normas por vulnerar la autonomía municipal y la competencia estatal sobre bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), y la STC 236/2015, sobre la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, que confirmó la constitucionalidad de las medidas para integrar en agencias públicas a los empleados no funcionarios de la Junta de Andalucía. Mediante el ATC 35/2015, el Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión del art. 1 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que deriva del Decreto-ley 6/2013, antes citado.

Todo ello sin olvidar la habitual suscripción de convenios de colaboración bilaterales con el Estado. Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre el

Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Universidades de Sevilla y Almería para la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales; el Convenio específico de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de gestión electoral suscrito con motivo de las Elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas; el Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, la Consejería de Justicia e Interior y el Consejo Consultivo de Andalucía, para la protección y seguridad de edificios judiciales en Andalucía y la sede de ese Consejo para 2015; el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y la Consejería de Justicia e Interior, por el que se formalizan los compromisos financieros de distribución del crédito del Programa de Reforma de la Administración de Justicia; el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Junta de Andalucía y la Entidad Pública Empresarial RED.ES para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes españoles; y el Acuerdo de sublicencia entre la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el derecho de uso del logotipo de farmacias *on-line*.

## 1.- Actividad político-institucional

El año 2015, por haber acogido sendas citas electorales (autonómica y local en mayo, general en diciembre), puede caracterizarse como transicional y, como tal, relativamente sosegado en los planos legislativo y administrativo, en tanto que convulso en el plano político. Las inciertas citas electorales fueron confirmando el esperado vuelco partidista, prácticamente generalizado en todas las instituciones aragonesas. El PSOE desbancaba al PP del gobierno gracias al apoyo de Podemos, que renunciaba, no obstante, a entrar en el gobierno. La mayoría del tiempo institucional ha transcurrido entre precampañas y campañas electorales, habiéndose empezado a notar la transición de la VIII a la IX legislatura en el último mes del año, al calor (o frío) de las medidas tributarias adoptadas en los últimos días de éste.

Con una participación ligeramente inferior a la de 2011 (c. 66,5%) el PP ganaba las elecciones al recabar 183.654 votos (c. 27%), 143.096 (c. 22%) el PSOE, 137.325 (c. 21%) Podemos, 62.907 (c. 10%) Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (C's), 45.846 (c. 7%) el Partido Aragonés (PAR) 30.618 (c. 5%) Chunta Aragonesista (CHA) y 28.184 (c. 4%) Izquierda Unida de Aragón (IUA). La traducción de estos resultados en escaños es la que sigue: 21 para el PP, 18 para el PSOE, 14 para Podemos, 6 para el PAR, 5 para C's, 2 para CHA y 1 para IUA. El tradicional multipartidismo parlamentario aragonés se ha acrecentado más aún si cabe, debido a la entrada en escena de dos nuevos partidos (Podemos y C's) que no han desplazado a los ya implantados en unas Cortes de Aragón que se constituían el día 18 de junio. De los siete partidos con representación parlamentaria en la recién inaugurada IX Legislatura, seis lograban conformar grupo parlamentario propio, quedando CHA e IUA en el grupo mixto tras haber promovido éstos, con el apoyo único e insuficiente del PSOE, una reforma del Reglamento de las Cortes para reducir el número mínimo de diputados exigido para formar el deseado grupo.

La principal consecuencia práctica de esta situación es la necesidad de coaliciones o, al menos, acuerdos de investidura, para la formación del gobierno autonómico. Así pues, Javier Lambán (PSOE) era investido como Presidente de la Comunidad Autónoma con el apoyo de Podemos, CHA e IU y la oposición de PP, PAR y C's. Los apoyos al gobierno han contado con diversos grados de intensidad: solo CHA se incorporaba al gobierno, ocupando un Departamento (Vertebración Territorial) dirigido por el presidente del partido (José Luis Soró), y alguna Dirección General (Política Lingüística) en otro. Ni Podemos ni IUA se sumaban al gobierno, si bien IUA se reservaba la posibilidad de hacerlo, probablemente a la espera de cuanto sucediera en las

elecciones generales de diciembre. En los tres casos, no obstante, los partidos suscribieron acuerdos de investidura con similares contenidos: reconstrucción del “Estado prestacional”, lucha contra la corrupción, refuerzo de la economía social, etc. Seguidamente, las Cortes de Aragón designaban como senadores a los dos últimos ex presidentes de la Comunidad: Luisa Fernanda Rudi (PP) con 24 votos y Marcelino Iglesias (PSOE), este último renovado en el cargo con 21 votos.

Los resultados electorales han variado también el panorama político en las entidades locales aragonesas. Con una participación ligeramente inferior a la de 2011 (ca. 68%), los resultados electorales han volcado el poder local en la Comunidad Autónoma a favor del PSOE, que ha obtenido 1.707 concejales frente a 1.232 del PP y 916 del PAR, a pesar de haber ganado el PP las elecciones con 186.855 votos frente a los 177.214 del PSOE. El PSOE ha mantenido el control de la Diputación Provincial de Huesca y ha recuperado el control de la de Zaragoza, mientras que la de Teruel, a pesar de la mayoría del PP, recaía en manos del PAR. En cuanto a las capitales de provincia, la exigua victoria en Zaragoza del PP no le permitía acceder a la alcaldía, hasta el punto de que la segunda lista más votada, “Zaragoza en Común” (una coalición de siete formaciones de izquierda formada por IU, Podemos, Equo, Puyalón, Piratas de Aragón, Demos+ y Somos) lograba para su candidato, Pedro Santistevé, el bastón municipal con solo 9 concejales, constatándose la entrada de Ciudadanos en el consistorio. Por su parte, Luis Felipe (PSOE) pasaba a ocupar la alcaldía de Huesca, manteniéndose Manuel Blasco (PP) en la de Teruel. En los municipios mayores (a escala regional) se registraban pocos cambios en las alcaldías (PSOE en Jaca y Monzón, CHA en La Muela), manteniéndose el *statu quo* en los restantes (PP en Calatayud y Alcañiz, IU en Andorra, PSOE en Ejea de los Caballeros y Barbastro).

En lo que respecta a las elecciones generales celebradas en las postrimerías del año, cabe destacar una participación notablemente superior a la de 2011 (ca. 74,7%) la coalición PP-PAR ganaba las elecciones sumando 229.196 votos (c. 31%), 168.635 (c. 23%) el PSOE, 135.763 (c. 18,6%) Podemos, 125.903 (c. 17%) (C’s) y 45.046 (c. 6%) Unidad Popular de Aragón, que no obtenía representación. La traducción de estos resultados en escaños es la que sigue: 6 para el PP-PAR, 4 para el PSOE, 2 para Podemos y 1 para C’s. En cuanto al Senado, se repetían las cifras de las elecciones de 2011 (9 senadores para la coalición PP-PAR, 3 para el PSOE). Los nuevos partidos (Podemos y C’s) no han logrado eclipsar a los ya implantados, a diferencia de lo sucedido en otros lugares, y la formación aragonesista de izquierdas ha perdido el diputado que, hasta la fecha, le otorgaba presencia parlamentaria nacional.

## Elecciones Autonómicas 2015: Aragón

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	68,27	+0,37	+2,15		
Abstención	31,73	-0,37	-2,15		
		% s/votantes		2015	2015-2012
PP	27,5	-12,19	-16,39	21	-9
PSOE	21,41	-7,61	-8,41	18	-4
Podemos	20,51			14	
PAR	6,9	-2,25		6	-1
C's	9,41			5	
CHA	4,59	-3,64		2	-2
IU	4,23	-1,93		1	-3

A partir de estos resultados la composición de la Asamblea Legislativa quedó conformada de la siguiente forma: Partido Popular 21 diputados; Partido Socialista Obrero Español 18; Podemos 14; Partido Aragonés 6; Ciudadanos Partido de la Ciudadanía 5; Chunta Aragonesista 2; e Izquierda Unida 1.

Por su parte, la estructura del gobierno quedó configurada como sigue: Presidente Javier Lambán Montañés (PSOE); 8 Departamentos ocupados por Consejeros socialistas; y un Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda de la CHA. Así, el tipo de gobierno es de coalición (PSOE-CHA), minoritario apoyado por mayoría parlamentaria (PSOE, Podemos, CHA e IU) de 39 diputados.

## 2.- Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido diez leyes, de las que solo siete pueden calificarse como sustantivas, quedando fuera de esta nómina las leyes singulares de carácter financiero: la 2/2015, de 25 de marzo, de medidas tributarias urgentes dirigidas a compensar los efectos de las inundaciones en la cuenca del río Ebro (que a su vez trae causa del Decreto-ley 1/2015, de 9 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015), y la ausplicable –por razones

transicionales– 9/2015, de 24 de septiembre, por la que se concede un suplemento de crédito y por la que se autoriza al Consejero de Hacienda y Administración Pública la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo (luego modificada por el Decreto-ley 2/2015, de 15 de diciembre, con el fin de permitir que una parte del suplemento no utilizado –unos 14 millones de euros– se destine a la refinanciación de la deuda de la Universidad de Zaragoza, que ha sido asumida por el Gobierno de Aragón en virtud de un acuerdo suscrito con la institución académica) y acaso también el Decreto-ley 4/2015, de 29 de diciembre, por el que se concede un crédito extraordinario para la financiación de la línea de tranvía Norte-Sur de Zaragoza por importe de hasta 14.850.000 euros. Junto a éstas, cabe aludir a la importante Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (“ley de acompañamiento a los presupuestos” *avant la lettre*, a la espera de la aprobación de éstos, demorada hasta entrado 2016). Esta norma viene a terciar en el diálogo entre estabilidad presupuestaria y garantía de los derechos sociales a favor de estos últimos, mediante un aumento de los ingresos fiscales de la Comunidad Autónoma. Así pues, en materia de tributos cedidos se establecen nuevos tramos en la escala autonómica del IRPF, aumentándose el gravamen a partir de una base liquidable de 50.000 euros y suprimiéndose la deducción por primas de seguros privados de salud. También hay aumentos en el gravamen del “impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados” para aproximar los tipos a los del IVA y a los establecidos por otras Comunidades Autónomas; reducciones en algunas de las bonificaciones del “Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones” que estaban favoreciendo ejercicios de programación y elusión fiscal; aumentos en el “impuesto sobre el Patrimonio” (reducción de la cuantía del mínimo exento a 500.000 euros) y en el Impuesto sobre Hidrocarburos (elevación del tipo autonómico hasta la mitad de los límites legales estatales). En materia de tributos propios, se crean dos nuevos tributos medioambientales (“impuesto sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada”, que grava los usos que no implican consumo ni las actividades cuya realización provoca una alteración reducida; y el “impuesto sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión”, que grava el impacto visual y medioambiental de los elementos fijos destinados al suministro de energía eléctrica en alta tensión situados en el territorio de la Comunidad Autónoma con el fin de reducir el impacto visual que producen los elementos fijos de sus redes mediante su soterramiento o mediante la utilización de infraestructuras compartidas), se recupera el “impuesto sobre las instalaciones de transporte por cable” derogado por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas y se dota de funciones recaudatorias al Instituto Aragonés del Agua para la percepción del “impuesto sobre la contaminación de las aguas”.

Las citadas leyes sustantivas, que comparten todas ellas fecha de aprobación, pueden ser agrupadas en dos bloques, expresivos de la función que cumplen: o bien revisan y actualizan normas precedentes (bibliotecas de 1986, comercio de 1989, caza de 2002 y juventud de 2007) o bien desarrollan leyes básicas estatales (subvenciones de 2003, transparencia de 2013 y cámaras de comercio, industria,

servicios y navegación de 2014). No se trata, por lo tanto, de leyes totalmente originales en sus contenidos, por las razones descritas.

Comenzando por las leyes de “puesta al día”, y tratando de poner de relieve únicamente las novedades introducidas en cada norma, hay que dar cuenta de la Ley 1/2015, de 12 de marzo, de caza de Aragón, una ley que introduce medidas de simplificación administrativa (unificación de las distintas clases de licencias de caza, previsión de la licencia de caza interautonómica, admisión de la perpetuación del plan técnico de caza mediante anejos de actualización del mismo) aparte de modernizar la regulación existente, adaptándola a la realidad actual. En este último sentido, la ley especifica la pertenencia de los derechos cinegéticos al dueño del terreno, exige a los titulares de los cotos la llevanza de un libro de registro de las batidas realizadas, permite la caza-control excepcional de especies dañosas para la agricultura en zonas no cinegéticas a expensas de los titulares de los terrenos, regula la cetrería y la caza con hurones, autoriza la gestión en mataderos de animales de granjas cinegéticas, establece el deber de comunicar a la autoridad el envenenamiento de cebos o animales, aclara la regulación sobre las dotaciones de vigilancia de los cotos y de los guardas de caza de los cotos. También modifica el sistema de gestión de las reservas de caza, exigiendo la creación de un fondo nutrido de un porcentaje del importe generado por los aprovechamientos cinegéticos, destinado a la autofinanciación de la propia reserva.

La Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón, elaborada a través de un proceso de participación ciudadana, refleja los cambios en los hábitos de compra y el surgimiento de nuevas fórmulas de venta (*outlets*, comercio electrónico, venta de productos de segunda mano y mercadillos benéficos). También revisa el ejercicio simultáneo de la actividad comercial mayorista y minorista, y modifica los límites de las sanciones, abriendo el Registro de Actividades Comerciales (hasta la fecha Registro de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles) al control de determinadas actividades comerciales no permanentes o desarrolladas en establecimientos comerciales.

Por su parte, la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón. Pretende refundar la normativa en materia de juventud, sobre la base de dos pilares: la simplificación y lisibilidad del régimen jurídico y la racionalización de la estructura administrativa en materia de juventud (supresión del Consejo Rector como órgano de dirección del Instituto Aragonés de la Juventud, creación del Consejo Aragonés de la Juventud como nuevo órgano consultivo y de participación juvenil). En cuanto a la regulación material, con esta nueva ley se produce una habilitación al Instituto Aragonés de la Juventud para la aprobación de una nueva normativa en materia de instalaciones y acampadas juveniles; una flexibilización de los límites dentro de los que se considera joven a una persona física cuando así se considere conveniente. (vg. discapacitados); una homologación de las titulaciones de monitor y director de actividades de tiempo libre con las dos certificaciones profesionales en materia de tiempo libre definidas en la normativa estatal y europea; y una reconfiguración de las sanciones como obligaciones de hacer antes que como multas pecuniarias.

Finalmente, la Ley 7/2015, de 25 de marzo, de Bibliotecas de Aragón incorpora novedades tendentes a implementar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación al sistema de archivo de libros, disponiendo mecanismos para asegurar una mejor gestión y prestación de los servicios bibliotecarios. La norma regula el Sistema de Bibliotecas de Aragón que identifica y agrupa al conjunto de instituciones, centros y servicios bibliotecarios de Aragón organizados bajo unos principios comunes, al que pueden incorporarse bibliotecas y colecciones de titularidad privada y cuyo centro de referencia es la Biblioteca de Aragón; y la Red de Bibliotecas Públicas de Aragón precisándose los derechos y obligaciones de los usuarios. La norma define la Biblioteca Histórica de Aragón y las bibliotecas públicas de las distintas estructuras territoriales y funcionales (universitarias, escolares y especializadas). Como gran novedad destaca la inclusión de un régimen sancionador, ausente en la ley anterior.

Pasando ya a las leyes de desarrollo de normas básicas estatales, una primera mirada se dirige a la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón. Esta norma habilita al Gobierno de Aragón, previa consulta con las Cámaras aragonesas para establecer uno o varios Planes Camerales Autonómicos, e incorpora nuevas funciones de las Cámaras respecto de las previstas en la legislación estatal. La ley desarrolla la organización de las mismas, detallando el número y origen de los vocales y estableciendo un sistema electoral basado en los principios de flexibilidad, publicidad, participación y representatividad de todo el censo general. La norma establece los principios reguladores de la elaboración de sus presupuestos las Cámaras –estabilidad presupuestaria, plurianualidad, sostenibilidad financiera, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos y responsabilidad en la gestión del gasto–, e incorpora requerimientos de transparencia para las Cámaras (fundamentalmente, la obligación de contabilidad diferenciada de las actividades públicas y privadas). Finalmente, la ley incorpora una revisión y actualización de todas las cuestiones relativas al Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, derogando su ley de creación de 2004.

Una segunda norma adscribible a este bloque, largamente esperada y con un alto componente técnico, es la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. Con ella se introducen algunas novedades relevantes: los planes estratégicos, ciertas obligaciones adicionales para los beneficiarios de subvenciones (en particular, cuando éstos sean entidades locales), una base de datos autonómica de subvenciones, un procedimiento de concurrencia competitiva simplificado, y la posibilidad de resolución individual de solicitudes. Para la convocatoria de procedimientos de concesión en régimen de concurrencia competitiva de subvenciones por importe superior a 5 millones de euros se exige autorización del Gobierno de Aragón, y se regula la convocatoria abierta para la realización de varios procedimientos de selección de forma simultánea. En cuanto al procedimiento de concesión directa, la ley exige un *plus* de motivación en el expediente. En materia de gestión y justificación de las subvenciones, la ley incorpora algunas novedades relativas a prohibiciones para contratar, introduce un límite general de financiación del 80% de la actividad subvencionable, innova respecto a la comprobación de subvenciones de capital y el reintegro parcial,

y regula la revocación. En lo tocante a los procedimientos de control incluye la modalidad de función interventora (intervención previa plena de los expedientes de subvenciones). Por último, la norma regula el régimen aplicable a las Cortes de Aragón y otros órganos estatutarios, a las subvenciones destinadas a cooperación al desarrollo y a la necesaria coordinación entre el Gobierno, la Cámara de Cuentas de Aragón y el Tribunal de Cuentas.

La tercera norma de este bloque sería la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, ley resultante de un proceso participativo y de un amplio consenso parlamentario, que completa y extiende las obligaciones subjetivas y objetivas de la Ley básica 19/2013 en materia de publicidad activa y establece los mecanismos para garantizar el derecho de acceso, todo ello en el ámbito de las administraciones públicas aragonesas, entidades locales aragonesas, y sector público dependiente. Esta ley, como novedad de relieve frente a la estatal, extiende su regulación a la de la participación ciudadana en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas que desarrolle el Gobierno de Aragón, reconociéndose una serie de derechos en la materia y definiéndose los distintos instrumentos de participación. En cuanto a los detalles innovadores frente a la misma ley estatal cabe citar la ampliación de las obligaciones de transparencia relativas a la planificación, precisándose obligaciones relevantes sobre la misma, como es el plazo para dar publicidad a los planes y proyectos, el contenido obligatorio de los mismos y la exigencia de someterlos a evaluaciones periódicas. Además se aumenta el *quantum* de información exigible en materias como contratos (publicidad de los aspectos más relevantes de la fase de ejecución) o subvenciones, en la línea de las iniciativas de contratación abierta de la OCDE o del BEI. En materia de derecho de acceso a la información, se admite la solicitud oral mediante comparecencia o por teléfono, y se reduce el plazo para resolver en casos de inadmisión a trámite a 20 días. También se altera el sentido del silencio administrativo respecto a la ley estatal (positivo en el caso de la aragonesa), aunque el impacto de esta medida sea, en la práctica, escaso. En el aspecto organizativo se opta por crear un Consejo de Transparencia de Aragón, a imagen del estatal, cuyos plazos de constitución ya se han incumplido a fecha de cierre de esta crónica.

Además de las normas de urgencia citadas en el apartado de la legislación financiera importa destacar separadamente, por su contenido no meramente presupuestario, el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. Basado en datos estadísticos recientes (31.700 hogares con todos sus miembros en paro, 13.420 de los cuales no perciben ingreso alguno; 4.063 ayudas de integración familiar y 7.717 ayudas correspondientes al Ingreso Aragonés de Inserción concedidas; 331 ejecuciones hipotecarias iniciadas en el último año; 1.300 hogares indigentes y 6.000 pobres energéticamente), esta norma de urgencia adopta varias medidas de choque tales como la extensión del privilegio de inembargabilidad de las ayudas y prestaciones públicas al total de éstas, la declaración de la naturaleza no subvencional de las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales –y, consecuentemente, el establecimiento de la preferencia en la tramitación de los expedientes relativos a ayudas y prestaciones de carácter social por parte de las unidades ad-

ministrativas correspondientes—; por su parte, se habilita a las administraciones públicas para conveniar con los suministradores y prestadores de servicios de agua potable, de gas y electricidad al fin de garantizar la continuidad o restablecimiento de los citados servicios a favor de personas y familias en situación de pobreza energética. A su vez, en materia de vivienda, se establece la intervención administrativa en procesos de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de la renta, regulándose la colaboración entre la Administración autonómica, las entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria y la SAREB, concretándose el contenido de la función social de las viviendas de propiedad de estas entidades y suspendiéndose los lanzamientos derivados de procesos de ejecución hipotecaria mientras se promueven otras medidas económicas que permitan a los deudores renegociar sus deudas hipotecarias. También se crea el Registro de Viviendas Desocupadas de Aragón y del Fondo Social de Vivienda de Aragón para estructurar y coordinar la oferta de vivienda social existente en Aragón desde la Administración de la Comunidad Autónoma.

### **3.— Relaciones de colaboración con el Estado y conflictividad constitucional**

Son precisamente varias de las leyes arriba reseñadas, junto con otras promulgadas a lo largo de 2014 y con alguna estatal, las que han dado lugar a una relativa intensificación de la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, en cuyo seno se han iniciado negociaciones para resolver discrepancias relativas a preceptos escogidos de las leyes 10/2014 de aguas y ríos de Aragón (infructuosas, en este caso, abocando al oportuno recurso de inconstitucionalidad), 1/2015 de caza; 4/2015, de Comercio y 21/2015 de modificación de la Ley de montes de 2003; dándose por resueltas las atinentes a las leyes 4/2014 de fundaciones bancarias, 5/2014 de salud pública (con el compromiso autonómico de promover la derogación de los apartados controvertidos), 6/2014 de modificación de la espacios naturales protegidos de 1998 y 11/2014 de prevención y protección ambiental de Aragón (interpretándose los preceptos discutidos conforme a la legislación básica del Estado, y comprometiéndose el Gobierno de Aragón a promover la normativa necesaria para garantizar el cumplimiento de la legislación básica). Terminando el año, el Gobierno de Aragón autorizaba la impugnación de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 entendiéndose desatendidas varias disposiciones estatutarias pertinentes al efecto (Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros, Acuerdo bilateral económico-financiero, negociación del porcentaje de participación de Aragón en la distribución territorial de los fondos europeos y fijación de los criterios determinantes de las inversiones del Estado en infraestructuras en la Comunidad).

Ya en arena contenciosa, y entrado 2015, era publicada la STC 210/2014, de 18 de diciembre, que resolvió el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 9/2009, de Concejos Abiertos de Aragón, en particular los relativos al límite poblacional determinante de la aplicación del peculiar régimen (reducido de 100 a 40 habitantes, contra lo dispuesto en la legislación básica de régimen local). Procede recordar que durante la pendencia

del recurso desaparecía de la normativa básica toda referencia a cifras poblacionales, con lo que esta parte del recurso perdía fundamento material. Por lo demás, y tras reconducir el Tribunal Constitucional a compartida la pretendida competencia exclusiva en materia de régimen local dispuesta en los arts. 71.5ª y 82 del Estatuto de Autonomía), se valida la regulación aragonesa del número de tenientes de alcalde contra lo dispuesto en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 al carecer éste de carácter básico, pero se declara la inconstitucionalidad de la regulación del “procedimiento para la autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto” por diferir del básico estatal en varios puntos (prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos, apodera al Ayuntamiento o Junta Vecinal como promotores únicos del procedimiento, y rebaja además la mayoría exigible para iniciar dicho procedimiento de dos tercios a mayoría absoluta, reduciendo el nivel de consenso mínimo exigido por la normativa básica). Importa destacar que, en esta sentencia, el Tribunal Constitucional da un giro centralizador en lo que a la doctrina del “anclaje estatutario” de las competencias sobre régimen local se refiere, rigidificando la aplicación de la legislación local básica en una materia de discutible relevancia a escala nacional. Con posterioridad, la STC 13/2015, de 5 de febrero declaraba, a instancias de las Cortes de Aragón, la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental relativos al trasvase Tajo-Segura, por contravenir lo previsto en el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía, al haberse omitido el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma en relación con cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a territorio aragonés. En efecto, las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura previstas en los preceptos impugnados recaen en el supuesto de aplicación de la norma estatutaria, por cuanto la cuenca del Tajo es supracomunitaria y comprende los términos de diez municipios ribereños ubicados en territorio aragonés. No obstante, el Tribunal Constitucional difería los efectos de la declaración de nulidad hasta un año cumplido a partir de la publicación de la sentencia, dando margen al legislador estatal para subsanar la infracción procedimental cometida.

Finalmente, la STC 237/2015, de 19 de noviembre, declara inconstitucionales y nulos varios preceptos de ínfima importancia de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón, que fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno (arts. 6.1 y 6.2, y 10) por contrastar, pretendidamente, con lo dispuesto en la legislación estatal básica. Sucede que los artículos impugnados fueron modificados –junto con otros–, por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ya en el plano judicial ordinario, y por su importancia identitaria y la comunicación de objeto y sujetos que presenta el conflicto con otro litigio que enfrenta políticamente a las Comunidades aragonesa y catalana, cabe dar cuenta de la sentencia del Juzgado de primera instancia nº 1 de Huesca de 8 de abril de 2015, que estimaba íntegramente la demanda de nulidad de las compraventas de pinturas murales, sepulcros, puertas, esculturas y relieves pertenecientes al Real Monasterio de Villanueva de Sijena, perfeccionadas en 1983, 1992 y 1994 entre la monjas Sanjuanistas y la Generalitat de Cataluña. La Comunidad Autónoma

de Aragón pretendió, con éxito, la declaración de nulidad de pleno derecho de los contratos privados, sobre la base de la elusión de la preceptiva intervención previa de las Administraciones estatal y/o aragonesa, al tratarse los citados elementos de Bienes de Interés Cultural “inmuebles por incorporación” desde que el monasterio fuera declarado monumento nacional por Real Orden de 28 de marzo de 1923. El juzgado estima que concurren tanto vicios de orden público (arts. 1.275, 1.305 y 1.306 del Código Civil) como del consentimiento de las partes (arts. 6.3 y 1.255 del citado Código), y declara la ilicitud del objeto de los contratos de compraventa (arts. 1.271, 1.272 y 1.305 del Código) a la luz del régimen regulador del patrimonio cultural, y termina declarando que la propiedad de los bienes objeto de dichos contratos es de la Orden Sanjuanista del Real Monasterio de Sijena, ordenando el reintegro a ésta de la posesión material y el consecuente traslado de los bienes.

El órgano fiscalizador de la Comunidad Autónoma comenzó el año 2015 con la aprobación del Informe de fiscalización de la Universidad de Zaragoza y la publicación del primer informe de fiscalización de los ayuntamientos aragoneses de más de 8.000 habitantes. A lo largo del año se han hecho públicos los Informes de fiscalización del Sector Público Aragonés en el ejercicio 2012, de los Institutos Aragonés de Empleo y Aragonés de la Juventud de los años 2012 y 2013 y de los Consorcios de la Comunidad Autónoma de Aragón de los ejercicios 2012 y 2013.

Cierra la crónica de 2015 un apunte acerca de la perpetuación de la interinidad del vigente Justicia de Aragón –Fernando García Vicente–, quien se acerca a sumar dieciocho años en el cargo. A pesar de haber sido materia objeto de los pactos de investidura, persiste meses después la demora en el nombramiento de un nuevo titular de una institución que se ve afectada por una percepción generalizada de excesiva interinidad.

## 1.- Actividad político-institucional

Las elecciones autonómicas, sin olvidar las municipales y las generales, han marcado el año 2015 en Asturias.

Tras una precampaña y campaña agitada por la renuncia de Álvarez Cascos a encabezar la lista de Foro Asturias (FAC) y por la incorporación de Ignacio Prendes a Ciudadanos tras renunciar a su escaño después de ser expulsado de UPyD, los resultados de las elecciones autonómicas introdujeron cambios importantes en el escenario político asturiano y en la composición de la Junta General.

### Elecciones Autonómicas 2015: Asturias

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2012 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	55,79%	+4,64	-8,78		
Abstención	44,21%	-4,64	+8,78		
		% s/votantes		2015	2015-2012
PSOE	26,48	-5,62	-2,86	14	-3
PP	21,59	+0,06	-13,81	11	+1
Podemos	19,06			9	
IU-IX	11,94	-1,83	-1,3	5	0
FAC	8,19	-16,61	-6,49	3	-9
Ciudadanos	7,12			3	
UPyD	0,80	-2,94	-3,11	0	-1

El PSOE, en definitiva, fue la lista más votada en las 3 circunscripciones –centro, oriente y occidente–, pero con una bajada sustancial en el número de votos y la consiguiente pérdida de 3 escaños en la circunscripción centro. El PP mejoró sus resultados respecto de las últimas elecciones autonómicas, en votos

y en escaños –ganaron 1 en la circunscripción oriental–, posiblemente a costa de Foro, cuyos votantes parece que o decidieron abstenerse o se decantaron por el PP o por Ciudadanos; de ahí la pérdida de 9 escaños de FAC, quedando tan sólo con 3 en la circunscripción centro. Podemos, con apoyos probablemente de nuevos votantes y antiguos abstencionistas, sorprendió no sólo en la circunscripción centro, la más poblada, sino también en oriente y occidente, donde logró 1 escaño en cada una a sumar a los 7 obtenidos en el centro. IU descendió en número de votantes, pero consiguió mantener sus 5 escaños en la circunscripción central, y Ciudadanos, con menor impacto del esperado en la zona urbana, obtuvo 3 escaños en la circunscripción centro, desapareciendo UPyD de la Junta General del Principado. A la luz de los resultados es razonable pensar que, además del trasvase de votos de unos partidos a otros, votantes tradicionales se han abstenido, sumándose, por el contrario, otros que no participaban, con una mayor movilización de la izquierda que de la derecha. Esta vez el voto de los residentes ausentes no trastocó el reparto final de escaños, con la única novedad de que Podemos en número total de votos se situó entre el PSOE y el PP, siendo incluso el más votado en la circunscripción centro.

Así pues nos encontramos con un Parlamento asturiano fragmentado; mayoría clara de la izquierda con el PSOE a la cabeza, una fuerte entrada de Podemos e IU manteniendo sus resultados, mientras que en la derecha el PP recuperó su hegemonía por la caída de Foro, incorporándose Ciudadanos a la Junta con un número de diputados inferior a las expectativas que había despertado. Los pactos serán necesarios, siendo la elección del Presidente del Principado la primera ocasión de comprobarlo.

En las conversaciones previas a la investidura el PSOE mostró desde el principio mayor sintonía con IU y con Ciudadanos que con Podemos, pareciendo convencido de que gobernaría en minoría con apoyos puntuales de otras fuerzas. El PP decidió presentar a la elección a su candidata y buscó los votos de Foro y de Ciudadanos. Podemos, a favor de pactos más de legislatura que de investidura, marcó pronto distancias con el PSOE, optando también por presentar a su candidato. IU defendió un gobierno estable de unidad de la izquierda. Y Ciudadanos se mostró dispuesto a dialogar con todos, poniendo sobre la mesa exigencias regeneracionistas. Ningún acuerdo fue posible, entre otros motivos, porque en contra de la intención inicial la negociación autonómica acabó condicionada y tensionada por la municipal.

En el ámbito local el PSOE fue el más votado en 50 de los 78 municipios, quedando tercero en Oviedo y segundo en Gijón. En Oviedo el PP con 11 ediles y en Gijón Foro con 8, siendo los más votados, podían perder la Alcaldía si había unidad de los partidos de izquierdas. Foro logró conservar Gijón, al negarse Xixón Sí Puede a respaldar al candidato socialista. Por el contrario en Oviedo los socialistas terminaron inesperadamente alcanzando la Alcaldía, tras 24 años de gobierno municipal Popular, gracias al apoyo de Somos Oviedo e IU, iniciándose una nueva etapa de gobierno tripartito.

Y así se llegó a la constitución de la Junta General y a la formación de su Mesa con 5 puestos a cubrir para 6 grupos parlamentarios –Socialista, Popular, Podemos Asturias, Izquierda Unida, Foro y Ciudadanos–. La alianza entre So-

cialistas, IU y Ciudadanos hizo que la pluralidad se impusiera a la proporcionalidad. El socialista Pedro Sanjurjo fue elegido Presidente; las Vicepresidencias correspondieron la primera a IU y la segunda a los Populares; la Secretaría primera fue para Ciudadanos y la segunda para Podemos, con el aval de Socialistas e IU, quedando Foro fuera de la composición de la Mesa.

Estos acuerdos no tuvieron continuidad en la elección del Presidente del Principado. A la misma concurren 3 candidatos, Javier Fernández (PSOE), Mercedes Fernández (PP) y Emilio León (Podemos), sin que ninguno consiguiera la mayoría absoluta exigida en primera votación, pues cada uno sólo obtuvo el voto a favor de sus respectivas formaciones, absteniéndose el resto. Recordemos que en Asturias no es posible votar en contra de los candidatos a la Presidencia.

Eso hizo necesaria una segunda votación en la que los candidatos fueron los 2 más votados, esto es, Javier Fernández con 14 votos y Mercedes Fernández con 11, quedando fuera Emilio León con 9 votos. El PSOE buscó el apoyo de IU y de Podemos sin éxito. Sin embargo la candidata Popular sí consiguió los votos de Foro, con lo que, al mantener los diputados de Podemos, IU y Ciudadanos su abstención, los 2 candidatos empataron a 14 votos.

Se abrió una nueva ronda de conversaciones en la que IU, aunque persistía en su intento de un pacto a tres bandas, avalado por sus bases y para impedir un gobierno del PP acabó por cerrar un acuerdo de investidura con los Socialistas sobre tres pivotes: rescate ciudadano, regeneración democrática y adopción de iniciativas estratégicas para Asturias. Javier Fernández resultó elegido en tercera votación Presidente del Principado por 19 votos –14 socialistas y 5 de IU– frente a los 14 obtenidos por la candidata Popular –11 Populares y 3 de Foro–, con la abstención de los 9 diputados de Podemos y los 3 de Ciudadanos, siendo nombrado Presidente por Real Decreto 704/2015, de 22 de julio (BOE nº 175, de 23 de julio y BOPA nº 170, de 23 de julio). Tras su toma de posesión, el Presidente aprobó el Decreto 6/2015, de 28 de julio, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración del Principado y el Decreto 7/2015, de la misma fecha, de nombramiento de sus titulares (BOPA nº 175, de 29 de julio).

El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias está formado por Javier Fernández Fernández, Presidente; Guillermo Martínez Suárez, Consejero de Presidencia y Participación ciudadana; Dolores Carcedo García, Consejera de Hacienda y Sector público; Francisco Blanco Ángel, Consejero de Empleo, Industria y Turismo; Genaro Alonso Megido, Consejero de Educación y Cultura; Pilar Varela Díaz, Consejera de Servicios y Derechos sociales; Francisco del Busto de Prado, Consejero de Sanidad; Belén Fernández González, Consejera de Infraestructuras, Ordenación del territorio y Medio ambiente y M<sup>a</sup> Jesús Álvarez González, Consejera de Desarrollo rural y Recursos naturales.

Un Ejecutivo con 4 incorporaciones, los titulares de las Consejerías de Empleo, Industria y Turismo; Educación y Cultura; Servicios y Derechos sociales; y Sanidad, mientras que el resto mantuvo el cargo que ya ocupaba en el anterior Gobierno.

En la última cita electoral del año, PP y Foro, en coalición propiciada por los resultados de Foro en las autonómicas y el posterior acuerdo de investidura en torno a la candidata Popular, lograron 3 senadores frente a 1 del PSOE; idéntico resultado que en 2011, en el que el PP concurre solo. En el Congreso, de los 8 escaños en disputa en Asturias, PP-Foro obtuvieron 3, PSOE 2, Podemos 2 y Ciudadanos 1. Con una participación del 63,77%, frente al 64,57% de 2011, PP-Foro consiguieron 1 escaño menos que cuando se presentaron por separado, sufriendo una seria caída en votos en relación al 2011 (de 35,40% PP y 14,68% Foro a 30,11% ambos), que les dejó con un porcentaje similar al obtenido entre los dos en las elecciones autonómicas; aun así ocuparon la primera posición en los municipios más relevantes. El PSOE perdió 1 escaño, del 29,34% en 2011 pasó al 23,29% de los votos, 3 puntos menos en relación a las autonómicas, y quedó en tercera posición tras Podemos en los principales concejos del centro de Asturias, resistiendo en las alas. Podemos empató con los Socialistas en número de escaños y ganó más de 2 puntos en votos (21,35%) respecto de las autonómicas, lo que le colocó a menos de 2 puntos de un PSOE al que aspiraba sobrepasar. Ciudadanos obtuvo 1 escaño y con un 13,56% de los votos mejoró en más de 6 puntos sus resultados en las autonómicas. IU perdió su escaño de 2011, pasando del 13,24% de los votos de entonces a los 8,44% de ahora, un 3,5 menos que en las autonómicas.

Por último no puede obviarse una breve referencia a otros acontecimientos de relevancia político-institucional.

Tras las elecciones autonómicas y antes de constituirse la nueva Cámara el diputado de Foro José Antonio Martínez renunció al escaño que ocupaba en la anterior legislatura, al declarar como imputado por un delito contra la libertad sexual de una trabajadora de sus empresas, por el que después fue condenado. Esther Landa y Argimiro Rodríguez, también Foristas, abandonaron en septiembre sus escaños por razones profesionales y personales respectivamente, siendo sustituidos por Pedro Leal e Isidro Martínez Oblanca. Este último, junto a la Popular Susana López Ares y el diputado de Ciudadanos Ignacio Prendes, también causaron baja tras su elección en las Generales de diciembre.

La nueva Cámara autonómica, a propuesta de los Grupos Socialista y Popular, designó como Senadores a M<sup>a</sup> Luisa Carcedo y a Fernando Goñi.

Punto final a la Comisión de investigación sobre el “Caso Villa”, objeto de la crónica anterior. Después de unas comparecencias en las que Villa no acudió alegando “síndrome confusional”, su familia se negó a declarar y el resto no aportó datos significativos, el Dictamen no llegó al Pleno. El borrador elaborado por el Presidente de la Comisión, diputado entonces de UPyD, fue rechazado, entre otros motivos, por el poco peso de Villa en un relato centrado en censurar la entrega de fondos mineros al Montepío de la minería y las irregularidades en su gestión durante la construcción de un macrogeriátrico, posible origen del dinero regularizado por Villa. Todo ello supuso el fin de la Comisión, con acusaciones de obstruccionismo a Socialistas y Populares y de instrumentalización política a UPyD y Foro.

No fue el único suceso relacionado con la corrupción. El Tribunal de Cuentas abrió un procedimiento de responsabilidad contable por irregularidades en contratos suscritos por el Principado vinculados al “Caso Marea”, también aludido en crónicas pasadas; el fraude ascendería a unos 2.912.010 euros en una estimación provisional. Y en el marco del “Caso Pokémon”, imputación a varios dirigentes y cargos locales Populares, Agustín Iglesias Caunedo, Joaquín Aréstegui, Carmen Vega, Manuel Pecharromán y Joaquín Fernández, por su presunta vinculación con la llamada “trama del agua”, en la que empresas resultaban beneficiadas a cambio de dádivas a políticos.

Para finalizar el año la retirada del proyecto de presupuestos, que se comentará en el siguiente apartado, dio lugar a una agria polémica en la que el Presidente del Principado, tras manifestar su intención de gobernar con responsabilidad la prórroga presupuestaria, retó a Podemos y a la “derecha” a presentar una moción de censura o a forzar una nueva convocatoria electoral, mientras que él fue instado por los Populares a plantear una cuestión de confianza.

## 2.– Actividad normativa

La práctica totalidad de la producción legislativa de 2015 ha tenido lugar al final de la IX Legislatura, pues tras la celebración de las elecciones autonómicas la Cámara sólo ha aprobado una ley. Ningún decreto legislativo se ha dictado este año.

A pesar de las protestas de la oposición por las prisas y la sobrecarga legislativa de última hora en una Junta hasta ese momento más volcada en el control, en la IX Legislatura se aprobaron las siguientes normas: Ley del Principado de Asturias 1/2015, de 20 de febrero, de creación del colegio profesional de terapeutas ocupacionales; Ley 2/2015, de 20 de febrero, de creación del colegio profesional de periodistas; Ley 3/2015, de 20 de febrero, de regularización de las cantidades abonadas al personal docente no universitario incluido en régimen de pago delegado como consecuencia de la entrada en vigor del VI Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos; Ley 4/2015, de 6 de marzo, de atención integral en materia de drogas y bebidas alcohólicas; Ley 5/2015, de 13 de marzo, de modificación de los artículos 74, 85 y 87 del Texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios, aprobado por Decreto legislativo 1/2014, de 23 de julio; Ley 6/2015, de 13 de marzo, de creación del colegio profesional de criminólogos; Ley 7/2015, de 20 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas; Ley 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación; Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales; Ley 10/2015, de 20 de marzo, por la que se establecen ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público de Asturias.

Merece la pena destacar tres de ellas.

La Ley 4/2015, consciente de que las adiciones vinculadas a usos sociales requieren actuaciones transversales en las que servicios públicos, familias y asociaciones deben colaborar, contempla medidas encaminadas al consumo moderado y responsable de alcohol por adultos y prohíbe la venta, suministro y consumo a menores, sometiendo a límites su publicidad y promoción con excepciones para la sidra. Asturias deja así de ser la comunidad más permisiva con la venta de alcohol a menores. También remite a la Ley 28/2005 todo lo relativo al tabaco y regula la obligación de prestar información actualizada sobre el uso de medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos y el establecimiento de protocolos de detección de abuso de estas sustancias. Reconoce al drogodependiente el derecho a la igualdad en la atención sanitaria y social, cuyo fin último será su integración en la sociedad como ciudadano autónomo, y fija un régimen de infracciones y sanciones bajo el principio de responsabilidad individual de los actos propios, subrayando cuando están implicados menores su carácter correctivo y reeducador. Por último, la Ley desarrolla el contenido mínimo de los Planes sobre drogas para Asturias y señala una serie de órganos –Consejo asesor, Observatorio sobre drogas– que ayudarán a la participación, información, investigación y evaluación en materia de drogodependencias.

La Ley 7/2015 permite a la Sindicatura de Cuentas imponer multas de carácter coercitivo frente a obstrucciones en el proceso de fiscalización o incumplimientos del deber de colaboración por parte de los sujetos fiscalizados.

La Ley 9/2015, aunque insuficiente a juicio de la mayoría de grupos parlamentarios y de las asociaciones del tercer sector, subraya el papel de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios a los más vulnerables, dotándolas de un estatuto propio que fortalece sus relaciones con la Administración y una mayor seguridad jurídica a través del llamado concierto social y la celebración de convenios.

Sin embargo otros proyectos de ley quedaron en el tintero por razones varias, desde su complejidad a la falta de tiempo o de medios. Es el caso de los proyectos de ley de transporte; sostenibilidad y protección ambiental; consejo escolar; apoyo al emprendimiento; asturianía y comunidades asturianas. Sin duda lo más destacable entre lo que pudo haber sido y no fue sean los frustrados proyectos de ley de transparencia y de buen gobierno, iniciativas a las que el ejecutivo había dado la mayor relevancia. El primero fue vetado por la oposición en bloque, apoyándose en las deficiencias técnicas constatadas por los servicios jurídicos de la Junta que obligaban casi a rehacer el texto cuando apenas había margen para ello, viendo, por el contrario, el grupo socialista intencionalidad política en su rechazo. La corrección de fallos de calado en la forma y en el fondo también presentes en el proyecto de ley de buen gobierno no evitó su bloqueo en la ponencia. El diputado de UPyD en la Cámara exigió para darle apoyo que el Gobierno accediera a debatir sobre un asunto ya aparcado, la reforma del sistema de elección del Presidente del Principado y la limitación de mandatos, lo que no fue aceptado, impidiendo que el proyecto llegara a ser discutido en el Pleno.

Ya en la X Legislatura se aprobó tan sólo la Ley 11/2015, de 23 de diciembre, de autorización de endeudamiento y concesión de un suplemento de crédito como consecuencia de los mayores gastos generados por los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la hepatitis C crónica.

Pero, de nuevo, lo más significativo fue lo que quedó sin aprobar. El Gobierno presentó un proyecto de presupuesto para 2016 que ascendía a 4.121 millones, destinando el 69% del total al gasto social, con una inversión de unos 323 millones y con una deuda de 507 millones. La reforma del polémico impuesto de sucesiones, eliminando el error de salto detectado y estableciendo unos baremos progresivos a partir de 150.000, y la creación de tributos ambientales, logró que IU comprometiera su apoyo al presupuesto, no así el resto de grupos que presentaron enmiendas a la totalidad. Decisiva fue la formulada tras las elecciones generales por Podemos, con el que el Gobierno había intentado llegar a un acuerdo, pues provocó lo que nunca antes había sucedido en Asturias, la retirada del proyecto de presupuestos por el bloqueo que a juicio del ejecutivo había sufrido por razones electorales. Podemos justificó la presentación de la enmienda para desencallar unas negociaciones que no avanzaban, esperando una reacción por parte de los socialistas que según ellos les hubiera llevado a dar marcha atrás en el último momento. El temor a que posteriormente a través del triunfo de enmiendas parciales se hubiera llegado a aprobar un presupuesto distinto al acordado pudiera ser también una de las razones que explican su retirada. Sea como sea, el Decreto 207/2015, de 30 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos generales del Principado de Asturias para 2015 durante el ejercicio 2016 se ha convertido en el más importante del año. Siguen, por tanto, los presupuestos que socialistas y populares habían pactado para el 2015, por mucho que la reedición del pacto fue imposible para el 2016, al negarse los primeros a suprimir el impuesto de sucesiones y a retirar los impuestos “verdes”, como el PP había pedido.

Para acabar debe mencionarse que por exigencia del pacto de investidura PSOE-IU se formó en la Junta una mesa de estudio sobre la reforma de la ley electoral. PSOE, Podemos, IU y Ciudadanos, no así PP y Foro, se mostraron proclives a mantener las 3 circunscripciones; desbloquear las listas, permitiendo a los votantes elegir el orden de preferencia de los candidatos y a los partidos escoger a estos y al cabeza de lista en primarias; celebrar debates electorales; sustituir temporalmente a los diputados por causas justificadas; y endurecer el régimen de incompatibilidades. La pretensión de Podemos de introducir medidas que potencien la participación ciudadana y la limitación de mandatos retrasó la presentación de una proposición de ley plasmando estas conclusiones.

### **3.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Sin nada relevante que señalar en el plano de la colaboración nos centraremos en el del conflicto.

Son reseñables en 2015 la STC 73/2015, de 14 de abril; la STC 102/2015, de 26 de mayo; la STC 108/2015, de 28 de mayo y la STC 202/2015, de 24 de septiembre. Todas giran en torno a los impuestos estatal y autonómico sobre depósitos en las entidades de crédito y todas han sido contrarias a los intereses asturianos, pues el Constitucional ha declarado la validez de la normativa estatal y la nulidad de las normas autonómicas, lo que, en estimación del Principado, mermará en 46 millones sus ingresos anuales.

La STC 73/2015, en la línea de las SSTC 26 y 59/2015, declaró constitucional el art. 19 de la Ley 16/2012 que crea el impuesto estatal recurrido por el Consejo de Gobierno del Principado. El Estado, a juicio de la mayoría, actuó dentro de sus competencias, sin vulnerar el procedimiento legislativo y sin invadir la reserva de Ley orgánica del art. 157.3 CE. El límite temporal para acceder a las medidas de compensación que contempla la norma se consideró razonable, pues evita que las comunidades autónomas puedan crear tributos equivalentes al estatal para situarse en posición de acreedoras, y no se cuestionó su retroactividad, ya que, fuera de las excepciones del art. 9.3 CE, el legislador puede modularla como desee. Por último, como el impuesto estatal sobre hechos impositivos ya gravados no siempre supone un incremento de los créditos presupuestarios, se descartó la lesión del art. 134.6 CE, sin olvidar además que la Ley de Presupuestos no se estaba tramitando y que en todo caso las enmiendas fueron remitidas al Gobierno, según exige el art. 151 RS.

La STC 102/2015 también desestimó el recurso interpuesto por el ejecutivo asturiano contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que modificaba el art. 19 de la Ley 16/2012 objeto del recurso anterior. Según afirma, el impuesto asturiano sobre los depósitos en las entidades de crédito, al ser posterior al 1 de diciembre de 2012, quedó legítimamente excluido de las medidas de compensación previstas para impuestos autonómicos aprobados antes de la creación de su equivalente estatal, porque el legislador, dentro de su discrecionalidad, fijó ese límite temporal para acceder a las mismas. La seguridad jurídica no se vio infringida; la medida no fue sorpresiva y responde a una razón de interés público, dotar a las comunidades de una fuente adicional de ingresos para compensar la previsible pérdida de recaudación cuando se eliminan impuestos similares y evitar diferencias entre haciendas territoriales. Tampoco se lesionó el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE); la “eventual variación” en los ingresos presupuestarios es una mera previsión y además la Comunidad podía esperar su exclusión de la compensación. Y menos aún el principio de lealtad institucional (art. 2.1.g LOFCA); el Estado atribuyó “la totalidad de la recaudación del impuesto estatal a las Comunidades Autónomas, si bien reservándose la gestión de dicho impuesto, lo que implicará la asunción del coste” y “la percepción de esta recaudación no implicará la correspondiente disminución de las cuantías a percibir por el fondo de suficiencia”.

La STC 108/2015 estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 41 y la disposición final séptima de la Ley del Principado 3/2012, de Presupuestos Generales para 2013, que establecía el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito. Un examen

de los elementos esenciales del impuesto asturiano –hecho imponible, base imponible y sujetos pasivos– permitió concluir que era sustancialmente similar al impuesto estatal, difiriendo tan sólo en la cuota tributaria y en las deducciones, lo que supuso la nulidad del art. 41 por vulnerar los arts. 133.2 y 157.3 CE y el art. 6.2 LOFCA.

Por el mismo motivo la STC 202/2015 declaró inconstitucionales los arts. 52 a 68 del Decreto Legislativo 1/2014 del Principado, recurridos también por el Presidente del Gobierno, en tanto regulaban el mismo impuesto en términos similares a como lo había hecho la ya anulada Ley del Principado 3/2012, una de las normas que el Decreto Legislativo refundía.



## 1.- Actividad político-institucional

Un año electoral es siempre tiempo proclive a la multiplicación de los acontecimientos, más todavía cuando lo es por partida doble. Es la segunda ocasión en democracia que en Canarias las elecciones generales y las autonómicas y locales (municipales y, en el caso de Canarias, también insulares) tienen lugar el mismo año (y la primera en que en España confluyen tantas elecciones a la vez: súmense a las anteriores las desarrolladas en Andalucía y Cataluña).

Las elecciones autonómicas celebradas en Canarias han arrojado unos resultados muy parejos entre las tres principales fuerzas políticas del archipiélago (CC: 18 diputados; PSOE: 15 y PP: 12). Este último partido queda algo rezagado, sobre todo si se comparan sus resultados con los de las elecciones anteriores de 2011 (PP: 21), y su descenso es mayor en el ámbito local (lo que conduce a su práctica desaparición de las esferas de gobierno en este ámbito). Los otros dos partidos mantienen sustancialmente sus posiciones (CC: 21 y PSOE: 15); también en el ámbito local CC en este caso experimenta cierto descenso; aunque, merced a pactos posteriores suscritos en cascada con el PSOE (en que consiguieron superarse hasta 18 dificultades advertidas en distintos puntos del archipiélago, destacando las de La Palma por razón de su número, y las de Tenerife, por afectar a sus dos ciudades más importantes), apenas se resentirá después en la conformación de las instituciones locales. Importa destacar también la consolidación en el Parlamento de Canarias de una cuarta fuerza política (NC: 5) y la sobresaliente irrupción de una quinta (Podemos: 7) y hasta de una sexta (AGG: 3, producto de una escisión del PSOE en La Gomera). Producto de estos resultados es una cámara parlamentaria más fragmentada que altera el modelo tripartito preexistente y dominante por dos décadas.

En cualquier caso la suma de dos sigue siendo suficiente para la formación de gobierno, y ha venido así a cristalizar en el sentido indicado la misma fórmula de gobierno de coalición proveniente de la legislatura anterior (CC-PSOE: con el mismo reparto proporcional de consejerías, 6 y 4; en la legislatura anterior: 5 y 3). Aunque las personas que ocupan los respectivos puestos de presidente y vicepresidente(a) en representación de ambas fuerzas son distintas ahora (ambas por lo demás elegidas por la misma isla, Tenerife, lo que sucede por vez primera). Por eso, la aparente continuidad puede en verdad no ser tanta, y hay algún indicio, aunque es verdad también que el resultado de las elecciones generales no favorece el cambio de fórmula (un resultado incierto, que no asegura el mantenimiento por el PP del gobierno y que de cualquier modo no fortalece a este partido en grado suficiente para propiciar el cambio antedicho), al menos, hasta el extremo de producir un vuelco en la situación; aun cuando, con todo,

es preciso reconocer que, pese a bajar en votos, el PP, en todo caso, resulta el claro vencedor en el archipiélago en estas elecciones, con importantes bajadas del PSOE (más si se repara en su presentación con una lista conjunta con NC) y, sobre todo, de CC; destaca además la fuerte irrupción de Podemos, lo que acredita su solidez en Canarias; y la emergencia (en este caso, sí, porque no sucedió lo mismo en el ámbito autonómico, como ya dejamos anotado) de Ciudadanos. Los resultados en Canarias para el Congreso fueron: PP: 5 diputados, PSOE: 4, Podemos: 3, Ciudadanos: 2 y CC: 1; y para el Senado, PP: 6 senadores, Podemos: 2, PSOE: 1 y CC: 1.

### Elecciones Autonómicas 2015: Canarias

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	60,95%	-2,15%	+6%		
Abstención	39,05%	+2,15%	-6%		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	18,60%	-13,30%	-19,40%	12	-9
PSOE	19,85%	-1,05%	-2,85%	15	=
CC	18,20%	-6,70%	-7,25%	18	-3
NC	10,24%	+1,20%	-	5	+2
Podemos	14,55	-	-	7	+7
AGGomera	0,50%	-	-	3	+3

Muestra de que la aparente continuidad entre el gobierno saliente y el entrante puede no ser tanta en verdad, si no las diferencias que se observan en la actividad normativa desplegada por uno y otro (normales, pues es lo que acostumbra a suceder con el cierre de una legislatura y el inicio de una nueva), es el cambio de clima en el ámbito de la conflictividad constitucional y de las relaciones de colaboración con el Estado, un cambio notorio (y relevante, en estos casos), como los restantes apartados de este *Informe* permitirán constatar: en efecto, al tiempo que ha menguado la conflictividad, ha mejorado sustancialmente el entendimiento con el Estado respecto de la legislatura precedente.

## 2.- Actividad normativa

No han alcanzado la docena las leyes aprobadas, de las cuales diez de ellas lo fueron como colofón a la IX Legislatura, lo que tampoco es un número excesivo

a la vista de dicha circunstancia. En cambio, la actividad reglamentaria desplegada por el gobierno saliente sí resultó ingente.

Entre las leyes aprobadas, cumple adscribir dos de ellas sin dificultad a la categoría de las leyes-acto: la Ley 5/2015 (reconocimiento de una nueva universidad privada, la Universidad Internacional de Canarias, con sede en Las Palmas) y la Ley 6/2015 (a propósito también de otra universidad privada, la Universidad Europea de Canarias, con sede en Tenerife: en este caso contaba ya con un reconocimiento legal que ahora se modifica para legitimar el cambio de sus instalaciones). Y tampoco requiere mayor comentario la Ley 4/2015 (órganos de gestión de las figuras de calidad de productos agrícolas, alimenticios y agroalimentarios no vinícolas), por cuya virtud estos órganos se extienden a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas por la normativa europea con presencia en Canarias (entre ellas, la sal y la cochinilla) y también a otros supuestos, de cumplir los requisitos legalmente previstos a tal efecto.

Las demás leyes tienen más enjundia. Dos de ellas tienen un claro componente institucional: la Ley 7/2015 (municipios) y la Ley 8/2015 (cabildos insulares). La primera regula ante todo las competencias de los municipios de Canarias (las propias se recogen en su artículo 11), partiendo del principio de autonomía municipal (art. 4); también, su iniciativa para la alteración los términos municipales, aun con claros límites para la creación de nuevos municipios (arts. 13 a 16). Pero la regulación se extiende a las demás entidades integrantes del denominado sector público municipal (Título IV: art. 62 y siguientes): mancomunidades municipales, áreas metropolitanas, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles con capital mayoritariamente público y fundaciones públicas municipales. Otro de los títulos de la Ley se dedica específicamente a la participación ciudadana y a la transparencia (Título II). Mientras que el estatuto de los miembros de electos y la organización municipal es objeto del siguiente Título III, donde se incluye la regulación de los grupos políticos (arts. 26 a 28) y, entre los órganos municipales, las comisiones informativas, las juntas de portavoces y los órganos complementarios (consejos de barrio y de sector, en grandes municipios), así como de gestión administrativa. La regulación legal se completa con normas sobre el funcionamiento de los ayuntamientos (Título V) y procedimientos administrativos (Título VI), concretando determinados aspectos del régimen jurídico de sus actos (Título VII). También se contemplan normas sobre patrimonio y contratación municipal (Título VIII), haciendas locales (Título IX) y financiación municipal (Título X), encomendándose la elaboración de un texto refundido (disposición final tercera). Llama la atención la prácticamente nula referencia a la nueva normativa estatal sobre régimen local.

Por su parte, la Ley 8/2015 otorga a los cabildos insulares un régimen común y homogéneo en todas las islas. En su Título Preliminar, junto al objeto de la ley y la naturaleza de los cabildos insulares, se proclama la prohibición de mancomunidades y de federaciones entre cabildos y su audiencia en las normas que afectan a sus competencias. Distingue el Título I entre las competencias propias de los cabildos como entes locales y como instituciones autonómicas. Y en el

Título II se contempla su organización necesaria (también, las comisiones de pleno y la junta de portavoces, los grupos políticos insulares, los órganos administrativos superiores y directivos), así como la forma de los actos, la jerarquía normativa y el régimen de impugnación de los actos y acuerdos de los órganos de los cabildos. El Título III recoge las disposiciones relativas al funcionamiento de los cabildos y a la información y la transparencia; y el Título IV el sistema de relaciones con la Comunidad Autónoma, contemplando en su Título V la conferencia de presidentes como foro institucional. En fin, su disposición final segunda obliga a revisar periódicamente el funcionamiento de estas instituciones para constatar la posible existencia de duplicidades.

Otras dos leyes podrían quedar sin dificultad ubicadas en el ámbito social: la Ley 1/2015 (derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida) contempla los derechos de las personas en dicho trance de su vida (derecho a la información asistencial, a la toma de decisiones y al consentimiento informado, al rechazo y a la retirada de una intervención, a la manifestación anticipada de su voluntad –en los casos también de personas incapacitadas o menores de edad–, a recibir cuidados paliativos integrales y a la elección de domicilio para recibirlos, al tratamiento del dolor, a la administración de sedación paliativa, a la intimidad personal y familiar y a la confidencialidad, y al acompañamiento), así como a los correlativos deberes del personal sanitario en estos casos (en particular, respecto a la adecuación del esfuerzo terapéutico). Y la Ley 2/2015 (prestación canaria de inserción), cuya modificación mira a ampliar su ámbito de cobertura, al modificar las condiciones de acceso en relación al tiempo de residencia (de tres años a uno), así como el período computado como ausencia de renta (de un año a tres meses); por otro lado, se aumenta el nivel de protección de las familias con miembros beneficiarios de prestaciones económicas del sistema de dependencia, al exonerar las mismas del cómputo de rentas: se pretende en su conjunto dar cobijo de este modo, no solo a personas en situación de exclusión social, sino también a personas que han perdido su empleo y agotado las prestaciones y subsidios.

De carácter sectorial es también la Ley 9/2015 (renovación y modernización turística); aunque por el sector de que se trata su incidencia afecta a la economía entera de las islas. Se sustituye la categoría de los establecimientos alojativos como criterio para legitimar restricciones en la construcción de hoteles y apartamentos por criterios de calidad ligados a objetivos medioambientales o territoriales, en todo caso, remitidos a un ulterior reglamento; se modifican también los incentivos en apoyo a la rehabilitación de las plazas alojativas; y se contempla incluso el traslado de edificabilidades cuando determinados suelos deban preservarse por sus valores naturales, culturales o estratégicos (disposición adicional segunda).

Alcance económico más general tiene la Ley 3/2015 (tramitación preferente de las inversiones estratégicas). La declaración por el Gobierno de Canarias de interés estratégico de una inversión determinará la tramitación preferente y urgente del expediente ante cualquier administración pública y la reducción a la mitad de los plazos (entre ellos, para la aprobación de planes y concesión de licencias).

Y, en fin, naturaleza económica poseen igualmente las dos últimas leyes aprobadas en 2015, a finales de año, ya a impulso del nuevo Gobierno de Canarias. La Ley 10/2015 (concesión de crédito extraordinario y suplemento de crédito), a fin de reintegrar parte de la paga extraordinaria de los empleados públicos perdida en 2012, y de ampliar los recursos destinados a la dependencia y a otras finalidades, habilita la financiación precisa al gobierno, habida cuenta también del incremento de los recursos disponibles derivado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 2013. Y la Ley 11/2015 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma), como es habitual, abarca no solo las cuentas de la Comunidad, sino la de su sector público, organismos autónomos (11), sociedades mercantiles públicas (20), entidades públicas empresariales (2), fundaciones públicas (7), fondos sin personalidad (3), consorcios (1) y otras tres entidades (Agencia Tributaria Canaria, Consejo Económico y Social y Radiotelevisión Canaria).

En el ámbito todavía del poder legislativo hemos de mencionar la puesta a punto del Reglamento de la Cámara, cuya reforma se aprobó en marzo, si bien con posterioridad (julio) su texto consolidado fue objeto de una publicación completa a tenor del mandato conferido por el Parlamento de Canarias en mayo (todavía que ya en 2014 se había venido a producir también una modificación parcial de la norma). La nueva norma obliga a informar los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados (con obligación de comunicar con anterioridad la posible colisión de intereses), su régimen de exclusividad (obligatoria, para la mesa y presidentes y portavoces de los grupos parlamentarios; y solamente compatible con la labor universitaria a tiempo parcial) y la declaración de sus bienes patrimoniales; se modifica también el régimen de los debates; y se introducen mejoras en la comisión de control de radiotelevisión.

Digna de relieve es también la actividad reglamentaria desarrollada por el Gobierno de Canarias, como cierre de la legislatura. Entre las normas más destacadas, los Decretos 5/2015 (modificación del régimen general de las subvenciones), 6/2015 (parques eólicos), 8/2015 (agilización de la gestión del patrimonio local), 10/2015 (tribunal administrativo de contratos públicos), 37/2015 (sistema de información de las actuaciones administrativas de la Comunidad Autónoma), 67/2015 (autoprotección de las instalaciones susceptibles de originar situaciones de emergencia), 68/2015 (mejora de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma), 75/2015 (gestión de los tributos derivados del régimen económico y fiscal), 85/2015 (reglamento de la ley de renovación y modernización turística), 99/2015 (red de albergues juveniles), 113/2015 (viviendas vacacionales), 115/2015 (modificación parcial del reglamento de ordenación del transporte por carretera) y 117/2015 (policía y gestión de los puertos autonómicos explotados en régimen de gestión directa).

En cambio, puesta en marcha la nueva legislatura y constituido el gobierno con la composición que ya hemos indicado, de acuerdo con los criterios establecidos por el Decreto del Presidente 103/2015 (objeto de modificación puntual en el Decreto 143/2015), no se han producido después nuevas manifestaciones relevantes del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno de Canarias. Sírvase señalar, en cualquier caso, que el organigrama de las conse-

jerías ha variado en algunos aspectos: ahora pasan a ser diez (en la legislatura anterior, el número de consejerías era de ocho), a cuyo frente la Presidente del Gobierno retiene las competencias que tenía (salvo las de turismo e innovación tecnológica y sociedad de la información). Tres Consejerías se mantienen inalteradas: Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Sanidad; y Presidencia, Justicia e Igualdad. Otras tres reducen su tamaño: Obras Públicas y Transportes se queda sin política territorial; y Educación y Universidades se queda sin sostenibilidad, para formar una nueva Consejería con estas materias (Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad), a las que se unen seguridad y emergencias, de las que se desprende la antigua Consejería de Económica, Hacienda y Seguridad, lo mismo que de hacienda (la Consejería de Hacienda sería la tercera consejería que reduce su tamaño), pero incorpora industria y comercio, así como innovación tecnológica y sociedad de la información (Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento). En fin, la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Universidades, nueva también, integra las competencias de políticas sociales y vivienda que antes tenía atribuidas otra consejería, por una parte, (junto a cultura y deportes) y, por otra parte, las de empleo (antes residenciadas en otra consejería, con industria y comercio). Y una última Consejería se forma, pues, la de Turismo, Cultura y Deportes.

En otoño surgió un contraste de criterios en el gobierno canario a propósito del reparto de fondos para carreteras: frente al criterio de la consejería competente favorable a su empleo para terminar las que están construyéndose con vistas a evitar sobrecostes al incumplir los plazos de ejecución, otros demandan el inicio de infraestructuras inaplazables. Se da la circunstancia de que dicho contraste de pareceres no se ha suscitado entre los socios de gobierno (CC-PSOE), sino entre grupos de CC.

### **3.— Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Ya desde principios de 2015 se advierte una clara mejora en las relaciones de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado, a lo que vino a contribuir decisivamente el fin de la crisis del petróleo, protagonista del todo el año precedente y que había elevado la conflictividad a un nivel altísimo prácticamente desconocido hasta la fecha. No pudo poner fin a dicha crisis el anuncio ya en 2014 de un impuesto específico con destino a gravar la extracción de gas, petróleo y condensados, parte de cuyo rendimiento habría de quedar en las islas, y que finalmente se incorporaría a la Ley 8/2015 (modificación del sector de hidrocarburos), con unos beneficios fiscales para la Comunidad Autónoma que llegaron a estimarse hasta en 400 millones de euros anuales (superando incluso su PIB). Pero sí lo hizo el anuncio a principios de 2015 de que las prospecciones realizadas habían culminado sin éxito, en tanto que sólo habían detectado la presencia de gas (metano, hexano) en escasa cantidad y calidad. Todavía pudo plantearse alguna duda inicialmente sobre si se trataba de una maniobra solo temporal, con vistas a evitar un mayor desgaste electoral del partido gobernante en España (lo que incluso halló reflejo en el voto particular suscrito a un auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de

Canarias, con sede en Tenerife, desestimatorio del recurso de reposición promovido contra otro denegatorio de la suspensión de los sondeos: vista la deficiencia en el control de las emisiones de ruido en el medio marino, la exclusión de la zona de la propuesta de declaración de lugar de interés comunitario, la ausencia de crítica al programa de vigilancia ambiental y de suficientes medidas de protección, se defiende en dicho voto que había algo más que indicios sobre la presencia crudo en el subsuelo); pero la partida del buque Rowan Renaissance hacia aguas de Angola dispuso las dudas.

Más allá de ello se desbloquearon los escollos para la instalación de los parques eólicos autorizados en 2007 y paralizados desde entonces, con la declaración de interés general de las doce subestaciones eléctricas precisas para verter en ellas la energía producida y la planificación por el Estado de las inversiones correspondientes: de tal manera, si en un par de años se alcanzan los 443 megavatios, la cobertura de las necesidades de las islas mediante esta fuente energética pasaría del 8 al 20%. Ya a final del año, por otra parte, 18 proyectos de aerogeneradores obtuvieron su declaración de interés estratégico, lo que reduce a la mitad los plazos de tramitación, habiendo quedado además exentos de la práctica del trámite de evaluación de impacto ambiental (Decreto 383/2015: por las razones exteriorizadas en esta misma disposición).

Subsiste algún frente abierto, sin embargo, como la privatización de AENA. No se alcanzó la suspensión pretendida del proceso, por considerarse que su ejecución ya había culminado, pero prosigue la tramitación de los recursos con base en la opción estatutaria de la gestión directa de los aeropuertos de interés general por la Comunidad Autónoma si el Estado pierde su control y los cede a operadores privados; aunque de contrario se sostiene que la privatización es del 49% y que por tanto el 51% sigue siendo público.

En todo caso, al margen de este y algún otro conflicto puntual, tras las elecciones autonómicas de mayo, se ha hecho más patente todavía la mejora en el clima de las relaciones de colaboración con el Estado. Con la aprobación con el Real Decreto 738/2015 de una nueva normativa específica para Canarias sobre energía eléctrica (en realidad, para todos los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares), lo que ha puesto fin a las desavenencias en este sector. Por virtud del Real Decreto 985/2015 se otorgó también una subvención directa para la realización de actuaciones al sector turístico, próxima la contienda electoral. Se aprobó, asimismo, un decreto ley, el Real Decreto-ley 12/2015, específicamente, para atender los daños producidos por los temporales en las islas durante septiembre y octubre. Y se modificó, en fin, el reglamento del régimen económico y fiscal de las islas a través del Real Decreto 1022/2015, casi a final del año (en desarrollo del Real Decreto-ley 15/2004, dictado también a finales de 2014; mientras la parte económica de dicho régimen se ha quedado postergado para el nuevo año, con motivo de la celebración de las elecciones generales), con vistas a acabar con las discrepancias interpretativas existentes con la aplicación del anterior; aunque también se aumentan algunos incentivos como los destinados a producciones cinematográficas, al empleo de técnicas de eficiencia medioambiental o al desarrollo de la zona especial canaria; así como los controles para la aplicación de las deducciones previstas, por ejem-

plo, en el caso de las inversiones en África y los encaminados también a evitar la acumulación de ayudas.

Mención aparte merecen los presupuestos generales del Estado aprobados para 2016, en tanto que constituyen el segundo año consecutivo de crecimiento de las partidas canarias (un 11% frente al 13% del año anterior); y eso que la inversión estatal directa se reduce (Canarias se sitúa siempre en la parte baja, por no resultar afectada por los proyectos de grandes infraestructuras), pero la reducción se compensa con subidas significativas vía transferencia para la financiación de distintos convenios bilaterales suscritos en infraestructuras (cabalmente, carreteras, puertos, vivienda y subvenciones al transporte de pasajeros y mercancías): el salto es sobre todo importante en carreteras; aunque ha de reseñarse que también decrece el dinero destinado a obras hidráulicas y proyectos ferroviarios y se mantiene sin apenas variación el de la subvención a potabilizadoras. Se ha eliminado, además, la compensación a cargo de Canarias por la supresión del ITE (cuyo rendimiento pasó a recaudarse por medio del IGIC a favor de la Comunidad Autónoma), reivindicación que venía planteándose desde hace años y que había llegado incluso al Tribunal Constitucional: por medio del mecanismo ahora eliminado el Estado venía a retener transferencias todos los años en cantidades que venían aproximándose ya a 200 millones de euros.

En fin, en el apartado internacional, cabe añadir que Marruecos ha expresado su oposición a la ampliación hasta 350 millas (150 más de las 200 reconocidas hasta ahora) de la plataforma continental para la explotación de los recursos naturales existentes en aguas canarias. Ello afectaría, no tanto a las aguas propiamente dichas y por tanto a sus recursos pesqueros, como a su lecho y subsuelo, lo que, sobre todo, podría ser relevante en el primer caso por los recursos biogénicos –como bacterias de uso farmacológico– que se sitúan en el mismo, porque, en lo que hace al subsuelo, los eventuales recursos mineros son prácticamente inviables económicamente en aguas tan profundas. El rechazo a la ampliación pretendida, pese a plantearse respecto del occidente del archipiélago, pone de manifiesto que lo que se cuestiona realmente es la existencia de una mediana como solución equidistante entre las costas canarias y las africanas.

La conflictividad constitucional, por su parte, ha experimentado un claro descenso respecto de años anteriores. Se han promovido solo dos recursos de constitucionalidad: uno de ellos, por la Comunidad Autónoma, todavía en 2014: acción y servicio exterior del Estado), aunque se admitió a trámite ya este año; y el segundo, a iniciativa del Estado, se interpuso ya en 2015, aunque respecto de un texto legal aprobado asimismo el año anterior en materia de vivienda: la controversia se suscita particularmente a propósito de la expropiación temporal del uso de la vivienda en inmuebles de titularidad de las entidades financieras, en línea con la precedente legislación andaluza y navarra también impugnada.

Pero la conflictividad también se va reduciendo merced a la resolución de asuntos suscitados en años anteriores. Concretamente, 7 sentencias, merecen ser destacadas.

La STC 11/2015 resolvió en sentido desfavorable un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra la Ley 35/2011 (titularidad compartida de las explotaciones agrarias). Se reconoce que la Ley impugnada constituye una intervención estatal en materias de competencia autonómica como la agricultura y la ganadería, pero encuentra ello amparo en el título competencial del artículo 149.1.13º de la Constitución; de tal manera, se salva la constitucionalidad de su artículo 6, que era el precepto impugnado, porque la previsión obligatoria de un registro en cada Comunidad Autónoma para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca toda su eficacia jurídica guarda directa relación con la dirección de la economía al constituir un elemento relevante de la finalidad perseguida y erigirse en factor de cambio de las estructuras agrarias: la inscripción en el registro desempeña una función instrumental que resulta necesaria para el cumplimiento de los objetivos estatales, pues a través de dicho registro se accede a los beneficios y demás incentivos legalmente previstos (en línea coincidente, sobre un asunto similar, se había pronunciado ya la STC 112/2013, según se hace constar).

La STC 106/2015, recaída también a iniciativa de un recurso de inconstitucionalidad patrocinado por el Gobierno de Canarias y donde se impugnaba el Decreto-ley 1/2012 (suspensión de la reasignación de retribución y supresión de incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energías renovables y residuos), vino a declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, dada la incidencia en el mismo de las modificaciones normativas posteriores acaecidas en el sector, que hicieron desaparecer el problema competencial suscitado, centrado en la falta de un régimen específico y diferenciado para Canarias en la materia: la única cuestión pendiente entonces de resolverse, la falta de presupuesto habilitante para la adopción del decreto ley impugnado, vino a desestimarse sobre la base de que resulta legítima la alteración de las bases estatales por medio de la norma impugnada (como, por otra parte, ya había reconocido, entre otras, la STC 48/2015, como también se indica).

Favorable a los intereses de Canarias fue, en cambio, la STC 29/2015, dictada en este caso de resultados de una cuestión de inconstitucionalidad, aunque a propósito de una controversia competencial, también respecto de un decreto-ley, en este caso, el Decreto-ley 8/2011. Sí se apreció la falta del requerido presupuesto habilitante requerido en esta ocasión, por lo que se consideró inconstitucional el precepto concretamente impugnado (art. 23), que establecía el carácter negativo del silencio para determinados actos de transformación y uso del suelo. Según se afirma, para que resulte legítimo el recurso a la habilitación constitucional de la acción normativa de urgencia no basta la existencia de una situación de inseguridad jurídica, sino que hace falta que tal incertidumbre venga cualificada por determinadas circunstancias singulares, en otros términos, la ausencia de seguridad jurídica no es por sí sola razón bastante para probar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, porque en tal caso la existencia de controversias jurídicas y la razonable y lógica aspiración de ponerles fin sería motivo suficiente para legitimar el recurso a la figura del decreto ley. Desde un punto de vista práctico, la cuestión carece de repercusión, porque poco antes

(STC 141/2014) el Tribunal ya había reconocido la competencia estatal al efecto contemplada en distinto texto legal (Ley 8/2007).

Todas las controversias resueltas este año que venían suscitadas desde el Estado (4), en cambio, le resultaron favorables.

La STC 5/2015, sobre la regulación autonómica de las áreas urbanas en el litoral canario (Ley canaria 7/2009), era previsible a tenor de las STC 87 y 137/2012, recaídas a propósito de una normativa autonómica aprobada en sentido similar (Ley gallega 9/2002). Se declara la inconstitucionalidad del art. 1: solo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo terrestre, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales (STC 341/2005: salvo que sea imprescindible para el entendimiento de algún precepto autonómico), doctrina cuyo origen está en la STC 10/1982. Que la normativa estatal de referencia se haya alterado (Ley 2/2013) no es óbice a esta conclusión: podría haber sido así si para determinar la constitucionalidad de la autonómica hubiese que entrar a valorar su adecuación al contenido material de la norma básica, pero por la antedicha razón no se precisa en este caso efectuar dicha operación. También se declara inconstitucional el art. 2, en la medida en que la operación de deslinde es una actividad vinculada a la definición de los elementos integrantes del dominio público, que es competencia de carácter estatal: no cabe desconocer la necesaria colaboración con la administración urbanística, a quien corresponde calificar el uso y destino de los terrenos y cuyo criterio deberá ser tenido en cuenta, pero no puede ello implicar la traslación de la competencia sobre el deslinde a la administración urbanística. Solo se salva, así las cosas, el art. 3 y nada más que en su primer inciso, esto es, el mandato de formación de un censo de las edificaciones existentes en la zona demanial y de servidumbre, con fines de sistematización y ordenación de la información; pero sin asociar tampoco consecuencia alguna a la inclusión de determinada obra o instalación en el censo; por lo que sus apartados dos y tres también son inconstitucionales, al establecer que la inclusión en el censo determina el compromiso del titular de los terrenos de dotar la zona con los servicios urbanísticos básicos, lo que se traduce en la urbanización de los terrenos colindantes.

Por medio de la STC 209/2015 se dirime también una controversia de carácter competencial, en este caso, a propósito de un recurso de inconstitucionalidad promovido contra una ley reciente (Ley 2/2012). Pero la inconstitucionalidad del precepto enjuiciado (art. 4.2) ofreció pocas dudas, al limitar la construcción en zonas turísticas de hoteles y apartamentos a los de cinco estrellas o categoría superior e impedir por tanto la de los restantes establecimientos alojativos. Ya la propia Comunidad Autónoma había procedido a modificar dicha Ley (como hemos visto, este mismo año: Ley 9/2015); pero la controversia subsistía justamente por su carácter competencial y de este modo se afirma ahora como incompatible con las bases estatales (Ley 17/2009) la limitación establecida por la norma autonómica cuestionada por su naturaleza meramente económica. La categoría de un establecimiento alojativo se otorga con base en unos criterios relativos a los equipamientos y dotaciones comunes ofertadas, las dimensiones

de las zonas destinadas a alojamiento, o los servicios que deben prestarse, sin mención a exigencias vinculadas al medio ambiente o a la ordenación del territorio. Por lo que la restricción no guarda conexión directa con las razones de interés general que se invoca (esto es, la protección del medio ambiente o la ordenación del territorio), pues tal razón regiría entonces para todo tipo de establecimientos, cualquiera que fuera su categoría.

Las STC 137 y 145/2015 poseen un relieve político institucional fuera de toda duda. Y es que el Gobierno estatal había impugnado sendas disposiciones autonómicas por la vía del Título V LOTC (arts. 76 y 77).

En la primera de estas resoluciones se anulan los arts. 9 a 26 del Reglamento de Consultas a la Ciudadanía, aprobado por el Gobierno de Canarias (Decreto 95/2014), por cuanto se considera que la fórmula de las preguntas directas regulada en tales preceptos encubre en realidad una consulta referendaria, por mucho que se eluda dicha denominación, al concurrir los elementos propios del referéndum (esto es, la consulta al cuerpo electoral por medio del voto y supervisada por una suerte de administración electoral consagrada por el propio reglamento): la precedente 31/2015, en sintonía con una línea que arranca de la STC 119/1995, permitía aventurar el resultado, que, por lo demás, se reitera en la segunda de las resoluciones antedichas, en tanto que lo que se impugna y se enjuicia en ella es justamente la convocatoria de una consulta (justamente, a propósito de las prospecciones petrolíferas en aguas de Canarias) realizada al amparo de la normativa reglamentaria antes indicada (Decreto 107/2014).

Completamos las resoluciones constitucionales que merecen ser reseñadas con el ATC de 16 de febrero de 2015, por el que vino a declararse la extinción de la CI 331/2014 planteada por la Audiencia Nacional, por desaparición sobrevenida de su objeto, en cuanto que lo impugnado era la Ley canaria 7/2009, conflicto ya resuelto a tenor de la STC 5/2015, que ya hemos comentado; y otro tanto vino a hacer el ATC de 3 de marzo de 2015 respecto del RI 2007/2012 interpuesto por el Gobierno de Canarias sobre el art. 23 del Decreto-ley 8/2011, controversia asimismo zanjada, en este caso, en virtud de la STC 29/2015, resolución de la que también hemos dejado antes debida constancia en este *Informe*.

En fin, no resta sino comentar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015. En esta Sentencia el recurso de casación se estima porque hay un desplazamiento normativo: considera el Tribunal que la Comunidad Autónoma carece de competencia para declarar de interés general la transmisión de un partido de fútbol entre los dos equipos de las islas en segunda división como consecuencia de la derogación de la norma básica preexistente (Ley 21/1997) por otra posterior (Ley 7/2010), lo que desplaza la norma autonómica preexistente (Decreto 219/2008). La ley básica vigente de 2010 establece que los partidos del campeonato nacional de liga profesional de segunda división no son susceptibles de ser declarados de interés general para su emisión en abierto, salvo que el órgano estatal competente (Consejo de Medios Audiovisuales) venga a ampliar los supuestos previstos.



## 1.- Actividad político-institucional

Si en el año 2014 la actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria no presentaba novedades significativas, no puede decirse lo mismo del año 2015 en el que, tras las elecciones celebradas el 24 de mayo, se produjo un cambio en la composición del Parlamento y, tras él, un nuevo Gobierno de coalición PRC-PSOE, de similares características al que ya existió entre 2003 y 2011, aunque en esta ocasión con la novedad de que dicho Gobierno necesita el apoyo o cuando menos la abstención de un tercer partido (Podemos), el mismo que precisó la investidura, de nuevo, de M.A. Revilla como Presidente.

Por eso, en esta breve crónica hay que empezar destacando los datos electorales que pueden verificarse en el siguiente cuadro comparado con los de las elecciones de mayo de 2011.

**Elecciones Autonómicas 2015: Cantabria**

	2015			2011		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	105.914	32,58	13	156.499	45,12	20
PRC	97.185	29,89	12	98.887	28,51	12
PSOE	45.653	14,04	5	55.541	16,01	7
Podemos	28.895	8,88	3	–	–	–
Ciudadanos	22.552	6,93	2	–	–	–
UP-Izquierda Unida	8.246	2,53	–	11.277	3,25	–

La comparación se puede hacer también con los resultados en Cantabria de las elecciones generales del 20 de diciembre 2015, en las que el PRC no se presentaba.

## Elecciones Generales: Cantabria

	Autonómicas 2015			Generales 2015		
	Votos	%	Esaños	Votos	%	Esaños
PP	105.914	32,58	13	128.852	36,94	2
PRC	97.185	29,89	12	–	–	–
PSOE	45.653	14,04	5	78.217	22,42	1
Podemos	28.895	8,88	3	62.219	17,84	1
Ciudadanos	22.552	6,93	2	53.182	15,25	1
UP- Izquierda Unida	8.246	2,53	–	15.428	4,42	–

Con todos ellos se pueden deducir algunas conclusiones.

Si se comparan los datos de las dos elecciones autonómicas se observará que el PP pierde casi un tercio de su electorado en términos absolutos (pasa de 156.499 a 105.919). El PSOE pierde también una cantidad de votos considerable (en torno al 20% pues pasa de 55.541 a 45.653). El PRC prácticamente se mantiene pues apenas pierde poco más 1.000 votos, lo que en términos de escaños le supone, en la práctica, un aumento porcentual pues no hay que olvidar que, aunque obtiene los mismos escaños que en 2011 (12), entre una y otra elección se ha modificado el número total de la Cámara que, tras la reforma de la Ley electoral por la Ley 2/2012, ha pasado de 39 a 35 diputados. Y, claro está, no es lo mismo 12 respecto de 39 que 12 de 35. Los dos partidos emergentes que no existían en 2011 (Podemos y Ciudadanos) entran en el Parlamento con 3 y 2 escaños respectivamente y un total de algo más de 50.000 votos, que no son exactamente los que pierden PP y PSOE pero se le acercan, teniendo en cuenta que entre una y otra elección aunque el censo aumentó en unos 5.000 electores el número de votantes bajó (345.439 en 2011 frente a 330.868 en 2015).

Si la comparación se hace con las elecciones generales celebradas apenas seis meses después de las autonómicas y en las que el PRC no se presentaba, los datos siguen una tendencia parecida. El PP recupera cerca de la mitad de los votos perdidos en las autonómicas, pero los 128.852 votos obtenidos siguen lejos de los 156.499 de las autonómicas de 2011 y mucho más aun de los 183.244 de las elecciones generales de 2011. El PSOE recupera los votos perdidos en las elecciones autonómicas y sube unos 32.000 votos respecto de los resultados de unos meses atrás. Y Podemos y Ciudadanos suben de forma muy considerable. Podemos duplica los resultados de las autonómicas (pasa de 28.895 votos a 62.219) y otro tanto le sucede a Ciudadanos (que sube desde sus 22.552 votos en las elecciones autonómica a los 53.182 conseguidos en las generales). La ausencia del PRC hace suponer que sus 97.000 votos se han repartido entre todas las demás opciones lo

que permitiría deducir el carácter central, en el sentido de fundamental, de ese partido en el panorama político de la región.

Con ese panorama se han formado 5 Grupos parlamentarios (Popular; Regionalista; Socialista; Podemos y Mixto) y la Mesa tiene una destacada composición plural con presencia de todos los Partidos con representación parlamentaria. La Presidenta pertenece al PSOE y las dos Vicepresidentas al PRC y al PP, respectivamente. Los dos Secretarios son de Podemos y Ciudadanos, respectivamente.

En cuanto al nuevo Gobierno, su constitución no fue excesivamente difícil. El PRC como partido hegemónico de la hasta en ese momento oposición pactó sin dificultad con el PSOE, su socio de gobierno durante dos legislaturas (2003-2007 y 2007-2011), que, juntos, sumaban 17 escaños. Necesitaban, al menos, uno más para conseguir la mayoría absoluta, obtenida finalmente con el apoyo externo de Podemos que avaló la investidura del Presidente Revilla aunque no entró en el Gobierno.

El Gobierno de coalición PRC-PSOE quedó constituido con 9 miembros: el Presidente, una Vicepresidencia y 8 Consejerías (una de ellas vinculada a la Vicepresidencia), correspondiendo 4 miembros a Consejeros propuestos por el PRC y otros 4 por el PSOE. Se trata de un Gobierno parecido al último de esa misma coalición, aunque en esta ocasión con una cierta sobrerrepresentación del PSOE que, con la mitad de votos y diputados que el PRC, tiene la responsabilidad del mismo número de Consejerías que éste.

Así, pues, el Gobierno quedó constituido de la siguiente manera:

- Consejería de Presidencia y Justicia.
- Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
- Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación.
- Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Consejería de Universidades, Investigación, Medio Ambiente y Política Social.
- Consejería de Educación, Cultura y Deporte.
- Consejería de Sanidad.
- Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio.

Las cuatro carteras del PRC fueron las de Presidencia y Justicia; Obras Públicas y Vivienda; Medio Rural, Pesca y Alimentación; y la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio, correspondiendo las demás a Consejeros propuestos por el PSOE.

Las prioridades del nuevo Gobierno fueron anunciadas por el Presidente en el discurso de investidura y reiteradas en su discurso navideño y entre ellas destacan objetivos genéricos y compartidos como la lucha contra el empleo y la

exclusión social y acciones tendentes a recuperar servicios propios del Estado del bienestar y otros objetivos análogos que sólo parcialmente están en manos de las competencias autonómicas y sobre los que no es necesario ahora insistir.

## 2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en 2015 ha sido escasa y hay que diferenciar dos etapas: antes y después de las elecciones de mayo.

Antes de las elecciones, en la última etapa de la legislatura anterior, se aprobó una sola Ley, la Ley 1/2015, de 18 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.

Desde mayo se han aprobado las 5 siguientes nuevas Leyes:

- Ley 2/2015, de 1 de octubre, por la que se aprueba el régimen sancionador en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 3/2015, de 16 de octubre, de modificación del artículo 15 de la Ley 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015.
- Ley 4/2015, de 23 de noviembre de Creación del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Cantabria.
- Ley 5/2015, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2016.
- Ley 6/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Se trata de normas de escasa entidad si se prescinde de la Ley de Presupuestos.

– La Ley 1/2015, de 18 marzo, abordó una cuestión muy concreta relacionada con la baja temporal de determinadas máquinas recreativas y la subsiguiente rebaja tributaria. Se modificaron también los límites de endeudamiento establecidos en la Ley 6/2014, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2015 y, finalmente, se autorizó adaptar los Estatutos de la Fundación Marqués de Valdecilla a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Esta última cuestión tiene interés por cuanto se prevé la extinción de la actual Fundación para, a continuación, constituir otra nueva con la misma denominación, lo que, aparentemente, no tendría mayor trascendencia aunque se trata de una cuestión hasta ahora nunca definitivamente abordada. La Fundación Marqués de Valdecilla, en su origen una Fundación privada, pasó a ser una peculiar Fundación de gestión pública en los años cincuenta del pasado siglo en cuyos terrenos, más tarde, se edificaron también edificios del antiguo Instituto Nacional de la Salud, transferidos luego a la Comunidad Autónoma cuando ésta asumió competencias en materia de sanidad. De manera que a lo largo de los años parece que ha habido cierta confusión jurídico-patrimonial en la medida en que

en los mismos terrenos coincidían titularidades patrimoniales formalmente diferenciadas: las de la Fundación y las del Insalud, luego de la Comunidad Autónoma. Y aun de la Universidad que disponía de edificios vinculados a la función docente en el entorno físico a que me refiero. En el año 2011 y en virtud de la Ley 5/2011 se desgajó una parte de sus actividades de carácter investigador al crearse, con singularidad propia, el Instituto de Investigación Sanitaria “Marqués de Valdecilla” (IDIVAL). La Fundación quedaba así reducida en sus funciones lo que ha llevado al legislador de 2015 a autorizar la adaptación de la vieja Fundación Valdecilla a la naturaleza de una fundación ordinaria dedicada a la promoción y prestación de servicios sanitarios y sociosanitarios aunque con la misma denominación. La nueva Fundación se subrogará en las relaciones jurídicas de la fundación extinguida excepto en lo que hace a la titularidad de los terrenos pues la Disposición Adicional 2ª de la Ley establece que “la titularidad de los terrenos sobre los que se levanta el actual Hospital Universitario Marqués de Valdecilla (...) corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que los afectará al Servicio Cántabro de Salud, quedando sin efecto, en lo que pudiera estar vigente, cualesquier destino finalista que pudiera haberseles otorgado con carácter previo”. Ese “destino finalista”, que pudiera traer causa de los momentos originarios de la Fundación, queda así legalmente suprimido “en lo que pudiera estar vigente” (cautela que apunta a la complejidad de una situación de la que aquí no puede más que quedar esbozada) lo que puede juzgarse positivamente en la línea de clarificar una situación hasta ahora ciertamente confusa.

– La Ley 2/2015, de 1 octubre, aprueba el régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Tras remitir a la legislación básica estatal, la Ley, en sus veinte artículos, se limita a tipificar infracciones y prever las correspondientes sanciones que podrán ser pecuniarias y no pecuniarias (entre éstas, la suspensión de las licencias o autorizaciones otorgadas y la suspensión o prohibición de espectáculos y actividades por un determinado tiempo). La Ley prevé asimismo la posibilidad de imponer sucesivas multas coercitivas (art. 20) “una vez transcurridos los plazos legales para el pago y actos de cumplimiento de las sanciones”. Estas multas –continúa diciendo el precepto– “serán de 300 euros, si bien se podrá aumentar su importe hasta el 50% a partir de la segunda, tomando en cada caso como referencia la cuantía de la multa inmediatamente anterior, hasta que se llegue a cumplir íntegramente el contenido de la resolución sancionadora”. Se trata de una medida un tanto atípica y de funcionalidad discutible por cuanto la multa coercitiva parece que está contemplada para las obligaciones personalísimas. Así lo explicita, en efecto, el todavía vigente art. 99 de la Ley básica estatal 30/1992 cuando afirma que, cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente; c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La ejecución forzosa de las medidas sancionatorias ha sido siempre el apremio sobre el patrimonio, el embargo de bienes, que es en lo que acabará también la no ejecución de la propia multa coercitiva teóricamente destinada al “pago y actos de cumplimiento de las sanciones”.

– La Ley 3/2015, de 16 de octubre, de modificación de la Ley 6/2014, de 6 de diciembre, de Presupuestos para el año 2015 con objeto de cambiar los límites de endeudamiento en ella previstos.

– Ley 4/2015, de 23 de noviembre de Creación del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Cantabria, respecto de la que no es preciso hacer ningún comentario.

– Ley 5/2015, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2016. La Ley contempla créditos por importe de 2.464.592.522 de euros cuya distribución por política de gastos es la siguiente:

**Presupuesto 2015 por políticas de gasto comparado  
con los presupuestos de los tres años anteriores**

	2013	2014	2015	2016
Justicia	28.328.056	28.447.600	28.603.900	29.252.353
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	10.749.781	11.872.384	11.952.248	12.306.027
Política exterior	1.722.056	1.475.368	1.541.355	1.818.992
Servicios sociales y promoción social	212.016.372	210.248.874	210.612.702	218.390.955
Fomento del empleo	69.673.977	79.537.198	93.256.835	93.691.369
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	19.167.287	19.737.019	19.393.296	21.880.790
Sanidad	773.156.236	786.713.429	788.821.603	805.758.103
Educación	477.665.018	485.880.586	491.891.838	527.428.341
Cultura	24.695.195	26.271.300	23.677.843	24.355.208
Agricultura, Pesca y Alimentación	50.827.227	50.474.959	49.868.233	44.483.357

	2013	2014	2015	2016
Industria y energía	26.734.744	39.536.767	35.604.329	26.475.468
Comercio, Turismo y Pymes	13.628.586	13.902.474	14.952.008	16.787.772
Infraestructuras	215.201.036	211.239.793	216.486.487	211.645.450
Investigación, Desarrollo e Innovación	13.677.828	8.564.984	14.213.441	4.070.631
Otras actuaciones de carácter económico	22.313.589	30.058.783	34.997.638	32.330.468
Alta dirección	8.728.098	8.771.788	8.820.666	9.302.906
Servicios de carácter general	36.686.401	36.073.128	37.655.215	37.652.556
Administración Financiera y Tributaria	6.235.226	16.197.502	17.439.203	17.069.776
Deuda Pública	281.317.500	381.758.323	400.242.795	329.892.000

En el cuadro se puede observar que casi todas las políticas de gasto aumentan por referencia al año anterior (excepto agricultura, industria y energía, infraestructuras, investigación y desarrollo). También desciende de manera importante el Capítulo de deuda pública.

– Ley 6/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas que, en la tónica de años anteriores, modifica aspectos concretos de una quinceña de Leyes, afectando sobre todo a la cuantía de numerosas tasas.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

Por lo que hace a la conflictividad formalizada de nuevo hay que reiterar, como en 2014, varias Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas con el urbanismo y la ordenación del territorio, el asunto que más ha ocupado a los tribunales en estos años.

A) Hay que citar, pues, en primer lugar, la STC 57/2015, de 18 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado contra la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. La Sentencia desestima en su casi totalidad el recurso dirigido genéricamente contra el conjunto de la Ley

y específicamente contra numerosos de sus preceptos. Analiza las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente desde el punto de vista de la autonomía local para llegar a la conclusión de que, en casi todas las previsiones de la Ley, hay en juego intereses supramunicipales que justifican las regulaciones legales. Únicamente matiza esa conclusión en tres aspectos. De un lado, en lo que hace al carácter vinculante del informe que la Ley prevé emita la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable. El TC acoge al respecto la doctrina expuesta en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, para afirmar la legitimidad de ese tipo de informes cuando recaen sobre materias de competencia propia, lo que supone limitar su efecto vinculante a “aquellos supuestos en los que se deniegue la concesión de la licencia o autorización por la concurrencia de óbices de relevancia supramunicipal”. Esa conclusión deja incólumes las potestades municipales para el otorgamiento o denegación de la licencia en función de criterios estrictamente urbanísticos. De modo que interpretado de ese modo el precepto no puede reputarse inconstitucional.

La otra matización tiene que ver con el modelo territorial impuesto por la Ley que, en general, la Sentencia respeta por cuanto dicho modelo trasciende los intereses municipales. El TC excepciona de esa conclusión la previsión del art. 45.3 de la Ley impugnada en el que se prevé que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”; previsión –dice la Sentencia– que supone negar todo margen de opción al municipio, sin que se acierte a adivinar aquí la presencia de intereses supramunicipales que justifiquen esa determinación urbanística. Ese apartado debe, pues, declararse inconstitucional y así se declara.

El tercer aspecto que resulta afectado por la Sentencia tiene que ver con el art. 51.3. En dicho precepto se posibilita que en ciertas zonas el Gobierno pueda aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo actuaciones de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, “sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección”. El TC entiende que ese precepto habilita al Ejecutivo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial e incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero –dice– “supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente”. Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la Ley en una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador. Así, pues, declara la inconstitucionalidad de los incisos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” así como “y con independencia de la clasificación urbanística” del art. 51.3, conclusión –añade– que “no podemos extender a este mismo inciso en cuanto se contiene en el art. 51.4” por cuanto en este precepto “se identifica un claro interés supramunicipal que legitima la acción de la Comunidad Autónoma: la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental, lo que –por comparación con el art. 51.3– limita

notablemente la indeterminación de los supuestos legitimadores de la intervención autonómica”.

La segunda Sentencia que hay que mencionar se refiere al mismo tema. Se trata de la STC 92/2015, de 14 de mayo, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios en relación con la Ley de Cantabria 2/2004. Reitera la doctrina de la ya citada STC 57/2015, de 18 de marzo, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma Ley, declara extinto parcialmente el conflicto por desaparición sobrevenida de su objeto respecto de dos de los preceptos impugnados y desestima todo lo demás al considerar constitucionales los preceptos legales cuyas determinaciones urbanísticas y de ordenación territorial se imponen a los instrumentos de planeamiento local en los términos de la citada STC 57/2015.

**B)** La otra cuestión que ha ocupado este año también al Tribunal Constitucional en relación con la Comunidad Autónoma afecta a un tema recurrente ya mencionado en anteriores Informes: el de la “legalización” o retraso en el derribo de edificaciones con Sentencias que han anulado los planes o licencias en las que se amparaban. En esta ocasión se trata de la STC 254/2015, de 30 noviembre, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria (a la que se refirió ya en el *Informe* del año 2014), en relación con el art. 65 bis.1 de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y de Régimen Urbanístico del Suelo, introducido por la Ley de Cantabria 4/2013, de 20 de junio, que introdujo una causa de suspensión para la ejecución de Sentencias que impliquen la demolición de edificaciones. El TC anula un inciso del precepto al considerar que invade competencias estatales en materia de justicia en línea con su anterior STC 92/2013.

En efecto, el mencionado art. 65 bis.1 creó la figura de la autorización provisional de edificaciones declaradas ilegales con la finalidad de que la Administración pueda legalizarlas cautelarmente cuando se haya iniciado un procedimiento dirigido a la revisión de los planes urbanísticos y las edificaciones afectadas resulten conformes con esa nueva ordenación en tramitación. La citada autorización permite legalizar las construcciones ilegales preexistentes sobre las que penden órdenes judiciales de demolición de manera que, mientras se produce la eventual “legalización” se impide la ejecución de la decisión judicial y se garantiza el mantenimiento de lo edificado en situación de fuera de ordenación. Es evidente pues –dice el TC– que la medida, en cuanto se refiere a las órdenes de demolición judiciales, “introduce una causa de suspensión de la ejecución que se impone al órgano judicial”. La regulación –añade– sustrae al órgano judicial la competencia para apreciar la concurrencia de una causa de imposibilidad legal de ejecutar una sentencia. Y en ese sentido, recuerda la anterior STC 22/2009, de 26 enero, según la cual la decisión de suspender una demolición acordada en sentencia firme sobre la base de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, “supone una vulneración del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos” pues no puede aceptarse que se pretenda privar de efectos a un pronunciamiento judicial por la mera expectativa de un

futuro cambio normativo. El efecto suspensivo previsto en el precepto cuestionado supone, además, y sin perjuicio de la incidencia del art. 24.1 CE, que el órgano judicial pierde el control de la ejecución de su resolución y que es el legislador autonómico el que impone su propia valoración del impacto de la expectativa de cambio de ordenación urbana sobre la demolición ordenada en la sentencia. Eso supone, en definitiva, que se trata de una norma de contenido procesal, que es competencia exclusiva del Estado y por tanto incompatible con la Constitución, según ha establecido el propio TC en otras Sentencias anteriores referidas, entre ellas la STC 92/2013, de 22 de abril, que estimó otra cuestión de inconstitucionalidad planteada igualmente por el TSJ de Cantabria en relación con el art. 2 de la Ley 2/2011, de 4 de abril, que supeditaba la ejecución de sentencias a la previa resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración.

El fallo de la STC 254/2015 se limita a declarar nulo el inciso que hace referencia a las órdenes de demolición “judiciales” del mencionado art. 65 bis de la Ley 2/2001, añadido por Ley 4/2013.

C) Otras cuestiones de muy diversa entidad han ocupado el espacio de la conflictividad ordinaria. Por razones de espacio no nos podemos referir en detalle a todas ellas. Nos limitaremos, pues, a reseñar únicamente la que es posiblemente la más relevante por afectar a un proyecto –aun inacabado– que incide en la fisonomía de la ciudad y que generó un amplio debate ciudadano: el llamado Centro Botín. Se trata de la STS de 18 noviembre 2015 que declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra una Sentencia del TSJ (de una extensión inusitada, 133 folios, dice la del Supremo) que había desestimado el recurso interpuesto por varias Asociaciones contra el Decreto 17/2012, de 12 de abril, por el que se aprobó la modificación del Plan Especial del Sistema General Portuario del Puerto de Santander aprobado por el Gobierno de Cantabria. La modificación tenía por objeto establecer la ordenación espacial y las condiciones urbanísticas en el ámbito del puerto mediante la definición de una nueva área y una nueva ordenación de usos pormenorizados. Su justificación –dice la Sentencia– “parte de avanzar en la integración del Puerto en la ciudad mediante el desarrollo del ‘Proyecto Frente Marítimo Portuario Santander’ y de adaptación de usos a la realidad, facilitando el acceso ciudadano al borde marítimo, liberación de los dos muelles para albergar un equipamiento cultural e implantación de jardines, dando continuidad a los de Pereda conformando una zona verde”. El tema de fondo era la construcción del llamado “Centro Botín” como espacio cultural a ubicar en el borde del muelle principal y volado sobre el mar. La Sentencia rechaza el recurso básicamente porque entiende que no hay infracción legal en la delimitación de los espacios y usos portuarios toda vez que el uso interacción puerto-ciudad está amparado en la propia Ley de Puertos que admite usos no estrictamente portuarios, como los equipamientos culturales acordes con los usos portuarios.

Otras decisiones del TS correspondientes a 2015 cabría citar aquí, pero todas ellas afectan a cuestiones que, aunque referidas al ámbito de la Comunidad, no le son exclusivas por cuanto se refieren a materias generales. Así, STS 7 de mayo 2015 en recurso de casación contra la Sentencia del TSJ de Cantabria que

desestimó el recurso contra el Decreto que aprobó el PORN del Parque Natural de Oyambre; Sentencia en la que el TS rechaza los motivos de casación planteados por la Asociación de vecinos recurrente y, en particular, entiende que no ha habido incongruencia omisiva y que el recurso no justifica ni demuestra las normas concretas de carácter superior que supuestamente el Decreto recurrido contraviene. Otra STS 22 de junio 2015 estima el recurso de casación planteado por el Gobierno contra la STSJ que había anulado la resolución que aprobó el Plan de Ordenación Urbana de Medio Cudeyo por deficiencias en su tramitación y en la que el TS, al estimar el recurso, considera que la recurrida incurre en insuficiente motivación en lo que hace a las exigencias ambientales y aplica incorrectamente determinadas previsiones de la Ley urbanística relacionadas con el contenido mínimo, pero no máximo, de los Planes de ordenación. La STS 29 de junio 2015 aborda la cuestión de las subvenciones para mantener el equilibrio económico-financiero de una concesión en el puerto de Laredo y la liquidación del IVA desestimando las pretensiones del Gobierno. La STS de 15 junio 2015 desestima asimismo el recurso de casación interpuesto contra la STSJ que anuló un concurso para la asignación de potencia eólica previo a la instalación de Parques eólicos.

Otras Sentencias del TSJ abordan numerosas cuestiones de interés, en particular sobre cuestiones urbanísticas y medioambientales que son temas recurrentes y repetidos en esta Comunidad.

En resumen, en el año 2015 se ha producido un nuevo cambio político en la región, han aparecido nuevos actores en el escenario parlamentario, ha habido escasa producción legislativa como, por lo demás, era de esperar por el escaso tiempo que lleva el Gobierno para proponer iniciativas nuevas y cabe reiterar el tono y los temas de la conflictividad con relevancia constitucional. Por lo demás, el año y los cambios producidos se han llevado a cabo sin circunstancias reseñables y la actividad pública ha seguido los derroteros habituales que son propios de una Comunidad como esta y que, aunque interesantes en el ámbito interno, adquieren escasa relevancia en el externo.



## 1.– Actividad político-institucional

En el año 2015 hemos asistido al fin de un largo ciclo político marcado por la hegemonía del Partido Popular. Esta formación se impuso de nuevo en las elecciones autonómicas del 24 de mayo, pero no pudo revalidar la cómoda mayoría absoluta que venía administrando de forma ininterrumpida desde 1991.

### *1.1.– El final de la VIII Legislatura*

La VIII legislatura se cerró con el Decreto 1/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Junta, por el que se disolvían las Cortes y se convocaban las elecciones. En ese tramo final de la legislatura, no se registran acontecimientos reseñables. La actividad parlamentaria se vio ralentizada en el último período de sesiones (sólo tres Plenos en febrero y marzo) y no se celebró el debate anual sobre política general por la inminencia de la cita electoral.

De las medidas adoptadas por el Ejecutivo, debemos consignar una de notable calado. En una sesión extraordinaria celebrada el 19 de enero el Consejo de Gobierno autorizó a la consejera de Hacienda a solicitar la adhesión de la Comunidad al Fondo de Facilidad Financiera creado por el Gobierno de España para aportar liquidez a las autonomías que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Aceptada la petición por el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Gobierno aprobó en su reunión del 5 de marzo el acuerdo por el que se adhería al citado mecanismo para acceder así a un préstamo fijado inicialmente en 2.003,6 millones de euros a un interés del 0% anual durante los tres primeros ejercicios, y del 0,834% los siete siguientes. Esa decisión implicaba un ahorro superior a los 20 millones solo en intereses, porque hasta ese momento la Junta se había financiado mediante operaciones de crédito que se ajustaban a los tipos de interés del mercado. Ese margen adicional de maniobra para políticas sociales fue objeto de análisis en el seno del Consejo del Dialogo Social de Castilla y León, que adoptó el 27 de marzo un acuerdo en materia de mejoras sociales a través de la distribución del Fondo de Facilidad Financiera. Con posterioridad, en los meses de agosto y diciembre, se incrementaría la cantidad asignada inicialmente hasta alcanzar los 2.326,1 millones.

### *1.2.– Las elecciones autonómicas del 24 de mayo*

Las elecciones del 24 de mayo cambiaron sustancialmente el mapa político de la Comunidad. No sólo por el desplome del PP, que perdió 11 procuradores y se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, y el retroceso del PSOE, que

cosechó su peor resultado desde 1983 y no llegó al 26% de los votos, sino por la irrupción en las Cortes de dos nuevas fuerzas políticas, que asestaron un golpe al bipartidismo imperante en esta región. Podemos, con algo más del 12% de los votos, obtuvo diez escaños (logrando representación en todas las provincias, salvo Ávila y Soria) y Ciudadanos, con un porcentaje algo menor (10,27%) se tuvo que conformar con la mitad de escaños (5). Las dos formaciones emergentes tendrán su propio grupo parlamentario. La coalición IU/Equo mantuvo el tipo y su único escaño por Valladolid. Y la UPL, pese a perder apoyos, conservó su acta por la circunscripción de León. Estos dos procuradores se integraron en el Grupo Mixto.

### Elecciones Autonómicas 2015: Castilla y León

	Resultados 2015	Variación		Diputados*	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	64,87	-2,63	-6,42		
Abstención	35,13	+2,63	+6,42		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	37,73	-13,82	-17,64	42	-11
PSOE	25,94	-3,74	-3,25	25	-4
Podemos	12,14			10	+10
Ciudadanos	10,27			5	+5
IU/Equo	4,15	-0,72	-2,16	1	=
UPL	1,41	-0,45		1	=

(\*) No se modifica ni el número total (84) ni la distribución por provincias de los procuradores.

Con este insólito escenario, que guarda cierta analogía con el de la primera legislatura (el PSOE contaba entonces con 42 de los 84 escaños), quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que pasa a ser el centro de gravedad de la vida política.

Esta nueva correlación de fuerzas, que se proyecta también en los gobiernos municipales tras las elecciones locales (el PP no renovó la mayoría absoluta que tenía en Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora y perderá la alcaldía de estas dos últimas capitales, en favor del PSOE e IU respectivamente), se va a reflejar de inmediato en el proceso de investidura. El candidato a la presidencia de la Junta por el PP, Juan Vicente Herrera, no tenía asegurada

esta vez la investidura para un quinto mandato consecutivo, ni siquiera en la segunda votación.

El Pleno de las Cortes, en la sesión constitutiva celebrada el 16 de junio, procedió a la elección de los miembros de la Mesa, siendo designada Presidenta la popular Silvia Clemente y repartiéndose los otros cuatro puestos entre el PP y el PSOE.

Tras ser propuesto como candidato, Herrera pronunció su discurso de investidura en la sesión plenaria celebrada los días 2 y 3 de julio. Al someter su programa al examen de las Cortes regionales, destacó como principal objetivo de la nueva legislatura la regeneración política, proponiendo a tal efecto un decálogo para mejorar la calidad de la democracia, basado en la transparencia, la lucha contra la corrupción y la austeridad en el uso de los recursos públicos. Ese decálogo incluía como primer punto las reformas del Estatuto de Autonomía, para blindar los avances sociales e incorporar nuevas exigencias como la limitación del mandato de los responsables políticos y de sus aforamientos o el cese de los cargos públicos a quienes se abra juicio oral por un delito de corrupción, y del Reglamento de las Cortes, para incrementar la transparencia en relación con la actividad de los procuradores y su patrimonio y acortar las vacaciones parlamentarias. La abstención de los cinco procuradores de Ciudadanos permitió su investidura por mayoría simple (42 a favor y 37 en contra) en la segunda votación.

### *1.3.- La actividad parlamentaria en las nuevas Cortes*

La renovada composición del Pleno, que tiene su lógico reflejo en la composición de las Comisiones de la Cámara, formadas por 18 procuradores, 9 del Grupo Popular, 5 del Socialista, 2 de Podemos, 1 de Ciudadanos y 1 del Grupo Mixto, hace verosímil, probable incluso, la hipótesis de un empate en la votación de cualquier iniciativa. Una circunstancia que llevó a la Presidenta de las Cortes a dictar una Resolución, fechada el 6 de noviembre, “por la que se dictan normas interpretativas sobre la aplicación en el Pleno de la Cámara de las previsiones del art. 92.1 del Reglamento relativas a la repetición de las votaciones en caso de empate” para agilizar el procedimiento y evitar que los procuradores se equivoquen a la hora de votar sucesivamente.

Una de las primeras decisiones adoptadas por el Pleno, en la sesión celebrada el 20 de julio, fue la de designar los tres senadores que representarán a nuestra Comunidad en la Cámara Alta: Juan José Lucas y María del Mar Angulo, del PP, y Óscar López, del PSOE. En esa misma sesión, se acordó el nombramiento de dos nuevos Consejeros electivos del Consejo Consultivo, José Ignacio Sobrini y Francisco Ramos, en sustitución de Fernando Rey, nuevo consejero de Educación, y Ángel Velasco, fallecido días antes. En otra sesión plenaria, la que tuvo lugar el 23 de septiembre, fue reelegido Jesús Encabo como Presidente del Consejo de Cuentas.

Tras el paréntesis del mes de agosto, los grupos parlamentarios registraron sus primeras iniciativas. El Grupo Socialista presentó una Proposición de

Ley (PL) de medidas de protección ambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o *fracking* en Castilla y León y el de Podemos presentó tres, una PL de cuentas abiertas para la Administración Pública de Castilla y León, otra sobre regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana, y una tercera sobre emergencia habitacional y pobreza energética. La toma en consideración de las dos primeras sería rechazada por el Pleno en las sesiones celebradas el 21 de octubre y el 2 de diciembre, respectivamente.

El Pleno, en una sesión celebrada el 25 de noviembre, aprobó por el procedimiento de lectura única la Propuesta de Reforma del Reglamento de las Cortes por la que se modifican los artículos 26 y 34. Mediante esta Propuesta, promovida por cuatro de los Grupos (Popular, Socialista, Podemos y Ciudadanos), se trata de adaptar la composición de la Mesa “a la nueva realidad política dimanante de las urnas”. En concreto, la reforma consiste en elevar de los dos actuales a tres el número de secretarios con lo que el órgano de gobierno de la Cámara estará integrado por seis procuradores. Por último, y dado que a la entrada en vigor de esta reforma existe una Mesa legítimamente constituida, se introduce una Disposición Adicional para que se lleve a efecto la elección de los secretarios de la Mesa de acuerdo con las modificaciones introducidas. Esa elección tendría que haberse producido al inicio de la primera sesión plenaria que se celebrase tras la entrada en vigor de la reforma. Pero esa previsión no se cumplió porque en la sesión celebrada el 1 de diciembre se suprimió este punto del orden del día a petición del Grupo Popular y Ciudadanos. Concluye pues el año con una Mesa formada aún por 5 miembros.

En la Legislatura recién estrenada son muchas las novedades, pero una de las más emblemáticas es sin duda la creación en un corto espacio de tiempo de dos comisiones de investigación, las primeras desde 1997, en la IV Legislatura (en las primeras cuatro Legislaturas se constituyeron ocho). Se levanta el peso impuesto por las sucesivas mayorías absolutas del PP durante los últimos 18 años.

El 14 de octubre se constituyó la Comisión de Investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, cuya creación fue promovida en julio por el Grupo Socialista y certificada el 18 de septiembre al no haber mostrado su oposición ningún grupo en el plazo establecido. Una iniciativa similar había sido rechazada en 2008. La solicitud se sustentaba en el contenido, parcialmente difundido por los medios de comunicación, de un informe de la Agencia Tributaria, fechado en abril de 2015 y remitido a la Fiscalía Anticorrupción, que revelaba la existencia de una trama organizada que supuestamente exigía el pago de comisiones a altos cargos de la Comunidad Autónoma para agilizar la instalación de parques eólicos. En su reunión de 22 de diciembre, la Mesa acordó la integración en esta Comisión de otra creada con posterioridad sobre la adquisición de terrenos en Portillo para la construcción de un Parque Empresarial y la del edificio Centro de Soluciones Empresariales de la Junta en Arroyo de la Encomienda, de modo que amplió su objeto aglutinando las funciones de ambas.

El 6 de noviembre se constituyó la Comisión de Investigación sobre los repetidos sobrecostes, el estado actual de su infraestructura, las modificaciones de

las adjudicaciones y el presupuesto final del Hospital Universitario de Burgos, creada en el mes de octubre. Esta iniciativa fue promovida por el Grupo de Podemos y el Mixto, aunque tiene su antecedente inmediato en otra similar impulsada por el Grupo Socialista y rechazada en 2013.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 70.3 del Reglamento, todas las sesiones y trabajos de las comisiones de investigación son secretos. Pero la Presidenta de las Cortes, ante la solicitud planteada por las comisiones ya constituidas y por los Grupos Parlamentarios, dictó el 27 de noviembre, con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces, una Resolución por la que se dictan normas sobre el carácter secreto de las sesiones y los trabajos de las comisiones de investigación. En dicha Resolución se sostiene que esa regla no resulta adecuada en relación con las comparecencias o con el debate de sus conclusiones y de hecho no suele establecerse en la actualidad en los ordenamientos parlamentarios españoles. Como no puede esperarse a la tramitación de la correspondiente reforma del Reglamento, que no debería hacerse de forma precipitada, no queda otra vía que la de una Resolución de la Presidencia que precise el alcance del secreto mediante “una interpretación evolutiva” del mismo.

En su parte dispositiva, la Resolución establece que las comparecencias serán secretas sólo cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de los fines de la comisión o para proteger los derechos fundamentales de terceros u otros bienes jurídicos y así lo acuerde la Mesa. En los demás casos, serán abiertas y podrán asistir los medios de comunicación. También será pública la sesión plenaria en la que se debata el dictamen con las conclusiones formuladas por la comisión, salvo acuerdo en sentido contrario del Pleno por mayoría absoluta o de la Presidencia de la Cámara, a propuesta de la propia comisión y con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Además, los procuradores que sean miembros de una comisión de investigación podrán disponer de copia o reproducción de la documentación facilitada a la misma, siempre que no sea reservada o secreta en virtud de disposición legal o por afectar al contenido esencial de derechos o libertades constitucionalmente reconocidos, en cuyo caso el procurador podrá conocer la documentación y tomar notas de ésta, pero no obtener copia o reproducción de la misma.

Los trabajos de la Comisión que investiga la “trama eólica” han estado marcados desde un principio por la polémica. Por un lado, la derivada de la negativa de la Agencia Tributaria y la Fiscalía Anticorrupción a facilitar el informe antes citado que destapaba el posible cobro de comisiones ilegales por altos cargos de la Consejería de Economía y Empleo por un importe de más de 100 millones de euros. Una negativa que se fundaba en el carácter reservado del documento, que ya estaba en manos de la Fiscalía. Por otro, la provocada por las declaraciones de los representantes de la oposición, que acusaron al grupo mayoritario de torpedear y ralentizar el ritmo de los trabajos, aplazando las primeras comparecencias y dificultando el acceso a la documentación.

Las nuevas Cortes han querido fijar su posición sobre determinados asuntos de actualidad mediante sendas declaraciones institucionales. Alzaron su voz en defensa de la dignidad de los refugiados que huían de la guerra al aprobar por asentimiento en la sesión plenaria del 9 de diciembre una Declaración Institu-

cional sobre la situación de los refugiados en Europa. También aprobaron por asentimiento en la sesión del 22 de diciembre una Declaración Institucional de apoyo al Archivo General de la Guerra Civil Española, con sede en Salamanca, para que la Generalidad de Cataluña devuelva todos los documentos y otros efectos que mantiene indebidamente en su poder. Más concretamente, se exige la devolución al Archivo de Salamanca de los documentos no restituidos a sus legítimos propietarios y de toda la documentación indebidamente recibida desde el año 2006. Antes, en los primeros días del mes de noviembre, las Cortes promovieron, con el apoyo de los partidos con representación en la Cámara, una declaración pública sobre la situación de Cataluña (Por el futuro de todos), que abogaba por el diálogo y el respeto a la legalidad vigente.

El primer período de sesiones de la IX Legislatura se cerró con la aprobación por el Pleno celebrado los días 21 y 22 de diciembre de la Ley 8/2015, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2016 y la Ley 7/2015, de la misma fecha, de Medidas Tributarias. Los Presupuestos fueron aprobados con los votos a favor del Grupo Popular (42) y la abstención de Ciudadanos (5) y UPL (1), tras la inclusión de 25 enmiendas de Ciudadanos y 19 del procurador de la UPL. En la sesión del 11 de noviembre ya se habían rechazado las enmiendas a la totalidad presentadas por el Grupo Socialista, el de Podemos y el procurador de IU.

#### *1.4.– El nuevo Gobierno de la Comunidad*

Una vez investido por quinta vez como Presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera diseñó mediante el Decreto 2/2015, de 7 de julio, la nueva estructura organizativa del Gobierno, nombró vicepresidenta a Rosa Valdeón, alcaldesa de Zamora durante ocho años (Acuerdo 7/2015), y finalmente designó a los restantes miembros de su Gobierno (Acuerdo 8/2015): Consejero de la Presidencia: José Antonio de Santiago-Juárez; Consejera de Economía y Hacienda: Pilar del Olmo; Consejero de Sanidad: Antonio María Sáez; Consejera de Empleo: Rosa Valdeón; Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Juan Carlos Suárez-Quñones; Consejera de Agricultura y Ganadería: Milagros Marcos; Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades: Alicia García; Consejero de Educación: Fernando Rey; y Consejera de Cultura y Turismo: María Josefa García Cirac (Presidenta de las Cortes en la anterior Legislatura). De los nueve Consejeros, los tres primeros repiten, dos cambian de cartera, y cuatro se estrenan como miembros del gabinete. Con el nuevo organigrama se producen reajustes en la distribución de competencias entre los distintos departamentos. Así, las competencias de la antigua Consejería de Economía y Empleo se reparten entre las Consejerías de Economía y Hacienda y de Empleo.

La figura de la Vicepresidenta, Consejera de Empleo y Portavoz del Gobierno cobra un especial protagonismo. Coordinará el área social del Gobierno, impulsará el diálogo social, asumirá las competencias en materia laboral, coordinará e impulsará la Agenda para la Población y presidirá la Comisión General de Coordinación Territorial (Delegados Territoriales). También ve reforzado su papel el Consejero de la Presidencia, que además de las competencias que

venía desempeñando, asume todas las relativas a la función pública, calidad de los servicios y atención al ciudadano. Se le encomienda asimismo el impulso y seguimiento del Programa de Gobierno y de las medidas de regeneración democrática en especial.

En una decisión sin precedentes, el Presidente Herrera anunció que el portavoz del Grupo Popular en las Cortes, Fernández Carriedo, sería convocado a todas las reuniones del Consejo de Gobierno para mejorar así la coordinación con el Grupo Parlamentario. Se amparó para ello en lo previsto en el art. 18.5 de la Ley de Gobierno (Ley 3/2001, de 3 de julio) que dice que “podrán asistir a las reuniones los funcionarios de la Administración autonómica o expertos cuya asistencia autorice el Presidente de la Junta”, limitándose su presencia “al tiempo en que hayan de informar”. Es dudoso que este precepto pueda servir de cobertura para una presencia permanente.

La estructura orgánica se completa con la creación de cinco Viceconsejerías (Decreto 4/2015, de 17 de julio) y dos Comisiones Delegadas, una para Asuntos Económicos, presidida por la titular de la Consejería de Economía y Hacienda, y otra de Asuntos Sociales, presidida por la Vicepresidenta (Decretos 51 y 52/2015, de 30 de julio).

En el mes de octubre, el Consejo de Gobierno aprobó el proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad para 2016, con un montante global de 9.843 millones de euros, un 0,78% menos que en 2015, aunque el techo de gasto no financiero aumenta el 0,99%, por el menor peso de las cargas financieras (la partida de intereses cae un 18,6%). Las cuentas se elaboraron tomando como referencia una previsión de crecimiento del 2,7% del PIB, un descenso de la tasa de paro hasta el 17,8% y un límite de déficit público del 0,3%. Por el lado de los ingresos, el proyecto de Ley de Medidas Tributarias reduce de nuevo los tipos del tramo autonómico del IRPF y suprime definitivamente la tarifa autonómica del impuesto sobre hidrocarburos.

En su reunión del 15 de octubre, el Consejo de Gobierno aprobó la renovación y ampliación del Código ético y de austeridad de los altos cargos de la Administración autonómica y sus entes adscritos, vigente desde 2011, que se incorporará al contenido del proyecto de ley que regulará el ejercicio del alto cargo en la Administración autonómica. Se recogen en este Código una serie de criterios o pautas de actuación inspiradas en los principios de objetividad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, respeto a los derechos y libertades y no discriminación.

En esta misma línea, y en cumplimiento de los compromisos asumidos por el presidente Herrera en su discurso de investidura, la Junta adoptó en su reunión del 23 de diciembre un Acuerdo (el 147/2015), por el que se aprobaban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración autonómica, con el fin de garantizar la concurrencia y reforzar el control de las adjudicaciones.

## 2.- Actividad normativa

En 2015 no se dictó ningún Decreto-ley, rompiendo así una tendencia que se mantenía desde 2009 (una media de dos por año). Sí tenemos que consignar un Decreto Legislativo, el 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, que, en cumplimiento de la habilitación conferida en la Ley 8/2014, de 14 de octubre, ordena y armoniza las disposiciones con rango de ley dictadas en esta materia desde el año 2003.

Por lo que concierne a las leyes aprobadas, ocho en total, ya hemos hecho referencia a las dos que se aprobaron en diciembre, ya iniciada la IX Legislatura. De las aprobadas en el último período de la anterior legislatura, podemos mencionar la 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León; y la 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, que estableció el marco que hizo posible la aprobación por la Junta del Plan Director para la Implantación y Gestión de la Red Natura 2000 (Acuerdo 15/2015, de 19 de marzo).

Pero la de mayor calado es sin duda la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana. Aunque la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dictada por el Estado en uso de sus competencias, es aplicable, en la práctica totalidad de su articulado, en todo el territorio nacional, esta Ley, aprobada al amparo de las competencias asumidas en el Estatuto, amplía el ámbito de la actividad que se somete a la transparencia, determina los órganos competentes en materia de acceso a la información pública y su reutilización y regula la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad a través del Portal de Gobierno Abierto. Se establece, por ejemplo, la obligación de someter a la participación ciudadana los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, salvo los relacionados en el art. 17, las estrategias, los planes y los programas, mediante su inserción en el citado Portal durante un período mínimo de diez días.

La Disposición Final primera modifica la actual legislación en materia de incompatibilidades de los altos cargos de la Junta y la Administración para imponer a sus titulares dos nuevas obligaciones: la de presentar la declaración de bienes, no solo tras la toma de posesión, sino también en el momento del cese, y la de presentar anualmente la copia de la declaración del IRPF y, en su caso, del patrimonio. Estas declaraciones anuales de la renta y del patrimonio se inscribirán en una nueva sección del Registro de intereses y se publicarán en el BOCYL.

La Ley también atribuye al Procurador del Común la función de Comisionado de Transparencia y adscribe a esa misma institución la Comisión de Transparencia, encargada de resolver las reclamaciones que presenten los ciudadanos contra las resoluciones de sus solicitudes de acceso a la información. Desde el 10 de diciembre de 2015, fecha en la que entró en vigor este título de la Ley, el Procurador del Común ha asumido el ejercicio de estas nuevas funciones (evaluar el grado de aplicación de la ley, presentando una memoria anual ante las Cortes, velar por su cumplimiento y responder a las consultas que se le planteen) “con

los medios materiales asignados y con el personal actualmente existente, sin incremento de gasto” (DA Primera).

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, cabe citar el Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General y, ya en la presente Legislatura, el Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves (120 ZEC y 70 ZEPA), y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000, que ocupa una cuarta parte de la superficie de la Comunidad. Y también el Decreto 59/2015, de 17 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad, que viene a regular el ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración autonómica, cuando, de acuerdo con la normativa básica estatal aplicable, esté llamada a intervenir como autoridad audiovisual.

### **3.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Respecto a la conflictividad, la STC 50/2015, de 5 de marzo, estimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada en su día por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Justicia de Castilla y León sobre la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, declarando la inconstitucionalidad de esta Ley autonómica.

No es la primera vez que el legislador autonómico es desautorizado por iniciativas de este género. En esta decisión el Tribunal Constitucional reitera una doctrina jurisprudencial que se sistematizó en la STC 203/2013, de 5 de diciembre, que anuló la Ley 6/2007 de Castilla y León, por la que se aprobaba el proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria. En esta sentencia, glosada en el Informe de 2013, el Tribunal ya dijo que la posible aprobación mediante ley (singular) de proyectos y planes regionales “de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León”, afecta al derecho a la tutela judicial efectiva, porque impide el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Conviene recordar que Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los planes de ordenación de los recursos naturales mediante una norma reglamentaria y la reserva legal se extiende únicamente a la declaración de un espacio como parque regional.

En este caso se utiliza de nuevo el vehículo formal de la ley para modificar una norma de rango reglamentario. Esta forma de proceder se justifica en la existencia de “diferentes iniciativas de desarrollo económico y empresarial”. Al tratarse de una ley singular, el canon de constitucionalidad que aplica el Tribunal es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. El legislador autonómico justificó la situación excepcional que le llevó a aprobar la Ley 5/2010 en la necesidad de mejorar la economía de los núcleos de población del entorno del espacio protegido mediante el emplazamiento de estaciones

de esquí alpino hasta entonces prohibidas. Pero, aunque la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable, lo que no se ha explicado es la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley. Además, y este dato resulta muy significativo, la regulación material de la ley cuestionada no presenta sustanciales diferencias con la que se contenía en el Decreto 13/2006 anulado por el TSJ de Castilla y León mediante una sentencia, confirmada luego por el Tribunal Supremo, que consideró injustificada la modificación del plan porque otorgaba prevalencia al desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural en detrimento del objetivo prioritario que es el de “conservar, proteger y mejorar los recursos naturales”. En la medida en que reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente anulada, la norma impugnada vulnera, a juicio del Tribunal, el derecho a la ejecución en sus propios términos de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), lo que implica el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas.

Y ya que hablamos de la ejecución de decisiones judiciales, el Gobierno regional, en cumplimiento precisamente de las SSTC 129 y 203/2013, dictó el Decreto 8/2015, de 22 de enero, por el que se aprueba el Proyecto Regional del Centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos en Santovenia de Pisuerga (Valladolid), y el Decreto 18/2015, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”.

Por otra parte, la STC 229/2015, de 2 de noviembre, estimó una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la misma Sala, y siguiendo el criterio establecido en sentencias anteriores declaró la nulidad de un inciso del art. 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, que establecía una excepción al régimen de colegiación obligatoria, vulnerando de ese modo las competencias estatales (arts. 149.1.18 y 149.1.1 CE).

Respecto a la colaboración se han suscrito en 2015 nuevos convenios o acuerdos de cooperación horizontales con otras Comunidades Autónomas, pero el Consejo de Gobierno autorizó en su reunión del 1 de abril el Convenio de colaboración entre Castilla y León, Galicia, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y pesca. Se unifican los requisitos para obtener las licencias y se establece una misma tasa para las comunidades adheridas. La nueva licencia única interautonómica habilita al titular de la misma a ejercer su derecho en el territorio de cualquiera de las comunidades.

En la esfera de las relaciones bilaterales, se suscribieron varios convenios de colaboración entre las dos Administraciones. Pero no se produjo ningún traspaso de competencias (los últimos datan de 2010). Y la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, que se constituyó en 2008 y se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes (art. 59 EACYL), no se ha vuelto a reunir en una sesión plenaria

desde 2010. El grupo de trabajo que sí continúa reuniéndose periódicamente es el de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos. Y como resultado de las negociaciones desarrolladas en su seno, se alcanzaron en 2015 cuatro acuerdos en relación con otras tantas leyes autonómicas aprobadas en 2014 que solventaron las discrepancias competenciales suscitadas y evitaron su impugnación por el Gobierno de la nación.



## 1.– Introducción

Si las elecciones autonómicas marcan siempre el año en que se celebran, tanto en el terreno institucional como en el normativo, ello se produce de forma especialmente intensa cuando estas provocan un cambio de gobierno, acompañado de una significativa alteración de la composición de la cámara parlamentaria. Eso ha sido lo sucedido en Castilla-La Mancha en el año 2015, en cuyo centro están sin duda los comicios de mayo, en los que la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular conllevó que, aunque esta fue la fuerza con más votos y escaños, perdiera el Gobierno, que fue a pasar al PSOE gracias al apoyo de Podemos, que irrumpe como nueva fuerza política en la Cámara.

Por lo demás, las propias elecciones dividen la actividad del año en dos períodos claramente diferenciados en lo institucional y lo normativo. En primer lugar, porque además del cambio de signo político del Gobierno se han producido las lógicas modificaciones en su estructura y composición, y otro tanto puede decirse de las Cortes regionales, aunque no de otros órganos como el Consejo Consultivo, que no era objetivo de renovación en 2015. En segundo lugar, porque el final de la VIII Legislatura vino acompañado por una actividad legislativa relativamente intensa (cinco leyes antes de las elecciones), y que incluía materias de importancia como la regulación global de la caza o del deporte, mientras que el inicio de la nueva solo ha visto la aprobación de tres (que no incluyen la de presupuestos para 2016 ni la de acompañamiento), y que han versado sobre aspectos más concretos, aunque se anuncian proyectos de gran importancia para 2016.

En lo relativo a colaboración y conflictos, cabe destacar la confirmación de la constitucionalidad de la última reforma de la ley electoral, y el convenio sanitario con la Comunidad de Madrid. Desarrollaremos a continuación los aspectos anunciados.

## 2.– Elecciones autonómicas

En primer lugar, hay que destacar que las elecciones se han celebrado de acuerdo con la última reforma de la ley electoral, aprobada en 2014, que supuso una significativa reducción del número de diputados, desde los anteriores 49 (que en realidad habían sido elevados a 53 por una reforma aprobada en 2012 que nunca ha llegado a tener aplicación) a 33, repartidos entre las cinco provincias partiendo de un mínimo de 3, y el resto en función de la población.

Si bien la constitucionalidad de esta ley ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, es evidente que los efectos proporcionales de la regla d'Hondt se mitigan en algunas provincias al reducirse significativamente el número de escaños que eligen. Ello ha provocado que una fuerza política emergente como Ciudadanos no haya obtenido ningún escaño en la región, a pesar de haber obtenido el 8,64% de los votos, solo un punto por debajo de Podemos, que ha logrado obtener dos.

De este modo, aunque las elecciones de 2015 han provocado la ruptura de un bipartidismo que se mantenía en términos absolutos desde 1999, quizá no reflejan suficientemente en escaños la irrupción de los llamados “partidos emergentes”.

En todo caso, en términos políticos lo más destacable es que el Partido Popular, a pesar de haber obtenido un 37,49% de los votos y 16 escaños, lo que le coloca en primer lugar en ambos aspectos, se quedó a un escaño de la mayoría absoluta. Ello permitió al PSOE, algo por debajo en resultados con el 36,11% de los votos y 15 escaños, acceder al Gobierno gracias al apoyo de los dos diputados de Podemos. No puede dejar de significarse que, aunque el porcentaje de votos obtenidos por PP y PSOE es mayor que en otras Comunidades Autónomas, la pérdida de ambos respecto a las elecciones de 2011 es muy significativa (casi diez puntos para el PP, y cerca de siete para el PSOE).

Sin embargo, ese cambio de Gobierno no fue manifiesto desde la noche electoral, a pesar de que algunos lo dieron por descontado, sino que requirió una previa negociación de un programa conjunto entre PSOE y Podemos, que fue suscrito ante notario a finales de junio por los líderes de ambas formaciones, Emiliano García-Page Sánchez y José García Molina, así como la previa consulta a las bases por parte de Podemos, antes de apoyar la investidura del candidato socialista.

### **3.- Actividad político-institucional**

#### *3.1.- Consejo de Gobierno*

Como ya se ha indicado, tras las elecciones se produjo un cambio político que afectó al Gobierno, comenzando por la presidencia de la Comunidad, que pasó de María Dolores Cospedal a Emiliano García-Page Sánchez. La sesión de investidura se produjo los días 30 de junio y 1 de julio (DSCCM nº 2, IX Legislatura, 2015), obteniendo la misma el candidato socialista por mayoría absoluta (17 votos frente a los 16 del PP). Lógicamente, ello conllevó un cambio tanto en la composición como en la estructura del Gobierno. En cuanto a lo primero, el Gobierno ha pasado a ser monocolor del PSOE, dado que el referido apoyo de Podemos es externo y no ha conllevado su participación en el Ejecutivo.

En lo relativo a la estructura, también se han producido algunos cambios. Si bien se mantiene el mismo número de consejerías (7), se crea una vicepresidencia que se añade a ellas. En lo demás, los cambios de estructura respecto a la anterior (que a su vez se había mantenido inalterable desde 2012) han sido solo

pequeños ajustes, así como alguna denominación (véase Decreto 46/2015, de 5 de julio. Se indican a continuación la estructura y los nombres de los consejeros del nuevo Gobierno:

- Presidencia: Emiliano García-Page Sánchez.
- Vicepresidencia: José Luis Martínez Guijarro.
- Consejería de Economía, Empresas y Empleo: Patricia Franco Jiménez.
- Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas: Juan Alfonso Ruiz Molina.
- Consejería de Sanidad: Jesús Fernández Sanz.
- Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural: Francisco Martínez Arroyo.
- Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Reyes Estévez Forneiro.
- Consejería de Fomento: Elena de la Cruz Marín.
- Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.

Sí ha habido cambios más significativos en la estructura interna de alguna de las consejerías, aprobados desde julio por los correspondientes decretos.

### 3.2.– *Cortes de Castilla-La Mancha*

En este apartado cabe también distinguir los dos períodos netamente diferenciados, como son el del final de la VIII Legislatura y el del inicio de la IX. El primero de ellos estuvo marcado por el bipartidismo y la mayoría absoluta del PP, que lógicamente conllevó la aprobación de la mayoría de las iniciativas del Gobierno o del partido, aunque tampoco faltaron leyes aprobadas por unanimidad, ni iniciativas que no llegaran a aprobarse con el final de la legislatura.

En cambio, el inicio de la nueva legislatura se ha caracterizado por la necesidad de apoyo de Podemos al PSOE para que las iniciativas salgan adelante, y si bien al final del año parece que el pacto de gobierno sigue siendo estable, también hay que apuntar iniciativas en las que PSOE y Podemos no han votado juntos. En este sentido es de destacar la propuesta de Podemos para reformar la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo para eliminar algunas prerrogativas y posibilidades que esta otorga a los ex presidentes de la Junta, que obtuvo en octubre el voto favorable de la mayoría de la Cámara gracias al apoyo del PP, pero no del PSOE; si bien no llegó a aprobarse porque la reforma de esta ley requiere la mayoría cualificada de tres quintos. Por otro lado, el año ha finalizado sin que se hayan presentado ni aprobado las leyes de presupuestos ni la llamada “de acompañamiento”.

En todo caso, en uno y otro período hay que destacar no solamente la función legislativa, sino también la función de control y la de orientación política. Dentro de esta última se enmarcan las variadas resoluciones aprobadas como

consecuencia de los “debates generales” sobre diversos temas de interés, y que son reflejo de preocupaciones sociales y cuestiones de actualidad regional. A título de muestra pueden citarse resoluciones aprobadas relativas a pensiones y prestaciones asistenciales; a la atención temprana y trastornos del desarrollo en Castilla-La Mancha; a servicios sociales públicos y atención a personas dependientes, todas ellas aprobadas a propuesta del Grupo Parlamentario Popular (GPP); o la relativa al debate general sobre la situación y perspectivas de la empresa ELCOGAS de Puertollano, esta última propuesta conjuntamente por los grupos popular y socialista (GPS). Ya en la IX Legislatura, cabe mencionar las resoluciones relativas a los debates generales celebrados sobre la defensa del Estado de Derecho y la cohesión de España (dos resoluciones, una a propuesta del GPS y otra del GPP); o sobre la atención a personas refugiadas (resoluciones de GPS y Podemos, por un lado, y GPP, por otro), o al Convenio Sanitario con la Comunidad de Madrid (propuesta por GPS y Podemos); o las relativas al Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (propuesta por GPS y Podemos), o al Plan Extraordinario por el Empleo en Castilla-La Mancha 2015-2017 (GPS), a la renta garantizada y complementaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (GPS y Podemos).

Sin embargo, al tratarse de un año electoral y de acuerdo con las previsiones del Reglamento, este año no se ha celebrado ningún debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (habitualmente denominado “debate sobre el estado de la región”).

También dentro de la actividad parlamentaria es importante mencionar la Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1 de julio de 2015, reguladora de las comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno designados. Esta resolución añade a la obligación ya existente hace años de que los altos cargos declaren sus bienes y actividades al tomar posesión, otra que afecta exclusivamente a los consejeros del Consejo de Gobierno, consistente en comparecer ante la Comisión correspondiente de la Cámara para dar cuenta de sus intereses económicos y su patrimonio personal, aspectos sobre los cuales la Comisión debatirá con los representantes de los grupos en la Comisión. Aunque es dudoso en qué medida esa obligación puede derivar de una resolución supletoria de la presidencia (de hecho esta solo habla de obligación en su breve exposición de motivos), no deja de ser un paso adicional en la transparencia de las actividades de estos cargos.

Por otro lado, las Cortes eligieron también a los tres senadores que corresponden a la Comunidad de Castilla-La Mancha, aunque con más dificultades que en otras ocasiones. Ello porque en primera votación solo dos (propuestos por el GPP y GPS respectivamente) alcanzaron la cuarta parte de los votos necesaria para ser nombrados, generándose la duda de si al referirse el Reglamento a “votación única” podría llevarse a cabo una nueva para elegir el tercero, o bien resultaba imprescindible que todos ellos resultaran elegidos en la misma votación. Los servicios jurídicos de la Cámara avalaron la primera interpretación, y de este modo a la votación de julio siguió otra en noviembre, en la que los diputados socialistas apoyaron a la candidata de Podemos, que ha sido así la tercera senadora de la Comunidad. Los nombres de los nuevos senadores son

Antonio Serrano Aguilar (GPP), Nemesio de Lara Guerrero (GPS), y Virginia Felipe Saelices (Podemos).

### 3.3.– *Otras instituciones*

Suprimidos en 2012 el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, y en 2014 la Sindicatura de Cuentas, en este apartado cabe hacer referencia a la actividad del Consejo Consultivo, órgano de relevancia estatutaria y regulado en una ley cuya modificación requeriría mayoría de tres quintos de la cámara, que no ha visto alterada su composición, dado que las renovaciones de los consejeros han de llevarse a cabo en los años 2016 y 2017. Ha ejercido sus funciones, emitiendo 419 dictámenes, lo que supone el tercer año con un número más elevado, después de los 469 de 2014 y los 459 de 2013. Por materias, como es habitual la responsabilidad patrimonial de la Administración destaca de forma notoria, ya que los 355 dictámenes emitidos en este ámbito suponen más del 84% del total de expedientes dictaminados.

Como se ha mencionado, no llegó a ser aprobada, a pesar de contar con el voto favorable del GPP y Podemos, la proposición que pretendía reformar la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que hubiera eliminado los miembros natos de este órgano (ex presidentes de la Comunidad, de la Asamblea y del Tribunal Superior de Justicia que hayan ejercido el cargo un mínimo de seis años).

## 4.– **Actividad normativa**

Durante el año 2015 las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado 8 leyes (como ya se indicó, cinco en la VIII Legislatura y tres en la IX Legislatura). Son dos menos que en los años anteriores. Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

- Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2015, de 19 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 27 de junio, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/2015, de 26 de marzo, por la que se crea el Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha.
- Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2015, de 30 de julio, de modificación de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.
- Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del

Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Ley 8/2015, de 2 de diciembre, de medidas para la garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

No es posible realizar un comentario detenido de todas las leyes mencionadas, pero cabe al menos apuntar la trascendencia de algunas de ellas. Así, por ejemplo, la ley de caza, que procedió a una nueva regulación global de la materia, aunque no estuvo exenta de polémica por el rechazo que generó en algunos colectivos sociales, así como en la oposición entonces del PSOE. En cambio, las leyes de Mediación Familiar y del Deporte fueron aprobadas con el apoyo de la oposición.

Tras las elecciones, es de destacar la celeridad con que fue aprobada la reforma de la Ley de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha. Se trata de una reforma puntual, que afecta a la elección y a otros aspectos del Consejo de Administración. En particular, se permite que esa elección se lleve a cabo por mayoría absoluta cuando no se alcance la de dos tercios, lo cual posibilitó una rápida renovación de dicho Consejo y el nombramiento de un nuevo Director General, toda vez que el anterior había rechazado la “invitación” a dimitir que el Gobierno le había planteado inmediatamente. Por su parte, la principal de las reformas contenidas en la Ley 7/2015 es la recuperación de la jornada laboral de 35 horas para los empleados públicos (en la legislatura anterior se había subido a 37,5 horas). Por último, la Ley 8/2015 establece que las entidades locales de Castilla-La Mancha seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por las leyes autonómicas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al entender que la ley autonómica puede ampliar las competencias de dichas entidades y que aquellas leyes no han perdido vigencia.

Entre los reglamentos y decretos que contienen normas generales aprobados, pueden citarse el Decreto 1/2015, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos; el Decreto 13/2015, de 18 de marzo, del Consejo Asesor de la Familia de Castilla-La Mancha; el importante Decreto 22/2015, de 30 de abril, de reducción de plazos y modificación del sentido del silencio administrativo en determinados procedimientos tramitados por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el Decreto 27/2015, de 14 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del servicio de atención y coordinación de urgencias y emergencias 1-1-2 de Castilla-La Mancha (DOCM nº 96, de 19/05/2015); el Decreto 213/2015, de 27 de octubre, por el

que se aprueba el Plan Extraordinario por el Empleo en Castilla-La Mancha; o el Decreto 214/2015, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

## 5.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

Durante la segunda mitad del año el Gobierno regional ha dejado de tener el mismo signo político que el central, lo que en alguna medida ya se ha notado en las relaciones entre ambos. Cabe destacar el conflicto que se ha producido sobre la instalación del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en el municipio de Villar de Cañas (Cuenca). Se recordará que dicho municipio solicitó y fue elegido en su día por las autoridades estatales como sede para dicha instalación, con el beneplácito del anterior Gobierno regional. El municipio celebró dicha elección esperando que generase bastantes puestos de trabajo en una zona que sufre intensamente los efectos del desempleo. Sin embargo, el Gobierno elegido tras las elecciones de 2015 estaba en contra de dicha instalación. Toda vez que el proceso había seguido su curso y precisamente en julio de 2015 el Consejo de Seguridad Nuclear dio el visto bueno a la instalación, el ejecutivo regional ha tratado de impedir la estableciendo un nuevo obstáculo jurídico, al ampliar una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) próxima, de 1.000 hectáreas a 25.000, incluyendo la zona en la que se pretende instalar el ATC. El Gobierno central ha insistido en la necesidad de esta infraestructura y en su intención de seguir adelante con su instalación en el municipio conquense, y de hecho impugnó la ampliación de la ZEPA ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la región, solicitando como medida cautelar la suspensión, que antes de finalizar el año ha sido desestimada por dicha Sala, quedando pendiente el resultado del proceso principal.

En cuanto a las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas, hay que reseñar el importante convenio suscrito con la Comunidad de Madrid en materia de asistencia sanitaria, que tras un largo proceso fue aprobado por las Cortes regionales en marzo. Dicho convenio posibilita la atención sanitaria en la Comunidad de Madrid de personas residentes en determinados municipios limítrofes de las provincias de Toledo y Guadalajara, al tiempo que establece los criterios para calcular la compensación económica que Castilla-La Mancha abonará a Madrid por los servicios prestados. Sin embargo, el nuevo Gobierno ha planteado que lo denunciará o pedirá su modificación, por el coste que supone para la Comunidad.

En lo relativo a la jurisprudencia constitucional que afecta a la Comunidad Autónoma, quizá la sentencia más importante ha sido la 15/2015, de 5 de febrero, que resolvió el recurso planteado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto de la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Como ya se describió en la crónica de 2014, tras una reforma del Estatuto que mantuvo la circunscripción provincial pero bajó el número de diputados hasta

una horquilla de 25 a 35, la ley ahora impugnada fijó el número total en 33. Los recurrentes entendían que esta ley vulneraba, entre otros, el derecho de acceso a los cargos públicos, la interdicción de la arbitrariedad y el pluralismo político, pero sobre todo el principio de proporcionalidad, que es el verdadero núcleo del proceso. Sin embargo el Tribunal, tal y como era de prever teniendo en cuenta su jurisprudencia anterior (y en especial la reciente STC 197/2014, que había ya confirmado la constitucionalidad de la reforma estatutaria, y a la que nos referimos en la crónica de 2014), desestimó el recurso, recordando que la proporcionalidad en el ámbito electoral no ha de entenderse en términos estrictos, sino como una tendencia general. Aunque la sentencia recuerda que “en general, toda reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción electoral no favorecerá, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate”, añade que las bases argumentales de los recurrentes “son en muy buena medida preventivas o cautelares, construidas como están a partir de lo que se presenta al modo de prognosis del sentido del sufragio por venir mediante extrapolaciones o ejercicios de proyección de anteriores resultados electorales sobre unos comicios futuros”, y en suma, parten de un concepto de proporcionalidad que no se corresponde con el que el propio Tribunal ha ido estableciendo en su jurisprudencia.

Por otro lado, cabe mencionar que durante 2015 el Tribunal ha resuelto también diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha frente a la ley del suelo, si bien en la mayoría de los casos fueron objeto de inadmisión parcial, y en lo restante se declaró la pérdida sobrevenida del objeto, al coincidir con lo ya establecido en la STC 141/2014. Se trata del Auto 8/2015, de 20 de enero, así como de las SSTC 43/2015, de 2 de marzo; 56/2015, de 16 de marzo; 218/2015, de 22 de octubre.

Por último, aunque se trate de un amparo, cabe mencionar por su trascendencia la STC 195/2015, de 21 de septiembre, que estimó el recurso promovido por el Ayuntamiento de Toledo en relación con las resoluciones dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, estimatorias de la impugnación de la Orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, que aprobó definitivamente el plan de ordenación municipal (POM) de Toledo. En definitiva, la nulidad se había declarado por los citados tribunales por la ausencia de un nuevo trámite de información pública después de haber realizado modificaciones sustanciales en el POM. Dicho trámite se derivaría de la ley estatal (tras una reforma posterior a la autonómica), pero no de la castellano-manchega, siendo la cuestión de fondo si podían los tribunales proceder a la inaplicación de esta sin plantear la cuestión al propio Tribunal Constitucional. Los tribunales habían entendido que se trataba de un supuesto de selección de la norma aplicable, que queda plenamente dentro de sus facultades, pero el Tribunal Constitucional otorgó el amparo y ordenó retrotraer las actuaciones judiciales para que, si el tribunal estima que la ausencia de ese trámite es inconstitucional, plantee la correspondiente cuestión.

## **I.- El “Procés cap a la independència” y la celebración de elecciones autonómicas y generales**

El año 2015, en Cataluña, ha estado dominado por la prosecución del llamado “Procés cap a la independència”, impulsado desde el Gobierno de la Generalidad. Durante este año se han llevado a cabo diversas actuaciones con el fin de hacer avanzar este “Procés”, a las que se han sucedido resoluciones judiciales que han suspendido su eficacia o las han anulado. Estos hechos han dominado también todo el debate político, dentro de Cataluña, y las relaciones del Gobierno de la Generalidad con el Gobierno del Estado.

Además, el 27 de septiembre se llevaron a cabo las elecciones autonómicas anticipadas, a las que las fuerzas soberanistas quisieron dar un valor plebiscitario, y poco después, tuvieron lugar las elecciones generales.

Pero el año, como veremos, también ha contado con otros elementos de interés.

## **II.- El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la celebración del “referéndum” de 9 de noviembre de 2014. La ley catalana de consultas no referendarias regula un verdadero referéndum**

Como dimos cuenta en el *Informe* del año pasado, con el fin de poder llevar a cabo la consulta prometida para el 9 de noviembre de 2014 sobre la posible independencia de Cataluña, el Parlamento catalán aprobó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. El Presidente del Gobierno de la Nación interpuso recurso contra los artículos 3 a 39, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la citada Ley. Poco después el Gobierno de la Generalidad aprobó el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta. El Decreto también fue impugnado. Ambas normas fueron suspendidas, no obstante lo cual el Presidente de la Generalidad convocó la consulta. Este hecho motivo la apertura de un proceso penal contra el Presidente de la Generalidad y las Consejeras de Interior y Educación. El proceso ha seguido lentamente su curso durante el año 2015. Cuando el Presidente Mas fue imputado y citado a declarar el 15 de octubre de 2015, el mismo día en que fue fusilado el Presidente Companys, fue aclamado ante el Tribunal Superior de Justicia por unas 6.000 personas y 400 alcaldes.

El Tribunal Constitucional resolvió los recursos interpuestos en las Sentencias 31 y 32/2015, de 19 y 25 de febrero, en las que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 10/2014.

lidad de la ley y el Decreto de la convocatoria. La Sentencia 32/2015 declara la inconstitucionalidad de la convocatoria mediante la remisión, en su Fundamento Jurídico tercero, a lo establecido en la Sentencia 31/2015 por la que declara la inconstitucionalidad de la Ley en la que se fundamentó la convocatoria de la consulta.

La Sentencia 31/2015, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley 10/2014, se basa en la doctrina contenida en las Sentencias 103/2008 y 31/2010. Se reitera la exposición sobre qué debe entenderse por consultas populares y por la modalidad de los referéndums, y se concluye que la Ley impugnada, más allá de nominalismos, es una ley de referéndum, por lo que la Generalidad carece de competencia para aprobarla.

Resumiendo su doctrina anterior reitera que “estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral”. A continuación recuerda también el marco competencial constitucional y estatutario que debe regir esta cuestión: “el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de ley orgánica, al disponer el art. 92.3 CE que ‘una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución’”. Además, el referéndum, en cuanto implica el ejercicio del derecho fundamental reconocido por el art. 23.1 CE, está sujeto en su desarrollo a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 del propio texto constitucional. Concurren, por tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica: una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum.

“Por otra parte, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la ‘autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum’ (art. 149.1.32 CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, ‘no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69)’”.

Por lo que se refiere a la normativa estatutaria, tras recordar que de acuerdo con la STC 103/2008, de 11 de septiembre, “no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, solo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución”, se analiza el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sobre dicho precepto, que atribuye a la Generalitat “la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalidad o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instru-

mento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”, el Tribunal se remite a la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69. En concreto afirma que “el objeto de las consultas populares tampoco puede desbordar ‘el ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), tal y como contempla el propio art. 122 EAC”.

Tras este recordatorio de su propia doctrina se entra a enjuiciar el contenido de la Ley 10/2014 y se concluye que regula un referéndum, por lo que la Ley es inconstitucional. El Tribunal rechaza los planteamientos meramente nominalistas y examina el contenido real de los preceptos de la Ley. Descendiendo ya al articulado de la Ley concluye que “toda esta regulación pormenorizada viene a configurar así un procedimiento que tiene la naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral. De lo contrario, sería posible eludir la competencia estatal en materia de referéndum con la sola introducción de variantes en alguno de los elementos del procedimiento electoral”. En definitiva, la Ley regula materialmente un referéndum, o dicho de otro modo, el legislador autonómico no puede hacer trampas formales para enmascarar la realidad de su producto legal. Por ello se afirma que “la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, regula –bajo la denominación de ‘consultas generales’– una verdadera consulta referendaria, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto. Con ello, el legislador autonómico ha ignorado las consecuencias que se derivan de los arts. 23.1 y 149.1.1 CE en relación con el art. 81.1 CE (regulación por ley orgánica del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos), del 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y del 149.1.32 CE, que atribuye al Estado una competencia exclusiva que, como ya hemos repetido, no se limita a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ‘se extiende a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69)”.

A las Sentencias anteriores debe añadirse la 138/2015, de 11 de junio, por la que se resolvió el recurso contra las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”. Este recurso tenía de este modo como objeto una serie de actuaciones materiales tendentes a la celebración de la consulta, como la elaboración de una página web <http://www.participa2014.cat/es/index.htm>, y los restantes actos y actuaciones de preparación.

Como señaló el Tribunal Constitucional el supuesto a enjuiciar presenta algunas peculiaridades. La primera era que en el momento de dictar su resolución la consulta ya había sido celebrada, en los términos en los que fue convocada y, por lo tanto, las actuaciones impugnadas habían agotado ya sus efectos. La segunda peculiaridad es la inexistencia de una actuación jurídicamente formalizada de la convocatoria.

El Tribunal Constitucional, entrando en el examen de la validez de estas actuaciones materiales, reitera que las actuaciones impugnadas forman parte de una consulta referendaria (SSTC 31 y 32/2015), y declara su inconstitucionalidad por vicio de incompetencia, “por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional”.

### **III.– Algunas actuaciones para impulsar el “Proceso”. La creación de “Estructuras de Estado”**

Mediante la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, se trataron de poner en marcha las llamadas “estructuras de Estado”, esto es, los mecanismos legales mediante los que se van preparando las instituciones que deberán ser efectivas en el momento de declararse la independencia. Se trata de avanzar con el fin de ir disponiendo de los mecanismos para hacer efectiva una futura “desconexión” de Cataluña respecto de España. En la citada Ley se regulan el Plan Director de la Administración Tributaria de Cataluña, el inventario de bienes de todas las Administraciones en Cataluña, lo que incluía a la Administración del Estado, la creación de la Agencia Catalana de Protección Social y el Plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario.

El Proyecto legal recibió fuertes críticas por parte del Consejo de Garantías Estatutarias en su Dictamen 3/2015, de 26 de febrero, lo que supuso modificar el contenido final de la Ley rebajando su contenido inconstitucional. Pero aun así la Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional que, por Auto de 3 de noviembre de 2015, decidió mantener la suspensión de la eficacia de la norma impugnada. En el citado Auto el Tribunal alega que debe mantener la suspensión ya que “en el presente proceso constitucional se suscitan cuestiones que desbordan el planteamiento ordinario de una controversia competencial, aunque también lo sea. Estas cuestiones inciden en ámbitos de la máxima relevancia jurídico-constitucional: la defensa de la integridad misma de la Constitución, como sostiene el Abogado del Estado y la iniciación de un proceso de reforma constitucional, de acuerdo con la legalidad vigente, a juicio del Abogado de la Generalidad”.

La Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia catalana, también forma parte de la estrategia de creación de “estructuras de Estado”, ya que pretende reforzar la estructura de la Agencia Tributaria catalana en la perspectiva de actuar como única Agencia Tri-

butaria de una Cataluña independiente. El Gobierno del Estado impugnó el artículo 4 de la citada Ley, y el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 238/2015, de 19 de noviembre, declaró su inconstitucionalidad.

El motivo fundamental del recurso se centró en alegar que la Ley impugnada tenía como objeto articular un nuevo procedimiento de acceso a la función pública autonómica, vulnerando los principios básicos del acceso a la función pública establecidos en la Ley estatal 7/2007. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del precepto impugnado al entender que el mismo regula un supuesto de acceso a la función pública, y no de provisión de puestos de trabajo, mediante una prueba restringida, lo que vulnera el contenido del artículo 6 de la Ley básica antes citada.

Otro ejemplo de las actuaciones vinculadas al impulso del “Proces” es el Decreto 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y se articula el Plan ejecutivo para la preparación de las estructuras del Estado y el Plan de infraestructuras estratégicas. También esta norma fue impugnada mediante un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional que mediante el Auto de 3 de noviembre de 2015 ha mantenido la suspensión de su eficacia.

#### IV.– Elecciones autonómicas y generales

El Presidente de la Generalidad, de conformidad con su promesa política de convocar unas elecciones anticipadas de carácter plebiscitario si no se lograba la celebración de un referéndum pactado con el Estado, convocó elecciones autonómicas a celebrar el 27 de septiembre de 2015. Con el fin de dar naturaleza plebiscitaria a unas elecciones autonómicas, *Convergència Democràtica* y *ERC* presentaron una candidatura unitaria, *Junts Pel Sí*, con el apoyo de diversas fuerzas sociales, en particular la *Assemblea Nacional de Catalunya* y *Òmnium Cultural*. Con esta candidatura esperaban obtener una mayoría parlamentaria absoluta y una mayoría de votos que les permitiera llevar adelante el proceso independentista, hasta llegar en su caso a formular una *Declaración Unilateral de Independencia*, *DUI*.

Los resultados no fueron los esperados. *Junts Pel Sí* no obtuvo la mayoría absoluta (aunque sí una amplia mayoría de escaños, 62 de 135) y no obtuvo la mayoría de votos, ni siquiera sumando a los mismos los de la otra fuerza independentista, la *CUP*.

*Junts Pel Sí* obtuvo el 39,6% de votos y 62 escaños; *Ciutadans* el 18% y 25 escaños; el *PSC* 12,8% y 16 escaños; *Catalunya Sí Que Es Pot* 9% y 11 escaños; *Partido Popular* 8,5% y 11 escaños y la *CUP* 8,2% y 10 escaños. *Unió Democràtica* obtuvo el 2,5%, pero se quedó fuera del Parlamento. Los votos independentistas, *Junts pel Sí* más *CUP* alcanzaron el 47,9%, no la mayoría. Por otro lado, la unión de *Convergència Democràtica* y *ERC* en *Junts pel Sí* no dio el resultado esperado ya que *Convergència Democràtica* en las elecciones del 2012 *CiU* obtuvo 50 escaños y *ERC* 21, 71 en total, frente a los 62 de 2015.

## Elecciones Autonómicas 2015: Cataluña

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2012 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	74,95	+7,19	+5,82		
Abstención	25,05	-7,19	-5,82		

	% s/votantes	2015	2015-2011
JxS	39,59	62	
C's	17,90	+10,33	25 +16
PSC	12,72	-1,71	-10,54 16 -4
CatSíquees-Pot	8,94		11
PP	8,49	-4,49	-9,25 11 -8
CUP	8,21	+4,73	10 +7
Unio.Cat	2,51		

A pesar de la amplia mayoría parlamentaria de Junts Pel Sí el pretendido plebiscito se había perdido, y no se tenía la mayoría suficiente para investir al nuevo Presidente. Este hecho abrió un complejo proceso de negociación con el fin de poder formar Gobierno, ya que la CUP se negaba en principio a investir a Artur Mas como nuevo Presidente de la Generalidad. El día 3 de enero de 2016 la CUP decidió no apoyar la investidura de Artur Mas, lo que abrió el proceso a unas nuevas elecciones y generó fuertes discrepancias dentro del llamado bloque soberanista. Finalmente, cuando el plazo legal para la investidura finalizaba, el Presidente en funciones Sr. Mas “dio un paso al lado” con el fin de permitir formar Gobierno y evitar nuevas elecciones que no presagiaban buenos resultados para las fuerzas independentistas. Junts Pel Sí y la CUP acordaron investir como Presidente al Alcalde de Girona, Sr. Puigdemont, garantizar la estabilidad del nuevo Gobierno y proseguir con la hoja de ruta hacia la declaración de independencia. De este modo el “Proceso” podía continuar con el apoyo externo de la CUP, si bien en sus primeras declaraciones el nuevo Presidente reconoció que no se tenían los votos para proclamar la independencia y que se debía trabajar para lograr un mayor apoyo social. De momento la DUI quedaba aplazada y los plazos del “Proceso” (acordar la independencia en 18 meses) se dejaban abiertos.

Las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre arrojaron también en Cataluña unos resultados significativos y rupturistas respecto a elecciones anteriores. En Comú Podem (alianza de Podemos con Iniciativa per Catalunya y con el apoyo de otros grupos de izquierdas, entre ellos el de la Alcaldesa de Barcelona Ada Colau) obtuvo 24,74% de los votos y 12 escaños, ERC el 15,98% y 9 escaños, el PSC 15,70% y 8 escaños, Democràcia i Llibertat (alianza de Convergència Democràtica con otros partidos menores) 15,08% y 8 escaños, Ciutadans 13,05% y 5 escaños y el Partido Popular 11,12% y 5 escaños. Debe además señalarse que la CUP no participó, y que Unió Democràtica no obtuvo ningún escaño.

Desde la perspectiva del voto soberanista debe destacarse que la suma de ERC y Democràcia i Llibertat se quedó en un 31,06% de los votos, si bien como hemos señalado debe recordarse que la CUP no participó. En todo caso parece que el voto se orientó más en un debate izquierda-derecha que soberanismo-unionismo. Por otra parte, la comparación con las últimas elecciones generales es significativa. En el año 2011 CiU obtuvo el 29,35% de los votos, el PSC el 26,63% y el PP el 20,71%.

En el Estado las elecciones marcaron también un cambio trascendental para el desarrollo del proceso político, al romperse el tradicional bipartidismo con la aparición de Podemos y Ciutadans. Es evidente que la composición de las nuevas Cortes incidirá en la solución que pueda darse el problema catalán.

## **V.- La Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso para crear un Estado independiente**

Tras las elecciones autonómicas la voluntad –o necesidad– por parte de Junts pel Sí de lograr un acuerdo con la CUP le llevaron a adoptar el 9 de noviembre de 2015, en el Parlamento Catalán, la radical Resolución de 9 de noviembre de 2015. En esta Resolución, la 1/XI del Parlamento de Cataluña, se contienen, entre otras, las siguientes afirmaciones:

“El Parlamento de Cataluña constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tiene como objetivo que Cataluña sea un Estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado.

El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente reitera que esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falto de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias.

El Parlamento de Cataluña insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español, como los especificados en el anexo de esta resolución”.

La Resolución trata de diseñar una nueva hoja de ruta a partir de la afirmación de que las elecciones del 27 septiembre 2015 otorgaron al Parlamento catalán un mandato democrático para proceder a declarar solemnemente el inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de República. Junto a esta declaración solemne, lo más relevante es que en el mismo Acuerdo se insta al futuro Gobierno a iniciar, en un plazo máximo de 30 días, la tramitación de las leyes del proceso constituyente de Seguridad Social y de Hacienda Pública. Al mismo tiempo, y aquí radica el contenido más discutible de la Resolución, se afirma que el Parlamento Catalán, como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, debe llevar a cabo un proceso de desconexión democrática con el Estado español, sin supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, al que considera deslegitimado y sin competencia alguna. Se añade también que se insta al Gobierno catalán a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos que emanen del Parlamento catalán.

Esta declaración del Parlamento no supone una declaración formal de independencia, sino la voluntad de ejercer una pretendida plena soberanía del pueblo catalán que vaya conformando por la vía de los hechos la realidad de un Estado independiente actuando al margen del orden constitucional constituido.

Esta Resolución fue inmediatamente impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, el cual en su Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, estimó por unanimidad el recurso interpuesto y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución sobre el “inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”.

El Tribunal Constitucional admitió el recurso, al entender, de conformidad con la doctrina de su Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, que la Resolución recurrida es un acto perfecto o definitivo con capacidad para producir efectos jurídicos. En cuanto a su contenido, el Tribunal, en su Fundamento Jurídico 6 *in fine* concluye que “la Resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residencian en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1,2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contraponen, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de la soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de

un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica”.

De nuevo en la línea de la Sentencia 42/2014 el Tribunal añade que la Constitución “como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*, por lo que es plena la apertura de la norma fundamental para su revisión formal a través de los cauces de la propia Constitución. Pero no a través del cauce unilateral que pretende el Parlamento catalán”.

## VI.– El “caso Pujol”

Cuando el ex Presidente Jordi Pujol declaró, en julio de 2014, que había mantenido en Andorra una cuenta oculta al fisco se originó un gran escándalo político y mediático. Esta declaración dio lugar al inicio de unas actuaciones penales, con el fin de determinar el origen de este dinero y la posible comisión de algún delito fiscal. Estas actuaciones han proseguido durante el año 2015.

El llamado “caso Pujol” se ha ampliado por la implicación de los hijos del expresidente en otras actuaciones presuntamente ilícitas, consistentes en operaciones financieras sospechosas o en favorecer las adjudicaciones de concesiones de Inspección Técnica de Vehículos (caso de Oriol Pujol).

Las investigaciones procesales se han visto ampliadas a partir del momento en que se logró la colaboración de las instituciones financieras andorranas. De este modo, el caso de la presunta herencia oculta de Jordi Pujol se ha relacionado con las actuaciones de sus hijos, acumulándose todas estas investigaciones en la Audiencia Nacional. Esto ha llevado a que al finalizar el año el Juez instructor redactara una muy dura resolución en la que acusa a la familia Pujol Ferrusola de “organización delictiva dedicada al lavado de dinero de presunto origen criminal”.

Si bien estamos aún en la fase de instrucción, no cabe duda que el goteo de noticias que van filtrándose sobre las actuaciones procesales aumenta la sorpresa de la ciudadanía sobre el caso Pujol, lo que afecta también al Partido Convergència Democràtica, que decide iniciar un proceso de refundación.

## VII.– La actividad normativa y económica

El predominio del debate soberanista en la vida política y social catalana no significa que no deje de haber otra vida política y administrativa. El Gobierno catalán lleva a cabo otras iniciativas vinculadas a las necesidades de los ciudadanos, y con este fin legisla, aprueba normas reglamentarias y adopta actos y contratos de todo tipo. Y gestiona la economía del propio Gobierno en un marco de repunte económico pero con graves dificultades presupuestarias por la normativa de reducción del déficit y estabilidad.

### A) *Principales disposiciones legales*

La actividad normativa del Parlamento catalán durante el año 2015 ha sido notable, tanto por el número de leyes aprobadas, 25, como por la importancia de algunas de ellas.

Tres Leyes, las números 4, 5 y 19 de 2015, han introducido importantes novedades en materia de legislación civil. La primera de ellas armoniza el Código civil catalán, la segunda modifica el título V del Código civil relativo a derechos reales, y la última incorpora la novedad más significativa, al introducir en materia de vivienda la regulación de la propiedad temporal y la propiedad compartida.

También en materia de vivienda hay que mencionar la Ley 14/2015, del impuesto sobre las viviendas vacías y la modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, y la Ley 24/2015, fruto de una iniciativa legislativa popular, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Esta segunda Ley, que va más allá, del estricto tema de la vivienda, trata de establecer medidas eficaces para dar respuesta a los supuestos de pérdida de la vivienda o imposibilidad de pago de servicios básicos como el agua, la luz o el gas.

Con el fin de mejorar la actividad administrativa, y en la línea de desarrollar los principios de simplificación de trámites y cargas administrativas, se aprobó la Ley 16/2015, de simplificación de la actividad administrativa y gobiernos locales.

Junto a las Leyes se aprobaron 4 Decretos-leyes. También en este caso destaca la preocupación por la vivienda. Así, el Decreto-ley 1/2015 introdujo medidas extraordinarias y urgentes para la utilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.

### B) *Actividad económica*

El año 2015, que ha visto una ligera pero significativa recuperación económica en el conjunto del Estado y también en Cataluña, ha continuado siendo un ejercicio difícil a nivel de gestión económica, debido a los límites impuestos de contención del déficit y garantía de estabilidad presupuestaria.

El Gobierno logró aprobar sus Presupuestos el 11 de marzo del 2015, pero los mismos debían sujetarse a los principios ya citados de reducción de déficit y garantía de la estabilidad. Para hacer frente al pago de las deudas acumuladas el Gobierno catalán debía continuar acudiendo al Fondo de Liquidez Autonómica, como dijo el Consejero Mas Cullerell, **el único banco al que podía acudir la Generalidad**. Este hecho motivó continuas tensiones sobre el necesario cumplimiento por Cataluña de los límites de deuda, las cantidades a recibir, el momento de hacerlas efectivas y las condiciones para acceder a estos recursos. La Generalidad reclamaba el pago de una Deuda histórica de 4.000 millones, y el Estado ofrecía 3.000 millones del FLA sujetos al cumplimiento de unas duras condiciones. Finalmente en diciembre se recibieron los 3.000 millones

para poder hacer frente al pago de proveedores en materia de sanidad, farmacias, educación y servicios sociales.

Las penurias financieras se ven compensadas por algunas buenas noticias, como el repunte de la actividad económica, un magnífico año turístico y la mejora de la confianza de los ciudadanos. Además, el paro bajo en 60.280 personas, aunque a finales de año el número de parados ascendía a 515.668 personas.

## VIII.- Conflictividad

Las tensiones políticas entre los Gobiernos del Estado y el de la Generalidad de Cataluña se han reflejado en la alta conflictividad judicial entre ambos. Damos cuanta de forma resumida de los conflictos planteados durante el año 2015 ante el Tribunal Constitucional en sus diversas formas.

### *A. Contra normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña*

<b>Mecanismo utilizado ante Tribunal Constitucional</b>	<b>Número</b>	<b>Promovidas por</b>
I. Recurso de inconstitucionalidad	9	Todas por el Presidente del Gobierno
II. Conflicto positivo de competencia	2	Todas por el Presidente del Gobierno
III. Impugnación de resolución autonómica	1	Por el Presidente del Gobierno

### *B. Contra normativa estatal, impugnaciones ante TC promovidas desde Cataluña*

<b>Mecanismo utilizado ante Tribunal Constitucional</b>	<b>Número</b>	<b>Promovidas por</b>
I. Recurso de inconstitucionalidad	8	6 por el Gobierno CAT 2 por el Parlamento CAT
II. Conflicto positivo de competencia	1	Por el Gobierno de CAT

Entre los recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia planteados por el Gobierno del Estado contra leyes/disposiciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña destacan los dirigidos contra la Ley de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea; Decreto por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; contra los denominados Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y

contra las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad; la modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia; la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo; contra la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, “sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015” y su Anexo.

Entre los recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia planteados por el Gobierno de Cataluña y/o Parlamento de Cataluña contra leyes/disposiciones normativas Estatales destacan, entre otras, los siguientes: Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares; Ley General de Telecomunicaciones; racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa; Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Durante 2015 se han publicado en el Boletín Oficial del Estado 25 resoluciones de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación a diversas normas, que derivan del art. 33.2 LOTC.

Tres de ellas dieron lugar durante 2015 a un acuerdo/resolución posterior. Así, la Resolución de 11 de septiembre de 2015, en relación con el Decreto-ley 8/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea el Registro de traductores e intérpretes judiciales para su actuación ante los órganos judiciales con sede en Cataluña. La Resolución de 15 de abril de 2015, de modificación de la carta municipal de Barcelona, y la Resolución de 1 de septiembre de 2015, en relación con la Ley de Cataluña 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta municipal de Barcelona. Y la Resolución de 30 de abril de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, en relación con la Ley de Cataluña 1/2015, del régimen especial de Arán, así como la de 24 de noviembre de 2015 sobre la misma Ley.

## 1.- Introducción

El año 2015 ha supuesto en Extremadura el paso de la VIII a la IX Legislatura, con un significativo cambio en la composición del arco parlamentario en la medida en que, de una amplia mayoría de 32 diputados autonómicos adscritos a la coalición Partido Popular-Extremadura Unida (esto es, a falta de un escaño para la mayoría absoluta de una Asamblea de Extremadura conformada por 65 escaños), se ha pasado tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015 a una mayoría un poco más exigua del Partido Socialista Obrero Español, que cuenta con 30 parlamentarios. Traducidos estos datos a términos gubernamentales, de una Junta de Extremadura gobernada por el Partido Popular se ha vuelto en la IX Legislatura a un Gobierno socialista que ha sido, salvo durante la pasada legislatura, la tónica predominante en la Extremadura estatutaria nacida en 1983. Este punto de partida ha condicionado, como no podía ser de otra forma, la actividad político-institucional y la actividad normativa del final de la legislatura pasada y del comienzo de la nueva.

En este contexto, la VIII Legislatura, que había dado sus primeros pasos con tres grupos parlamentarios, se cerró con un total de cuatro constituidos por el PP-EU (con 32 parlamentarios), por el PSOE (con 28 parlamentarios), por IU-Verdes (con 3) y por dos diputados escindidos de la originaria coalición de los regionalistas del PREX-CREX con el PSOE, que desde 2013 pasaron a constituir el grupo mixto. Esta fragmentación política no ha impedido que antes de la disolución de la Asamblea de Extremadura se haya aprobado un importante número de leyes, considerablemente mayor que durante el resto de los períodos de sesiones de esta legislatura. Han sido, efectivamente, 16 las leyes formales aprobadas, algunas de ellas de importante significación dentro de la vida jurídico-política extremeña, como podremos comprobar con posterioridad.

La victoria en las elecciones autonómicas de mayo de un PSOE, capitaneado por el Expresidente de la Junta –D. Guillermo Fernández Vara–, ha traído consigo el comienzo de la IX Legislatura. La nueva composición de la Asamblea de Extremadura no ha variado en cuanto al número de grupos parlamentarios, que siguen siendo cuatro, pero los partidos políticos que los constituyen sí que han experimentado una importante variación. El grupo mayoritario está conformado por el PSOE (que, a diferencia de cuatro años antes, concurrió a las elecciones sin el apoyo regionalista) con 30 diputados. El PP, que se presentó a los comicios igualmente en solitario, alcanzó la cifra de 28 escaños. El

---

1. El presente trabajo ha contado con la colaboración de Enrique Hernández Díez.

partido Podemos se constituyó en la tercera fuerza política regional, al lograr 6 parlamentarios, mientras que la presidenta en Extremadura de Ciudadanos obtuvo un escaño por la provincia de Cáceres. Fuera de los 65 escaños en liza, los regionalistas dejaron de tener representación parlamentaria al obtener un muy reducido apoyo popular. Lo mismo sucedió con IU, que no logró superar la barrera electoral del 5% en ninguna de las dos circunscripciones electorales provinciales existentes en la Comunidad Autónoma, ya sea por la competencia de algún otro partido político, ya sea por su apoyo no disimulado al gobierno popular del expresidente Monago durante toda la pasada legislatura, o ya lo sea por estas causas combinadas o por cualquiera otra.

A pesar de contar únicamente con 30 diputados, la nueva investidura de D. Guillermo Fernández Vara como Presidente se produjo por la mayoría absoluta que le supuso el apoyo suplementario de los representantes de Podemos, que sumados a los escaños del Grupo Parlamentario Socialista, le proporcionaron una cualificada mayoría absoluta de 36 parlamentarios (de los 65 posibles), mientras que los componentes del Grupo Parlamentario Popular y del mixto (constituido por la diputada de Ciudadanos) se abstuvieron.

Este apoyo inicial puntual de Podemos se ha visto reeditado en relación con la actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura durante la segunda mitad del mes de diciembre, momento en el que el grupo que sustenta al gobierno regional ha podido sumar el apoyo de los parlamentarios de este “joven” grupo político para aprobar la primera Ley relevante (aunque sea la tercera cronológicamente) de la IX Legislatura, relativa a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, cuyo proyecto estuvo encallado en la Asamblea de Extremadura durante varias semanas, al enfrentarse con la oposición, por diversos motivos, de los diputados de los tres grupos parlamentarios distintos al gubernamental. Esta medida, prometida por Fernández Vara cuando todavía era líder de la oposición, está basada en el sustancial ahorro que supone para las arcas extremeñas la supresión de un órgano con un presupuesto anual de algo más de un millón de euros (entre los más de cinco mil que manejan los presupuestos autonómicos).

Sea como fuere, lo cierto es que mediante la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, la Asamblea de Extremadura derogó la Ley del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, suprimiendo este órgano consultivo, aunque, eso sí, creando en su lugar la denominada Comisión Jurídica de Extremadura “como órgano colegiado, integrado en la administración autonómica y con una composición profesional y no política” (Exposición de Motivos), con unas funciones ciertamente muy próximas a las del Consejo al que esta Comisión Jurídica sustituye.

En todo caso, la que debería ser la norma fundamental del final de este primer año de la IX Legislatura (esto es, la Ley de presupuestos para el ejercicio de 2016) no se ha podido aprobar al no haber contado el Gobierno regional con ningún apoyo distinto al proporcionado por el grupo parlamentario que lo sustenta. Esta situación hace que se comience el año con unos presupuestos prorrogados, con dos peculiares circunstancias: primero, las “cuentas” cuya vigencia se prorrogan fueron aprobadas no precisamente por el impulso del par-

tido socialista, sino por el anterior Gobierno del Partido Popular, encabezado por el Presidente José Antonio Monago Terraza –actual líder de la oposición–; y segundo, los anteriores presupuestos han arrojado unas cifras de desajuste presupuestario que han alejado tanto a nuestra Comunidad Autónoma de los objetivos de déficit, que han obligado al actual equipo de gobierno socialista a presentar un “difícil” plan de ajuste económico-financiero para las cuentas extremeñas ante las autoridades hacendísticas nacionales.

### Elecciones Autonómicas 2015: Extremadura

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	73,36%	-2,87	-0,55		
Abstención	26,64%	+2,87	+0,55		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	37	-9,21	+2,18	28	-4
PSOE	41,5	-1,99	+5,5	30→28	0 <sup>2</sup>
IU	4,25	-1,32	+1,24	0	-3
Extremeños	1,46	( <sup>2</sup> )	+1,15	0→2	0 <sup>2</sup>
Podemos	8,02	+8,02	-4,62	6	+6
Ciudadanos	4,39	+4,39	-6,98	1	+1

## 2.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de Extremadura, como la de tantas otras Comunidades Autónomas, se ha visto marcada en 2015 por el calendario electoral. De hecho, se podría dividir el ciclo político del año, realmente, en dos etapas, antes y después de las elecciones autonómicas y locales.

La primera parte del año se ha caracterizado por una elevada actividad política en torno a la institución parlamentaria, con la aprobación, por un lado, de un elevado número de leyes en apenas cuatro meses (de enero a abril), superior

2. Extremeños, como coalición del PREX-CREX, estuvo con dos diputados en el Grupo Mixto durante el final de la legislatura en 2015, ya que esa coalición se separó a mitad de la legislatura del grupo parlamentario socialista, con el cual obtuvieron en 2011 los dos escaños que perdió con su salida el PSOE. De manera que éste obtuvo inicialmente en 2011 el total de 30 escaños, aunque se quedó en 28 en 2014 por la salida de dos diputados que formaban parte de su grupo.

a la de los restantes períodos de sesiones de la VIII Legislatura, y con un marcado clima, por otro, de precampaña electoral, primero, y de campaña electoral, después, tanto en el ámbito autonómico como en el municipal. En todo caso, el 30 de abril de 2015 firmaba el Presidente Monago el Decreto de convocatoria de elecciones para el 24 de mayo.

### *2.1.– Las elecciones autonómicas de mayo y la conformación de la nueva Asamblea de Extremadura*

Con una participación de casi tres puntos por debajo de las últimas elecciones autonómicas (2011), el PSOE ganó al PP del Presidente Monago. El PSOE alcanzó el mismo número de escaños que en las elecciones autonómicas de 2011, si bien es cierto que había acabado la VIII Legislatura con tan sólo 28 diputados, tras el abandono de los dos diputados regionalistas que se integraban en sus filas y su reubicación en el nuevo grupo parlamentario mixto. El PP perdió, por su parte, cuatro escaños, disminuyendo su representación parlamentaria de 32 a 28. Y dos de las cuatro fuerzas políticas presentes en la Asamblea de Extremadura durante la etapa anterior, no entraron en el nuevo Parlamento Extremeño de cara a la IX Legislatura: IU-Verdes y Extremeños (antes PREX-CREX); dejando paso a dos nuevas fuerzas políticas: Podemos, que alcanzó seis escaños; y Ciudadanos, que logró un escaño para su portavoz.

El 23 de junio se constituyó, finalmente, la Asamblea de Extremadura de la IX Legislatura, con cuatro grupos parlamentarios y la elección de D<sup>a</sup>. Blanca Martín (PSOE) como Presidenta de la Asamblea, con el apoyo de los 30 diputados del PSOE y de la única diputada de Ciudadanos. Un mes más tarde, el 30 de julio, se aprobó una reforma del Reglamento de la Asamblea que permitió a Ciudadanos entrar en la Mesa de la cámara, en una Secretaría tercera, con el único voto en contra del PP.

Sin embargo, debe subrayarse que hasta el 21 de julio no se determinó con certeza la composición definitiva de la Asamblea de Extremadura. Y es que el propio día de celebración de los comicios, la coalición electoral Ganemos-Izquierda Unida-Los Verdes inició un proceso de impugnación para conseguir el recuento de más de 7.000 votos nulos, entre los cuales sospechaban que podrían encontrarse algunos que hubieran sido válidos y favorables para su formación. La impugnación terminó con un recurso de amparo en el que el Tribunal Constitucional estimando, en su STC 159/2015, la vulneración de los derechos fundamentales de la coalición electoral recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a acceder a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), ordenó la revisión por la Junta Electoral Provincial de Badajoz de los votos anulados “para comprobar si existe alguno que lo fue por un defecto de tintada en la confección de los sobres o papeletas electorales”. La coalición capitaneada por IU necesitaba 914 votos más para superar el umbral del 5% que les impedía entrar en la Asamblea de Extremadura con dos diputados por la circunscripción de la provincia de Badajoz. De haber alcanzado en el recuento los 914 votos que le faltaban a la formación, Podemos y PSOE habrían perdido un escaño cada uno, quedando en 29 el PSOE y en 5 Podemos. De los

votos recontados, la formación liderada por D. Pedro Escobar (IU) sólo obtuvo, sin embargo, 54 más, sin que se produjese, por lo tanto, ninguna modificación de la composición del Parlamento autonómico ya constituido.

En el ámbito de las elecciones locales, las principales ciudades de Extremadura mantuvieron en el poder al PP, aunque solo con mayoría absoluta en la de Plasencia. Por ello fueron necesarios los pactos de investidura con Ciudadanos en Cáceres y Badajoz para lograr de nuevo las alcaldías de estas dos capitales de Provincia, además de ser las dos ciudades más pobladas de la Región. En Mérida, capital de la Comunidad Autónoma, sí que se produjo el cambio del PP al PSOE, al ser este último el partido con un mayor número tanto de votos como de concejales. Aun así, en el ámbito municipal rural hubo un cambio de mayorías que permitió recuperar al PSOE el gobierno de la Diputación de Cáceres y de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), además de permitirle, también, la conservación de la mayoría en la Diputación de Badajoz.

## 2.2.– *La constitución de la nueva Junta de Extremadura*

Apenas unos días después de la constitución de la Asamblea de Extremadura, en concreto el 1 de julio de 2015, D. Guillermo Fernández Vara volvió a ser investido Presidente de la Junta de Extremadura (ya lo había sido ocho años antes, para el período 2007-2011, correspondiente a la VII Legislatura), con el apoyo de los diputados del PSOE y de Podemos, y la abstención del PP y de Ciudadanos, lo que le convirtió en el primer Presidente de la Junta de Extremadura en ser elegido sin votos en contra de la Asamblea.

Durante el mes de julio se produjeron, asimismo, los nombramientos del nuevo gobierno autonómico, cumpliendo el compromiso electoral del Presidente de reducir las Consejerías a tan sólo cinco, y quedando, por tanto, la composición del Consejo de Gobierno (además del Presidente) de la siguiente manera:

1. Consejería de Hacienda y Administración Pública: D.<sup>a</sup> Pilar Blanco-Morales Limones.
2. Consejería de Economía e Infraestructuras: D. José Luis Navarro Rivera.
3. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio: D. Santos Jorna Escobero.
4. Consejería de Educación y Empleo: D.<sup>a</sup> María Esther Gutiérrez Morán.
5. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

A estas Consejerías se añadió, dentro de la estructura de la nueva Junta de Extremadura, una Portavocía, con voz pero sin voto, dependiente de presidencia de la Junta de Extremadura, que fue ocupada por D.<sup>a</sup> Isabel Gil Rosiña.

Las semanas siguientes al nombramiento del nuevo gobierno trajeron consigo la aprobación de las estructuras orgánicas de las distintas consejerías y la

sustitución de los altos cargos de la administración, siendo progresivamente relevados los designados por el Ejecutivo del PP por los nombrados por el gobierno socialista. Terminado en sus líneas esenciales este proceso, tuvo lugar el 14 de septiembre, sin embargo, el cese de D. Santos Jorna como Consejero de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por motivos de salud, sustituyéndole en el cargo D.<sup>a</sup> Begoña García Bernal, hasta ese momento Secretaria General de la misma consejería.

Durante estos primeros meses de la IX Legislatura, la actividad parlamentaria se ha materializado en la aprobación de tres leyes formales, pero se han rechazado los Presupuestos de 2016 propuestos por el Ejecutivo autonómico. En efecto, el 24 de noviembre los tres grupos de la oposición (PP, Podemos y Ciudadanos) votaron favorablemente una enmienda a la totalidad presentada por Podemos. Y con ello, dejaban a la Junta de Extremadura en la encrucijada de elaborar una nueva propuesta o prorrogar los presupuestos de 2015 para el ejercicio de 2016. Terminó el año sin el acuerdo entre los grupos parlamentarios de la oposición y la Junta de Extremadura al respecto, por lo que ha comenzado el nuevo ejercicio económico con los presupuestos autonómicos prorrogados, estando condicionada la elaboración y aprobación de los nuevos presupuestos por el elevado déficit de las cuentas públicas extremeñas, que cerraron el ejercicio con un desfase del 2,99% del PIB regional sobre el 0,7% permitido a nuestra administración autonómica para el año 2015.

### *2.3.– Los resultados de las elecciones a las Cortes Generales en Extremadura*

El mes de diciembre de 2015 se caracterizó, nuevamente, por la actividad electoral, en esta ocasión orientada a las elecciones generales en Extremadura. El resultado de las mismas consolida el crecimiento de nuevos partidos, dando por primera vez en la historia democrática reciente un escaño en el Congreso de los Diputados a Podemos, un partido distinto del PP y del PSOE, que son las formaciones políticas que, en las dos circunscripciones electorales extremeñas, se han repartido tradicionalmente toda la representación parlamentaria en las Cortes Generales. Sin embargo, en relación a las elecciones autonómicas de meses atrás, el mayor aumento en votos lo experimentó Ciudadanos, con casi un 7% más de apoyos, hasta alcanzar más del 11% del total de los sufragios emitidos en la Región, que no fueron suficientes, no obstante, para lograr ningún escaño. El PSOE, partido que respalda al gobierno autonómico, fue el que más apoyo perdió desde mayo, restando un 5,5% de los votos dentro de unos datos de participación muy similares, con una variación menor al 1% de votantes entre las elecciones autonómicas y las elecciones generales de 2015. La pérdida del PP fue, sin embargo, mucho más significativa si los resultados comparados con las elecciones generales de 2015 son los de los comicios generales de 2011, ya que su porcentaje de votos disminuyó más de un 16%, lo que le supuso la pérdida de dos escaños en el Congreso de los Diputados.

Con estos resultados, el PSOE alcanzó cinco de los diez escaños en el Congreso de los Diputados (uno más que en 2011), y cuatro de los ocho senadores (dos más que en 2011). El PP obtuvo cuatro diputados (dos menos que en 2011) y

los otros cuatro senadores (dos menos que en 2011). Finalmente, Podemos, que se presentaba por primera vez a unas elecciones generales, logró su único escaño por la circunscripción de Badajoz, de los seis posibles.

### 3.- Actividad normativa

#### 3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

El año 2015 ha puesto fin a la VIII Legislatura con la aprobación, hasta la disolución de la Asamblea de Extremadura en el mes de abril, de 16 leyes, que es, con cierta diferencia, el número más alto de todo este período cuatrienal. Y es que, en efecto, durante los primeros meses de la misma, correspondientes al año 2011, no se aprobó ninguna ley formal, por cuatro durante el año 2012, ocho en 2013 y trece en 2014. Durante este mismo período temporal se aprobaron, asimismo, diferentes normas legales de origen gubernamental: a) El primer decreto-ley de la historia de Extremadura, haciendo uso el Gobierno del Partido Popular de la habilitación contenida en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, fue aprobado a finales del año 2011, le siguió la aprobación de tres nuevos decretos-leyes durante 2012 y de otros cuatro en el año 2014, para hacer un total de 8 normas legales de urgencia durante el conjunto de la legislatura; b) Tan sólo se ha dictado un único decreto legislativo durante estos cuatro años, y fue precisamente en el año 2013 para aprobar el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado. Debe tenerse en cuenta que esta última categoría de normas legales, y como verdadera excepción para el caso extremeño, son elaboradas por la Junta de Extremadura, previa habilitación por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, debiendo ser sometidas, “antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea” (art. 22.3 del nuevo texto estatutario de 2011). En otros términos, en Extremadura no existe realmente en la actualidad legislación delegada propiamente dicha, sino que los decretos legislativos son en verdad normas aprobadas por la Asamblea de Extremadura previa elaboración de un proyecto de texto (bien de carácter articulado, bien refundido) por la Junta de Extremadura.

La IX Legislatura ha comenzado con la aprobación en el mes de diciembre de 2015 de tres leyes formales por la Asamblea de Extremadura, relativas al régimen jurídico de la Administración Pública en el ámbito extremeño (en primer término, la Ley 17/2015, de 4 de diciembre, deroga la Ley del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura de 2000, disolviendo dicho órgano en su artículo único; en segundo término, la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña; y en tercer término, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura). Debe reseñarse que durante estos últimos meses del año no se ha aprobado ninguna norma legal de origen gubernamental.

En definitiva, han sido en total diecinueve las disposiciones legales aprobadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y por primera vez en todos

los años de la VIII Legislatura lo han sido exclusivamente por el parlamento autonómico. No estaría completo, no obstante, este repaso general de la actividad normativa de la Asamblea de Extremadura sin referirnos a la reforma integral de su Reglamento, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2015. Este Reglamento, no obstante, ha sido parcialmente modificado, tras la constitución de la nueva Asamblea de Extremadura correspondiente a la IX Legislatura, por la Reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 30 de julio de 2015.

Las leyes formales extremeñas pueden ordenarse en torno a los cinco vectores siguientes: el régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura, el económico-financiero, el social, la ordenación del territorio y el medio ambiente y, finalmente, la ordenación de las actividades deportivas y culturales.

A) La regulación, en uno u otro aspecto, del régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura está presente en diez leyes autonómicas. Es cierto, en todo caso, que dentro de esta categoría genérica pueden establecerse otras subcategorías referidas, en particular, a la estructura general del Gobierno y de la Administración autonómica, al régimen local extremeño, al personal al servicio de la Administración regional y, finalmente, a los colegios profesionales.

Dentro de la primera de las subcategorías aludidas, pueden incardinarse cuatro normas, entre las que destaca, por su novedad a nivel autonómico comparado, la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Ley, salvo error, regula de manera sistemática e integral por primera vez en nuestro país el régimen jurídico de los llamados “gobiernos en funciones”, con el objetivo de garantizar la continuidad de la acción de gobierno y la actividad administrativa en los supuestos de cese del Presidente de la Junta de Extremadura y hasta la formación del nuevo gobierno. Regula, en este contexto, y bajo las líneas directrices marcadas por los principios de intervención mínima del gobierno en funciones, de neutralidad política, de lealtad y colaboración, y de información y transparencia, tres ámbitos objetivos: en primer término, la regulación de la acción de gobierno tras el cese del Presidente autonómico; en segundo término, el establecimiento de medidas concretas en cuanto al traspaso de poderes entre gobiernos (como, y entre otras, la ordenación del acuerdo de traspaso, de las comisiones de traspaso, y de la aportación de la información financiera y contable); y en tercer término, la determinación de los aspectos fundamentales del procedimiento de formación del nuevo gobierno regional (como la regulación de la toma de posesión de los nuevos miembros del gobierno, de la sesión constitutiva del nuevo gobierno o de la aprobación del decreto de estructura básica y los decretos de estructuras orgánicas de las nuevas consejerías).

Si esta primera ley fue adoptada bajo un Parlamento con mayoría relativa del partido popular, las tres restantes leyes de esta primera subcategoría han sido adoptadas por una Asamblea de Extremadura con una mayoría simple del partido socialista. Y son: la Ley 17/2015, de 4 de diciembre, que deroga la Ley

del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura de 2000, disolviendo dicho órgano en su artículo único; la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña, que tiene como objeto profundizar en la regulación de la transparencia administrativa establecida para la Administración autonómica en la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura de 2013, y que declara “como abiertas y accesibles, a través de los correspondientes portales de transparencia, todas las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura”; y la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, y que, además de suprimir este órgano estatutario, crea la Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano colegiado compuesto “por el presidente y los vocales, en número de cinco”, con régimen de dedicación exclusiva, nombrados en su totalidad por el Gobierno de Extremadura por un período de cinco años (renovable por otros cinco) entre funcionarios de carrera con más de diez años en servicio activo y, también, sin que en un período anterior a su nombramiento de diez años hayan ocupado un cargo público o de naturaleza eventual. Este órgano colegiado se integra dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque tiene reconocida “autonomía orgánica y funcional” en el ejercicio de sus funciones, que son, por un lado, de naturaleza consultiva en todas aquellas cuestiones establecidas por la propia Ley y, por otro, de conocimiento de los recursos contractuales en el ámbito extremeño.

La segunda subcategoría, esto es, la relativa a la ordenación del régimen local de Extremadura, está conformada por dos leyes, si bien la recién referida Ley 19/2015 contiene una importante disposición adicional cuarta sobre el ejercicio de las distintas categorías de competencias por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas dos leyes son, por un lado, la Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura de 2010, y que tiene como objetivo reordenar el régimen jurídico de las entidades locales menores en Extremadura tras la entrada en vigor de la Ley estatal de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 2013; y, por otro, la Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida, estableciendo “el Estatuto Especial de la ciudad de Mérida como capital de Extremadura y sede de las instituciones autonómicas”, de conformidad con el art. 5 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011, y entendiendo por tal “Estatuto Especial” “el régimen legal específico aplicable a las relaciones entre el Ayuntamiento de Mérida y la Junta de Extremadura, en las materias de interés común exclusivamente derivadas del hecho de la capitalidad”.

La tercera subcategoría, que se refiere a la ordenación del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración regional, engloba dos leyes: en primer lugar, la Ley 11/2015, de 8 de abril, de Autoridad de profesionales del Sistema Sanitario Público y centros sociosanitarios de Extremadura, que tiene por objeto el apoyo y el reconocimiento de los profesionales del sistema sanitario público de Extremadura determinados por la propia Ley, “reforzando su autoridad y procurando la protección y el respeto que les son debidos en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, con el fin de conseguir una adecuada con-

vivencia en todos los centros del sistema, incrementar la sensibilización, prevención y resolución de conflictos y promover una atención sanitaria en los valores propios de una sociedad democráticamente avanzada a todos los pacientes y usuarios”; y en segundo lugar, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, que tiene como objetivo, dentro del marco de la normativa básica estatal, “la ordenación y regulación de la Función Pública de Extremadura, así como del régimen jurídico incluido en su ámbito de aplicación”, que abarca las Administraciones tanto de la Comunidad Autónoma como la de las Entidades Locales de Extremadura, las Administraciones institucionales dependientes de todas ellas e incluso el personal de administración y servicios de la Universidad de Extremadura. No obstante, esta última Ley es de aplicación supletoria, entre otras categorías, para el personal docente no universitario, el personal estatutario de la Administración de la Comunidad Autónoma, el personal de la Asamblea de Extremadura y de las Instituciones Estatutarias autonómicas, el personal docente e investigador de la Universidad de Extremadura y el personal funcionario de administración local con habilitación nacional.

La cuarta subcategoría está conformada por dos normas reguladoras de la “administración corporativa” autonómica, en concreto, de sendos colegios profesionales. Se tratan, por un lado, de la Ley 2/2015, de 10 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Laboratorio de Diagnóstico Clínico; y, por otro, de la Ley 8/2015, de 31 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Laboratorio Clínico y Biomédico.

**B)** Son tres las leyes que poseen una naturaleza eminentemente económico-financiera. La primera de estas normas es la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, aunque aprobada ya bien entrado el año 2015, al no contar hasta entonces el grupo popular en la Asamblea Legislativa autonómica de una mayoría suficiente para hacerlo, es realmente la Ley de acompañamiento de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015. Entre las medidas establecidas por esta Ley se encuentra la regulación de la Junta Económico-Administrativa de Extremadura, que tiene como función la resolución de las reclamaciones económico-administrativas y del recurso extraordinario de revisión en este mismo ámbito en relación con las actuaciones tributarias propias de la Comunidad Autónoma. La segunda norma es la Ley 3/2015, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que es una ley de artículo único, ciertamente muy breve. La tercera norma regula un sector económico capital para una Región eminentemente rural como es el agrario, englobando dentro de este sector de actividad “el agrícola, ganadero y forestal”. Me refiero, en concreto, a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, que cuenta con una extensión poco frecuente en la Región (un total de 350 artículos, sin contar las numerosas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales), y que está destinada al establecimiento de “un marco general que regule la actividad de los sectores agrario y agroalimentario en Extremadura, de conformidad con el carácter estratégico de los mismos para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, así como el régimen

jurídico de las infraestructuras rurales de Extremadura”, respetando, como no podía ser de otra forma, “los principios y objetivos de la normativa europea, estatal y autonómicas vigentes”. En este contexto, esta nueva Ley agraria aborda la regulación, entre otras, de cuestiones tales como la ordenación de las producciones agrícolas y ganaderas, las explotaciones agrarias, la calidad agroalimentaria, los regadíos, la concentración parcelaria, las infraestructuras rurales, los montes y aprovechamientos forestales, los órganos consultivos en el ámbito agrario o el régimen sancionador.

C) Cuentan con una naturaleza predominantemente social dos leyes formales: por un lado, la Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, según su art. 1, tiene como objeto la regulación de “los principios, medidas y procedimientos destinados a garantizar plenamente la igualdad real y efectiva y los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales, mediante la prevención, corrección y eliminación de toda discriminación por razones de orientación sexual, expresión e identidad de género, en los sectores públicos y privados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cualquier ámbito de la vida y, en particular, en las esferas civil, laboral, social, sanitaria, educativa, económica y cultural”; y, por otro, la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, que tiene como elemento central la declaración del derecho a los servicios sociales como “un derecho subjetivo y universal de los ciudadanos”, regulando y organizando con esta finalidad el sistema de servicios sociales de Extremadura, así como estableciendo el marco normativo al que ha de someter su actividad la iniciativa privada en materia de servicios sociales dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

D) La ordenación del territorio y el medio ambiente son el objeto de sendas leyes autonómicas: en primer lugar, la Ley 10/2015, de 8 de abril, que procede a una modificación ciertamente sustancial de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 (Ley 15/2001); y, en segundo lugar, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que tiene por objeto el establecimiento de “un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su integración en el resto de políticas autonómicas, implementando mecanismos de intervención ambiental que contribuyan a obtener un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud de las personas”. En este contexto, esta última Ley regula los instrumentos jurídicos para la prevención ambiental (como, entre otros, las autorizaciones ambientales, las comunicaciones ambientales o las evaluaciones ambientales), la contaminación atmosférica, acústica, lumínica y radiológica, la protección de los suelos, los instrumentos voluntarios para la mejora medioambiental y la disciplina ambiental.

E) La ordenación de las actividades culturales y deportivas constituye la temática subyacente en otras dos leyes formales. En concreto, y en primer térmi-

no, en la Ley 9/2015, de 31 de marzo, por la que se regula la figura y funciones de los Cronistas Oficiales de Extremadura, y cuyo nombramiento se realizará “en aquellos Ayuntamientos que lo estimen oportuno, por acuerdo plenario de la Corporación”; y, en segundo término, la Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura, cuyo específico objeto consiste en la regulación de “los aspectos esenciales del ejercicio de determinadas profesiones del deporte (...), determinando la forma de acreditar las cualificaciones necesarias para ejercerlas y atribuyendo a cada profesión el ámbito funcional específico que le corresponde”, reconociendo la propia Ley como profesiones del deporte sometidas a la misma, las siguientes: Profesor de Educación Física, Monitor Deportivo, Entrenador Deportivo, Preparador Físico y Director Deportivo.

#### **4.– La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente**

##### *4.1.– Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura*

Como resulta característico de los años en los que se produce un cambio de legislatura, durante 2015 se han adoptado un amplio número de decretos del Presidente (en concreto, un total de 38 –ocho suscritos por el Presidente popular D. José Antonio Monago; y los treinta restantes signados por el Presidente socialista D. Guillermo Fernández Vara–), que han servido como forma aprobatoria tanto de actos administrativos como de normas reglamentarias. Entre los actos administrativos así adoptados destacan numéricamente los referidos a los ceses de los consejeros integrantes del gobierno saliente del PP y a los nombramientos de los miembros del nuevo ejecutivo socialista. Las normas reglamentarias se centran en la organización y en el funcionamiento institucional del nuevo gobierno extremeño. Destaca en este último ámbito, sin ningún género de dudas, el Decreto del Presidente 16/2015, de 6 de julio, por el que se estableció la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman el nuevo gobierno autonómico (modificado, poco tiempo después, por el Decreto del Presidente 25/2015, de 30 de julio), y que reduce la estructura gubernamental a tan sólo cinco Consejerías, además de la Portavocía de la Junta de Extremadura y, naturalmente, de la Presidencia del Gobierno Autonómico.

El resto de los decretos presidenciales se han circunscrito a los ámbitos del deporte, de la cultura y del cese y nombramiento de consejeros electivos del Consejo Consultivo de Extremadura. Existen, además, sendos decretos presidenciales referidos a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura y a la convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea de Extremadura.

##### *4.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura*

Durante este año 2015 se han dictado 323 decretos por el gobierno extremeño en pleno, que es una cifra superior a la de los años anteriores, pero similar a la correspondiente a 2011, año de inicio de la VIII Legislatura de la

Asamblea de Extremadura (que fueron, en concreto, un total de 305). La cifra de los 323 decretos gubernamentales resulta de la suma de los 134 aprobados por el anterior ejecutivo del Partido Popular capitaneado por D. José Antonio Monago, y de los 189 restantes dictados por el gobierno socialista dirigido por Guillermo Fernández Vara. Y, al igual de lo que sucedía con el caso de los decretos presidenciales, mediante decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

Las temáticas que abordan los decretos gubernamentales son variadas, pero destacan numéricamente, como sucede en los años de comicios autonómicos, los nombramientos y ceses de los altos cargos que sirven para configurar el Gobierno y la Administración extremeñas, a los que deben añadirse los destinados al establecimiento de las estructuras orgánicas de las distintas consejerías y de la presidencia de la Junta. Con independencia de ello, son las subvenciones y otros tipos de ayudas las que tienen también un lugar cuantitativamente muy destacado el presente año, al igual que, por lo demás, viene sucediendo en Extremadura año tras año. Cuentan también con un alto número de decretos la formación profesional (sobre todo por la aprobación de numerosos currícula formativos para distintas titulaciones profesionales) y los relativos a las declaraciones de urgencia de la ocupación de los terrenos necesarios para la realización de distintas obras públicas.

Desde un punto de vista cualitativo, y con independencia de los decretos organizativos de las distintas consejerías y del destinado a la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley de regulación de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (Decreto 3/2015), destacan los decretos de contenido medioambiental (en particular, el Decreto 49/2015, de 30 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Extremadura; el Decreto 109/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura), de naturaleza turística (en concreto, el Decreto 37/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la actividad profesional de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 65/2015, de 14 de abril, por el que se establece la ordenación y sistema de clasificación de los alojamientos de turismo rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter educativo (Decreto 117/2015, de 19 de mayo, por el que se establece el marco general de actuación de la educación de personas adultas en la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter social (Decreto 298/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de autorización, acreditación y Registro de Centros de Atención a personas mayores de la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter sanitario (en especial, el Decreto 26/2015, de 24 de febrero, por el que se regulan los horarios y los servicios de urgencia de las oficinas de farmacia de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el Decreto 28/2015, de 24 de febrero, por el que se regulan las condiciones y requisitos del personal de las Oficinas Farmacia de Extremadura; y el Decreto 302/2015, de 27 de noviembre, de la Red de Trasplantes de Extremadura) y de carácter económico (en concreto, en el ámbito del transporte, como sucede con el Decreto 105/2015, de 19 de mayo,

por el que se regula el Consejo del Transporte Terrestre de Extremadura, y con el Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, por el que se regulan, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo, y se fijan determinadas obligaciones relacionadas con los servicios de transporte público interurbano en autobús).

## 5.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

### *5.1.– Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura*

La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado ha sido considerablemente elevada durante el presente ejercicio, provocando, en diversas ocasiones, el inicio de negociaciones para solventar discrepancias sobre la constitucionalidad de distintas leyes autonómicas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura.

A) En concreto, fueron solventadas por esta Comisión Bilateral de Cooperación las discrepancias formuladas por la Administración General del Estado en relación con diversos preceptos de las siguientes leyes de la Asamblea de Extremadura: 1º) La Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015. Aunque esta Ley es, ciertamente, una norma del pasado ejercicio, las discrepancias suscitadas por el Estado fueron resueltas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 20 de octubre de 2015. 2º) La Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las controversias fueron resueltas por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 24 de noviembre de 2015. 3º) La Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura. Las objeciones formuladas por el Estado fueron solventadas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 16 de diciembre de 2015. 4º) La Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las discrepancias presentadas por el Estado fueron solucionadas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 16 de diciembre de 2015.

B) Se encuentran aún pendientes de un pronunciamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación las controversias suscitadas en relación con distintos preceptos de las siguientes leyes autonómicas extremeñas: 1º) La Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 2º) La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. 3º) La Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura.

### 5.2.— *La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido cinco las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que, por uno u otro motivo, han tenido a Extremadura como protagonista. Tres de ellas han resuelto otros tantos recursos de inconstitucionalidad formulados por la Junta de Extremadura contra diversas normas estatales (así, la STC 28/2015, de 19 de febrero, declara parcialmente sin objeto y desestima en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad formulado por el ejecutivo extremeño contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; esta es la misma solución a la que llega la STC 105/2015, de 28 de mayo, esta vez, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno autonómico contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos; y, en fin, la STC 136/2015, de 11 de junio, que sí estimó, por el contrario, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura contra algunos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por la inexistencia del presupuesto habilitante para que el Gobierno de la Nación pudiese válidamente dictar dicha norma, al no existir la “extraordinaria y urgente necesidad” exigida por el art. 86.1 de la Constitución); una cuarta sentencia constitucional ha sido dictada como consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra varios preceptos de una ley autonómica (en efecto, la STC 22/2015, de 16 de febrero, estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida en el año 2013 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, por vulneración de los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución, en relación con el art. 6.3 LOFCA); y, finalmente, la quinta Sentencia constitucional estimó un recurso de amparo electoral suscitado con ocasión de las elecciones autonómicas de mayo de 2015 [en concreto, la STC 159/2015, de 14 de julio, estimó el recurso de amparo electoral interpuesto por la candidatura Ganemos-Izquierda Unida-Los Verdes, declarando, por un lado, la vulneración de los derechos fundamentales de esta coalición electoral a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a acceder a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2) por la Sentencia de 24 de junio de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y por diversos acuerdos de las Juntas Electorales de Badajoz y de Extremadura, y reconociendo expresamente, por otro, el derecho de dicha coalición “a que por la Junta Electoral Provincial de Badajoz, en el acto de escrutinio general, se revisen los votos anulados para comprobar si existe alguno que lo fue por un defecto de tintada en la confección de los sobres o papeletas electorales”].



## 1.- Actividad político-institucional

Desde el punto de vista de la actividad político institucional el año 2015 ha estado marcado en Galicia sobre todo por la celebración de dos procesos electorales que han tenido una importancia sobreañadida a la que cualquier elección política tiene en todo caso. Y ello porque en ambos se ha producido una notable rearticulación del mapa político gallego, mapa que había mantenido hasta las elecciones autonómicas del año 2012 una notable estabilidad. De hecho, los resultados de la consulta municipal que tuvo lugar el 24 de mayo, y, más tarde, de las generales de 20 de diciembre, confirmaron que la irrupción en el parlamento gallego de una nueva fuerza política (AGE: *Alternativa Galega de Esquerdas*) producida en las referidas autonómicas, no había sido un hecho meramente coyuntural, sino la expresión de un cambio político de fondo indudablemente trascendente. En 2012 AGE, formación que agrupaba a varios partidos procedentes del mundo nacionalista con otro de ámbito estatal (Izquierda Unida), obtuvo, con el 14% de los votos, nueve diputados sobre un total de 75 en la cámara autonómica, lo que la colocó como tercera fuerza parlamentaria, quedando así el Bloque Nacionalista Gallego, que perdía cinco escaños, desplazado a la cuarta posición. El propio Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE se veía afectado por la entrada de AGE en el escenario político gallego, pues su notable caída, de siete escaños, era muy superior al avance del PP, que obtenía en las autonómicas tres escaños más que en las anteriores autonómicas. Aunque la suerte parlamentaria de AGE sería desigual, pues la nueva fuerza política iba a sufrir diversas escisiones, que habrían de tener su traducción en la progresiva reducción de su grupo parlamentario tras el paso de parte de sus diputados autonómicos al grupo mixto a lo largo de la legislatura, la fuerza con que se produjo su irrupción en 2012 abría la incógnita de qué pasaría en la doble consulta electoral (municipal y general) a celebrar en 2015.

Pues bien, los comicios municipales celebrados en mayo dieron lugar a una notable fragmentación del mapa político gallego, como consecuencia de la irrupción de las candidaturas de la llamada *unidad popular*, que logran hacerse con tres de las siete principales alcaldías de Galicia e irrogan un duro golpe a los partidos tradicionales, sobre todo en algunos de los núcleos urbanos más importantes del país. El PP cede cerca de 186.000 sufragios y 243 concejales, aunque esas cifras no dan verdadera idea de su pérdida de posición: al margen de quedarse sin la mayoría absoluta, vital para los populares, en municipios de tamaño medio muy significativos (Lalín, Redondela, Vilagarcía, Ribeira, Verín y O Carballiño), y pese a ser la fuerza más votada en las ciudades de Ourense, Lugo, A Coruña y Ferrol, pierde las alcaldías de Santiago, Ferrol y A Coruña, pues todas ellas pasan a las candidaturas de la citada unidad popular, que obtie-

ne allí su mejores resultados: en Santiago gana la alcaldía el candidato de *Compostela Aberta*, en A Coruña el de *A Marea* y en Ferrol el de *Ferrol en Común*. Aunque sólo en la primera de esas tres ciudades el nuevo alcalde fue en número de votos el ganador de las elecciones, en las otras dos los candidatos de la unidad popular alcanzan la alcaldía con el apoyo del Partido de los Socialistas de Galicia. El PP conserva, en consecuencia, y sin mayoría absoluta, sólo la alcaldía de Ourense de las cuatro en las que, entre las siete grandes ciudades de Galicia, se había hecho con el bastón de mando tras las municipales de 2011. Por parte, el Partido de los Socialistas de Galicia aguanta bien, si la comparación con los resultados de 2011 se hace en términos globales (pierde 58 concejales y menos de 23.000 sufragios), pero aunque consigue mantener las alcaldías de Lugo y Vigo, esta última con unos impresionantes resultados (pasa de 13 a 17 ediles, de un total de 27) sus resultados en las tres grandes ciudades de la provincia de A Coruña sitúan a los socialistas al borde de la marginalidad: 6 concejales de 27 en A Coruña, 5 de 25 en Ferrol y 5 de 25 en Santiago de Compostela. Sufren también los socialistas un importante retroceso en la ciudad de Ourense, donde pierden la alcaldía, al pasar de 11 a 6 concejales. Por lo que se refiere, en fin, al Bloque Nacionalista Gallego, las tercera de las grandes fuerzas del mapa político previo a las municipales de las que venimos tratando, su retroceso, continuación del que la fuerza nacionalista viene experimentando de forma continuada en la última década y media, se sitúa en el entorno de los 72.000 sufragios (un 27% de los obtenidos en 2011) y 122 concejales. Aunque es verdad que el BNG mantiene la alcaldía del municipio de Pontevedra, lo es también que experimenta un notable retroceso (A Coruña) o desaparece (Vigo y Ourense) de los ayuntamientos de algunas de las grandes ciudades gallegas.

El notable cambio político que anunciaron las elecciones municipales de mayo se consolidará con toda claridad en las generales de diciembre, que supondrán la primera alteración sustancial en el conjunto de Galicia del sistema de partidos que había estado vigente en la Comunidad tras la consolidación, hacía más de dos décadas, del tripartidismo PP, PSdG-PSOE y BNG. Así, y en línea con lo sucedido en el resto de España, el PP y, en bastante menor medida el PSOE, sufren un retroceso electoral: el PP pasa del 52,5% de los sufragios y 15 escaños al 37,1%, como consecuencia de lo cual pierde 5 diputados; el PSOE experimenta una caída mucho menor en sufragios (del 27,8% al 21,3%), lo que le permite mantener los seis escaños obtenidos en las generales de 2011. Pero ese resultado será peor para los socialistas si se tienen en cuenta que su número de sufragios no le permite mantener la segunda posición, que venían conservando desde hacía tiempo, al producirse el *sorpasso* de las candidaturas de la coalición En Marea (que agrupa a Podemos, *A Nova* y *Esquerda Galega*), herederas de las de la unidad popular en las locales: desplazando a los socialistas a la tercera posición, En Marea se convierte en la segunda fuerza política gallega, con el 25% de los escaños que le valen seis diputados. El auténtico descalabro fue, sin duda, el del BNG, cuyas candidaturas, ahora bajo las siglas de Nos, sufren una auténtica sangría a favor de En Marea, lo que le significa pasar del 11,3% de los votos al 4,3%, perder los dos escaños que tenía hasta la fecha en el Congreso de los Diputados, y, dando un salto hacia atrás de muchos años, volver a ser una fuerza extraparlamentaria en la esfera de la política nacional. De la envergadura

de la derrota del BNG puede dar idea el hecho de que fue incluso superado por Ciudadanos, un nuevo partido prácticamente inexistente en Galicia, que con el 9% de los votos obtuvo un escaño y que multiplicó por dos los votos del Bloque (147.910 frente a 70.464).

Los dos procesos electorales aludidos fueron, sin duda, la clave determinante de la política en Galicia durante 2015. Y lo fueron hasta el punto de que probablemente el retroceso del Partido Popular en las municipales de mayo y la necesidad de reforzarlo para enfrentarse a las generales de diciembre resultó la razón explicativa de los cambios que se produjeron en la Xunta de Galicia a principios del mes de octubre. La remodelación supuso un aumento del número de Consejerías, que pasaron de ocho a diez. A la Consejería de Sanidad llegó Jesús Vázquez Almuiña, hasta entonces alcalde de Bayona, en sustitución de Rocío Mosquera. La Consejería de Medio Rural y del Mar se desdobra en dos departamentos, que pasan a dirigir Ángeles Vázquez, hasta la fecha alcaldesa de Melide, y Rosa Quintana, que desempeñaba el cargo de Consejera antes del desdoblamiento. José Manuel Rey Varela, alcalde de Ferrol hasta ser derrotado en las municipales, pasó a ocuparse de una cartera de nueva creación: la de Política Social. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, se desdobló igualmente en dos departamentos: Infraestructuras y Vivienda, para la que fue nombrada por el Presidente de la Xunta Ethel Vázquez, Consejera antes del desdoblamiento y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para la que se designa a Beatriz Mato. Los materias relacionadas con el empleo se traspasan a Economía e Industria, Consejería al frente de la cual continúa Francisco Conde (Véase el *Diario Oficial de Galicia*, nº 190, de 5 de octubre de 2015).

## 2.- Actividad normativa

El parlamento de Galicia, que aprobó en 2015, penúltimo año de la IX legislatura (2012-2106), un total de trece leyes y un Decreto Legislativo, se ha mantenido ligeramente por encima de la media de su producción normativa –diez normas por año– a lo largo del período autonómico. Las trece leyes aprobadas han sido las siguientes: 1/2015, del 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración; 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia; 3/2015, del 12 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionista de Galicia; 4/2015, del 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia; 5/2015, del 26 de junio, de derechos y garantías de la dignidad de las personas enfermas terminales; 6/2015, del 7 de agosto, por la que se modifica la ley 8/2013, del 28 de junio, de carreteras de Galicia; 7/2015, del 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia; 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la ley 6/1985, del 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, del 7 de octubre, para la prevención de la corrupción; 9/2015, del 7 de agosto, de financiación de las formaciones políticas y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas; 10/2015, del 31 de agosto, de

modificación del artículo 48 de la ley 1/1983, del 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidente; 11/2015, del 1 de octubre, por la que se aprueba una retribución de carácter extraordinario en concepto de recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a los empleados del sector público autonómico de Galicia; 12/2015, de 22 de diciembre por la que se aprueban los presupuestos para la Comunidad Autónoma de Galicia; y, finalmente, 13/2015, del 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. A todas ellas debe añadirse, según previamente se apuntaba, el Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial.

A partir de su simple enumeración, resulta fácil constatar que más allá de sus diferentes ámbitos de actividad, con arreglo a los cuales serán agrupadas y analizadas seguidamente, las normas referidas ponen de relieve un hecho políticamente relevante: que la recuperación económica y la lucha contra la crisis han dejado de ser el elemento vertebrador determinante de gran parte de la producción legislativa del parlamento autonómico, tal y como había venido ocurriendo en los años previos de la VIII y IX legislaturas, entre 2009 y 2012 y 2012 y 2015, respectivamente. Ello no significa que la atención parlamentaria y gubernativa a todo lo relacionado con la lucha contra la crisis económica haya dejado de estar presente en la acción de las instituciones autonómicas. Lo que sí es claramente constatable es un incremento de la preocupación por cuestiones relacionadas con lo que podríamos agrupar bajo el rótulo de la *calidad democrática*, preocupación claramente perceptible en la acción legislativa de la cámara autonómica que ha aprobado normas para la mejora de la transparencia de la acción de los poderes públicos, la lucha contra la corrupción política, la mejora de la participación política ciudadana en el Parlamento de Galicia, la regulación de la financiación de los partidos políticos o el incremento de la calidad de los servicios públicos y la buena administración, incluyendo reformas legislativas que han afectado a los órganos e instituciones autonómicas. Así las cosas, y dejando de lado la ley de Presupuestos –que será objeto de tratamiento específico en este informe junto con la aprobadas por las restantes Comunidades Autónomas–, reseñaremos a continuación los aspectos básicos de las normas previamente mencionadas.

A) En el ámbito de la *organización política autonómica* se han aprobado tres normas. La ley 7/2015, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el parlamento de Galicia, que deroga la 1/1988, de 19 de enero, sobre la misma materia, reconoce el derecho de participación en el parlamento gallego de todos los ciudadanos que gocen de la condición política de gallegos, regula la participación popular en la elaboración de las leyes que se tramiten en el parlamento autonómico, abre la posibilidad de la participación popular en el impulso de la acción de gobierno, regulando la posibilidad de presentación de proposiciones no de ley por la ciudadanía, regula la participación ciudadana en el control al Gobierno a través de la presentación de preguntas dirigidas al mismo e introduce, en fin, la posibilidad de ejercitar el derecho de petición ante la Cámara a través de medios telemáticos. La ley 9/2015, que regula la financiación de las formaciones políticas que obtengan representación en el Parlamento de Galicia y la de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas,

tiene por objeto la ordenación de la financiación de dichas formaciones políticas y el establecimiento de mecanismos de control y fiscalización en relación con todos los sujetos aludidos, a los que se imponen especiales obligaciones de transparencia. A tal efecto, se disciplina legalmente la financiación de las formaciones políticas (fuentes de financiación, financiación electoral y subvenciones para gastos de funcionamiento), se establecen previsiones relativas a las fundaciones y entidades vinculadas a las formaciones políticas y, finalmente, se incorporan reglas en materia de transparencia. Por último la ley 10/2015, de modificación del artículo 48 de la ley 1/1983, del 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, añade, en una disposición final única, un segundo inciso a su artículo 48, relativo al debate de política general, limitando su celebración, al señalar que “no cabrá celebrar este debate cuando en el mismo año la Cámara haya investido al Presidente o a la Presidenta de la Xunta de Galicia”.

**B)** En materia de *administración pública* se han aprobado durante el año 2015, igualmente, un total de tres normas legislativas. La ley 1/2015, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, tiene por objeto reconocer los derechos que asisten a la ciudadanía en sus relaciones con el sector público autonómico gallego y regular los mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de estos derechos con la finalidad de garantizar unos servicios públicos de calidad que sirvan con objetividad a los intereses generales. Estructurada en cuatro títulos, el preliminar establece el objeto y el ámbito de aplicación de la ley, define aquellos derechos de la ciudadanía que, en consonancia con el título de la norma, se pretende garantizar, y recoge los principios por los que se rige la prestación de los servicios públicos y el funcionamiento del sector público autonómico. Los tres títulos restantes se refieren, respectivamente, a la buena administración y atención a la ciudadanía; a la gestión, evaluación y supervisión de la calidad de los servicios públicos; y a la regulación de la calidad en su prestación. La ley 2/2015, de empleo público de Galicia, es, de nuevo, una norma sectorial destinada a regular el régimen jurídico de la función pública gallega y la determinación de las normas aplicables a todo el personal al servicio de las administraciones públicas incluidas en su ámbito de aplicación, en ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en su Estatuto de Autonomía y en desarrollo del Estatuto básico del empleado público. Se trata de un texto legislativo muy amplio, de doscientos doce artículos, que, además de las disposiciones, adicionales, transitorias, derogatorias y finales, se divide en diez títulos, que abordan el objeto, principios y ámbito de actuación de la ley, los órganos administrativos competentes en materia de personal, las clases de personal, la organización del empleo público, la adquisición y pérdida de la relación de servicio, los derechos y deberes individuales de los empleados públicos, los derechos de ejercicio colectivo de los empleados públicos, las situaciones administrativas, el régimen disciplinario y las especialidades del personal al servicio de las entidades locales. Entre las normas derogadas expresamente debe destacarse el texto refundido de la ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, con las excepciones que la propia norma especifica. Finalmente, la ley 11/2015, procede a aprobar, en su único artículo, una retribución de carácter extraordi-

nario en concepto de recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a los empleados del sector público autonómico de Galicia

C) Al igual que es las dos esferas de actividad previamente mencionadas, en el ámbito del *régimen económico y financiero* deben incluirse también un total de tres normas legislativas. Además de las leyes 12/2015 y 13/2015, por las que, respectivamente, se aprueban los presupuestos para la comunidad autónoma de Galicia y se adoptan determinadas medidas fiscales y administrativas, hay que mencionar en este apartado la ley 8/2015, de reforma de la ley 6/1985, del 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, del 7 de octubre, para la prevención de la corrupción, norma que tiene por finalidad reforzar las competencias del órgano de control externo de la Comunidad Autónoma, su independencia y su propia eficiencia y capacidad de cooperación con otras instituciones, finalidad que, a su vez, permite al Parlamento de Galicia, en representación del conjunto de la ciudadanía gallega, reafirmar la voluntad del mismo de ejercer su autogobierno en el marco de la Constitución de 1978 y del Estatuto de Autonomía de 1981. Para ello, y en primer lugar, la ley atribuye específicamente al Consejo de Cuentas las competencias en materia de prevención de la corrupción en el ámbito de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, y al objeto de reforzar la capacidad del Consejo de Cuentas en sus funciones fiscalizadoras y de prevención de la corrupción, la norma fortalece la autonomía e independencia del organismo fiscalizador externo de la Comunidad Autónoma. En tercer lugar, introduce la ley instrumentos de cooperación entre el Consejo de Cuentas y otras administraciones para el mejor cumplimiento de sus finalidades. Por último, la modificación de la ley 6/1985, del Consejo de Cuentas, permite actualizar, de acuerdo con las nuevas disponibilidades tecnológicas, los medios de comunicación y publicación empleados por el Consejo, así como poner al día otros aspectos organizativos.

D) A los meros efectos de ordenar la producción normativa del parlamento gallego durante el año 2015, conformaremos un último bloque con aquellas esferas de actividad en las que se ha aprobado una sola norma legislativa. Tal ha sido lo que ha acontecido en los siguientes ámbitos. *Colegios profesionales*: la ley 3/2015, procede a la creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionista de Galicia, como corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines que le son propios. *Agricultura*: la ley 4/2015, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, se fija como objeto establecer los mecanismos y recursos para la mejora de la estructura territorial de las explotaciones agrarias de Galicia, con el fin de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: a) mejorar las condiciones estructurales, técnicas y económicas de las explotaciones agrarias en Galicia, de acuerdo con criterios de ordenación adecuada y sostenible de las mismas y de sus cultivos y aprovechamientos, cualesquiera que sean estos; b) establecer, para las fincas que no formen parte de explotaciones agrarias, medidas de agrupación, redimensionamiento, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agrario, entendiéndose por tal la lucha contra

el abandono, la formación de nuevas explotaciones o la incorporación a las ya existentes; c) ordenar adecuadamente la estructura territorial agraria y mitigar los efectos perjudiciales sobre la estructura de las explotaciones por causa de la ejecución de grandes obras públicas o de explotación de cotos mineros; d) facilitar la adecuación territorial de áreas con elevados valores medioambientales o paisajísticos, o bien con la presencia de algún elevado riesgo ambiental, de tal manera que se potencie la conservación y permanencia de dichos valores o se reduzca la potencial incidencia del riesgo, a través de la reorganización espacial y funcional de la estructura territorial existente; e) mitigar los efectos del cambio climático mediante el establecimiento de medidas adecuadas y contribuir con actuaciones de adaptación a sus efectos; f) incrementar la sostenibilidad, competitividad y desarrollo integral del territorio rural mediante actuaciones intensivas; g) incrementar la superficie de las explotaciones mediante la movilización de fincas de vocación agraria incluidas en perímetros en estado de abandono; y h) apoyar las explotaciones agrarias mediante la reducción de la tributación por la adquisición de explotaciones agrarias y elementos afectos y de fincas rústicas. *Sanidad*: la ley 5/2015, de derechos y garantías de la dignidad de las personas enfermas terminales, que tiene por objeto el respeto a la calidad de vida y a la dignidad de las personas enfermas terminales, se aplicará, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, a las personas que se encuentren en el proceso de su muerte o que afronten decisiones relacionadas con dicho proceso, ya sea en su domicilio, en un centro sociosanitario o en un hospital, a sus familiares y representantes, al personal implicado en su atención sanitaria, tanto de atención primaria como hospitalaria, así como a los centros, servicios y establecimientos sanitarios y sociosanitarios, tanto públicos como privados, y a las entidades aseguradoras, que presten sus servicios en Galicia. La norma parte, entre otros, de un importante principio, fijado en su exposición de motivos: el de que “es necesario reconocer que en todas las vidas hay un momento en que lo razonable o útil para ayudar a las personas es mantenerlas confortables y libres de sufrimiento. Llegados a ese punto, deben asumirse no sólo los límites de la medicina, sino también el hecho inevitable de la muerte, lo que conduce a hacer un uso adecuado de los recursos disponibles para prolongar la vida. No es buena práctica clínica prolongar la vida a cualquier precio, y, dado que estamos abocados a la muerte, el mantenimiento de la vida no debe considerarse más importante que lograr una muerte en paz”. *Infraestructuras*: la ley 6/2015, que modifica la 8/2013, de carreteras de Galicia, trata de corregir los problemas observados en su aplicación con la finalidad, entre otras, de explotar de modo más eficiente el dominio público viario, de acuerdo con las particularidades territoriales de la Comunidad Autónoma y mejorando la compatibilidad de la protección del dominio público viario y de la actividad económica que se apoya en las carreteras; de simplificar y agilizar los procedimientos administrativos; y de reforzar la seguridad jurídica para la ciudadanía, a cuyos efectos se reformula o se completa la redacción de algunos artículos de modo que su sentido sea más claro. Esto afecta a la definición de términos como “calzada” o “travesía” a efectos de la aprobación definitiva de proyectos y anteproyectos de carreteras, a la consideración de los aprovechamientos urbanísticos en los expedientes expropiatorios, a los usos autorizables o a la descentralización administrativa en la gestión de carreteras, entre otros. *Industria*: en esta esfera de actividad se ha

aprobado el Decreto legislativo 1/2015, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial, norma que procede a la elaboración de un nuevo texto legal a partir de las disposiciones contenidas en las leyes 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, y 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia, habida cuenta las modificaciones de las que fue objeto la primera y que fueron introducidas por las siguientes disposiciones: ley 1/2010, de 11 de febrero, decreto 51/2011, de 17 de marzo, ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia, y por último, ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

### **3.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Como viene sucediendo desde hace años, la actividad de colaboración de la Comunidad Autónoma de Galicia ha sido relevante a lo largo de 2015. Además de diversos convenios de cooperación firmados con países extranjeros (por ejemplo entre la Secretaría General de Emigración de la Xunta de Galicia y la fundación de apoyo a los españoles en Venezuela para su asistencia sanitaria y farmacológica; o entre la Secretaría General de Emigración de la Xunta y la Fundación España Salud de Venezuela en Caracas, el Centro Gallego de Mar de Plata y la Sociedad de Recreo de los Ancianos para Asilo de Velhice, todos destinados a mejorar la cobertura de las necesidades asistenciales básicas de los gallegos residentes en Venezuela, Argentina o Brasil), la Comunidad de Galicia ha firmado medio centenar de convenios con el Estado, algunos de los cuales merecen ser destacados: el suscrito en febrero con el fin de regular el procedimiento que posibilite la interoperabilidad del sistema de información con el Imserso; o el firmado en julio con la finalidad de implantar en el ámbito gallego una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano para avanzar, a efectos de tramitación de procedimientos, en la configuración de una única administración para los ciudadanos; o el pactado en octubre al objeto de formalizar los compromisos financieros del Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 22 de mayo de 2015 en el que se aprueba la distribución del crédito del programa de reforma de la Administración de Justicia; o, en fin, el firmado el mismo mes para la regulación de la vigilancia del Camino de Santiago. Por lo que se refiere a los convenios entra la Comunidad Autónoma gallega y otras comunidades, debe destacarse el acordado entre Galicia, Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid, Comunidad de Castilla y León y la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y de pesca en aguas continentales para todos sus territorio.

Cerraremos este informe con una referencia a la conflictividad en la que se ha visto implicada la Comunidad Autónoma de Galicia, ámbito en el que deben destacarse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: la 6/2015, de 22 de enero, que desestimó el conflicto positivo de competencia núm. 823-2011

planteado por el Gobierno de la Nación respecto de la resolución de 30 de diciembre de 2010 por la que se hace público el acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia por el que se aprueba el catálogo priorizado de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia; la 45/2015, de 5 de marzo, que desestimó el conflicto positivo de competencia núm. 7869-2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras en su conjunto; la 47/2015, de 5 de marzo, que declaró la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2856/2011 interpuesto por la Xunta de Galicia en lo que, en lo que se refiere a la vulneración de los arts. 9.3 y 14 de la Constitución, de los arts. 1, 2 y 3 y las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta y disposición final tercera del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero y, asimismo, desestima dicho recurso en todo lo demás; la 48/2015, igualmente de 5 de marzo, por la que se declaró la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, en lo que se refiere a la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución por parte del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero y que, al mismo tiempo, desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 6045-2012, interpuesto por la Xunta de Galicia, en todo lo demás; la 178/2015, de 7 de septiembre, que estimó el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010 planteado por la Xunta de Galicia en relación con la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 22 de septiembre de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social; y, por último, la 185/2015, de 21 de septiembre de 2015, que desestimó el conflicto positivo de competencia núm. 4602-201 planteado por la Xunta de Galicia en relación con la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.



## 1.- Actividad político-institucional

### 1.1.- Las elecciones autonómicas. La vuelta al gobierno de izquierda-nacionalista

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 significan un cambio en el ejecutivo de la comunidad autónoma, materializado a través de un acuerdo de legislatura suscrito entre socialistas y nacionalistas, con el apoyo de Podemos, que no ha entrado en el gobierno. El pacto alcanzado desbanca del Consolat al Partido Popular que, siendo el más votado, no logra la mayoría absoluta ni sellar un pacto de gobernabilidad. Con una participación de un 58.72%, los resultados de la votación son los siguientes: Partido Popular obtiene 20 diputados; PSIB-PSOE, 14 diputados; Podemos, 10 diputados; MÉS per Mallorca, 6 diputados; el PI (Proposta per les Illes Balears), 3 diputados; MÉS per Menorca obtiene 3 diputados; Ciudadanos, 2 diputados; y Gent x Formentera, 1 diputado.

#### Elecciones Autonómicas 2015: Illes Balears

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	58,72%	+0,08	+6,49		
Abstención	41,28%	-0,08	-6,49		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	28,5%	-17,86	+0,57	20	-15
PSOE	18,94%	-2,47	-0,63	14	-4
Podemos	14,69%	+14,69	+8,36	10	+10
MÉS	15,33%	+5,33	-8,13	9	+5
PI	7,96%	+7,96	-5,96	3	+3
C's	5,92%	+5,92	+8,86	2	+2
GxF	0,47%	+0,02	-	1	1

Los elementos claves que propician el cambio de mayorías parlamentarias son varios. En el electorado ha pesado la forma presidencialista de gobernar del Ejecutivo, que durante la legislatura no da muestras de consenso en asuntos tan fundamentales como los elementos identitarios o la educación. Existe cierto desapego al candidato del Partido Popular, que no conecta con los segmentos más tradicionales de la derecha regionalista, insatisfechos con la política cultural y económica del ejecutivo balear. Bauzá, que hace bandera de la regeneración y de la marginación de los imputados, no consigue superar el lastre de la corrupción política en su propio partido. Durante la legislatura se han sucedido las investigaciones judiciales contra ex cargos políticos del partido que apoya al Gobierno y de la extinta Unió Mallorquina; el caso Gürtel también ha pasado factura a las candidaturas “populares” en Baleares. Durante el año 2015 continúa la instrucción del caso Nóos y en precampaña se inicia la investigación por la presunta financiación irregular de la sede del Partido Popular de Palma.

A lo largo de la VIII Legislatura el Gobierno autonómico impulsa una serie de medidas que afectan a la presencia de la lengua catalana en las instituciones, en la educación y en la esfera pública –la supresión, con carácter general, de la exigencia de acreditar conocimientos de lengua catalana para el acceso a la función pública en el ámbito autonómico; el desmantelamiento de las instituciones dependientes del ejecutivo balear encargadas de promover el uso del catalán; la introducción del modelo dialectal en discursos y medios públicos, en lugar del estándar catalán; o el controvertido Proyecto Integral de Lenguas para implantar la enseñanza trilingüe en las aulas, que fue suspendido y, finalmente, anulado por diversas resoluciones judiciales–. Durante buena parte de la Legislatura, la marea verde contra los recortes en la enseñanza escenifica también la protesta social ante la política lingüística del Govern. En campaña, resurge el movimiento ciudadano en defensa de la lengua y la cultura propias que moviliza al votante nacionalista y de izquierdas. Las formaciones MÉS per Mallorca y MÉS per Menorca capitalizaron parte de esta respuesta a la política cultural del Gobierno balear.

El desgaste del bipartidismo en el ámbito estatal –a causa de la crisis política, económica, social e institucional– y el hastío ante la corrupción tienen su reflejo en la esfera autonómica. El avance de las nuevas fuerzas políticas que surgen de movimientos sociales va cerrando la brecha con las formaciones tradicionales a gran velocidad. En Baleares la emergencia, principalmente urbana, de las nuevas formaciones políticas logra resultados dispares. Podemos consigue un 14,69% de los votos y, con 10 diputados, se convierte en tercera fuerza política, mientras que Ciudadanos obtiene, con algo más de 25.000 votos, un discreto resultado que le da 2 diputados y no lo hace determinante en la formación de alianzas parlamentarias.

El resultado de las urnas dibuja en Baleares un escenario multipartidista. Los electores votan a favor de un cambio, que supone una transformación importante en el mapa político autonómico, insular y municipal, y señalan un giro hacia la izquierda. Sin margen de maniobra para formar un gobierno de coalición de centro derecha, Bauzá, que renuncia al liderazgo del Partido Popular, apenas se esfuerza en llegar a un acuerdo con el partido de Armengol, pese a que formal-

mente se ofrece a pactar con los socialistas para evitar, según dice, que entre en el Gobierno “la extrema izquierda”.

El desplome del Partido Popular en las elecciones –que pasa de 35 diputados en la anterior legislatura a 20 representantes– tiene como contrapunto unos resultados históricos para los partidos progresistas y nacionalistas. La suma de los sufragios obtenidos por PSIB, Podemos y MÉS alcanza los 220.000 votos, cifra que hasta ahora sólo había conseguido la derecha. Además, las tres formaciones políticas tienen un peso similar en votos y en escaños; y aunque el PSOE cuenta con más diputados (14), en la contienda sigue perdiendo votos. Los ganadores de las elecciones son Podemos (10) y MÉS (9) –formaciones de origen distinto, pero con conexiones múltiples y sensibilidades muchas veces idénticas–. La pérdida de 20.000 sufragios del PSIB se ve compensada por el incremento de votos en el conjunto de las formaciones progresistas. Podemos, con 63.000 sufragios –el doble de los que había conseguido hace un año en las elecciones europeas– moviliza al electorado de izquierdas y obtiene réditos del continuo desgaste del PSIB y del hundimiento de Izquierda Unida (bajo la marca Guanyem), que no logra representación parlamentaria.

Con la vista puesta en la superación de los errores de pactos pasados, la negociación para formar gobierno se centra en la fijación de un programa común (principalmente, la implantación del impuesto turístico, la reforma educativa y la recuperación de los servicios sociales), para después consensuar los nombres de quienes deben ejecutarlo. El acuerdo de legislatura, suscrito a tres y que engloba a diferentes instituciones, asegura la constitución de un gobierno presidido por la cabeza de lista socialista y en el cual no entra Podemos, que consigue la presidencia del Parlament. MÉS, que sí asume responsabilidad en el Ejecutivo, presidirá además el Consell de Mallorca. La estructura del Gobierno, a 3 de julio de 2015, queda como sigue. Presidenta: Francesca Lluç Armengol i Socias; consejero de Innovación, Investigación y Turismo: Gabriel Barceló i Milta; consejero de Presidencia: Marc Isaac Pons i Pons; consejera de Hacienda y Administraciones Públicas: Catalina Cladera i Crespi; consejero de Educación y Universidad: Martí Xavier March i Cerdà; **consejera de Servicios Sociales y Cooperación: Josefa Santiago i Rodríguez**; consejera de Salud: Patricia Juana Gómez i Picard; consejero de Trabajo, Comercio e Industria: Iago Negueruela i Vázquez; consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca: Vicenç Vidal i Matas; consejero de Territorio, Energía y Movilidad: Juan Boned i Rigo; y consejera de Participación, Transparencia y Cultura: Esperanza Barber i Camps.

Tras la formación del nuevo gobierno, se vislumbran los primeros problemas de un acuerdo político en el que se pretende conciliar la solidez y estabilidad de un proyecto de futuro con las particularidades de los múltiples partidos que lo apoyan. La Cámara balear asiste a un hecho insólito con la presentación de una pregunta parlamentaria por parte de la Presidenta del Parlament a la Presidenta del Govern que, a última hora, es retirada para no dañar la imagen institucional de neutralidad de la presidencia de la Asamblea legislativa. Además, algunos nombramientos de cargos políticos –con vínculos familiares con miembros del Ejecutivo– tensan las relaciones en el ámbito parlamentario entre las formacio-

nes que apoyan al Gobierno. Las designaciones de la Gerencia de Servicios de Información Territorial y, en menor medida, de la Autoridad Portuaria, fueron reiteradamente cuestionadas por Podemos. En sede parlamentaria se votan sendas mociones, suscritas por los integrantes de la formación emergente y por el Grupo Parlamentario Popular, que no prosperan, sobre el cese del gerente del ente público de cartografía y de otros dos cargos directivos.

La designación de los senadores autonómicos se aparta del formato tradicional, en el que las candidaturas se aprobaban por asentimiento. A petición de los Grupos Parlamentarios de Podemos y de MÉS, se han votado, en elección conjunta, la propuesta de candidatos, que ha salido adelante con los apoyos de los Grupos Parlamentarios de Partido Popular y PSIB, la abstención de Podemos y MÉS, y los votos en contra del PI. Menos compleja resulta la renovación de otros cargos institucionales. El Grupo Parlamentario Popular suma sus votos a los de los partidos que apoyan el gobierno para la elección de los tres síndicos que integran el Tribunal de Cuentas autonómico. También hay acuerdo para renovar los tres miembros del Consejo Social de la Universidad que designa la Cámara Balear y los cuatro juristas de elección parlamentaria que, junto con otros seis designados por el Govern, componen el Consell Consultiu de las Illes Balears. En aplicación del Reglamento del Senado y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Parlamento de las Illes Balears designa al Dr. Joan Oliver Araujo, Catedrático de Derecho Constitucional, como candidato para cubrir la vacante de magistrado del Tribunal Constitucional. Finalmente, el Pleno del Parlament procede a la renovación parcial del Consejo de Dirección del Ente Público Radiotelevisión de las Illes Balears y al nombramiento de su nuevo director general.

## 2.– Actividad legislativa

La celebración de las elecciones autonómicas no ha condicionado en exceso el ejercicio de la función legislativa, que se mantiene en una línea similar en relación a los años anteriores. En 2015 se han aprobado once leyes –además de la Ley de Presupuestos–, siete de las cuáles lo fueron entre los meses de febrero y abril. El uso de la legislación de urgencia se ha visto notablemente contraído en este período, dado que tan sólo se han aprobado dos decretos leyes.

### 2.1.– Leyes

La Ley 1/2015, de 19 de febrero, por la cual se modifica la ordenación farmacéutica de las Illes Balears, es el resultado de la tramitación como proyecto de Ley del Decreto-ley (convalidado) 1/2014, de 14 de noviembre, sobre la misma materia. Durante el debate parlamentario se introducen 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. La Ley es aprobada con los únicos votos del Grupo parlamentario Popular, mientras continúa el contencioso judicial en el que se halla inmerso el Ejecutivo autonómico sobre la convocatoria inmediata del concurso para la adjudicación de las oficinas

de farmacia, ordenada por el Tribunal Superior de Justicia y recurrida ante el Tribunal Supremo.

La Ley 2/2015, de 27 de febrero, de régimen sancionador en materia de actividades marítimas, náuticas y subacuáticas (deportivas y recreativas) en las Illes Balears, es el resultado de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular que se aprueba con los únicos votos del citado grupo. La oposición considera insuficiente el marco jurídico establecido para acabar con el intrusismo en el sector profesional que se dedica a las actividades náuticas en Baleares.

Con la aprobación de la Ley 3/2015, de 23 de marzo, por la cual se regula el consumo cultural y el mecenazgo cultural, científico y de desarrollo tecnológico, y se establecen medidas tributarias, se saca adelante un Proyecto de ley, con los únicos votos favorables del Partido Popular, que pretende impulsar medidas fiscales e incentivar la participación social en la conservación y el enriquecimiento de la cultura propia.

La Ley 4/2015, de 23 de marzo, de derechos y garantías de la persona en el proceso de la muerte se aprueba con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios y de los diputados no adscritos. La norma quiere responder a las necesidades de los pacientes y familiares en la etapa final de la vida y establecer un marco jurídico adecuado para los profesionales que se ocupan y acompañan al paciente en esos momentos tan complejos. La Ley parte del valor constitucional de la dignidad de la persona, del respeto a su libertad personal y de la defensa de su intimidad, en línea con los Acuerdos y Tratados Internacionales sobre la materia, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de autonomía del paciente, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoce la facultad de autodeterminación del paciente para decidir sobre cualquier medida terapéutica o tratamiento que pueda afectar a su integridad. De esta forma, Illes Balears sigue el camino marcado por otras comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Navarra) en la ordenación de un marco jurídico que contemple los derechos de los pacientes en la etapa final de la vida.

Con el objetivo de dar coherencia al ordenamiento jurídico y facilitar el conocimiento de las normas vigentes, el Parlament aprueba la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario. Ante la situación de “contaminación normativa”, a raíz de la profusión legislativa y reglamentaria desde los inicios de la autonomía, el legislador pretende simplificar el ordenamiento jurídico desde un punto de vista formal. En concreto, la norma faculta al gobierno para la aprobación de textos refundidos de leyes que se han modificado, en función de diferentes grupos normativos muy heterogéneos. También, insta al ejecutivo para que apruebe las versiones consolidadas de disposiciones reglamentarias a través de un procedimiento específico simplificado. Y, además, procede a la derogación de normas en desuso, obsoletas o que han perdido su objeto o finalidad con el paso del tiempo. Sin duda, el aspecto más llamativo de la Ley resulta la previsión de un procedimiento simplificado para que el gobierno pueda aprobar textos consolidados de normas reglamentarias. Con ello se pretende la elaboración de versiones consolidadas, derivadas de un mismo texto reglamentario que ha sido objeto de

modificaciones (adiciones, supresiones y nuevas redacciones). Parece claro que no estamos ante una operación de creación jurídica y que, por consiguiente, podría incluso considerarse innecesaria tal previsión, dado que la elaboración de versiones consolidadas de un mismo reglamento no requiere de habilitación legislativa, siendo suficiente que una disposición administrativa resuelva publicar dicha versión consolidada.

La Ley 6/2015, de 30 de marzo, por la cual se aprueba el mecenazgo deportivo y se establecen medidas tributarias, pretende contribuir al fomento y al desarrollo del deporte y las entidades deportivas mediante medidas de estímulo que, a través de un sistema de aportaciones público-privadas, permitan superar el modelo de financiación exclusivamente público. La norma, además, concreta los incentivos fiscales y en qué casos y actuaciones se podrán aplicar.

Con el objetivo de facilitar la preparación para la vida independiente de los jóvenes extutelados, el Parlamento aprueba la Ley 7/2015, de 10 de abril, por la cual se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de los menores que han estado sometidos a una medida de protección o reforma. Se trata de una iniciativa que surge de la proposición suscrita por todos los grupos parlamentarios y los diputados no adscritos y que tiene su origen en las demandas de entidades e instituciones que trabajan para mejorar la emancipación de los extutelados. Con el fin de superar la situación de desamparo en la que se encuentran los jóvenes en riesgo de exclusión social y sin apoyo familiar, y para facilitar el tránsito hacia la emancipación, la norma quiere asegurar la cobertura de sus necesidades entre 18 y 23 años. Se trata de una disposición que, más allá de los programas de emancipación para ex tutelados o de subvenciones específicas, establece un marco jurídico para garantizar la cobertura básica de estos jóvenes, particularmente en materia de vivienda y formación.

En la última sesión del Pleno del Parlamento de la VIII Legislatura se aprueba por asentimiento la Proposición de ley de modificación de la Ley 41/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización, así como la designación de los tres diputados encargados de su defensa en el Congreso de los Diputados. La iniciativa es el resultado de un acuerdo de todos los grupos parlamentarios y de los diputados no adscritos y propone la reforma del aspecto relativo a la regulación laboral de la actividad desarrollada en los clubes y entidades deportivas, que pone en una situación muy compleja la gestión del deporte base.

*In extremis* se aprueba, también por asentimiento, la reforma puntual del Reglamento del Parlamento balear, a partir de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario MÉS. En concreto, se añade un apartado 2 bis al artículo 21, según el cual la declaración sobre bienes patrimoniales de los diputados será pública y será efectiva a través de la página web de la Cámara y de su inserción en el Boletín Oficial del Parlamento de las Illes Balears.

La VIII Legislatura no da para más. A pesar de los esfuerzos del partido que apoya al Gobierno, finalmente en el último Pleno del Parlamento se rechaza el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, 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. Pese a obtener 34 votos a favor, no se consigue llegar a la mayoría cualificada de 2/3 que fija el artículo 41.4 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears para la reforma de la ley electoral balear.

La primera ley de la IX Legislatura es fruto de una de las más “simbólicas” iniciativas del nuevo gobierno autonómico. Se trata de la Ley 8/2015, de 16 de octubre, por la cual se deroga la Ley 9/2013, de 23 de diciembre, sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Balears. Conviene recordar que la Ley de símbolos de 2013 fue aprobada sin consenso político y social, en el contexto del conflicto en el ámbito educativo por la implantación del trilingüismo. A nivel ciudadano, ciertas entidades cívicas plantearon, sin éxito, al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de símbolos. En el plano jurídico, el **Consell Consultiu emitió un dictamen desfavorable** al anteproyecto de ley por considerar que la exigencia de autorización administrativa para el uso de cualquier símbolo no oficial en los bienes afectos al servicio público no encaja con el derecho fundamental a la libertad de expresión. Invocando la “inutilidad de la norma, los riesgos de infracción constitucional y la falta de seguridad jurídica”, la Ley 8/2015 procede a la derogación de la Ley 9/2013 y ordena el archivo de cualquier procedimiento sancionador que se hubiera podido iniciar al amparo de la misma.

La falta de acuerdo parlamentario para elegir al director general del ente público de Radiotelevisión de las Illes Balears, **conforme al marco jurídico vigente**, es uno de los motivos que determina la presentación de la iniciativa de los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno para modificar la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del ente público de Radiotelevisión de las Illes Balears. Conviene recordar que la Ley 15/2010, en su redacción original, establece entre otras medidas, que los nueve miembros del Consejo de Dirección y, entre ellos, el director general sean elegidos por el Parlamento por mayoría de dos tercios, si bien será suficiente la mayoría absoluta si pasan seis meses desde la primera votación y no se consigue el apoyo de los dos tercios de los diputados. Con la aprobación de la Ley 9/2015, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del ente público de Radiotelevisión de les Illes Balears, se establece que los miembros del Consejo de Dirección son elegidos por mayoría de tres quintas partes, aunque será suficiente mayoría absoluta en segunda votación, habiendo pasado un plazo mínimo de un mes desde la primera.

Con el objetivo de dar cumplimiento al mandato estatuario artículo 53, el Parlamento aprueba la Ley 10/2015, de 10 de diciembre, de la Comisión General de Consells Insulars. El Estatuto de Autonomía prevé dos fórmulas de cooperación institucional entre el Govern y los Consells Insulars: en el ámbito ejecutivo, la Conferencia de Presidentes; y en el plano legislativo, la mencionada Comisión General, participada paritariamente por el Parlamento y los Consells. Dado que la Comisión no está prevista en el actual Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, es necesario que se acuerde su constitución por disposición legal. Por consiguiente, la Ley 10/2015 es un paso previo y necesario para acordar el reglamento, la composición y las funciones de la Comisión General de Consejos Insulares en el seno del Parlamento.

Con el asentimiento de todos los Grupos Parlamentarios se aprueba la Ley 11/2015, de 12 de diciembre, de recuperación parcial en el año 2015 de la paga extraordinaria y adicional, o el equivalente, del mes de diciembre de 2012. El Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha previsto que todo el personal al servicio de las administraciones públicas, del ámbito estatal, autonómico y municipal, que se vieron afectados por la supresión, pueda recuperar la parte equivalente. La Ley balear se aprueba con la finalidad de reconocer ese derecho en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades instrumentales que integran el sector público autonómico.

## 2.2.– *Decretos-leyes*

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado dos decretos-leyes. Durante el año 2015 el ejecutivo no ha actuado por la vía de delegación legislativa.

El Decreto-ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de las Illes Balears, tiene un carácter eminentemente técnico y responde a la necesidad de cumplir con las obligaciones derivadas de Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de octubre de 2013. El Decreto-ley también modifica la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, Ley Agraria de las Illes Balears, **como resultado de las negociaciones** en el seno de la Comisión bilateral del Estado y Comunidad Autónoma de las Illes Balears, al objeto de evitar un recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley por posible incumplimiento del Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público, y de la Ley 29/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La disposición es convalidada el 22 de abril por la Diputación Permanente, dado que el Parlamento está disuelto por la convocatoria electoral.

Tras las elecciones autonómicas, la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, del Comercio de las Illes Balears por parte del Gobierno de la Nación y la invocación del artículo 161.2 de la Constitución determina la suspensión de determinadas previsiones legislativas fundamentales para preservar los valores territoriales, medioambientales o culturales en el ámbito autonómico. Con el fin de actuar con la máxima celeridad ante una situación creada, el Consejo de Gobierno aprueba el Decreto-ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos. La norma pretende incorporar modificaciones de carácter técnico en la legislación balear, en consonancia con los acuerdos alcanzados con los representantes ministeriales en el marco de la Comisión bilateral constituida, al amparo del artículo 33.2 de la LOTC. También se prevé que el Gobierno haga uso del mecanismo cautelar de la suspensión de autorizaciones de seis meses, período durante el cual se deberá aprobar la normativa de desarrollo para que las administraciones competentes puedan aplicar medidas de planificación y ordenación de los equipamientos comerciales. El Decreto-ley es validado con los votos de los grupos parlamentarios que

apoyan al Gobierno y se rechaza la tramitación como Proyecto de ley, tal como habían solicitado los grupos de la oposición.

### 3.- Actividad reglamentaria

La celebración de las elecciones autonómicas ha marcado la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2015, lo que se ha traducido en una disminución en la aprobación de disposiciones generales con efectos *ad extra*. En cambio existe un número muy significativo de reglamentos que tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico, a partir de la constitución del nuevo gobierno. Así, se publica una amplísima relación de decretos que modifican la estructura administrativa autonómica, de cese y de nombramiento de diversos cargos y de alteración de la participación en los órganos de múltiples empresas, sociedades públicas, fundaciones y otras entidades en las que interviene. Sin embargo, conviene hacer referencia a la actividad reglamentaria del Ejecutivo balear en otros sectores.

En primer lugar, cabe destacar que, en virtud de lo establecido en el artículo 58.3 del Estatuto de autonomía, el Consejo de Gobierno ha aprobado algunos reglamentos en relación a la ordenación y actividades turísticas. Entre otros, podemos citar el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears. Merece destacarse también, el Decreto 39/2015, de 22 de mayo, por el que se fijan los principios generales de las actividades agroturísticas en explotaciones agrarias preferentes de las Illes Balears. Igualmente, cabe reseñar el Decreto 43/2015, de 22 de mayo, de principios generales y directrices de coordinación en materia de explotaciones agrarias, agrarias prioritarias, de titularidad compartida, preferentes y de ocio o autoconsumo; de regulación sobre la organización y funcionamiento del Registro Interinsular Agrario y de los registros insulares agrarios de las Illes Balears.

También se aprueban reglamentos de principios generales en materia de Servicios Sociales, tales como el Decreto 18/2015, de 10 de abril, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales; o el Decreto 46/2015, de 22 de mayo de 2015, de modificación del Decreto 125/2010, de 23 de diciembre, de principios generales para la concesión de las ayudas económicas de pago único recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En el ámbito educativo, hemos de destacar el despliegue de las novedades introducidas en las normas estatales básicas. Comenzamos, con la Orden de la consejera de Educación, Cultura y Universidades de 6 de marzo de 2015 sobre la evaluación del aprendizaje de los alumnos de la educación primaria en las Islas Baleares; y el Decreto 29/2015, de 8 de mayo, por el que se regulan la

organización, el funcionamiento y los currículos de las enseñanzas iniciales de la formación básica para las personas adultas en las Illes Balears. Justo antes de las elecciones, se aprueban el Decreto 34/2015, de 15 de mayo, por el cual se establece el currículum de la educación secundaria obligatoria; y la Orden de la consellera de Educación, Cultura y Universidades de 20 de mayo, que lo desarrolla. También, se aprueban el Decreto 35/2015, de 15 de mayo, por el que se establece el currículum del bachillerato a les Illes Balears; y la Orden de la consellera de Educación, Cultura y Universidades, de 20 de mayo de 2015, que lo despliega.

#### **4.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

En el año 2015 aumenta la conflictividad, aunque en la mayoría de supuestos las discrepancias entre el Estado y la Comunidad Autónoma se resuelven de forma negociada.

A principios de año se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación General del Estado-Comunidad Autónoma en relación con la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de les Illes Balears. Pese los avances conseguidos por la Comisión, que permitieron considerar resueltas determinadas discrepancias, las negociaciones fueron parcialmente infructuosas. El 24 de julio se publica la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado, contra el artículo 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre. La STC 260/2015, de 3 de diciembre, estima el recurso y declara inconstitucionales y nulos los números 1 y 4 del artículo 23 y parcialmente inconstitucionales de los números 2 y 3 del mismo precepto.

La Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears también se impugna tras resultar parcialmente infructuosas las negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral. El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en las contradicciones entre la regulación balear y la normativa básica estatal en materia de comercio interior, concretamente por no respetar el principio de procedimiento único para la autorización y por elevarse los umbrales de habitantes del municipio y las pernoctaciones para declarar el municipio como zona de gran afluencia turística. Se invoca el artículo 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Con la aprobación por parte del ejecutivo balear del Decreto-ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales, se introducen los cambios a los preceptos legales impugnados para que se acomode a lo previsto en la norma básica estatal. Tras lo cual, el Gobierno de la Nación desiste del recurso contra la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears. Así se dispone en el ATC 169/2015, de 6 de octubre.

Las discrepancias competenciales manifestadas en relación al Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se resuelven de forma satisfactoria. También se consideran solventadas las discrepancias competenciales manifesta-

das en relación al artículo 30 de la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears, tras el compromiso de la Comunidad Autónoma de modificar ese precepto para que se asegure que la información facilitada al consumidor deberá figurar al menos en la lengua oficial del Estado. Tras el estudio de las discrepancias competenciales en relación con los artículos 3.1, 5 y 18 de la Ley 8/2014, del juego y las apuestas de las Illes Balears se llega a una solución negociada, que aparece reflejada en correspondiente Acuerdo de la Comisión Bilateral. El Estado también plantea la controversia sobre el artículo 124 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears, que establece la obligación de las administraciones públicas de valorar en los pliegos de contrataciones de productos agrarios, la calidad diferenciada y los efectos positivos medioambientales de la producción agraria local. Como resultado de las negociaciones, con objeto de evitar posibles incompatibilidades con la Ley de Contratos del Sector Público y de la Ley 29/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Comunidad Autónoma se compromete a modificar su redacción estableciendo que estas características se valorarán entre otros posibles y de acuerdo con la legislación mencionada. Dicha modificación se formaliza con la aprobación del Decreto-ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de las Illes Balears. Igualmente, se produce un acuerdo satisfactorio en el seno de la Comisión Bilateral para resolver la discrepancia en relación con la disposición final segunda de la Ley 13/2014, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2015. La norma en cuestión se refiere al gravamen correspondiente a la transmisión onerosa de vehículos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y se acuerda que se modificará para asegurar el respeto a la configuración de la base imponible del tributo en coherencia con su hecho imponible.

En 2015 se resuelven dos cuestiones de inconstitucionalidad en relación a determinados preceptos de leyes baleares. La STC 41/2015, de 2 de marzo, estima la cuestión planteada en relación al artículo 24.5 de la Ley 7/1998, de 12 de noviembre, de ordenación farmacéutica de Baleares, por considerar que el precepto legal que impide participar en los procedimientos de instalación de las nuevas oficinas de farmacia a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años es discriminatoria por razón de edad. La cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo en relación con el artículo 47 de la Ley 3/2005, de diciembre, de Medidas tributarias y administrativas de las Illes Balears (por posible vulneración de los artículos 149.1.23<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup>, en relación con el artículo 128.1 de la Constitución), también resulta estimada por la STC 235/2015, de 5 de noviembre, que determina la nulidad del precepto legal autonómico que declara todo el territorio de las Illes Balears zona no registrable a los efectos de concesión de exploración, investigación y explotación de yacimientos minerales y recursos geológicos.



## 1.- Actividad político-institucional

La crónica de la CA de La Rioja en 2015 viene sin duda marcada por el relevo producido en la Presidencia de la misma. Y es que, recordemos, que el líder del PP en La Rioja, Pedro Sanz Alonso, había sido elegido Presidente de esta CA cinco veces consecutivas, tras haber obtenido a su vez dicha formación política mayorías absolutas parlamentarias continuadas desde las elecciones autonómicas de 1995. Como veremos con más detalle a continuación, la pérdida de ésta en las elecciones de 2015 ha supuesto su salida del escenario político riojano y su sustitución por el hasta ese momento Presidente del Parlamento de La Rioja, igualmente del PP, José Ignacio Ceniceros González.

De forma casi inédita en la CAR, en esta IX legislatura el ejecutivo no cuenta por tanto con mayoría absoluta en el Parlamento. El acuerdo logrado con Ciudadanos se ciñó a la investidura y no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta última formación en los órganos de Gobierno, de manera que el nuevo Presidente autonómico anunció pronto su empeño en un gobierno desde el diálogo y el acuerdo con el resto de formaciones políticas. Algo que reiteraba también en el asunto de la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, planteado nuevamente como objetivo de legislatura.

Ese espíritu de acuerdo se ha podido, en efecto, observar en estos primeros meses de gobierno en la aprobación por consenso de algunas proposiciones no de ley de origen diverso o en el apoyo unánime al referido objetivo de reforma estatutaria.

Con todo, las disensiones se han dejado ver también a la hora de aprobar los presupuestos, en materia de conciertos educativos a centros segregados por sexo o en el inicio de la tramitación de la reforma de la Ley electoral riojana, cuya conveniencia es, no obstante, compartida por todos.

En otro orden de cosas, las infraestructuras ferroviarias de la región, especialmente la implantación de la alta velocidad, ha puesto sobre la mesa también posiciones divergentes entre los partidos riojanos. La cuestión es especialmente sensible en esta Comunidad que desde hace tiempo reclama una mejora de dichas infraestructuras, ciertamente obsoletas. De otro lado, la inminente cita electoral del 20-D y el agravio respecto de otros territorios han asegurado su notable repercusión social. En esencia, mientras que PSOE y PP entienden que debe apostarse decididamente porque el territorio de La Rioja no quede excluido de los trazados del AVE, Ciudadanos y Podemos se muestran más prudentes y adoptan una postura que pasa previamente por valorar su coste y utilidad

real, sugiriendo contemplar también la mejora de los actuales servicios y equipamientos.

Los datos macroeconómicos en La Rioja han sido en general, y como suele ser habitual, superiores a la media estatal y permanecen entre los mejores de las CCAA.

### 1.1.– Elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2015 y nuevo Gobierno de la CAR

Los resultados de las elecciones autonómicas de 2015 en La Rioja han sido los siguientes:

Elecciones Autonómicas 2015: La Rioja					
	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	67,29%	-2,47	-5,49		
Abstención	32,71%	+2,47	+5,49		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	38,62	-13,36	-16,08	15	-5
PSOE	26,74	-3,59	-4,35	10	-1
Podemos	11,21			4	–
Ciudadanos	10,43			4	–
Partido Riojano	4,45	-0,98		0	-2

Fuente: Elaboración propia a partir de los Resultados Oficiales aprobados por la Junta Electoral de La Rioja.

No hay pues grandes sorpresas, ni especiales singularidades en esta Comunidad, en comparación con la tendencia observada en los resultados de la mayoría de las CCAA.

Al igual que en buena parte del resto del Estado, el PP, aun cuando continua siendo la formación más votada, ha sufrido un notable retroceso respecto a las anteriores elecciones, que queda en La Rioja –eso sí– evidenciado de modo más notorio, por cuanto se trata de una CA en la que el PP ha obtenido repetidamente sus mejores resultados. Ello se traduce en que el PP no logra mantener su mayoría absoluta por sexta vez, desde sus mejores resultados históricos ob-

tenidos en las anteriores elecciones de 2011, con 20 diputados. El PSOE, lejos de remontar sus resultados de 2011 –los peores obtenidos hasta esa fecha– continúa su línea descendente, si bien de modo mucho menos acusado que el PP. Finalmente, la tercera fuerza política con tradicional representación parlamentaria, el Partido Riojano (PR+), comparte también el descenso en el apoyo del electorado, lo que, en su caso particular, ha supuesto su salida por primera vez del Parlamento, dado que por un estrecho margen no ha logrado superar la barrera electoral legal del 5%.

De otra parte, siguiéndose también la tónica general estatal, la pérdida evidente de apoyos de los partidos políticos tradicionales viene acompañada por el notable éxito que obtienen la nuevas formaciones. Podemos y Ciudadanos se incorporan así por primera vez, y con similar apoyo del electorado, al Parlamento de La Rioja, con 4 diputados cada uno.

Así las cosas, ya fuere porque el anterior Presidente Autonómico Pedro Sanz había manifestado su rechazo personal a gobernar en minoría o porque se tratase de una exigencia de Ciudadanos para apoyar un Gobierno del PP o a una mezcla de ambas; e incluso no descartando otras razones, lo cierto es que estas elecciones han supuesto, el abandono de Pedro Sanz, tras 20 años de ejercicio de la Presidencia. Pedro Sanz se ha incorporado ahora al Senado al ser designado por el Parlamento de La Rioja para ocupar el escaño de que dispone la Comunidad autónoma en la cámara estatal (el 13 de enero fue elegido Vicepresidente Primero del Senado durante el acto de constitución de la cámara tras las elecciones celebradas el día 20 de diciembre de 2015).

El eventual sucesor en el liderazgo del PP riojano, a pesar de las inevitables quinielas y vaivenes, nunca estuvo demasiado claro a lo largo de estos años. Al final, la persona señalada por el propio Pedro Sanz, e investido con el apoyo de Ciudadanos, ha sido José Ignacio Ceniceros González, que venía desempeñando el cargo de Presidente del Parlamento de La Rioja desde 1999. Tradicionalmente señalado como hombre de plena confianza de Pedro Sanz, su larga trayectoria política ha venido quizás caracterizada por la ausencia de conflictos políticos de entidad.

En lo que atañe a la organización y composición del nuevo gobierno, cabe comenzar por recordar que la situación de crisis, y la correspondiente necesidad de extremar la austeridad, supuso una notable reducción de la estructura del ejecutivo riojano y de los altos cargos en la anterior legislatura. En la actual, el Gobierno ha quedado compuesto por 8 Consejerías, una más que en la precedente. Se han vuelto así a separar las Consejerías de Salud y de Servicios Sociales, si bien ello no ha supuesto un incremento de altos cargos que, de hecho, se reducen en 6, quedando en un total de 39 (8 consejeros, 24 directores generales y 7 secretarías técnicas). Continúa también sin haber vicepresidencias.

Las nuevas Consejerías y consejeros son los siguientes:

- Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior: Begoña Martínez Arregui (portavoz), hasta ese momento jefa de gabinete del actual Presidente en el Parlamento.

- Administración Pública y Hacienda: Alfonso Domínguez Simón, que ocupaba el puesto de director de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma.
- Salud: María Martín Díez de Baldeón, antes directora general de Investigación y Desarrollo Rural.
- Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia: Conrado Escobar Las Heras, que deja su escaño en el Congreso.
- Educación, Formación y Empleo: José Abel Bayo Martínez, que continua en este cargo. Bayo fue designado por el anterior Presidente en sustitución de Gonzalo Capellán en diciembre de 2014.
- Desarrollo Económico e Innovación: Leonor González Menorca, que se incorpora al Gobierno desde el ámbito académico de la Universidad de La Rioja.
- Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente: Iñigo Nagore Ferrer, que también repite en el cargo.
- Fomento y Política Territorial: Antonino Burgos Navajas, que igualmente continua al frente de la Consejería en esta nueva etapa.

De esta forma, la nueva estructura sólo ha mantenido a tres consejeros del Gobierno de Pedro Sanz y dejan de forma parte de la misma figuras clave como Emilio del Río, anterior consejero de presidencia (que ha obtenido escaño de Diputado en el Congreso, renunciando al que ostentaba en el Parlamento regional), Javier Erro, consejero con el anterior Presidente desde 1995 y Concha Arruga, anterior responsable de la Hacienda riojana. Es destacable también la vuelta al Gobierno de Conrado Escobar, que, tras su salida en 2011 del ejecutivo, fue designado Senador autonómico y elegido Diputado al Congreso por La Rioja en la legislatura recién finalizada.

En cuanto a la delimitación funcional, el propio José Ignacio Ceniceros ha señalado que las Consejerías de Presidencia y Hacienda cuentan con “un perfil especialmente técnico y profesional y el resto con una mayor carga de gestión pública”. Ha subrayado también que el desdoblamiento en dos de la anterior Consejería de Salud y Servicios Sociales responde a la entidad de ambas materias y sirve al objetivo de reforzar la atención a las personas. De otro lado, la materia de formación y empleo se ha incluido en la Consejería de Educación ya que, a juicio de aquél, son áreas intrínsecamente unidas. Finalmente, la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación asume además las materias de turismo y cultura, sobre la base de su importancia para contribuir al desarrollo económico de La Rioja.

Para terminar este apartado, conviene sumar la idea de que los resultados de las elecciones a Cortes Generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 en La Rioja, aun con matices y debiendo tener presente que a las mismas no ha concurrido el Partido Riojano (PR+), no han hecho sino confirmar la distribución de la representación política resultante de las elecciones autonómicas.

El PP prácticamente repite el porcentaje de votos obtenidos (38,35%), lo que supone también un acusado descenso respecto a las generales de 2011. Pierde su tercer diputado, manteniendo sus tradicionales dos escaños. El apoyo al PSOE (23,71% de los votos), es también inferior que en 2011, en el que obtuvo su cota histórica más baja y sufre además un retroceso de tres puntos porcentuales respecto a las autonómicas. Con todo, ha logrado mantener un diputado y con ello al secretario de organización del PSOE, Cesar Luena. El cuarto escaño en litigio (normalmente en manos del PSOE) lo obtiene en esta ocasión, por un escaso margen respecto a Ciudadanos, Podemos, que amplía el apoyo sumado en mayo y logra ahora el 15,82% de los votos. Finalmente, Ciudadanos ha tenido unos resultados similares a Podemos, tanto en incremento respecto a las Generales, cuanto en porcentaje de votos final (15,13%).

En el Senado se mantiene el reparto habitual de tres Senadores del PP y uno del PSOE.

## 2.- Actividad normativa

### 2.1.- VIII Legislatura

A pesar de la proximidad de las elecciones, la VIII Legislatura del Parlamento riojano se ha cerrado en 2015 con la aprobación de 4 nuevas leyes. De las mismas cabe destacar lo siguiente:

– Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja. La materia deportiva ha sido objeto de una profusa atención legislativa autonómica en 2015 (Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Cataluña y están tramitándose proyectos en Andalucía y País Vasco). Al respecto cabe destacar, que bien de forma singular o, como en el caso de la Ley riojana, dentro de la ordenación general de la materia, resulta cada vez más frecuente (la Ley catalana 3/2008, reformada este año, fue pionera) que las CCAA entren a regular las diversas profesiones deportivas sobre la base de la necesaria protección de la seguridad o salud de los destinatarios. La Ley de La Rioja contiene en este sentido una amplia regulación de las mismas que incluye la determinación de sus funciones y las diversas titulaciones que su ejercicio requiere, si bien se hace también una referencia expresa a la garantía del principio constitucional de la unidad de mercado.

La ordenación de esta cuestión, como alude la propia exposición de motivos, no cabe –cierto es– desvincularla de la escasa o tímida atención normativa que ha suscitado a nivel estatal, pero no cabe soslayar tampoco el difícil encaje que esta regulación tiene en el ámbito competencial autonómico. Recordemos así, por una parte, que la STC 201/2013, de 5 de diciembre, ha vuelto recientemente a reiterar la competencia estatal (arts. 149.1.30ª CE de consuno con el 139.1 CE y las condiciones básicas del 149.1.1ª) en orden a la determinación general de las profesiones tituladas. Y, por la otra, el hecho de que la Ley catalana de 2008, tras su paso por la Comisión Bilateral de Cooperación, no fue finalmente recurrida ante el TC. No sorprende pues demasiado el hecho

de que la Ley riojana se halle en este momento en discusión en la Comisión Bilateral de Cooperación.

Por lo demás, se trata de una Ley muy extensa. Suma 205 artículos que persiguen dar respuesta a la variada repercusión y compleja organización que tiene hoy el ejercicio físico y el deporte. Al margen del clásico contenido de promoción y fomento y de la referida cuestión de las profesiones deportivas, ordena las modalidades y especialidades deportivas, los eventos y competiciones, la Escuela Riojana del Deporte, la organización deportiva privada (entidades, clubes, federaciones...), las instalaciones, la justicia deportiva, etc.

– Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de capitalidad de la ciudad de Logroño. Aun cuando el EA de La Rioja no contiene una remisión expresa al respecto, la capitalidad de Logroño, que sí se halla prevista estatutariamente, unida quizás al hecho más relevante de la singular estructura territorial riojana (CA uniprovincial, con sólo 4 municipios que superan los 10.000 habitantes y acumulando el de Logroño la mayoría de la población), ha motivado la aprobación –no exenta de polémica ante la proximidad de la convocatoria electoral– de esta Ley. Contiene una regulación completa y similar al de otras leyes de este tenor. Junto a las cuestiones de organización (que incluyen el carácter de “municipio de gran población” y la previsión de un Consejo de Capitalidad como órgano de coordinación permanente), en el ámbito competencial, la Ley apuesta claramente por las relaciones de colaboración y no prevé nuevas atribuciones específicas de entidad, a salvo –eso sí– de residenciar en el Ayuntamiento de Logroño la aprobación definitiva del Plan General Municipal, reformando, en consecuencia, la legislación urbanística riojana. En cuanto a la financiación, básicamente relega la cuestión a la firma anual del Convenio de Capitalidad, instrumento éste que venía siendo usado ya ininterrumpidamente desde 2004, si bien ahora cuenta con la referida previsión legal.

– Ley 3/2015, de 23 de marzo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de La Rioja. Los cambios en esta materia introducidos primero, de forma parcial, por el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo y después, ya de forma integral, por la ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación han alterado sustancialmente el marco jurídico básico de estas corporaciones públicas, cuyo modelo es ahora de adscripción universal y aportaciones voluntarias. Ello, como es conocido, obliga a las CCAA a adaptar su normativa al nuevo marco básico, a fin de evitar una eventual declaración sobrevenida de inconstitucionalidad. Ese es justamente el sentido de esta nueva Ley que, consecuentemente, deroga la anterior Ley riojana aprobada en 2010.

– Ley 4/2015, de 23 de marzo, de defensa de la calidad de la viña y el vino de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como es sabido, la política comunitaria de liberalización del viñedo ha venido siendo en general rechazada por el sector vitivinícola español y, de forma particular, por la Denominación de Origen Rioja. Así, la sustitución a partir del 1 de enero de 2016 de los tradicionales de-

rechos de plantación de viñedo por un sistema de autorizaciones (que no serán ya transferibles), aun pendiente de concreción normativa comunitaria, ha motivado la inmediata aprobación –cabe decir que preventiva– en esta Comunidad de la citada Ley 4/2015. La misma, en palabras del entonces Presidente de la CA, Pedro Sanz, “blinda a La Rioja ante un hipotético riesgo de plantaciones de viña para vino de mesa” (art. 1.2: “En el ámbito territorial de la Rioja, la concesión de títulos jurídicos para realizar nuevas plantaciones de viñedo se realizará exclusivamente a favor de aquellas solicitudes cuya finalidad sea formar parte de la Denominación de Origen Protegida o la Indicación Geográfica Protegida...”. A su vez, el apartado primero, limita la replantación de viñedo dentro de la CAR a las superficies amparadas, requiriendo además un título derivado directamente del arranque de la misma Denominación o Indicación donde se pretenda plantar). Con todo, la parecida iniciativa que ha tomado después el País Vasco –actualmente en tramitación– ha motivado ya la advertencia estatal de una eventual vulneración de la normativa de la UE. De hecho, la norma riojana ha provocado la apertura de un procedimiento por parte de la Comisión Europea.

## 2.2.– IX Legislatura

El 18 de junio de 2015 se constituía el nuevo Parlamento de La Rioja, de manera que no resulta llamativo que, a 31 de diciembre, su actividad legislativa sólo haya dado lugar a la Ley 5/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2016 y a la consabida Ley 6/2016, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2016.

Los presupuestos, aprobados gracias a la abstención de Ciudadanos, ascienden en esta comunidad a 1.334,19 millones de euros, un 3,89% más que en 2015. Se basan en una previsión de crecimiento del 2,7% del PIB regional y se han elaborado por primera vez en equilibrio (0,03% de déficit).

Por su parte, la Ley de medidas ha modificado la escala autonómica del IRPF. Se introducen nuevos tramos en la tarifa que se rebaja dos puntos, con un efecto desigual, de modo que sea más beneficiosa en las rentas más bajas y neutra o levemente superior en las muy altas. No se ha materializado, en cambio, el anuncio, efectuado por el anterior ejecutivo en orden a la eliminación total en 2016 del Impuesto sobre el Patrimonio. Se atendía así a la posición sostenida por Ciudadanos y, en suma, se mantiene dicho impuesto con la bonificación del 50% introducida ya para 2015, en tanto se estudia su reestructuración o eliminación. Finalmente, cabe subrayar que la calificación como “ayuda de Estado” por parte de la Comisión Europea del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales ha llevado en esta CA a su supresión, algo ciertamente más sencillo que proceder a su extensión a todos los establecimientos comerciales.

Por último cabe subrayar que se han presentado 5 proposiciones de ley a iniciativa de diversos Grupos, si bien sólo una, la de reforma de la Ley 3/1991, de Elecciones, presentada por Ciudadanos, ha sido tomada en consideración, quedando rechazadas tres de Podemos (sobre cuentas abiertas, emergencia ciudadana y pobreza energética) y una del Grupo socialista (sobre mecenazgo cultural).

### 3.- Relaciones de colaboración y conflicto

En este apartado debemos hacer mención a un nuevo capítulo del ya clásico conflicto territorial en materia de aguas (la “guerra del agua”), el cual no ha hecho sino avivarse con las últimas reformas estatutarias.

La CAR en su día presentó un recurso de inconstitucionalidad, en relación con los artículos 19 y 72 y la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. La STC 110/2011, de 22 de junio, rechazó el mismo, sobre la base de su conocida lectura de los nuevos preceptos estatutarios estrictamente circunscrita a las competencias autonómicas propias y carentes de eficacia jurídica respecto de las competencias estatales. Concretamente, para el TC, en la famosa reserva de 6.550 hectómetros cúbicos de agua de la cuenca del Ebro (cifra que tiene su origen en el llamado “pacto del agua”, aprobado por resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992), cabía justamente mantener su constitucionalidad entendiendo que, en realidad, no se trataba de “una imposición vinculante para el Estado”, que es a quien corresponde, *ex art. 149.1.22*, fijar libremente los caudales apropiados en cada momento.

Con todo, la polémica se ha vuelto a reavivar con la aprobación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. Entre otras cuestiones, sus ambiguos términos parecen avanzar en el aseguramiento del uso y gestión exclusiva de la Comunidad Aragonesa de la citada reserva de 6.550 hectómetros cúbicos del río Ebro. La CAR tras instar a la Comunidad vecina a la modificación de esta normativa, solicitó al Gobierno central la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, que finalmente se presentó el pasado 31 de julio de 2015. En diciembre, el TC levantó la suspensión de la mayor parte de los preceptos impugnados.

Los resultados de las elecciones autonómicas de 2015 marcaron la pérdida de la mayoría absoluta del PP en la Comunidad de Madrid y la entrada en la Asamblea de Podemos y Ciudadanos. La consecuencia fue la formación de un gobierno en minoría del PP presidido por Cristina Cifuentes, con el apoyo de Ciudadanos basado en un acuerdo de investidura.

La mayoría que apoya al Gobierno en cuestiones clave como la aprobación del presupuesto suma sólo un escaño más que la oposición (el PP y Ciudadanos suman 65 votos frente a 64 de PSOE y Podemos). La nueva composición de la Asamblea favorece la creación de comisiones de investigación y la aprobación de proposiciones de ley de los grupos parlamentarios.

La supresión del Consejo Consultivo y la modificación del modelo de radio y televisión pública en Madrid son las medidas de carácter institucional más significativas.

## **1.- Actividad político-institucional**

Las elecciones municipales y autonómicas del 24 de mayo fueron el acontecimiento más relevante de 2015.

A las elecciones a la Asamblea de la Comunidad, el PP y el PSOE acudían con candidatos nuevos. En febrero, la dirección nacional del PSOE destituyó a Tomás Gómez como secretario general del Partido Socialista de Madrid. Gómez estaba siendo investigado por el sobrecooste en el tranvía de Parla, ciudad de la que había sido alcalde. El Partido Socialista de Madrid estuvo dirigido hasta el mes de julio por una gestora presidida por Rafael Simancas. El candidato a las elecciones fue el ex ministro de educación Ángel Gabilondo, que no es afiliado al partido. Gabilondo fue propuesto por la gestora del partido, después de que obtuviera el apoyo de las asambleas extraordinarias de la mayoría de agrupaciones madrileñas. La Comisión Federal de Listas ratificó la propuesta. Sara Hernández fue elegida en julio como secretaria general con el apoyo del 55% de los delegados que acudieron al congreso regional.

En marzo, el PP decidió que su candidata fuera Cristina Cifuentes, en aquel momento Delegada del Gobierno en Madrid. Descartaba así como candidato al que era en aquel momento Presidente, Ignacio González, pese a que éste había manifestado su disposición para concurrir a las elecciones. La decisión del partido se produjo después de que se publicara que González se había reunido en 2011 con mandos de la policía para pedir que se ocultara la investigación sobre la adquisición de un piso en Estepona. La decisión fue adoptada por el Comité

Electoral Nacional del PP, sin que se hubiera reunido previamente su homólogo regional.

Los candidatos de Podemos, José Manuel López Rodrigo, y UPyD, Ramón Marcos, fueron elegidos en primarias. Ignacio Aguado fue proclamado candidato de Ciudadanos (C's) después de ser el único que presentó los avales suficientes para ser aspirante a las primarias. Tania Sánchez, la candidata que había sido elegida en las primarias de Izquierda Unida, abandonó el partido tras sus desencuentros con la dirección de la federación madrileña. Finalmente el Consejo Político Regional propuso como candidato a Luis García Montero.

El Presidente de la Comunidad convocó elecciones a la Asamblea de Madrid mediante el Decreto 8/2015, de 30 de marzo. Durante la campaña electoral, los seis candidatos participaron en un debate en Telemadrid.

El 24 de mayo, el PP volvió a ser el partido más votado, pero perdió la mayoría absoluta que había mantenido desde 1995 (con el breve paréntesis de las elecciones de mayo de 2003 que dieron lugar a la breve VI Legislatura, que terminó con la disolución de la Asamblea tras el caso de transfuguismo de dos diputados del PSOE conocido como Tamayazo). El PSOE obtuvo un escaño más que en 2011. Podemos y Ciudadanos obtuvieron por primera vez representación en la Asamblea, mientras que Izquierda Unida y UPyD no consiguieron superar la barrera electoral.

### Elecciones Autonómicas 2015: Madrid

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	65,69%	-0,17			
Abstención	34,31%	+0,17			
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	33,08%	-18,65	-17,76	48	-24
PSOE	25,43%	-0,84	-0,6	37	+1
Podemos	18,64%	+18,64	+18,64	27	+27
C's	12,15%	+12,15	+12,15	17	+17
IUCM-LV	4,16%	-5,45	-3,88		-13
UPyD	2,04%	-4,28	-8,25		-8

La Asamblea inició la X Legislatura con la elección como presidenta de Paloma Adrados Gautier, del PP. Se constituyeron cuatro grupos parlamen-

tarios, uno por cada uno de los partidos que obtuvo representación en las elecciones. La Mesa de la Asamblea está compuesta por 3 miembros del Grupo Popular, 2 del Grupo Socialista, 1 del Grupo de Podemos y 1 del Grupo de Ciudadanos.

Cristina Cifuentes, la candidata del PP, fue investida en primera votación tras recibir el apoyo de Ciudadanos. El acuerdo entre el Partido Popular y Ciudadanos para la investidura de Cifuentes es público y consta de 76 puntos. Entre los aspectos institucionales figuran la incompatibilidad entre los cargos de concejal o alcalde y diputado autonómico, la eliminación de los aforamientos, la limitación del ejercicio de responsabilidades de gobierno a un máximo de dos legislaturas tanto para la Presidencia Regional como para los Consejeros, la eliminación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, la despolitización de la Cámara de Cuentas y el compromiso de que los candidatos sean elegidos a través de un sistema de primarias. Una de las primeras medidas adoptadas ha sido la supresión del Consejo Consultivo.

La composición y estructura del Gobierno autonómico es:

- Presidencia: Cristina Cifuentes
- Consejería de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno: Ángel Garrido García.
- Consejería de Economía, Empleo y Hacienda: Engracia Hidalgo Tena.
- Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio: Jaime González Taboada.
- Consejería de Sanidad: Jesús Sánchez Martos.
- Consejería de Políticas Sociales y Familia: Carlos Izquierdo Torres.
- Consejería de Educación, Juventud y Deportes: Rafael Van Grieken Salvador.
- Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras: Pedro Manuel Rollán Ojeda.

El Pleno de la Asamblea aprobó por asentimiento la designación de los siete senadores que corresponden a la Comunidad de Madrid: tres del PP, dos del PSOE, uno de Podemos y otro de Ciudadanos.

Se ha constituido en la Asamblea una comisión de estudio sobre la auditoría del endeudamiento en la Comunidad de Madrid y otra de investigación sobre corrupción.

También tuvo gran relevancia el giro político que se produjo en el Ayuntamiento de Madrid. El PP fue el partido más votado, pero perdió la mayoría absoluta que tenía desde 1991 (34,55% de los votos, 21 concejales). Le siguió Ahora Madrid (31,85% de los votos, 20 concejales), una candidatura que surgió a raíz del acuerdo alcanzado por Podemos y Ganemos Madrid. El PSOE (15,28% de los votos, 9 concejales) quedó relegado a la tercera posición y C's (11,41% de los

votos, 7 concejales) entró por primera vez en el Consistorio. Fue elegida como alcaldesa Manuela Carmena, la candidata de Ahora Madrid, con los votos del PSOE. El cambio tuvo un particular impacto, porque el PP presentaba como candidata a la alcaldía a Esperanza Aguirre, presidenta de la Comunidad entre 2003 y 2012 y presidenta del partido en la Comunidad.

## 2.- Actividad normativa

La actividad legislativa consistió en la aprobación de nueve leyes, cinco más que el año anterior. Las dos primeras corresponden a la IX legislatura, en la que se han dictado veinticuatro leyes. En el inicio de la X legislatura se han aprobado siete leyes, continuando la práctica de aprobar la denominada ley de acompañamiento (Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas).

En relación con la forma de legislar, cabe destacar que se han aprobado dos leyes que tienen su origen en proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de Ciudadanos (Ley 4/2015) y Socialista (Ley 5/2015). Se ha aprobado una ley a través del procedimiento de urgencia (Ley 2/2005) y tres en lectura única (Leyes 3/2015, 4/2015 y 5/2015).

– Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid. Sustituye a la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid. El ámbito territorial de aplicación de la ley es el de las actividades de voluntariado que se desarrollan en la Comunidad de Madrid (artículo 2.2), aunque se dedica un artículo al voluntariado en el exterior (art. 20). Se establecen los deberes y los derechos del voluntario. Además, se contempla que el voluntario podrá solicitar a la organización de voluntariado, en cualquier momento posterior al inicio de su actividad, certificación de sus actividades de voluntariado al objeto del reconocimiento y acreditación de la experiencia y capacitación adquiridas (art. 8). Se incluye un artículo sobre los derechos de los destinatarios de las actividades de voluntariado, entre los que se incluye el de obtener el cambio del voluntario asignado (art. 9). Se proclaman algunos principios generales respecto a la organización y el funcionamiento de las organizaciones de voluntariado y se establece que estas organizaciones responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados, por acción u omisión, por el voluntario que participe en sus programas, como consecuencia de su actuación (art. 12). Por último, se incluyen algunos mandatos a las Administraciones Públicas respecto al fomento, información, asesoramiento y apoyo al voluntariado.

– Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia. Deroga la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuaria de perros guía al entorno. El objeto de la Ley es regular el reconocimiento de la condición de perro de asistencia y establecer los derechos y obligaciones de sus usuarios (art. 1). El reconocimiento de la condición de

perro de asistencia se otorga mediante la acreditación expedida a tal efecto por la Consejería competente en materia de servicios sociales de la Comunidad de Madrid (art. 4.1). También se regula la capacitación profesional de adiestrador (art. 11).

– Ley 3/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid. Se modifican únicamente dos apartados de la Ley 16/1995. El motivo de la reforma es la declaración de nulidad mediante la STC de 22 de octubre de 2015 de la anterior redacción del art. 100.3 de la Ley 16/1995 (que a su vez tenía su origen en la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid). La norma establecía que “los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales”. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la exigencia de autorización judicial para el acceso a los montes o terrenos forestales de propiedad privada, cuando los Agentes Forestales actúen en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia e inspección. La única limitación que se establece es el respeto al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. En consonancia con la sentencia del Tribunal Constitucional, la nueva redacción dispone: “Los Agentes Forestales tendrán la consideración de agentes de la autoridad y podrán acceder, en cualquier momento y sin previo aviso, así como permanecer en los montes y terrenos forestales con independencia de quién sea su titular, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio”.

– Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Deroga la limitación de la altura máxima contemplada en el artículo 39.8 de la Ley 9/2001. En la norma derogada se establecía que “no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...”. En la exposición de motivos se explica que la norma derogada había “generado un caos urbanístico según la opinión de todos los expertos, favoreciendo ciudades expansivas, por todo el territorio de nuestra Comunidad” y “esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales”. Se defiende que las alturas máximas deben quedar fijadas por el planeamiento municipal.

La ley incluye una “disposición aclaratoria” en la que se precisa cómo aplicar la limitación de la altura máxima a los supuestos anteriores a la derogación del precepto. Se dispone que la limitación de la altura máxima “únicamente resulta de aplicación a los Planes Generales y de Sectorización que no hayan superado el trámite de Aprobación Provisional antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio”.

– Ley 5/2015, de 18 de diciembre, para la reforma de las Leyes 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, para la participación de los jóvenes en la vida cultural de la Comunidad de Madrid proposición de ley, lectura única. La Ley regula las condiciones en la que los menores pueden acceder a las salas de fiestas, de baile, discotecas y establecimientos similares. Son dos los supuestos que se regulan: el acceso cuando se realicen actuaciones en directo y las sesiones especiales para mayores de catorce años.

– Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016. Los presupuesto fueron aprobados con los votos a favor del PP y Ciudadanos (65 escaños frente a 64 de PSOE y Podemos). Un parlamentario del PP retrasó su dimisión al final de la sesión en la que se aprobaron los presupuestos, para que se mantuviera la mayoría necesaria en la votación. El proyecto de Ley fue objeto de aproximadamente 220 enmiendas, aprobadas a instancia de los diferentes grupos parlamentarios. Según los datos que aparecieron en la prensa, 109 enmiendas corresponden al PSOE, 84 a C's, 9 a Podemos y 18 al PP.

El presupuesto asciende a 17.890 millones de euros, lo que representa un crecimiento del 2,71% con respecto al año anterior. En el Preámbulo de la Ley se subrayan tres datos: las previsiones de crecimiento económico del 3% en 2016, la aportación de la Comunidad de Madrid del 74,15% de la transferencia neta al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el 90% del presupuesto dedicado al gasto en sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, subvención del transporte público y al desarrollo de las políticas de empleo.

– Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo. De acuerdo con el Preámbulo, se suprime el Consejo Consultivo “a pesar de la encomiable y rigurosa labor que ha desempeñado y con el fin de racionalizar la Administración con un menor coste para los ciudadanos”. La función consultiva pasa a ser ejercida por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora. La resolución de las reclamaciones de acceso a la información se atribuye al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

– Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. La Ley pretende la creación de un nuevo modelo de radio y televisión pública en Madrid. Se constituye la empresa pública Radio Televisión Madrid S.A. como gestor del servicio público de comunicación audiovisual de la Comunidad de Madrid, disolviéndose el anterior Ente Público de Radio Televisión Madrid. Se crea una Carta básica que fija los objetivos generales durante el plazo de nueve años. Esta Carta básica se aprueba por mayoría de dos tercios de la Asamblea de Madrid (art. 6). La misma mayoría se exige para la elección del Director General y de los nueve miembros del Consejo de Administración. Estos cargos tendrán un mandato por un período de seis años, que no será renovable (arts. 14 y 21). Los candidatos a formar parte del Consejo de Administración y el Director General

deberán además comparecer previamente en sesión pública ante la Comisión competente en la materia de la Asamblea de Madrid.

– Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. En sus 33 artículos y 6 disposiciones adicionales se incluyen contenidos tan distintos entre sí como el procedimiento de evaluación ambiental o la regulación del juego. Las particularidades de esta norma originan problemas en el procedimiento legislativo. El Pleno tuvo que repetir la votación de la Ley de Medidas debido a una “incongruencia” en un artículo de la norma, referido a la evaluación ambiental, tras un error en la votación de las enmiendas. Durante la tramitación parlamentaria se aprobaron dos enmiendas, una de PP y otra de Podemos, que modificaban este artículo de manera contradictoria. También hay defectos desde el punto de vista de la técnica legislativa. En la exposición de motivos se anuncia la modificación de la legislación para permitir el acceso de los menores a determinados establecimientos recreativos, mientras que en el articulado no hay ninguna referencia a esta cuestión, que fue objeto de una ley independiente (Ley 5/2015).

En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, pueden indicarse diversas actuaciones en materia de:

– Educación: regulación de los centros privados concertados bilingües (Orden 763/2015, de 24 de marzo), currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (Decreto 48/2015, de 14 de mayo), currículo del Bachillerato (Decreto 52/2015, de 21 de mayo)

– Actividades económicas: procedimiento para la expedición de licencias de caza y pesca (Decreto 23/2015, de 23 de abril), actividad apícola (Decreto 45/2015, de 30 de abril), distintivo de Empresa Socialmente Responsable (Decreto 49/2015, de 14 de mayo)

– Servicios sociales: atención temprana (Decreto 46/2015, de 7 de mayo), atención a la dependencia (Decreto 54/2015, de 21 de mayo).

– Sanidad: régimen jurídico y de funcionamiento del Servicio Madrileño de Salud (Decreto 211/2015, de 29 de septiembre).

### **3.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Respecto a las relaciones de colaboración con el Estado, cabe destacar el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración de la Comunidad de Madrid (BOE-A-2015-1583) y el Acuerdo bilateral de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la Comunidad de Madrid, para el desarrollo efectivo de los principios de recíproca colaboración y cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE-A-2015-13580).

Mediante Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid, de fecha 18 de marzo de 2015, se ratificó el Convenio de Cooperación entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid, para la prestación de atención sanitaria especializada en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha estimado, en la STC 214/2015, de 22 de octubre, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que introduce un nuevo primer párrafo en el apartado 3 del artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid. La exigencia de previa autorización judicial para el acceso de los agentes forestales a montes o terrenos forestales de titularidad privada que impone la norma autonómica es una medida que entra en contradicción con lo establecido por el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes. Ya vimos en el apartado sobre la actividad normativa que la Sentencia ha dado lugar a la aprobación de la Ley 3/2015.

En la STC 84/2015, de 30 de abril, se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, en relación con los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. Se declara la nulidad de la norma autonómica que otorgaba preferencia, en la adjudicación de los centros de atención primaria, a las sociedades de profesionales compuestas íntegra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud. Se considera que contradice la norma básica estatal. En concreto, el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), que proclama el principio de no discriminación y de igualdad de trato entre candidatos.

Por el contrario, la STC 103/2015, de 28 de mayo, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con el artículo 5 de la Ley de la Asamblea de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modificaba el régimen jurídico del Canal de Isabel II.

## 1.– Actividad político-institucional

El devenir de la actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Murcia ha estado marcado en el año 2015, sin duda, por los procesos electorales del mes de mayo (elecciones municipales y autonómicas) y del mes de diciembre (elecciones generales).

Los acontecimientos más relevantes se iniciaron el 26 de febrero con la dimisión de Antonio Cerdá, Consejero de Agricultura y Agua durante las últimas cuatro legislaturas. El Presidente Garre lo sustituyó por Adela Martínez-Cachá. Poco después, el 5 de marzo, la dirección nacional del Partido Popular apostó definitivamente por Pedro Antonio Sánchez, Consejero de Educación, Cultura y Universidades, frente a Alberto Garre quien, pese a haber sustituido a Ramón Luis Valcárcel en la Jefatura del Gobierno un año antes como solución transitoria tras la marcha de éste al Parlamento Europeo, se había postulado públicamente durante los meses anteriores para encabezar el cartel electoral de mayo de 2015. Se inició así un relativo y paulatino relevo generacional en los cuadros directivos del partido en la Comunidad Autónoma y, finalmente, también en las listas electorales para los mencionados procesos de ese año.

Los resultados de esas citas electorales (municipales, autonómicas y generales) en la Región confirmaron la tendencia general ya apuntada en 2014 por los resultados de los comicios europeos: una notable caída del Partido Popular, pese a la cual, partiendo de un elevadísimo techo electoral (superior al 60%), todavía es fuerza claramente mayoritaria en todo el territorio autonómico; la ausencia de despegue del Partido Socialista, anclado en un suelo electoral levemente superior al 20%; e irrupción de las fuerzas políticas emergentes, Podemos y Ciudadanos, que hacen casi desaparecer del mapa político regional y municipal a Izquierda Unida y UPyD.

## Elecciones Autonómicas 2015: Murcia

	<i>Resultados 2015</i>	<i>Variación 2015-2011</i>	<b>Diputados Autonómicos (mayoría absoluta 23)</b>	
Participación	63,57	-2,87		
Abstención	36,43	+2,87		
	% s/votantes		2015	2015-2011
PP	37,35	-21,44	22	-11
PSOE	23,95	+0,07	13	+2
Podemos	13,22	+13,22	6	+6
Ciudadanos	12,57	+12,57	4	+4
IU	4,81	-3,02	0	-1

El Partido Popular se quedó, por tanto, a 1 escaño de la mayoría absoluta y pese a que el Partido Socialista ofertó formar Gobierno de coalición a Podemos y Ciudadanos, éste último optó por seguir la misma política de pactos que en otras Comunidades Autónomas y permitir la investidura de la lista más votada, en este caso, además, claramente mayoritaria y con gran distancia en porcentaje de votos respecto de la segunda. Las condiciones del pacto de investidura se recogen en un documento de 43 puntos, de los cuales debemos destacar: reforma de la Ley Electoral, cese inmediato de los cargos públicos o de partido investigados por corrupción, primarias para elegir candidatos electorales, creación de cuatro comisiones de investigación en la Asamblea Regional, eliminación de aforamientos, reducción del tramo autonómico del IRPF, plan de choque contra la extrema pobreza y mejora de la financiación para las Universidades públicas.

Pese a la firma de este pacto de Gobierno, tan sólo unos días antes Ciudadanos, en la misma línea que después apuntó la dirección nacional del partido para el Congreso de los Diputados, había propiciado la elección como Presidenta del Parlamento autonómico de la socialista Rosa Peñalver, sumando sus votos a los de Podemos y el propio Partido Socialista, provocando así la primera derrota parlamentaria del Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Murcia desde que éste ganara por mayoría absoluta las elecciones de 1995 y la *cohabitación* de un Ejecutivo popular y una Presidencia parlamentaria socialista. La composición del Ejecutivo autonómico queda como sigue:

- Pedro Antonio Sánchez López (Presidente).
- María Dolores Pagán Arce (Consejera de Presidencia).
- Andrés Carrillo González (Consejero de Hacienda y Administración Pública).

- Adela Martínez-Cachá Martínez (Consejera de Agua, Agricultura y Medio Ambiente).
- Juan Hernández Albarracín (Consejero de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo).
- María Isabel Sánchez-Mora Molina (Consejera de Educación y Universidades).
- Francisco Martín Bernabé Pérez (Consejero de Fomento e Infraestructuras).
- María Ángeles Palacios Sánchez (Consejera de Sanidad y Política Social).
- Violante Tomás Olivares (Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades).
- Noelia María Arroyo Hernández (Consejera de Cultura y Portavoz del Gobierno).

Debemos señalar, por último, que si bien el Partido Popular mantiene el Gobierno de la Comunidad Autónoma, las coaliciones de otras fuerzas políticas en el ámbito municipal le han hecho perder más de la mitad de las Alcaldías (22) que poseía desde 2011 (40 de 45), algunas de ellas tan relevantes como la de Cartagena.

## **2.- Actividad normativa**

La producción de normativa del Parlamento autonómico ha sido en 2015 notablemente superior en número de normas aprobadas a la media de los años anteriores: veinte leyes autonómicas. La explicación a este fenómeno hay que buscarla en el hecho de que el año 2015 ha sido final y comienzo de Legislatura, lo que ha propiciado una intensa actividad parlamentaria de cierre de mandato para no dejar cuestiones pendientes o evitar la caducidad de los procesos legislativos y un comienzo de Legislatura también con mucha actividad parlamentaria debido a la nueva configuración de los equilibrios políticos a la que antes nos hemos referido.

De todas ellas, sin lugar a dudas, la norma más relevante en el terreno político e institucional y también la de más conflictiva elaboración ha sido la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, de régimen electoral de la Región de Murcia. La reforma del régimen electoral autonómico era una asignatura pendiente del legislador regional desde hace varios años y el hecho de que finalmente haya sido aprobada como primera decisión legislativa del nuevo Parlamento autonómico es consecuencia del pacto de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos. No obstante, pese a que el acuerdo de impulsar definitivamente la reforma de la ley electoral existía entre esas dos formaciones políticas, el nuevo Gobierno del Partido Popular no la consideraba una de las iniciativas más urgentes de la nueva legislatura y aspi-

raba a posponer su debate en la Cámara regional. Por el contrario, Ciudadanos pretendía dar prioridad total a la nueva norma y consiguió el apoyo del resto de fuerzas parlamentarias para sacarla adelante incluso sin el voto a favor del Partido Popular, lo que obligó a este último a sumarse al mismo en el tramo final de su tramitación parlamentaria. Las modificaciones más relevantes que se introducen en la ley son: la creación de una única circunscripción electoral, en lugar de las cinco hasta ahora existentes, y la rebaja de la barrera electoral para el reparto de escaños del 5% al 3%. Se pretende así, obviamente, procurar una mayor proporcionalidad del sistema y aumentar las posibilidades de que las fuerzas políticas no mayoritarias puedan obtener representación parlamentaria. Ciertamente, en una Comunidad Autónoma uniprovincial con 1 millón y medio de habitantes, el 90% de los cuales se concentra en tres grandes municipios (Murcia, Cartagena y Lorca), parece razonable no dividir el proceso electoral en cinco partes ni mantener una barrera electoral tan elevada.

Del resto de la veintena de normas aprobadas por el Parlamento murciano durante 2015 destacamos sólo las siguientes:

- Ley 2/2015, de 17 de febrero, sobre regulación de la selección del Personal Directivo de las Instituciones Sanitarias del Servicio Murciano de Salud, breve modificación de la legislación autonómica en materia sanitaria para adecuar la naturaleza de la relación jurídica del Personal Directivo de las Instituciones Sanitarias del Servicio Murciano de Salud a las exigencias del Estatuto Básico del Empleado Público. Completada más tarde por la Ley 17/2015, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, del Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud, que reduce el margen de discrecionalidad de los procesos de selección de este personal directivo para las plazas de libre designación correspondientes.
- Ley 3/2015, de 17 de febrero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 8 de noviembre, de Honores, Condecoraciones y Distinciones de la Región de Murcia, para ampliarla y poder conceder también honores, condecoraciones y distinciones a las víctimas del terrorismo.
- Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de la Región de Murcia, primera ley integral en esta materia, que establece el régimen jurídico autonómico del deporte en edad escolar y universitaria, investigación y salud deportiva, instalaciones y entidades deportivas, clubes, competiciones, licencias, deporte de alto nivel, inspección deportiva y régimen sancionador.
- Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, para adaptarla a surgimiento de nuevos actores y formas de actividad como consecuencia de la rápida evolución tecnológica en el sector y a los cambios operados por la normativa europea.
- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, que sustituye a la hasta entonces vigente Texto

Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio y modifica parcialmente la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.

- Ley 15/2015, de 29 de octubre, de reforma de la Ley 9/2004, de creación de la Empresa Pública Regional de Radiotelevisión de la Región de Murcia, que atribuye a la Asamblea Regional la potestad de elección (por una mayoría de 2/3) del Director General de Radiotelevisión de la Región de Murcia, hasta entonces designado por el Consejo de Gobierno.
- Ley 19/2015, de 16 de diciembre, de Reforma de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política, que endurece el régimen de incompatibilidades y deberes de abstención de los cargos públicos de la Comunidad Autónoma, intentado evitar así –dice literalmente el Preámbulo de la norma– el “fenómeno de las puertas giratorias”.

Debemos, por último, señalar aquí que la falta de acuerdo en el Parlamento autonómico sobre algunos de sus aspectos esenciales ha impedido que la Ley de Presupuestos para el año 2016 se haya aprobado antes de finalizar el año 2015.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, este 2015 ha sido el segundo año en el que el Gobierno autonómico ha podido hacer uso 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. El Ejecutivo ha dictado cuatro Decretos-leyes, que se podrían clasificar del siguiente modo:

- a) Dos Decretos-leyes en los que concurre claramente el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad: en un caso, para evitar que determinadas personas en situación de dependencia sigan soportando concretas cargas económicas que, conforme a la interpretación jurisprudencial que se ha venido haciendo del contenido de la Ley 6/2013, de 8 de julio, no tenían el deber jurídico de asumir; y, en otro, por la inminente expiración del plazo concedido a los Ayuntamientos por la disposición adicional undécima de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, para proceder a los reintegros de determinadas subvenciones concedidas por la Comunidad Autónoma, a los que aquéllos no podían hacer frente. Se trata del Decreto-Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no profesionales del Sistema de la Dependencia, así como la intensidad en su prestación y regulación de la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por la personas dependientes fallecidas, y del Decreto-Ley 4/2015, de 25 de noviembre, de Medidas Urgentes relativas a la ampliación del plazo establecido en la Disposición adicional undécima de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico de la Región de Murcia sobre el cumplimiento de las obliga-

ciones de ejecución, justificación y/o reintegro de las subvenciones concedidas a los Ayuntamientos de la Región y beneficios para los Consorcios.

- b) Otros dos Decretos-leyes en los que, sin embargo, resulta más cuestionable la existencia de esa extraordinaria y urgente necesidad y en cuyas Exposiciones de Motivos apenas se hace una genérica alusión a la “naturaleza y finalidad” de las medidas adoptadas en la norma como toda justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante. Son el Decreto-ley 1/2015, de 6 de agosto, de medidas para reducir la carga tributaria en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y otras de carácter administrativo, que incorpora de nuevo deducciones de entre el 50% y el 99% del impuesto eliminadas en el año 2013 (y parcialmente recuperadas por Decreto-ley 2/2014, de 1 de agosto) relativas a sucesiones a favor de descendientes o adoptados mayores de 21 años, cónyuges, ascendientes o adoptantes, y a donaciones para adquisición de empresa individual, negocio profesional, participaciones empresariales o explotaciones agrícolas; y el Decreto-ley 2/2015, de 6 de agosto, por el que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril del sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que en la línea abierta por la Directiva 24/2014 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública (que deroga la Directiva 18/2004), pretende crear el marco jurídico que permita a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma encomendar de manera subsidiaria y complementaria a otras entidades la prestación de servicios sociales y celebrar convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios sociales cuando razones de urgencia, la singularidad del servicio o su carácter innovador o experimental así lo aconseje. Este Decreto-ley fue posteriormente completado por la Asamblea Regional, dando lugar a la actualmente vigente Ley 16/2015, de 9 de noviembre, reguladora del Sistema de Servicios de la Región de Murcia.

Del ámbito estrictamente reglamentario cabe destacar tan sólo dos Decretos referidos a materia educativa, ambos consecuencia del desarrollo autonómico de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre de Mejora de la Calidad Educativa:

- a) Decreto 316/2015, de 29 de diciembre, por el que se ordena y regula la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece las funciones y atribuciones del aparato de Inspección Educativa autonómico, su estructura organizativa, su funcionamiento y el régimen de sus mecanismos de coordinación, formación y evaluación.
- b) Decreto 220/2015, de 2 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en desarrollo del currículo básico establecido por el Real Decreto 1.105/2014, de 26 de diciembre, que pretende, entre otros objetivos: fijar las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, incrementar en lo posible la autonomía de los centros para concretar el desarrollo curricular, favorecer el aprendizaje de lenguas extranjeras, me-

jorar el resultado de las evaluaciones externas del alumnado, aumentar la atención personalizada y la detección precoz de las dificultades de aprendizaje.

### 3.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

El año 2015 ha vuelto a ser un periodo sin novedades en el ámbito de la colaboración con otras Comunidades Autónomas, no se ha celebrado ningún convenio de gestión administrativa ni ningún acuerdo de cooperación. Y, por lo que se refiere a la colaboración con el Estado, siempre mucho más abundante, tan sólo interesa destacar en esta ocasión, por su carácter marcadamente transversal, el convenio de colaboración firmado con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 21 de septiembre, en materia de contratación pública, con el que se pretende fundamentalmente garantizar la coordinación de las actuaciones estatales y autonómicas relacionadas con la gestión de la Plataforma de Contratación del Sector Público a la que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Otro interesante y muy necesario convenio vertical tramitado en 2015, pero cuya firma se encuentra paralizada, es el convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la prestación mutua de soluciones básicas de Administración electrónica.

Por lo que hace a la conflictividad jurídica, 2015 ha arrojado el siguiente balance:

- a) Por un lado, la inadmisión por STC 245/2015, de 30 de noviembre, de la primera de las tres cuestiones de inconstitucionalidad (6547-2014) que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha venido planteando contra el artículo 2.1 de la Ley 9/2012, de 8 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de adaptación de la normativa regional en materia de función pública al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por posible vulneración del artículo 9.3 CE.
- b) En el otro lado de la balanza encontramos: la desestimación por STC 270/2015, de 17 de diciembre, del recurso de inconstitucionalidad 5347-2013 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico; la declaración de nulidad de la resolución de 18 de enero de 2010, del Director General de Recursos Humanos, dictada por delegación del Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, así como de la Sentencia 928/2012, de 11 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y el Auto de 5 de febrero de 2013 de la misma Sección y Sala, por la STC 187/2015, de 21 de septiembre, estimatoria de la demanda de amparo promovida

contra tales actos; y la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad 1399/2014 interpuesto por las Cortes de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, por cuanto, pese a que la Comunidad Autónoma de Murcia no era parte en el proceso ni se personó en él, las disposiciones impugnadas y declaradas inconstitucionales incorporaban los resultados elaborados por un grupo de trabajo previo a su tramitación parlamentaria constituido por representantes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, y el Sindicato Central de Regantes del acueducto Tajo-Segura.

## 1.– Actividad político-institucional

El año 2015 ha tenido dos fases muy diferenciadas. En su primera parte, la continuidad y fin del Gobierno de UPN encabezado por la Sra. Barcina y, en su segunda parte, el cambio electoral que ha facilitado un Gobierno encabezado por la Sra. Barkos de Geroa Bai. Las elecciones de mayo de 2015 y sobre todo la formación del nuevo Gobierno en el mes de julio han constituido un cambio radical en Navarra porque por vez primera partidos nacionalistas, con apoyo de otras fuerzas políticas, han conseguido el Gobierno de Navarra.

### *1.1.– Final de la anterior Legislatura*

El final de la anterior Legislatura es continuista con la tónica de años anteriores: un gobierno de UPN en minoría sujeto en todo momento al mando y vaivenes del Parlamento de Navarra. Además unos líderes políticos que ya no van a repetir en las urnas.

Sigue coleando la desaparición de Caja Navarra, por su absorción por La Caixa. La Comisión de Investigación creada al efecto presentó unas conclusiones que fueron rechazadas por el Pleno del Parlamento.

Mientras tanto se abre el escándalo en torno a Osasuna, donde además de los problemas de la compra de su estadio por el Gobierno de Navarra, se añaden ahora las denuncias en sede judicial sobre amaño de partidos y otras prácticas irregulares.

La gran actividad legislativa de esta primera parte del año responde al ánimo de dejar aprobadas muchas cuestiones que venían siendo polémicas. Nada menos que se han aprobado 19 leyes forales.

También en esta etapa persisten los conflictos con el Estado, principalmente por la impugnación de diversas leyes forales. Como contrapunto, se consiguió cerrar un nuevo acuerdo con el Estado que se ha plasmado en la Ley 14/2015, de 24 de junio, de modificación del Convenio Económico. Dicha Ley persigue principalmente evitar la doctrina del Tribunal Constitucional que diferencia entre tributos convenidos y no convenidos y limita así la potestad legislativa tributaria de Navarra. También se logró el acuerdo con el Estado sobre la liquidación del IVA de la empresa Volkswagen.

Así pues, un final de Legislatura intenso, que culmina con la disolución del Parlamento en marzo de 2015, para abrir un compás de espera hasta las elecciones de mayo.

### 1.2.– Elecciones autonómicas de mayo de 2015

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 han ofrecido los siguientes resultados:

Elecciones Autonómicas 2015: Navarra					
	Resultados 2015	Variación		50 Parlamentarios	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen	2015	2015-2011
Participación	68,26	+0,77	-3,09		
Abstención	31,74	-0,77	+3,09		
		% s/votantes		2015	2015-2011
UPN	27,44	34,48	-6,81 (UPN-PP)	15	-4
Geroa Bai	15,83	15,41 (Nafarroa Bai)	+2,99	9	+1
EH Bildu	14,25	13,28 (Bildu)	-0,61 (Amaiur)	8	+1
Podemos	13,67			7	+7
PSN	13,37	15,85	-8,63	7	-2
PP	3,93	7,29	Con UPN	2	-2
I-E	3,69	5,71	-1,82	2	-1

Estos resultados electorales suponen un gran varapalo para el bloque del centro derecha, puesto que UPN pierde nada menos de 4 escaños y el PP se reduce a la mitad. Sin embargo, UPN sigue siendo la primera fuerza política, a gran distancia de las demás. Por otra parte, Ciudadanos se queda en un 2,96% y por muy pocos votos no pasa la barrera electoral (el 3%) que le hubiera permitido obtener un escaño en el Parlamento.

Por el contrario, la gran triunfadora de las elecciones es Geroa Bai que se convierte en la segunda fuerza política, tras UPN. También EH Bildu obtiene un buen resultado en las elecciones puesto que experimenta una subida de un escaño.

El PSN ha sufrido una importante caída, pasando a ser la quinta fuerza electoral. Asimismo I-E pierde un escaño.

La gran novedad es la irrupción de Podemos que obtiene un resultado electoral muy relevante, nada menos que siete escaños.

Los resultados significan un cambio del mapa electoral de Navarra, sobre todo porque por vez primera los partidos que han venido de una forma u otra ocupando, apoyando o colaborando con el Gobierno de Navarra (UPN, PSN y PP), ya no alcanzan una mayoría suficiente para ello. Se abren nuevas opciones de Gobierno que permiten varias combinaciones, según entre en ellas o no el PSN.

Las elecciones locales han reproducido estos resultados electorales, con un gran triunfo de las candidaturas nacionalistas y un descenso importante de UPN, lo que ha hecho que tanto la capital Pamplona como las ciudades más importantes de Navarra hayan pasado de contar con un alcalde de UPN a un gobierno de otras fuerzas políticas nacionalistas o de izquierdas. El dato más significativo en este sentido es que la Alcaldía de Pamplona ha correspondido a EH Bildu.

### *1.3.– Nuevo Gobierno: reparto del poder y nuevas políticas y debates*

Las elecciones ofrecieron una posibilidad de cambio de gobierno. Y de inmediato las fuerzas políticas nacionalistas y de izquierdas se pusieron manos a la obra para articularlo. Pronto se abrieron negociaciones entre Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e I-E que cristalizaron en un acuerdo programático de gobierno. Ello permitió que a finales de julio se produjera la sesión de investidura (20 de julio de 2015) de la que salió elegida Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra Uxue Barkos por mayoría absoluta, con los votos de los cuatro partidos citados, en total, 26 votos (de un total de 50 escaños).

La designación de los miembros del Gobierno de Navarra se realizó por la Presidenta Sra. Barkos siguiendo las pautas o indicaciones de los diversos partidos que lo apoyan, con la excepción de Podemos. Y aquí se produjo una gran polémica con el nombramiento para el cargo de Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia de la Sra. Beaumont, que contaba con el apoyo de EH Bildu.

La composición del Gobierno de Navarra es la siguiente:

- Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra: Miren Uxue Barcos Berruezo.
- Consejero de Desarrollo Económico y Vicepresidente primero del Gobierno: Manuel Ayerdi Olaizola.
- Consejero de Derechos Sociales y Vicepresidente segundo del Gobierno: Miguel Laparra Navarro.
- Consejero de Hacienda y Política Financiera: Mikel Aranburu Urtasun.
- Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia: María José Beaumont Aristu.

- Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales y Portavoz del Gobierno: Ana Ollo Hualde.
- Consejero de Educación: José Luis Mendoza Peña.
- Consejero de Salud: Fernando Domínguez Cunchillos.
- Consejera de Cultura, Deporte y Juventud: Ana Herrera Isasi.
- Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: Isabel Elizalde Arretxea.

Las actuaciones del Gobierno de Navarra han sido lentas y se han dirigido sobre todo a la formación de la nueva estructura gubernamental. No obstante, se han abierto polémicas en relación con ciertos asuntos como la continuidad de las obras del tren de alta velocidad o del Canal de Navarra, la enseñanza en inglés (el PAI) o la oferta de plazas de profesores en euskera (OPE de Educación), así como el convenio de prestación de asistencia sanitaria a sus trabajadores por la Clínica Universidad de Navarra.

La Presidencia del Parlamento de Navarra así como el senador elegido por esta Cámara han correspondido a Podemos.

Las leyes forales aprobadas en la nueva Legislatura proceden todas ellas de la iniciativa gubernamental. La más importante es la relativa a la reforma tributaria. Sin embargo, la Ley de presupuestos para el año 2016 va a ser tramitada en el mes de enero de 2016.

Muestra de este cambio es el debate celebrado en el Pleno del Parlamento de Navarra el día 27 de noviembre de 2015 sobre la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político. Este debate terminó con la aprobación de diversas propuestas, entre las que cabe resaltar que Navarra es un sujeto titular del derecho a decidir, la condena de la reforma del artículo 135 CE y de diversas leyes estatales, la defensa de la disposición adicional primera de la Constitución y del Convenio Económico, y la defensa de la identidad de Navarra (BOPN núm. 39, de 10 de diciembre de 2015).

#### *1.4.- Elecciones generales de diciembre de 2015*

Las elecciones generales de diciembre de 2015 han dado también un resultado muy diverso al de cuatro años atrás, por lo menos en lo que se refiere al Congreso de los Diputados. Por un lado, UPN se ha asociado con el PP concurriendo ambos partidos políticos juntos a las elecciones generales a fin de mantener sus anteriores resultados. Y lo han logrado, puesto que en el Congreso han obtenido dos diputados. Asimismo el PSOE ha mantenido su diputado al Congreso. El cambio se ha producido de la mano de Podemos que se ha convertido en la segunda fuerza más votada y ha conseguido dos diputados. Los grandes perdedores han sido las fuerzas nacionalistas, puesto que tanto EH Bildu como Geroa Bai han perdido el respectivo escaño que en la anterior Legislatura habían obtenido Amaiur y Nafarroa Bai.

Sin embargo, lo más sorprendente han sido los resultados para el Senado. El pronóstico y, sobre todo, los resultados del Congreso hacían prever una clara victoria de la coalición Cambio-Aldaketa conformada por EH Bildu, Geroa Bai, Podemos e I-E. Pero no ha ocurrido así, sino que UPN-PP ha mantenido sus tres senadores, superando en votos a Cambio-Aldaketa que ha conseguido sólo el cuarto senador. Comparando con las elecciones de 2011, el PSOE ha perdido un senador.

## 2.- Actividad normativa

El examen de la actividad legislativa debe ser realizado contemplando la separación entre las dos Legislaturas cuya divisoria se encuentra en las elecciones de mayo de 2015.

### 2.1.- *Primera etapa legislativa: final de la anterior legislatura*

La actividad legislativa del último trimestre de la anterior Legislatura 2011-2015 ha sido intensa puesto que en sólo tres meses el Parlamento de Navarra ha aprobado nada menos que 19 leyes forales. Estas provienen sólo en ocho casos del Gobierno mediante los correspondientes proyectos de ley, diez de ellas son fruto de la iniciativa parlamentaria y una de ellas de la iniciativa legislativa popular. Hay que recordar además que en el año 2014 no se aprobó la ley foral de presupuestos para 2015.

En esta primera etapa se han aprobado leyes forales muy importantes por su significación política. En primer lugar, la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral del Vascuence que afecta a una materia siempre muy sensible como es la lengua y además es una ley foral de mayoría absoluta. Dicha modificación consiste en ampliar la enseñanza del vascuence en función de la demanda social y en razón del número de alumnos tanto a la zona mixta como a la zona no vascófona (nueva redacción del artículo 26).

En segundo lugar, resalta la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. Para lograr este objetivo general se crea una Comisión de Reconocimiento y Reparación con un plazo de 5 años que emitirá dos informes referido el primero de ellos al período hasta el 28 de diciembre de 1978 y el segundo a partir de dicha fecha. También se establece un acto de homenaje a estas víctimas. Asimismo se ordena al Gobierno de Navarra que las incluya dentro del marco de las indemnizaciones y ayudas para las víctimas del terrorismo. Esta Ley Foral ha sido objeto de recurso por el Estado.

La Ley Foral 5/2015 de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, ha modificado profundamente la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo principalmente para adecuarla al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, como para acomodarla a los parámetros de la Ley 8/2013, de 26 de junio sobre

rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Asimismo se reforman significativamente la planificación urbanística y la ejecución y se incorporan la declaración responsable y la comunicación previa.

Otra Ley Foral que ha levantado una gran polémica y también ha sido objeto de recurso por el Estado, así como ha sufrido una modificación legal en el mismo año 2015, es la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra que afecta principalmente al sistema retributivo de los policías forales y municipales. La modificación se ha efectuado por la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, que se limita a su disposición transitoria segunda.

La adopción de políticas públicas de igualdad y asistencia social se ha plasmado en varias leyes forales. La Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, modifica la regulación de la renta de inclusión social, para ampliar su cobertura y prestaciones. Por su parte, la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, atiende la grave problemática de la violencia sexista contra las mujeres desde una perspectiva integral y muy amplia.

La protección de las personas con discapacidad ha dado lugar a la modificación de diversas leyes forales: la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, que aprueba la regulación de los perros guía de las personas discapacitadas, sustituyendo a la anterior Ley Foral de 1995, ofreciendo una regulación completa; la Ley Foral de contratos públicos que ha sido modificada mediante la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero (ley de iniciativa legislativa popular) para introducir cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas; y también se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en lo que se refiere al acceso al empleo público por la Ley Foral 13/2015, de 10 de abril, para incrementar la reserva de plazas hasta el siete por ciento.

Por su parte, la Ley Foral 2/2015, de 22 de enero, regula las microcooperativas de trabajo asociado en desarrollo del Plan Estratégico de Economía Social de Navarra.

La Ley Foral 19/2015, de 10 de abril, se limita a derogar la modificación introducida en 2014 en la disposición transitoria única sobre adopciones de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, sobre protección de la infancia y la adolescencia, volviéndose a la redacción inicial dada por la Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo.

Varias leyes forales de este primer trimestre se dedican a finalidades financieras y tributarias. Las leyes forales tributarias 10/2015 y 11/2015, ambas de 18 de marzo, tienen su origen, principalmente, en acuerdos logrados con el Estado en la Comisión negociadora del Convenio Económico a fin de adecuar la tributación navarra con la del Estado, y así por ejemplo la segunda deroga la Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre los depósitos en las Entidades de Crédito. Además la Ley Foral 7/2015, de 18 de marzo, aprueba un crédito extraordinario y un suplemento de crédito, para el empleo y la reactivación económica y para el Consejo del Diálogo Social.

La función pública ha sido objeto de varias leyes forales. Por un lado, las medidas de contención del gasto de personal aprobadas por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, son de nuevo objeto de prórroga por la Ley Foral 12/2015, de 10 de abril. Y además las ya citadas Ley Foral 13/2015, de 10 de abril sobre acceso al empleo público de personas con discapacidad y Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, que modifica el sistema retributivo de los policías forales y municipales.

La Cámara de Industria, Comercio y Servicios ha obtenido una nueva regulación completa mediante la Ley Foral 17/2015, de 10 de abril, manteniendo su carácter de Corporación de Derecho Público, pero sin que de la adscripción obligatoria se deriven obligaciones económicas.

También se ha procedido a crear dos nuevos colegios oficiales profesionales: Ley Foral 8/2015, de 18 de marzo para el Colegio Profesional de Ingeniería en Informática y Ley Foral 9/2015, de 18 de marzo, que crea el Colegio Profesional de Ingeniería Técnica en Informática de Navarra.

Y por último, la Ley Foral 18/2015, de 10 de abril, modifica la normativa sobre el juego para introducir restricciones en todas las modalidades de acceso una vez constatada la relevancia del juego *on line* y su incidencia sobre los menores.

## 2.2.– Segunda etapa: leyes de la nueva Legislatura

En la nueva Legislatura iniciada a raíz de las elecciones de mayo de 2015 se han aprobado seis leyes forales, todas ellas de iniciativa gubernamental, así como un Decreto-ley Foral.

De ellas la más importante ha sido la Ley Foral 23/2015, de 28 de diciembre, que aprueba la reforma tributaria impulsada por los partidos que apoyan al nuevo Gobierno y que se traduce en un incremento impositivo con el objetivo declarado de incrementar la recaudación fiscal e introducir medidas de progresividad y equidad. La reforma tributaria es profunda y consiste sobre todo en la eliminación o limitación de exenciones, reducciones y deducciones así como en la subida de los tipos de gravamen en todos los impuestos.

La Ley Foral 24/2015, de 28 de diciembre, modifica el Fondo de Participación de las Haciendas Locales en lo relativo a transferencias corrientes fijando su cuantía para 2015 en 200.688.073 euros y para 2016 el incremento de precios al consumo más dos puntos. Asimismo establece las nuevas cantidades de compensación a Ayuntamientos por la dedicación de cargos electos, desapareciendo la anulación o retención por incumplimientos contenida en la normativa anterior, singularmente la referida a los incumplimientos de la Ley Foral de símbolos por colocación de la *ikurriña*.

Como se ha adelantado, la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, modifica la anterior Ley Foral 15/2015 a fin de que la aplicación de su reforma de las retribuciones de los policías se produzca a partir del 1 de octubre de 2016 y ordena

al Gobierno de Navarra la aprobación de un Reglamento de retribuciones previa negociación con las organizaciones sindicales.

Las tres leyes forales restantes (Ley Foral 20/2015, de 15 de noviembre y Leyes Forales 21 y 22/2015, de 16 de diciembre) se limitan a la aprobación de suplementos de crédito o concesión de un crédito extraordinario (para los gastos de las elecciones forales).

Y el Decreto-ley Foral 1/2015, de 23 de diciembre, prorroga para 2016 los recortes de personal establecidos desde 2012.

### *2.3.- Actividad reglamentaria*

La actividad reglamentaria ha sido muy reducida. Casi nula en el primer semestre y centrada absolutamente en la nueva organización de la Administración Foral en el segundo semestre. Así el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral 8/2015, de 22 de julio establece la nueva estructura de su Gobierno (modificado por Decreto Foral 23/2015, de 10 de agosto).

Solamente cabe resaltar, por su significación política, el Decreto Foral 281/2015, de 23 de diciembre, sobre regulación del Premio Príncipe de Viana de la Cultura, que persigue su concesión en condiciones muy diferentes a las anteriores, especialmente, para evitar la presencia de los Reyes de España en el acto de su entrega.

## **3.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

La conflictividad con el Estado se ha mantenido en el final de la anterior Legislatura, puesto que el Gobierno de la Nación ha seguido impugnando diversas leyes forales ante el Tribunal Constitucional o cuando menos ha planteado el conflicto ante la Junta de Cooperación.

No obstante, también se ha logrado cerrar la cuestión de la devolución del IVA de la empresa Volkswagen durante los años 2007-2011, puesto que finalmente el Estado ha desistido de su recurso. Y se ha producido la modificación del Convenio Económico dirigida fundamentalmente a solventar algunos puntos de fricción con el Estado. Esta reforma se ha plasmado en la Ley 14/2015, de 24 de junio. Así también ha sido modificada la disposición adicional 2ª de la LOFCA que recoge la salvedad de Navarra, mediante la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio (artículo 1º.6).

El Estado ha planteado posibles recursos de inconstitucionalidad contra diversas leyes forales, a cuyo efecto se han iniciado negociaciones en la Junta de Cooperación: Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, sobre introducción de cláusulas sociales en la contratación pública; y Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, en materia de urbanismo.

Del año 2014 ha sido objeto de recurso la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra. Y del año 2015 la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, sobre policías de Navarra y la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

El Tribunal Constitucional ha dictado dos Sentencias referidas a Navarra. La primera de ellas desestima el recurso interpuesto por el Estado contra la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero. La desestimación, sin embargo, es una victoria pírrica porque se declara que la Ley Foral sólo se refiere a las fundaciones ordinarias y no a las fundaciones bancarias, que era el verdadero objetivo para poder así controlar la Fundación Caja Navarra. La segunda, la STC 94/2015, de 14 de mayo, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, que creó un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo al objeto de abonar la extra de los funcionarios.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha desestimado los recursos interpuestos por el Parlamento de Navarra contra leyes estatales. La STC 81/2015, de 30 de abril, rechaza el recurso contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por entender que no se vulneran las competencias históricas sobre función pública, y tampoco se aceptan los demás argumentos del Parlamento. La STC 155/2015, de 9 de julio, rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la modificación de la Ley Orgánica de Extranjería en el año 2009.



## 1.- Consideraciones generales

El año 2015 ha estado determinado, fundamentalmente, por la celebración de elecciones, autonómicas, municipales y también generales. Comicios que han supuesto una alternancia en el Gobierno autonómico, pero también en el de muchos e importantes municipios. Implicando la confluencia de dos legislaturas en las que, por primera vez en 20 años de gobierno autonómico y hegemónico del Partido Popular, se ha producido un cambio en el Gobierno de la Generalitat. En efecto, el Decreto 4/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Generalitat, que disolvía Les Corts y convocaba las elecciones celebradas el 24 de mayo de 2015 daba paso al fin de la VIII<sup>a</sup> Legislatura (2011-2015) y al inicio de la IX<sup>a</sup> (2015-2019). Legislaturas, no sólo con Presidentes distintos, sino también con Gobiernos de signo bien opuesto. Además, la VIII<sup>a</sup> Legislatura ha acabado con un Presidente distinto del que la inició, pues el primero de ellos, Francisco Camps, dimitió un mes después de la toma de posesión como Presidente de la Generalitat por su imputación en el Caso Gürtel; sucediéndole Alberto Fabra, quien ha finalizado la Legislatura como Presidente.

El 11 de junio se ha celebrado la sesión constitutiva de Les Corts, dando lugar a la IX<sup>a</sup> Legislatura en la que, tras la celebración de la sesión de investidura el día 25 de junio, se elegía a Puig (PSPV) como President de la Generalitat, con un Gobierno de coalición entre PSPV y Compromís. Ambos Gobiernos han compartido la herencia de un déficit económico tan elevado que les ha limitado la adopción de medidas y, por tanto, la ejecución de sus respectivos programas de gobierno. Aunque les han separado sus líneas ideológicas; traduciéndose en la propuesta y aprobación por parte del nuevo Consell de medidas superadoras de las adoptadas por el Gobierno anterior.

Durante el año 2015 han persistido los efectos de la crisis económica y financiera y del elevado déficit fiscal, que al cerrar el año era de -2,6% del PIB; determinando que la Comunidad Valenciana se encuentre en el grupo de las Comunidades Autónomas que sigue necesitando del FLA, ascendiendo el importe total de la financiación obtenida a través de este fondo en el año 2015 a 7.168,20 millones. Esta situación se ha visto agravada, además, con la sanción de 18,93 millones de euros que la Unión Europea ha fijado por el falseamiento del déficit en la Comunidad Valenciana; derivada de la investigación iniciada por la Comisión Europea centrada en los gastos sanitarios no reconocidos (facturas en los cajones) durante el período 1988-2011.

No obstante, puede apreciarse una leve recuperación económica pues, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, es en la Comunidad Valenciana donde el PIB más ha crecido en los primeros meses del

año 2015 (con un incremento del 4,3% respecto a 2014, casi un punto porcentual más que la media española, que se sitúa en el 3,4%). Y, pese a unas elevadas cuotas de paro, el resumen final del año 2015 ofrece una reducción del mismo en la Comunidad de 49.000 personas en 2015, lo que supone un 8,6% menos que el año anterior.

En materia de corrupción las condenas han ido sucediéndose; así durante este año 2015, entre otras sentencias, destaca la del Tribunal Supremo condenando a prisión al ex Conseller Rafael Blasco y a otros imputados en el caso Cooperación. A los casos pendientes como Valmor, Imelsa, Emarsa, Gürtel, Nóos se han ido sumando otros nuevos: la imputación por presuntos delitos de malversación y prevaricación del expresidente de la Autoridad Portuaria de Valencia y otros directivos; así como la imputación, en febrero de 2015, del ex Presidente Francisco Camps en el caso Fórmula I. Otro caso que ha saltado a la luz, pocos días después de las elecciones autonómicas y municipales, ha sido la detención del entonces Delegado del Gobierno, Serafín Castellanos, investigado por la adjudicación de contratos públicos para la extinción de incendios forestales. Al que cabe añadir, también, el denominado del *Palau de Les Arts*, con la dimisión en enero de 2015 de Helga Schmidt. Destacando, la dimisión en la primavera del año objeto de Informe, del entonces Presidente de la Diputado Alfonso Rus (caso Imelsa). La grave persistencia de la corrupción determinó que el Presidente de la Generalitat Alberto Fabra estableciera líneas rojas frente a la misma, exigiendo la dimisión de los cargos públicos implicados, de forma que al final de la VIII Legislatura no quedara ningún imputado sentado en Les Corts. Adoptándose, asimismo, un compromiso público contra la corrupción sellado por todos los grupos con representación parlamentaria, en mayo de 2015.

## 2.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional del año 2015 está encabezada por el análisis de los comicios electorales:

### 2.1.– Elecciones municipales, autonómicas y generales

Como hemos apuntado, el Decreto 4/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Generalitat, disolvía la Cámara y convocaba las elecciones a Les Corts; y el Decreto 35/2015, de 27 de marzo, del Consell, convocaba las elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

En el marco de las elecciones autonómicas podemos poner de relieve que la participación ha sido un 0,6% superior a los anteriores comicios celebrados en el año 2011. Pero, está claro que este no es el único dato que diferencia a las dos convocatorias electorales; ya que la aparición de nuevas formaciones políticas –que han irrumpido con vigor en el escenario político– ha provocado cambios tan relevantes como la nueva distribución de fuerzas en el arco parlamentario, transformando la fisonomía de la Cámara. En efecto, la irrupción de Podemos

y de Ciudadanos ha sido determinante, ya que ha conducido a que las fuerzas políticas mayoritarias –PPCV y PSPV– alcancen resultados muy inferiores a los obtenidos hasta ahora y ha posibilitado la alternancia en el gobierno de la Generalitat.

Ciertamente, el PPCV sigue siendo la primera fuerza en la Comunidad Valenciana, pero con un porcentaje de voto muy inferior al que consiguió en 2011, que le ha conducido a la pérdida de un 23,69% de los votos y de 24 escaños. Y el PSPV, aún manteniendo la segunda posición, ha perdido 10 escaños, alcanzando un 20,85 de los votos, esto es un 7,9% menos que en las anteriores elecciones. Destacando el ascenso de Compromís con un 11,34% más de votos que los obtenidos en 2011.

En síntesis, de las 27 candidaturas que han concurrido a las elecciones autonómicas sólo 5 han obtenido representación parlamentaria. Y lo que sí que se ha producido ha sido una mayor fragmentación de Les Corts; no tanto cuantitativamente, pues sólo hay un grupo más, sino por la irrupción de Podemos y de Ciudadanos, y por la distribución total de escaños. Téngase en cuenta que en la Legislatura anterior, además del PPCV, PSPV y Compromís, EUPV tenía 5 escaños y ahora no ha conseguido ninguno.

#### Elecciones Autonómicas 2015: Comunidad Valenciana

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	69,6	+0,6	+6,8		
Abstención	30,4	+0,6	-6,8		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	26,98	-23,69	+4,47	31	-24
PSPV	20,85	-7,9	-0,9	23	-10
Compromís	18,71	+11,34		19	+13
Ciudadanos	12,66		+0,77	13	–
Podemos	11,57			13	–
EUPV	4,38	-1,67		0	-5

En el ámbito local, con una participación algo mayor que en las autonómicas (70,1%), el Partido Popular sigue siendo la fuerza mayoritaria; pero la irrupción de nuevas fuerzas y el ascenso de Compromís han permitido también en este ámbito la alternancia política. De forma que el Partido Popular ha perdido la

alcaldía en grandes ciudades: Valencia, Alicante, Castellón, Elche, Torrevieja, Gandía, que han cambiado sus gobiernos con coaliciones de izquierda, y en algunas de ellas con el apoyo de Ciudadanos. Tan sólo le queda al PP de entre las ciudades más relevantes el Consistorio de Benidorm. Aunque, el cambio más significativo es el del Consistorio de la ciudad de Valencia, pues tras un gobierno continuado (desde 1991 hasta 2015) del partido Popular, con Rita Barberá a la cabeza, y la imposibilidad de conseguir una mayoría suficiente para formar Gobierno, ha permitido a Joan Ribó, con el apoyo de PSPV y València en Comú, convertirse en el Alcalde de la Ciudad.

Las Diputaciones de Alicante y Castellón las conserva el PP; la primera con el apoyo de Ciudadanos, y la segunda en solitario; y la de Valencia ha pasado a estar gobernada por el PSPV.

La Elecciones Generales celebradas en 20 de diciembre de 2015 han contado con una participación aún mayor que en los comicios autonómicos y locales, alcanzando un 76,4%, con una abstención de un 23,6%. Y, aunque también sigue siendo el Partido Popular la fuerza más votada con un 31,45% (11 Diputados), se han producido algunos cambios destacables: Compromís-Podemos-És El Moment han concurrido a las generales conjuntamente, alcanzando un 25,28% (9 Diputados); estos resultados han colocado a esta Coalición en la segunda posición, superando al Partido Socialista, que ocupa la tercera con un 25,28% (7 Diputados), y seguida de Ciudadanos que, irrumpe en el escenario político ocupando la cuarta posición con un 15,93% de los votos (5 Diputados).

## 2.2.- *Formación y composición del Consell de la Generalitat*

El día el 11 de junio de 2015 se celebra el Ple de Les Corts dando paso a una nueva Legislatura, la IX<sup>a</sup>, que comienza con las negociaciones para formar Gobierno, ya que el Partido Popular, al haber perdido la mayoría absoluta, no consigue sumar a ninguna fuerza que le ofrezca un número suficiente de votos para alcanzar la investidura de Alberto Fabra y la posterior formación de Gobierno. Ello propicia el acuerdo entre el PSPV y Compromís para investir a Ximo Puig como Presidente de la Generalitat. Así, en el debate de investidura que se celebra el día 25 de junio, el candidato obtiene el apoyo de los 23 diputados de su propio grupo (PSPV-PSOE), los 19 de Compromís y 8 de los 13 de Podemos –los otros 5 se abstienen–, mientras que los 31 parlamentarios del PP y los 13 de Ciudadanos votan en contra. Lo que convierte a Puig en el sexto Presidente de la Generalitat, el segundo socialista.

En este proceso cabe poner de relieve que Podemos rehúsa entrar en el Gobierno, supeditando su apoyo a Puig al denominado Acuerdo del Botánico, adoptado el 11 de junio de 2015 entre PSPV, Compromís y Podemos, para conseguir la formación de un Consell de izquierdas que permitiera el cambio del signo político de la Generalitat.

Así pues, tras un Consell monocolor del Partido Popular con mayoría absoluta (55 escaños de un total de 99), en el que su composición ha sido la misma que la de finales del año 2014, se pasa a un Consell en Coalición entre PSOE-PSPV

(31 escaños) y Compromís (19 escaños). De los compromisos adquiridos en la investidura surge un Consell formado por PSPV y Compromís, en el que la Presidencia corresponde al Partido Socialista y la Vicepresidencia a Mònica Oltra de Compromís; estructurado en 8 Conselleries, distribuidas del siguiente modo: 3 PSPV, 3 Compromís, y 2 Independientes:

Presidente, Vicepresidenta y 8 Conselleries. President de la Generalitat: Molt Honorable Sr. Ximo Puig i Ferrer (PSOE-PSPV). Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas. Secretaria y Portavoz del Consell: Honorable Sra. Mònica Oltra Jarque (Compromís). Conseller de Hacienda y Modelo Económico: Honorable Sr. Vicent Soler i Marco (PSOE-PSPV). Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas: Honorable Sra. Gabriela Bravo Sanestanislaio (Independiente). Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte: Honorable Sr. Vicent Marzà Ibáñez (Compromís). **Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública:** Honorable Sra. Carmen Montón Giménez (PSPV). **Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo:** Honorable Sr. Rafael Climent González (Compromís). Consellera de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural: Honorable Sra. Elena Cebrián Calvo (Independiente). Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: Honorable Sra. María José Salvador Rubert (PSOE-PSPV). **Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación:** Honorable Sr. Manuel Alcaraz Ramos (Compromís)

La medidas anunciadas por Ximo Puig en el Debate de Investidura, que han cristalizado, también, en las primeras medidas adoptadas por el nuevo Consell han girando entorno a los siguientes ejes: a) la creación de una Comisión de Investigación relativa al accidente del Metro, que había constituido una de sus constantes reivindicaciones. b) el impulso a la reapertura de Radio Televisión Valenciana, mediante la aprobación de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat; c) la aprobación y convalidación del Decreto Ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, de acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana; solicitando, además, el alzamiento de la suspensión sobre dicho Decreto Ley tras el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Gobierno central. d) Financiación autonómica: aprobación en el Pleno de Les Corts de la Resolución (22/IX) sobre la reforma inmediata del sistema de financiación autonómico, ya que la Comunitat tiene un nivel de financiación por habitante manifiestamente inferior a la media nacional.

### 2.3.– *Reforma del Reglamento de Les Corts*

Diversos preceptos del Reglamento de Les Corts han sido modificados. De las cuatro iniciativas presentadas en la presente Legislatura planteando la modificación de este texto, finalmente se aprobó con el respaldo de los Grupos Socialista, Compromís y Podemos-Podem, la reforma de los artículos 3; 5; 37; 41 y 178. La reforma puede agruparse en dos bloques: el primero de ellos incluye la necesidad de garantizar la paridad en todos los órganos de Les Corts, así como

en los nombramientos en los órganos estatutarios de la Comunidad; para ello se modifican los artículos 3, 5, 37 y 41. El segundo se refiere a la creación de nuevas Comisiones, modificándose el artículo 178 para incorporar la comisión de Derechos Humanos como comisión permanente no legislativa; y las de Políticas de Igualdad de Género y del Colectivo LGTB, de RTVV y Espacio Audiovisual como permanentes legislativas. Asimismo, se añade el término Justicia a la denominación de la comisión de Gobernación y Administración Local.

Además, se ha aprobado la Resolución de la Presidencia de Les Corts de carácter general número 3/VIII, sobre las votaciones, de forma agrupada, de los artículos y preceptos de los proyectos y proposiciones de ley en el Pleno, con el objeto de agilizar su votación.

#### *2.4.– Planteamiento de las Comisiones de reforma del Estatuto de Autonomía*

El Pleno de Les Corts, en la sesión del 21 de octubre de 2015, tras haberse alcanzado un texto de aproximación entre dos propuestas planteadas por el Grupo Parlamentario Popular y por el Grupo de Compromís, ha aprobado la creación de dicha Comisión especial de estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana para adecuarlo a las necesidades actuales de la sociedad valenciana, incluida la reforma del sistema electoral y cualquier otra medida orientada a incrementar los mecanismos de participación ciudadana y regeneración democrática.

### **3.– Producción normativa**

#### *3.1.– Leyes*

Durante el período de 2105 Legislatura se han aprobado un total de 12 Leyes, así como 5 Decretos-leyes y 2 Decretos Legislativos. Cifra importante si atendemos a la media que suelen aprobar los Parlamentos autonómicos en un año.

(a) En el ámbito Económico y Social cabe destacar diversos textos: principalmente, la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Se trata de una Ley que está siendo fundamental para la gestión cotidiana dentro de la Generalitat desde que entró en vigor, pues en esta materia se venía funcionando con un Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo del Consell de 26 de junio de 1991, reformado en muchas ocasiones, aunque se quedaba una y otra vez desfasado. La Ley 1/2015 es un texto extenso y bastante complejo, con algunas imprecisiones, pero que, en definitiva, ofrece un marco normativo bastante acertado.

Las tres Leyes que referiremos a continuación: 3, 4 y 7/2015 son normas importantes desde el punto de vista de cada uno de estos sectores o ámbitos, y han introducido destacadas novedades, principalmente, para adaptar el marco jurídico valenciano a normas estatales que poco tiempo antes habían establecido legislación básica o de aplicación directa:

La Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana, que deroga la Ley 11/1997, de 16 de diciembre de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad valenciana. Especial significación tiene en el ámbito de la Comunidad Valenciana la Ley 4/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, que tiene como objetivo fundamental la adaptación a la Ley 26/2013, de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias; en particular, modifica el ámbito de actuación funcional y territorial de las cajas de ahorros. Y, la Ley 7/2015, de la *Generalitat*, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana.

(b) Reformas más puntuales y de menor entidad son las recaídas sobre Ley 8/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de modificación del artículo 33 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y Coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana con el objeto de adecuar su contenido a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley 8/2006, de 24 de abril, de tropa y marinearía. Y la Ley 9/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de modificación puntual de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana con el objeto de incorporar las exigencias recogidas en el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y varias Comunidades Autónomas por el que se crea la licencia interautonómica de caza y pesca.

(c) Y, en tercer lugar, un grupo heterogéneo integrado por Leyes de contenido muy distinto:

– Ley 6/2015, de 2 de abril, de la **Generalitat, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano**; proyecto impulsado por el Partido Popular, que fue uno de los textos que más polémica levanto, tanto durante su tramitación, como tras su aprobación. Su objeto era reconocer y establecer los mecanismos necesarios para la promoción y difusión de las señas de identidad del pueblo valenciano, mediante la determinación de un marco jurídico que permitiera adoptar las medidas y emprender las acciones precisas o convenientes para defender tales señas, salvaguardarlas y divulgarlas. El Proyecto de Ley se aprobó con los votos en solitario del PP, y la oposición abandonó el hemiciclo en señal de protesta; este rechazo generó la presentación el día 19 de octubre de 2015 de una Proposición de Ley firmada por PSPV, Compromís y Podemos para derogar la Ley de Señas de Identidad.

– Ley 5/2015, de 2 de abril, de la **Generalitat, del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana**. Esta Ley tiene su origen en una Iniciativa Legislativa Popular de 13 de noviembre de 2014, avalada por más de noventa mil firmas, por la que se solicitaba la reapertura de Radio Televisión Valenciana. Durante su tramitación, ya en 2015, el Partido Popular presentó enmiendas a esta proposición, añadiendo una serie de condiciones: la restauración del servicio no debía suponer un incremento de la deuda de la Generalitat; ni el incumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria, ni la minoración de partidas destina-

das a sanidad, educación y bienestar social; ni el incremento de los impuestos a los ciudadanos. Contemplando, además, la “libertad de elección del modelo de gestión”. Por otra parte, PSPV, Compromís y EUPV presentaron como alternativa a las enmiendas del Partido Popular, el texto de la Iniciativa Legislativa Popular sin modificaciones, que fue rechazada. Aprobándose finalmente esta Ley con el rechazo de los grupos de la oposición. Ello generó que una de las primeras medidas legislativas del nuevo Consell fuera la aprobación de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, deroga el texto de la norma aprobada por el Partido Popular, que ha estado vigente sólo hasta el 1 de enero de 2016. Es una norma que nace de una Proposición de ley conjunta del PSPV, Compromís y Podemos (aprobada con la abstención del PP y Ciudadanos), derogando el cierre de Radiotelevisión Valenciana y fijando unos plazos máximos de seis meses para dictar una ley con el modelo de la nueva RTVV. Sin embargo, una vez aprobado el texto, debido a su complejidad, se establecen toda una serie de medidas de todo orden, por lo que el tema sigue abierto, y pendiente de saber qué sucederá en cuanto a la reanudación, en su caso, de las emisiones.

– La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana entró en vigor en octubre de 2015, tras una *vacatio legis* de ocho meses; estando su desarrollo reglamentario en vías de elaboración; al tiempo que, desde un punto de vista instrumental, se preparan las herramientas y aplicaciones informáticas precisas para hacer factible el acceso de la ciudadanía a una cantidad ingente de documentación e información (alguna ya disponible, aunque todavía de forma fragmentada). Y, habiéndose aprobado en abril esta Ley, un mes después de su entrada en vigor (en noviembre de 2015), se presentaba una Proposición de Ley por parte de diversos Grupos Parlamentarios (Socialista, Compromís, Ciudadanos y Podemos-Podem), instando la modificación del artículo 41.1, con el fin de conseguir la incorporación a la mencionada comisión de todas las sensibilidades políticas con representación en Les Corts.

Las demás Leyes que se ha aprobada en esta nueva Legislatura son la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Persistiendo la técnica legislativa de modificar hasta 33 normas, la mayoría de ellas leyes. Así como la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el Ejercicio, en cuyo contenido no nos adentraremos.

### 3.2.– Decretos-leyes

La legislación de urgencia ha sido empleada para superar la dramática falta de liquidez autonómica; un exponente de ello es el Decreto-ley 2/2015, de 27 de marzo, por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 568.498.804,79 euros, para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo Compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2015.

Por otra parte, debemos destacar, por la relevancia y repercusión del tema, el Decreto-ley 1/2015, del Consell, de horarios comerciales en la Comunidad Valenciana, que modifica la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunidad Valenciana, **enmarcado en el ámbito de las medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria**. Las discrepancias competenciales surgidas entorno a determinados preceptos han sido solventadas en el ACUERDO de 30 de noviembre de 2015, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat.

Especial consideración merece el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la **Comunitat Valenciana, que ha sido una de las primeras medidas aprobadas por el nuevo Consell**, como se había anunciado en el debate de investidura. Ciertamente, esta era una medida que se venía aplicando en otras Comunidades Autónomas por la vía de hecho, mientras que en la Comunidad Valenciana su plasmación en un Decreto-ley ha permitido el planteamiento por el Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad que ha suspendido la vigencia y aplicación de esta norma desde el 28 de octubre de 2015 para las partes en el proceso y desde el 5 de noviembre de 2015 para los terceros.

Por último, el Decreto-ley 4/2015, de 4 de septiembre del Consell, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, relativas a educación, salud y servicios sociales en el ámbito de la comunidad valenciana.

### *3.3.– Decretos legislativos*

Dos son los textos, que, además, se refieren en ambos casos a las cooperativas: el Decreto Legislativo 1/2015, de 10 de abril, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunitat Valenciana; y el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana.

## **4.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

Diversos son los convenios de Colaboración suscritos por la Comunidad Valenciana; ahora bien todos los publicados oficialmente (21) son Convenios verticales. Entre ellos que cabe destacar el Convenio de colaboración entre las administraciones de las Comunidades Autónomas de Asturias, Valencia, Aragón, Extremadura, Madrid, Comunidad de Castilla y León y la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y de pesca en aguas continentales para todos sus territorios. Destacamos, precisamente, este Convenio ya que trae causa de la colaboración horizontal

que surgió a la luz de las últimas reformas Estatutarias; sólo que en esta ocasión aparece canalizada a través del Ministerio.

Sin embargo, no consta la publicación de ningún convenio horizontal; por lo que cabe presumir que, al menos por ahora, ésta está ralentizada. Y es que parece que ante los devastadores efectos de la crisis económica, las Comunidades Autónomas están más centradas en reducir sus elevadas cifras de déficit, que en seguir desarrollando las plataformas que se activaron a partir del año 2011, sobre todo, para fortalecer las relaciones interautonómicas.

Por otro lado, rompiendo la tendencia de la escasa actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación, se va produciéndose paulatinamente un cambio, ya que, al menos en el año 2015, son seis los Acuerdos alcanzados en orden a la resolución de los conflictos: además, del Acuerdo sobre Horarios Comerciales en la Comunidad Valenciana, al que nos hemos referido con anterioridad, los tres Acuerdos de 26 de febrero de 2015, referidos a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat; y la Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunidad Valenciana han permitido dar por concluidas la controversias generadas. Mientras que en el Acuerdo de 12 de marzo de 2015, en relación con la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, se decide iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas. Finalmente el 20 de mayo de 2015, el Acuerdo de la Comisión Bilateral entiende solventadas las discrepancias.

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional no ha sido excesivamente elevada en orden al planteamiento de conflictos, pues tan sólo se ha registrado durante el año 2015 un Recurso de inconstitucionalidad (número 6022-2015), promovido por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana; declarándose la suspensión de su vigencia. Y, aunque corresponde a la impugnación de una Ley del ejercicio anterior, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1842-2015, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra los artículos 35 y 44 de la Ley de la Generalitat 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

Las decisiones del Tribunal Constitucional relativas a los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad planteados han sido bastante numerosas; sin embargo, es llamativo que siga sin resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno, en diciembre de 2007, contra la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano.

De los diversos pronunciamientos dictados a lo largo del año 2015 diversas son las Sentencias que resuelven Cuestiones de Inconstitucionalidad, de entre las que cabe resaltar: la Sentencia 271/2015, de 17 de diciembre de 2015 resuelve

la cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad; declarando la constitucionalidad del precepto legal autonómico recurrido, que computa al *nasciturus* como miembro de la unidad familiar en las solicitudes de plaza en los procesos de admisión de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos.

Todas las demás Sentencias resuelven recursos de inconstitucionalidad; la mayoría planteados frente a leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de la Comunidad Valenciana: en primer lugar, la Sentencia 196/2015, de 24 de septiembre de 2015 resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6363-2011, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques, que regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico; desestimándose el recurso. La Sentencia 211/2015, de 8 de octubre de 2015, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana, respecto del artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, declarándose la inconstitucionalidad y nulidad del precepto. La Sentencia 30/2015, de 19 de febrero de 2015, resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 5832-2014 Interpuesto por la Presidenta, en funciones, del Gobierno respecto del artículo 161 de la Ley de las Cortes Valencianas 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Y, finalmente, la Sentencia 104/2015, de 28 de mayo de 2015, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Consell 1/2012, de 5 de enero, de Medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana. La Sentencia desestima íntegramente el recurso.



## 1.- Actividad político-institucional

La actividad político-institucional ha estado marcada por la continuidad. Lograda la estabilidad institucional, a través de los pactos presupuestarios con el PSE, las otras dos cuestiones más importantes que el Lehendakari estableció al inicio de la legislatura siguen estancadas o trabajándose muy lentamente.

La Ponencia de Autogobierno constituida en el Parlamento ha seguido su lento caminar, aunque ya abocada a su fase final de propuestas. Parece muy difícil, sin embargo, que puedan surgir de ella acuerdos amplios entre los partidos. Entretanto, los partidos han seguido insistiendo en sus propuestas de futuro. De forma muy significativa, el PNV y el Lehendakari han insistido en su reclamación de un nuevo estatus político para el PV, insistiendo en su reconocimiento como nación, que se centraría, de forma muy importante, en “garantías de bilateralidad efectiva” –como afirmó el Lehendakari Urkullu en el Parlamento en el mes de abril–; un nuevo estatus que tendría que ser acordado en el Parlamento Vasco y posteriormente ratificado en una “consulta legal y pactada”. Una idea en la que insistió en el debate de política general (septiembre) en el Parlamento, en el que utilizó el término “nación foral” para definir al País Vasco.

La cuestión relativa a la convivencia tras el final de la actividad terrorista de ETA sigue estancada: los partidos siguen sin ser capaces de constituir la Ponencia sobre convivencia en el Parlamento, que era uno de los objetivos del programa de Gobierno expuesto por el Lehendakari. En este terreno, sin embargo, el Gobierno procedió a la puesta en marcha del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (contemplada en la Ley homónima aprobada el año anterior, de acuerdo con el PSE), cuyas actividades se iniciaron el 1 de julio de 2015 (Decreto 16/2015, del Lehendakari), tras el nombramiento como Directora de Aintzane Ezenarro (antigua parlamentaria del partido Aralar en la IX Legislatura, 2009-2012) (Decreto 115/2015, de 23 de junio), siendo aprobados sus Estatutos por Decreto 204/2015, de 3 de noviembre.

La Ponencia parlamentaria sobre duplicidades concluyó con un desacuerdo total entre el partido del Gobierno y la mayoría de los partidos de la oposición. Mientras que éstos pretendían analizar las duplicidades internas de la CA el Gobierno presentó un informe sobre las duplicidades con el Estado, afirmando que en la CA no existían duplicidades relevantes entre Gobierno y Diputaciones.

La actividad política ha estado marcada en este año por las dos citas electorales: las elecciones municipales del 24 de mayo y las elecciones generales del 20 de diciembre. Hay que tener en cuenta que, en la CAPV, la convocatoria de

las elecciones municipales lleva aparejada la de las elecciones forales, de gran trascendencia política, en la medida en que en ellas se eligen, directamente, los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos (TH), órgano que elige al correspondiente Diputado General, quien preside la Diputación Foral y designa a los integrantes del ejecutivo foral. Ello hace que los resultados sean muy significativos, en la medida en que expresan el apoyo electoral a los diferentes partidos de una forma muy similar a la de las elecciones autonómicas, sobre todo si tenemos en cuenta que cada TH tiene una representación igual en el Parlamento Vasco (25 parlamentarios).

En las elecciones celebradas el 24 de mayo, hubo una participación global del 63,77%, con un 36,23% de abstención. Como es característico en el País Vasco, la distribución territorial del apoyo a los diferentes partidos fue desigual.

Los resultados pueden verse en el cuadro adjunto.

#### Elecciones Forales - Resultados

	TH Álava			TH Bizkaia	
	votos	%	escaños	votos	%
PNV	34.705	21,96	13	212.656	38,24
EH Bildu	32.716	20,70	11	106.575	19,16
Podemos	23.393	14,80	8	82.107	14,76
PSE	17.991	11,38	5	70.361	12,65
PP	35.335	22,36	12	46.354	8,33
Irabazi <sup>1</sup>	5.953	3,77	1	14.773	2,66
Ciudadanos	4.982	3,15	1	12.012	2,16

Los cambios electorales que apuntaron las elecciones forales se reafirmaron en las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre, en las que, en el Congreso de los Diputados, Podemos obtuvo el mayor número relativo de votos (317.674 votos; 26,17%; 5 Diputados), seguido del PNV (302.316 votos; 24,9%; 6 Diputados), EH Bildu (184.186 votos; 15,17%; 2 Diputados), PSE-EE/PSOE (161.988 votos; 13,34%; 3 Diputados) y, finalmente, el PP (142.127 votos; 11,71%; 3 Diputados).

Tras las elecciones municipales y forales se consumó el pacto entre el PNV y el PSE, constituyendo gobiernos de coalición en ambos ámbitos institucionales, de forma generalizada.

1. Irabazi es el resultado de la coalición entre Ezker Anitza –Izquierda Plural–, EQUO y otros.

El Parlamento Vasco admitió a trámite la Proposición de Ley sobre la reforma de la LTH presentada por el grupo parlamentario del PSE.

En el ámbito institucional, se procedió al cese de Juan M<sup>a</sup>. Aburto Rique como Consejero de Empleo y Políticas Sociales (Decreto 3/2015, de 9 de febrero) –quien tras las elecciones municipales inmediatamente posteriores fue elegido Alcalde de Bilbao– y el nombramiento, en su lugar de Ángel Toña Güenaga (Decreto 4/2015, de la misma fecha). Por otra parte, se procedió al cese de Iñigo Lamarca Iturbe en su condición de “Ararteko” –Defensor del Pueblo de la CAV– (15.04.2015), por finalización de su mandato, y a la elección de Manuel Lezertua Rodríguez como nuevo titular de la institución (28.5.2015). En el periodo transcurrido entre el cese del primero y la toma de posesión del segundo desempeñó las funciones la Adjunta, Julia Hernández. Asimismo, Juan Luis Ibarra Robles, fue nombrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, quien acababa de finalizar el desempeño de su primer mandato en el cargo (Real Decreto 768/2015, de 31 de julio).

TH Gipuzkoa			TOTAL		
escaños	votos	%	escaños	votos	%
23	112.918	32,04	18	360.279	33,78
11	103.140	29,26	17	242.431	22,73
6	43.126	12,24	6	148.626	13,93
7	59.080	16,76	9	147.432	13,82
4	19.395	5,50	1	101.084	9,48
	8.422	2,39		29.148	2,73
	5.262	1,49		22.256	2,09

Por otra parte, en el ámbito de los partidos políticos se produjo la dimisión de Arantza Quiroga como Presidenta del PP en el País Vasco –quien, además, renunció a su escaño en el Parlamento Vasco– tras una fuerte polémica en relación con una proposición relativa al final de ETA. Asimismo, Roberto Uriarte dimitió como Secretario General de Podemos en el País Vasco, tras una fuerte polémica con la dirección del partido en Madrid en relación con la confección de las listas electorales, que fueron impuestas por la dirección del partido.

Tras la polémica planteada en su día por los partidos nacionalistas como consecuencia del establecimiento del 25 de octubre (aniversario del referéndum de aprobación del EA) como día festivo de la CA por el Gobierno del socialista Patxi López, y su posterior supresión por el nacionalista Iñigo Urkullu, en el calendario oficial para 2016, el Gobierno ha establecido como día festivo el 7 de octubre, día del 80º aniversario de la constitución del primer Gobierno Vasco, en 1936 (Decreto 118/2015, de 30 de junio).

El Gobierno vasco estableció el dominio de internet de nivel superior “eus-kadi.eus” (Decreto 84/2015, de 9 de junio), al que habrán de migrar todos los servicios de la administración general de la CA y al que, por otras vías, se ha impulsado a que se incorporen los particulares.

En el ámbito de los tribunales de justicia es relevante la Sentencia del TSJPV por la que se estima parcialmente el recurso del Estado contra el Decreto vasco de víctimas de abusos policiales, por no exigir el mismo pruebas fehacientes de las lesiones sufridas.

El Fiscal superior del PV decidió archivar la denuncia presentada por el sindicato ELA por la responsabilidad en que pudieron haber incurrido los responsables de las Diputaciones Forales al no haber recuperado a tiempo las ayudas fiscales indebidamente concedidas en el asunto conocido como “vacaciones fiscales”.

Por su parte, el TEDH dictó Sentencia en el caso Arratibel Garcíandia c. España (5 de mayo de 2015; demanda nº. 58488/13), condenando a España por no haber investigado adecuadamente la denuncia de torturas presuntamente sufridas por el demandante, reiterando, así, una jurisprudencia ya muy consolidada en relación con España.

## 2.— Actividad normativa

Durante 2015 el Parlamento Vasco ha aprobado 10 Leyes, además de la Ley de Presupuestos Generales de la CAPV para 2016 (Ley 9/2015, de 23 de diciembre). Cuatro de ellas han tenido como objeto la modificación de leyes ya vigentes.

La Ley 1/2015, de 26 de marzo, modifica el Decreto Legislativo por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, cuyo objeto se limita a establecer la obligación de la publicación en el BO de las subvenciones directas aprobadas por el Gobierno Vasco, para garantizar su transparencia. La Ley 2/2015, de 11 de junio, modifica la Ley de Política Agraria y Alimentaria, en la que, además de dos cuestiones de detalle sobre las asociaciones de productores y de industrias agrarias y alimentarias, se procede a atribuir al Departamento de Educación la competencia sobre los estudios reglados de formación profesional agraria, manteniendo en el de Agricultura la formación profesional no reglada. Finalmente, la Ley 11/2015, de 23 de diciembre, modifica por quinta vez la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, para adecuarla a las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/2011, de modificación de la LOREG, así como a la jurisprudencia constitucional y para tratar de dar respuesta a algunas cuestiones planteadas por la administración electoral. La Ley 4/2015, de 25 de junio, modifica la Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo con lo que denomina un “parámetro dual”: reducción de la intervención administrativa, simplificación administrativa y principio de no tutela cuando ésta no sea necesaria, y mantenimiento estricto de los estándares ambientales, sin que la modificación implique en modo alguno un menoscabo de los mismos.

Además, trata de adaptarla a lo previsto en la Ley de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011).

La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda fue aprobada con la oposición del Gobierno y de su partido (PNV) como consecuencia, fundamentalmente, del reconocimiento como derecho subjetivo del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes (incluidos los extranjeros residentes con vecindad administrativa), no disponiendo de una vivienda y adecuada, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una, atribuyendo a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional, junto a la que se establece, además, una acción pública. Un derecho que se irá introduciendo “de forma gradual” en vía reglamentaria. Dada la escasez de la oferta de vivienda pública, se prevé la posibilidad subsidiaria de una prestación económica que supla la incapacidad de garantizar una vivienda pública, para que el beneficiario pueda optar al alquiler fuera del mercado protegido. La Ley otorga preferencia al alquiler sobre la adquisición de la propiedad de la vivienda y regula el contenido de la función social de la vivienda, que, entre otras situaciones, se vulnera cuando la vivienda está desocupada de manera permanente o injustificada, en cuyo caso se exigirá un canon, de carácter extrafiscal, a cargo de los Ayuntamientos, cuyos ingresos se destinarán a la dotación de patrimonio municipal de suelo. Junto a ello, potencia lo que denomina “alojamientos dotacionales”, considerados como morada adecuada para responder a unas necesidades sociales temporales (emancipación de jóvenes, personas separadas, emigrantes...), pero que no tienen la consideración de vivienda.

La Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o “fracking”. Se trata de una Ley que tiene su origen en una iniciativa legislativa popular y cuyo objeto es exigir un informe de impacto ambiental a cualquier propuesta de utilización de la fractura hidráulica, su prohibición en terrenos clasificados como suelo no urbanizable, cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, así como en los espacios clasificados como de vulnerabilidad media, alta o muy alta en el mapa de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de la CAV.

La Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, es, formalmente, una modificación de la Ley de Derecho Civil Foral, de 1992, modificada en 1999, pero se trata de una regulación completa y ampliada de aquella primera regulación. Aunque mantiene algunas peculiaridades locales (tradicionales en el Fuero de Bizkaia, en el de Ayala y en Aramaio, ambos en Álava), se extiende a todo el territorio del País Vasco la aplicación del derecho civil foral. A estos efectos, se crea la denominada “vecindad civil vasca”, complementaria con la vecindad local en los supuestos de instituciones locales particulares. Se regula el arrendamiento rústico de los caseríos, las sociedades civiles y, muy especialmente, las cuestiones sucesorias, manteniendo el testamento “hil buruko” (en peligro de muerte) y el mancomunado, prohibido en el Código Civil, así como la institución de la troncalidad en Bizkaia, por su arraigo, a pesar de manifestar la ley que no parece una institución idónea en las sociedades actuales, el derecho de saca

foral, cuando se enajenan los bienes troncales, aunque adaptada, o el régimen de comunicación foral como posible régimen económico del matrimonio.

En el ámbito del derecho civil, igualmente, se ha aprobado la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de progenitores. Tiene su origen en una iniciativa legislativa popular y tiene como objetivo establecer el sistema de custodia compartida entre los dos progenitores como sistema más adecuado en los supuestos de ruptura de la convivencia entre ellos y la regulación de su aplicación práctica en relación con el uso de la vivienda familiar y otros aspectos. Es relevante que la Ley considera que el título competencial habilitador para su aprobación es el relativo al Derecho civil foral.

La Ley 8/2015, de 15 de octubre, regula el estatuto de las mujeres agricultoras con la intención de afrontar la discriminación que sufren las mujeres en el sector agrario, sobre todo en lo que se refiere a su reconocimiento profesional y su estimación social, así como al ejercicio efectivo de sus derechos profesionales, sociales y fiscales. Tiene como objetivo el fomento del acceso de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias, de su representación en el mundo agrario (asociaciones profesionales, etc.), la protección de sus derechos sociales (entre ellos, la lucha contra el acoso) y visibilizar y reconocer el trabajo de las mujeres en el sector agrario.

Finalmente, la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. Aunque viene a sustituir la Ley sobre la misma materia aprobada veinte años antes, se trata de una nueva regulación completa de la materia. Trata de lograr el equilibrio entre la libertad en el ocio y la seguridad y convivencia social. Se trata de una ley relativamente larga y prolija en la regulación de las condiciones administrativas de realización de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Entre la normativa reglamentaria hay varios Decretos que merecen ser destacados. En el ámbito de la salud, el Decreto 147/2015, de 21 de julio, aprueba la Declaración sobre derechos y deberes de las personas en el sistema sanitario, con la pretensión de ordenar y estructurar los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito sanitario dispersos en distintas normas, con la finalidad de profundizar en el carácter universal de la asistencia sanitaria, en la mejora de la calidad asistencial, en la solidaridad, en la equidad en el acceso y en el uso de los servicios sanitarios y en la participación de las personas, así como que puedan adoptar un papel activo y responsable en los procesos y en la toma de decisiones que afectan a su salud y enfermedad, a su sexualidad y reproducción y a su vida, incluido el final de la misma. En la Declaración se hace especial referencia a las necesidades específicas relativas a la infancia/adolescencia, sexualidad/reproducción, ancianidad y final de la vida, así como a los colectivos integrados por personas vulnerables y por personas afectadas por enfermedades raras.

En el ámbito de los servicios sociales, el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, regula la cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como los requisitos, criterios y procedimientos de acceso a sus prestaciones y servicios, con el objeto de dar contenido y delimitar el derecho

universal y subjetivo proclamado en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, cuyo cumplimiento se podrá reclamar, en vía administrativa y jurisdiccional, cuando venza el plazo que establece para la universalización del Sistema Vasco de Servicios Sociales (25-12-2016), así como las obligaciones de las administraciones públicas vascas en relación con la provisión de las prestaciones y servicios de la citada Cartera.

Por otra parte, el Decreto 203/2015, de 27 de octubre, aprueba el Reglamento de la Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, que tiene como fin la adaptación de la regulación reglamentaria a la Ley 5/2012, en la materia, que modificó la aprobada en 1983. El reglamento regula la organización y funcionamiento de todas las entidades de previsión social voluntaria de Euskadi, así como la actividad aseguradora de las EPSV que la ejerzan de acuerdo con lo establecido en la normativa básica de seguros privados y la actividad no aseguradora de previsión social.

El Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales, tiene como objeto desarrollar la previsión contenida en la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, en la que se recoge la posibilidad de que las personas transexuales cuenten con documentación administrativa adecuada mientras dure el proceso de reasignación de sexo, al objeto de propiciarles una mejor integración social, evitando situaciones de sufrimiento o discriminación.

El Decreto 21/2015, de 3 de marzo, sobre gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que procede a modificar el Decreto vigente de 2002 para adaptarlo al régimen de establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la que se prevé un régimen de comunicaciones al órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma con carácter previo al inicio de la actividad, en sustitución del régimen de autorizaciones anteriormente existente. Además, el nuevo Decreto incide especialmente en la segregación de los distintos tipos de residuos sanitarios y, habida cuenta de que la norma afecta a competencias del ámbito de la sanidad y del ámbito de medio ambiente, contempla mecanismos de cooperación y coordinación en el ejercicio de las funciones que competen a distintos órganos de ambos departamentos.

El Decreto 135/2015, de 7 de julio, regula el régimen de autorización y funcionamiento de biobancos con fines de investigación biomédica en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el objetivo de proteger los derechos de los donantes, y establece que la autoridad competente para autorizar su constitución y funcionamiento.

En el ámbito de la seguridad, se ha aprobado, por una parte, el Decreto 58/2015, de 5 de mayo, por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, en relación a la coordinación de policías locales, a cuyo fin establece los criterios de proporcionalidad entre las

diferentes categorías de los cuerpos de Policía Local atendiendo a la población y características de cada localidad, por considerar que es una forma de homogeneizar la estructura profesional de los cuerpos de policía local, y, en particular, las categorías correspondientes a la jefatura de tales cuerpos policiales, en la medida en que, a juicio del Gobierno, la capacitación profesional de sus mandos va íntimamente ligada al dimensionamiento de su plantilla y de la población a la que debe dar cobertura. En este mismo ámbito, el Decreto 57/2015, de 5 de mayo, establece la composición y régimen de funcionamiento de las Comisiones de coordinación policial de ámbito local, adaptando la regulación vigente a la establecido en la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Finalmente, el Decreto 181/2015, de 29 de septiembre, crea la Oficina de iniciativas ciudadanas para la mejora del sistema de seguridad pública-Ekinbide, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, con el objeto de facilitar la formulación de quejas, comentarios y sugerencias de mejora sobre el sistema de seguridad pública y los servicios que presta a la ciudadanía, con miras a mejorar la calidad de tales servicios.

En el ámbito de la Formación Profesional, además de proceder a ordenar e implantar la Formación Profesional Básica (Decreto 86/2015, de 9 de junio) –en aplicación de lo establecido en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa–, se ha aprobado el Decreto 83/2015, de 2 de junio, por el que se establece la Formación Profesional Dual en Régimen de Alternancia, con el que se pretende impulsar una nueva forma de organización de la formación de los ciclos formativos de formación profesional, que en la actual situación socioeconómica permita mejorar la preparación del alumnado, fomentar su acceso al empleo e impulsar la mejora de la competitividad de las empresas, para lo que se establece la posibilidad de simultaneidad, en el tiempo, de la formación inicial y la actividad laboral o las prácticas en empresas, creando un nuevo concepto de la figura del alumnado trabajador o aprendiz, como síntesis de la persona que enriquece su formación alternando el estudio y el trabajo en un campo profesional directamente relacionado con el título de formación profesional que está cursando. De esta forma, se pretende que la actividad en la empresa no se reduzca a la mera realización de unas prácticas complementarias de la formación recibida en el centro, sino que se coordinen y relacionen ambos procesos de aprendizaje en alternancia de actividades en el centro de formación y en la empresa. Complementariamente, se ha aprobado la creación del Instituto Vasco del Conocimiento de la Formación Profesional (IVAC) (Decreto 169/2015, de 8 de septiembre), del Instituto Vasco de Creatividad Aplicada de la Formación Profesional (IDEATK) (Decreto 168/2015, de 8 de septiembre) y del Centro de Investigación e Innovación Aplicada de la Formación Profesional del País Vasco, TKNIKA (Decreto 222/2015, de 1 de diciembre).

### **3.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional**

En el ámbito de las relaciones de colaboración y conflicto, es destacable, por una parte, la presentación por el Gobierno de la CAPV de distintos re-

cursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia frente a disposiciones y actuaciones del Estado. Así, han sido objeto de recurso la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (sobre la que se llegó a un acuerdo total, con el correspondiente desistimiento, en la Comisión Bilateral de Cooperación –BOE nº. 163, de 9.07.2015–); la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de Activación para el Empleo; el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (sobre el que se llegó a acuerdo en la Comisión Bilateral –BOE nº. 286, de 30.11.2015–); la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (sobre la que hubo avenencia en la Comisión Bilateral –BOE nº. 310, de 28.12.2015–); la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social; el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios; la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; la Ley 47/2015 protección personas trabajadoras sector marítimo-pesquero; y la Ley Orgánica 15/2015 reforma de la LOTC para ejecución resoluciones del TC.

Así mismo, el Gobierno de la CAPV ha planteado conflicto de competencias frente al Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y a la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el Catálogo de Líneas y tramos de la Red Ferroviaria de interés general.

Por su parte, han sido objeto de impugnación por el Gobierno del Estado, a través del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco (sobre la que se llegó a acuerdo en la Comisión Bilateral –BOE nº. 21, de 25.01.2016–); la Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o “fracking”; y la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. En relación con ambos recursos se abrieron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación.



### 1.- Ceuta

El año 2015, especialmente en su primera mitad, ha estado presidido por el final de la Legislatura y los largos meses de precampaña que han precedido la renovación de la Asamblea de la Ciudad el 24 de mayo de 2015, fecha de las elecciones municipales. El Partido Popular ha vuelto a ver revalidada su mayoría absoluta, con trece escaños, si bien supone un descenso sensible respecto a las mayorías anteriores de diecinueve escaños en 2003 y de dieciocho tanto en 2007 como en 2011. De hecho, el Partido Popular ha perdido 6.699 apoyos en las urnas; aun así ha vencido las elecciones de la Ciudad con el 46,54% de votos. Los registros del Presidente de la Ciudad en las distintas convocatorias electorales, le pueden llevar, si agota la actual Legislatura en 2019, a desempeñar durante 18 años la Presidencia de la Ciudad, tras cuatro mayorías absolutas consecutivas (2003, 2007, 2011 y 2015). La mayoría de gobierno en esta ocasión queda muy ajustada, pues frente a los trece diputados del Partido Popular, la oposición cuenta con doce. La segunda fuerza política ha sido el PSOE con 14,27% del voto y cuatro diputados. Seguidamente la Coalición Caballas obtuvo el 12,56% del voto, con tres diputados perdiendo uno respecto a 2011. La cuarta fuerza ha sido el Movimiento Dignidad y Ciudadanía, que ha obtenido un 10,77% del voto y tres diputados también. Ciudadanos obtuvo un 6,7% y dos diputados. Más de la mitad del electorado no acudió a las urnas, dado que el porcentaje de participación se situaba en el 50,18%, algo mayor del registrado en 2011, cuando fue del 48,63%.

Debe ponerse de manifiesto que, por primera vez en doce años, la Mesa de la Asamblea va a tener miembros de distintos partidos. En efecto la práctica anterior llevaba a que, puesto que los veinticinco diputados votan a dos vicepresidentes, siendo el vicepresidente primero el que obtiene más votos y vicepresidente segundo el siguiente en votos, los diputados populares dividían sus votos, de modo que ambas vicepresidencias iban a parar al mismo partido. En esta ocasión, con una mayoría de trece escaños, no ha existido margen para dicha práctica. Tras los resultados de las elecciones a la Asamblea y antes de su constitución, el Secretario general y candidato del PSOE a la Presidencia de la Ciudad, renunciaba a todos sus cargos, tanto electos en la Asamblea como orgánicos dentro del PSOE de Ceuta, tras siete años.

Los grupos de la Asamblea han decidido aprobar un nuevo Reglamento de la Asamblea, pues si bien el vigente databa de 2008, no estaba entre otras cosas adaptado al pluripartidismo que se ha instalado con las nuevas elecciones con la presencia de cinco partidos por primera vez en 20 años (PP, PSOE, Caballas,

Movimiento por la Dignidad y Ciudadanía y Ciudadanos). Sólo se dio una situación similar en 1995 cuando las urnas tuvieron como resultado una Asamblea compuesta por seis formaciones: PP, PFC, Ceuta Unida, PSOE, PSPC y PDSC. Con posterioridad el número de partidos había oscilado entre los cuatro (GIL, PP, PDSC y PSOE en 1999; y PP, UDCE, PSOE y PDSC en 2003) e incluso tres (PP, UDCE-IU y PSOE en 2007; y PP, Caballas y PSOE en 2011). La reforma del Reglamento de la Asamblea resultaba también de todo punto conveniente tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 6 de marzo de 2015 (en adelante, TSJA), que anulaba acuerdos de la Mesa de la Asamblea por vulnerar los derechos fundamentales de una diputada no adscrita. En efecto, antes de terminar la anterior Legislatura la Ciudad recurrió la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Ceuta que permitía a la diputada no adscrita Fatima Hamed intervenir en los plenos después de que abandonara el partido Caballas a principios de junio de 2014. En seis meses esta parlamentaria solo pudo presentar un máximo de dos propuestas al Pleno, y el mismo número de mociones de urgencia e interpelaciones. El presidente de la Ciudad, en su momento había defendido que un tránsfuga no debía gozar de privilegios por el hecho de serlo sobre el resto de diputados. La diputada no adscrita impugnó un acuerdo adoptado por unanimidad en Junta de Portavoces y por la Mesa de la Asamblea en virtud del cual se estableció que solamente podría interpelar en el Pleno o intervenir cuando fuese aludida directamente. La sentencia del TSJA que resuelve el recurso ratifica que se vulneró el derecho de esta diputada a la participación plena y también a la fiscalización de la acción del Gobierno y que los acuerdos de la Mesa de la Asamblea y de la Junta de Portavoces son “contrarios a la doctrina constitucional”. La sentencia considera que “el diputado, adscrito o no, ha recibido la confianza de sus electores y esto lo habilita para el ejercicio de sus funciones merced a esa confianza obtenida y no puede considerarse de peor condición que el resto de integrantes de la Cámara”. Un diputado no adscrito “no puede considerarse de peor condición que el resto”, de modo que “no pueden cercenarse actividades como la de control al gobierno local, plena participación en los plenos y obtener información necesaria para ejercer sus funciones”, por lo que “deben calificarse como contrarias a la doctrina constitucional las determinaciones que la Mesa ha ido adoptando”, de modo que “no puede sino interpretarse como un acto contrario al Derecho y a reiterada jurisprudencia del Constitucional, que reconoce a los diputados no adscritos en orden a participar en la actividad de control del gobierno local, presentando mociones y escritos”.

Por otra parte, y con el anterior Reglamento, cada uno de los intervinientes tenía derecho a hablar en su turno durante un período de diez minutos, siendo cinco los grupos parlamentarios y contando al Gobierno y que el proponente tiene el derecho a abrir y cerrar los debates, se podría consumir una hora para una determinada cuestión. Una de las propuestas que se han planteado ha sido la de celebrar dos sesiones plenarias al mes, de manera que en una de ellas se sometan a debate las iniciativas del equipo de gobierno y una segunda sesión en la que se daría cabida a las iniciativas de la oposición, además de las interpelaciones, preguntas y mociones de urgencia. Finalmente el nuevo Reglamento, aprobado el 28 de octubre de 2015 y publicado en el BOCCE extraordinario

nº 28 de 9 de noviembre de 2015, solo fue apoyado por los diputados del Partido Popular y el representante de Ciudadanos. En su versión definitiva el Reglamento ha suprimido la figura del diputado “con dedicación exclusiva” propuesta por los diputados socialistas y que había suscitado dudas jurídicas. Entre las novedades cabe destacar que los grupos unipersonales integrados por un único diputado solo podrán elevar al Pleno a partir de ahora un máximo de dos proposiciones (art. 52.1) y otras dos interpelaciones (art. 52.3). El Reglamento ha dado entrada también a la figura del viceconsejero en su art. 100.2, que dispone que “los/las Consejeros/as y Viceconsejeros/as, serán libremente elegidos/as por el/la Presidente/a, pudiendo o no ser Diputados/as de la Asamblea”, posibilitando por tanto la creación de viceconsejerías en los términos del art. 99.2 del nuevo Reglamento. Se debe recordar que en 2014 la Ciudad Autónoma vio recurrido el nombramiento de un viceconsejero no electo, si bien el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no entró en el fondo del asunto al inadmitir el recurso por falta de legitimación de la FSP-UGT. Así pues, uno de los aspectos esenciales que ha pretendido incluir en el Reglamento del Gobierno será la posibilidad de que por parte del Gobierno de la ciudad se puedan nombrar consejeros y viceconsejeros no electos. Hasta que no se ha aprobado el nuevo Reglamento, el Gobierno de la Ciudad había optado por suprimir la figura de los viceconsejeros, de manera que quedó momentáneamente sustituida por la de gestores de servicios en las mismas áreas en las que en la anterior legislatura había Viceconsejerías. La estructura del nuevo Gobierno tras las elecciones del 24 de mayo de 2015, consta de ocho Consejerías que tienen carácter paritario y cuyos titulares son en su integridad diputados/as de la Asamblea.

Asimismo, la aspiración de dedicar dos plenos al mes, uno destinado al debate y votación de iniciativas gubernamentales y del resto de grupos, y otro específico destinado al control del Ejecutivo por la oposición, ha sido acogida en el art. 44.2 del Reglamento, que dispone que “existirán dos tipos de sesiones ordinarias, las resolutivas, en las que se tratarán los asuntos que deban ser tratados en el Pleno a instancias del Gobierno de la Ciudad y de los Grupos Políticos, y las de control, en las que se contestarán las interpelaciones presentadas por los/las Diputados/as de la Asamblea”. Se ha reconocido, de acuerdo con la jurisprudencia recaída, tanto el derecho de los diputados no adscritos a participar en las comisiones como el de intervenir en los debates. Así, el art. 35.2 del Reglamento dispone que “los/las Diputados/as no adscritos/as podrán participar con voz y voto en las sesiones de las Comisiones”. En cuanto a los debates, el art. 58 prevé en su primer apartado que “las intervenciones de los Diputados/as no adscritos/as podrán tener lugar por idéntico tiempo que los demás Grupos Políticos”, y en cuanto al orden de intervención su el art. 58.2 prescribe que “todos los turnos generales de intervención expuestos en el artículo anterior concluirán por los/las Diputados/as no adscritos/as”. Uno de los aspectos centrales que habían motivado la redacción de un nuevo Reglamento de la Asamblea era el de la duración de las sesiones plenarias, que en la legislatura que ha concluido han llegado a durar hasta diez y once horas, dificultando la presencia de los diputados. En este punto, como regla general el art. 46 ha establecido que “las sesiones ordinarias se desarrollarán en un horario comprendido entre las 9.00 horas y las 15.00 horas. Llegadas

las 15.00 horas, se levantará la sesión y los asuntos que no hayan podido ser tratados se incluirán en el orden del día de la primera sesión ordinaria que se celebre según su tipología. La Mesa rectora podrá, excepcionalmente, acordar la continuación de las sesiones ordinarias en horario de tarde, que en dicho caso serán de 17:00 a 20:00 horas”. Los turnos de palabra iniciales se limitan a diez minutos (art. 56.1), y los de toma de posición de cinco minutos (art. 56.2), al igual que el de réplica del Gobierno de cinco minutos (art. 56.3).

La Asamblea de la Ciudad ha modificado en las Bases de Ejecución del Presupuesto de la Ciudad de 2015 el anterior criterio que obligaba a que una mayoría de adjudicaciones de obras, servicios y suministros de la Ciudad y de sus sociedades y organismos superiores a 500 euros se adjudicaran mediante licitación pública. Desde la aprobación del Presupuesto, lo que se venía haciendo de acuerdo con la base ahora modificada era iniciar un procedimiento para resolver los concursos menores que se ha revelado poco ágil. A partir de ahora, y según la Base 19, las adjudicaciones se realizarán mediante el sistema de contrato menor o de propuesta de gasto (lo que se conoce en el lenguaje común como “a dedo”). En consecuencia, el Gobierno local se vuelve a someter a ese ámbito desregulado del art. 138 RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público, que no establece más regulación que la adjudicación directa, siempre que los contratos sean de importe inferior a 50.000€, cuando se trate de contratos de obras o a 18.000€, cuando se trate de otros contratos.

En materia impositiva el Gobierno de la Ciudad ha estudiado también una rebaja del IPSI en determinados productos, como medida de ayuda a las ventas del comercio en la ciudad, para aplicar a artículos de perfumería, relojería, nuevas tecnologías, textil, zapatería y cosmética con una reducción distinta para cada uno de ellos. Por ejemplo, se contempla rebajar de un 7 a un 5% el IPSI en calzados; de un 10 a un 8 en productos textiles o hasta el 0,5% en productos electrónicos. Pero la mayor rebaja será sin duda la de los relojes, cosmética, perfumes y productos electrónicos que del 10 pasarán a tributar al 0,5%. La intención es atraer con estos precios una mayor llegada de visitantes tanto de la península como de Marruecos, a pesar de que esta medida comportará un coste por lo que se dejará de percibir, que se estima que rondará unos 5 millones de euros que sin embargo se verían compensados por el IPSI de importación. En cualquier caso, el atractivo para el visitante sin duda serán algunos de los tipos del impuesto próximos al 0%, que supondrán un aliciente respecto a los precios de la península donde se aplica un IVA del 21%.

Ceuta además se ha beneficiado del reparto del llamado Fondo de Impulso Económico, destinado a municipios que cumplen con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y que no se demoran de manera excesiva en el pago a sus proveedores. Han tenido acceso a este Fondo 38 entidades locales, de las que ocho está en Andalucía, nueve en Cataluña, cinco en la Comunidad Valenciana, tres en Castilla-La Mancha, dos en Aragón y Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia, y una en Madrid, Murcia y finalmente la Ciudad autónoma de Ceuta, una de las que mayor financiación ha obtenido con 2,28 millones de euros.

Se aprobó también por unanimidad de los grupos de la Asamblea el Reglamento de protección animal, un texto de 53 artículos que se ha ocupado de disciplinar todo lo relativo a la tenencia, protección y bienestar de los animales, así como lo que se refiere a la habitabilidad, el transporte, la convivencia y sus condiciones higiénico-sanitarias, la identificación de las mascotas, el régimen sancionador y la tenencia de animales peligrosos. El nuevo Reglamento se encarga de precisar el número de animales que pueden convivir en un domicilio con humanos, establece un régimen específico para los perros potencialmente peligrosos e incluso regula las condiciones en las que podrán efectuarse operaciones de compraventa de animales de compañía.

En la vertiente del gasto social cabe reseñar la firma de tres convenios firmados con entidades de asistencia social. Uno de los convenios que mayor gasto social tiene comprometido se suscribió en 2014 con Cruz Roja y que se ha renovado en 2015, tiene por finalidad cubrir denominadas prestaciones básicas urgentes como los medicamentos, el pago de agua o luz, la higiene infantil o alimentos, y ha visto incrementado su dotación en un veinticinco por ciento llegando a los novecientos mil euros.

En el ámbito del transporte, la Ciudad Autónoma ha elaborado un censo de ausentes, compuesto por familiares de residentes o ciudadanos que en el pasado han residido en la Ciudad, a los que se pretende ofrecer precios rebajados en el billete de transporte marítimo. La medida se ha concebido como respuesta a una compañía naviera (Balearia), que suprimió por sorpresa a finales del año anterior un descuento especial para familiares de residentes, justificándolo en que el Ministerio de Fomento obliga a que toda oferta sea accesible tanto para no residentes como para residentes afectando por tanto al cómputo de bonificación pública, que es la que cubre la mitad de la tarifa final, tasas incluidas. Asimismo, y también mediante convenio con las compañías navieras, el Gobierno local de la Ciudad ha destinado 300.000 euros para la creación de un bono turista que tiene como objetivo ofrecer un importe de 22 euros a cada viajero peninsular para gastos en comercios y establecimientos de hostelería en Ceuta.

En el terreno de la colaboración, se ha firmado un Convenio con la Delegación del Gobierno para luchar contra el fraude que ha sido calificado por ambas partes como histórico. El objetivo de este Convenio ha sido el de estrechar la lucha contra el fraude a gran escala (irregularidades urbanísticas y comerciales, fraude fiscal y laboral, contrabando y la explotación de trabajadores), para lo cual se pretende reforzar la coordinación de Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policía Local, Agencia Tributaria, Aduanas, Puerto, Seguridad Social, Sanidad, Fomento y la Abogacía del Estado. El Acuerdo se estructura en tres líneas básicas de acción. Entre ellas destaca que en el control de mercancías en el puerto, que tiene lugar en el Punto de atención transfronterizo, se va a buscar la implicación de Aduanas y OASCE, que ya han reforzado los controles y sanciones sobre aquellas mercancías que entran y que son declaradas a un precio mucho menor del que tienen realmente. En cuanto al transporte de la mercancía, se aplicará un protocolo de acompañamiento a destino o la regulación de los vehículos conocidos como “vespas” o “rascales”. También se va a aplicar un protocolo de medidas en el almacenamiento que permita agilizar el

cierre y precinto de establecimientos que incumplan, y un plan de actuación de la Inspección de Trabajo.

El año se ha cerrado con las elecciones legislativas, en las que la participación fue superior a la de Melilla registrando un porcentaje del 56,46%. El único escaño de Ceuta lo ocupará un diputado del PP, partido que obtenía el 44,89% de los votos, seguido del PSOE con el 23,07%, Podemos 14,06%, Ciudadanos 13,29% y, a larga distancia, Unidad Popular con el 1,30%, Partido Animalista 1,08%, UPyD, 0,59% y Recortes Cero con el 0,44%. En el Senado el Partido Popular revalidaba una vez más sus dos senadores con el 24,20% de votos para Guillermo Martínez Arcas y Fatima Mohamed Dos Santos con el 21,08%. A diferencia de Melilla, el Presidente de Ceuta no será senador por esta Ciudad al no concurrir en las listas por esta cámara.

## 2.- Melilla

En lo que se refiere a la actividad normativa de la Asamblea en 2015, ocupa un lugar destacado la aprobación mediante Decreto n.º 266 de 5 de mayo de 2015 del Reglamento para la garantía de la convivencia ciudadana y la protección del espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Melilla (B.O.ME., núm. 5.233 de 12 de mayo de 2015). Como ya ocurre con otras Ordenanzas de convivencia, el texto aprobado ajusta las medidas punitivas al principio de intervención mínima, de modo que “las conductas individuales sólo se tipifican como infracciones en la medida en que afectan o impiden el libre ejercicio de las de las demás personas” aplicando los principios de lesividad y mínima trascendencia.

Dentro del capítulo de gasto social, la Ciudad Autónoma ha invertido un millón de euros en bonificaciones al transporte aéreo, similar a los descuentos en los billetes de barco para ciertos colectivos sociales, por lo que la Ciudad Autónoma no bonifica a las compañías, sino a los pasajeros que adquieren el billete. La medida ha ido destinada a residentes que se encuentren en posesión del Carnet Joven, de jubilado o de desempleado de larga duración. En principio los descuentos son para viajes entre Melilla y Málaga en cualquiera de las tres aerolíneas que cubren actualmente esa ruta.

En cuanto a la educación, la Consejería de Educación es la que más ha visto incrementado su presupuesto para el 2015 respecto al año anterior (con más de 10 millones de euros), lo que implica un incremento de un 23% respecto al 2014, que especialmente se han destinado a mejorar la oferta y el servicio que ofrecen las escuelas infantiles en las que se atiende a niños de cero a tres años en muchos casos a cargo de mujeres en riesgo de exclusión. Este año 2015, en lo que respecta a las ayudas para viajes de estudio para alumnos de primaria, secundaria, ESO, formación profesional y estudiantes universitarios, en lugar de tramitarse como subvenciones directas, se han adjudicado mediante convocatoria pública, por lo que los colegios, institutos y organizaciones educativas de Melilla han debido de presentar sus respectivas solicitudes.

En el campo de la formación y el empleo, el Gobierno de Ciudad ha diseñado en 2015 diversos programas de formación y empleo destinado a más de un mi-

llar personas y dotado de una inversión de 7,3 millones de euros. No debe pasar inadvertido que la población ha crecido en Melilla un 35% en los últimos cuatro años, hasta los 86.000 habitantes, fundamentalmente por efecto de la crisis económica, de modo que en el cierre de esta legislatura el desempleo ha pasado de 11.300 a 12.685 personas y las afiliaciones a la Seguridad Social crecieron en 867, llegando hasta las 20.500. Entre las medidas dirigidas a emprendedores, el Gobierno de la Ciudad, mediante convenio con entidades financieras, ha subvencionado hasta cinco puntos el tipo de interés de los préstamos que soliciten los empresarios que se acojan al denominado Plan “Emprendedor a la carta” que se gestiona por la sociedad local Promesa con miras a fomentar el crecimiento del tejido empresarial. En este mismo campo de la ayuda a emprendedores, el Gobierno tiene abiertos otros programas que siguen en vigor, como los de ayudas financieras a empresas generadoras de empleo estable, ayudas financieras para la obtención de marcas de calidad, ayudas a la inversión de empresas y ayudas al empleo y autoempleo, correspondiente al programa 2014-2020. En el ámbito de los conflictos laborales no es intrascendente que el Juzgado de lo Social de Melilla ostente el índice de sobrecarga y congestión de asuntos más altos del país alcanzando los 17,47 puntos según datos del CGPJ.

En el ámbito de la fiscalidad, la Asamblea ha introducido asimismo modificaciones a la Ordenanza Fiscal Reguladora del IPSI de importación y gravámenes complementarios aplicables al tabaco, ciertos carburantes y combustibles al objeto de introducir rebajas al IPSI de importación, especialmente la que atañe a la tasa de importación de colchones del tipo anti escara, utilizados para personas que tienen que estar inmovilizadas en camas eléctricas o manuales, y se ha aprobado la eliminación de una tasa que los importadores debían pagar a la hora de solicitar la devolución del IPSI. También se han aumentado los plazos para solicitar la devolución del IPSI que, de estar fijado en un año, pasa a ampliarse hasta cuatro años, igualando así el plazo de solicitud de devolución del IVA. Cabe recordar que el IPSI se tiene que abonar cuando una mercancía entra en Melilla, pero si posteriormente se exporta, las empresas pueden solicitar la devolución del IPSI.

Ya en el terreno de los pronunciamientos judiciales, en abril de 2015 se ha resuelto el asunto de la imputación del Presidente de la Ciudad Autónoma, por tanto antes de las elecciones a la Asamblea de la Ciudad, y a quien el Senado autorizó el suplicatorio dirigido en agosto de 2014 por el Supremo. En el centro de la investigación se situaba la posible contratación irregular de un abogado al margen de los servicios jurídicos públicos y sin seguir los trámites exigidos legalmente, lo que podía ser constitutivo de un delito de prevaricación del art. 404 del Código Penal. Estos hechos fueron objeto de una denuncia de una asociación de letrados en el año 2001. Finalmente el juez del Tribunal Supremo que ha instruido la causa, Francisco Monterde, y tras prestar declaración el Presidente de la Ciudad en el Tribunal Supremo en marzo de 2015, ordenaba el sobreseimiento de las diligencias, rechazando además los recursos de reforma interpuestos por el fiscal y la acusación popular (Manos Limpias y ALA) contra el archivo de esta pieza del “Caso Abogados” (ya que hay otras piezas abiertas contra otros imputados).

Otro de los escándalos de la política local ha tenido finalmente por consecuencia la dimisión como secretario general del PSOE de Melilla de Gregorio Escobar, que se encontraba imputado en el caso de la compra de votos por correo, y al que se ha abierto juicio oral. Está acusado de tres delitos por los que la Fiscalía solicita nueve años de cárcel y 30 de inhabilitación. Además el juez le ha impuesto una fianza en concepto de responsabilidad civil de 636.000 euros. Su dimisión ha exigido constituir una comisión gestora de este partido en Melilla. Entre los imputados hay además 29 miembros más del PSOE y de Coalición por Melilla.

En este mismo ámbito de los pronunciamientos judiciales, ha centrado la atención este año 2015 la adjudicación de la línea marítima de conexión con la península con Melilla que, si bien corresponde licitar la Administración del Estado, tiene gran incidencia en los intereses de la Ciudad. La Audiencia Nacional decidió paralizar el concurso de adjudicación de las líneas marítimas al aceptar a trámite su Sala de lo Contencioso la petición de “medida cautelarísima” presentada por la Plataforma en defensa de la ruta Motril-Melilla, que tiene planteados dos recursos por la vía contencioso administrativa contra el proceso de adjudicación, uno de ellos ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda y el otro ante la Audiencia Nacional. Esta plataforma reivindicaba que se subvencione el billete para los pasajeros y que ellos decidan qué trayecto realizan, en lugar de subvencionar líneas concretas, ya que con el actual sistema de adjudicación se subvencionan dos líneas de interés público que conectan Melilla con Málaga y Almería, por lo que la línea con Motril queda discriminada a juicio de esta plataforma.

En lo que se refiere a las inversiones del Estado en Melilla, destacan por su importancia la construcción de dos nuevos centros escolares, las carreteras de acceso a Farhana y Beni Enzar y los doce millones de euros que el Ministerio de Fomento ha invertido en la licitación del servicio de línea marítima con la península. En materia sanitaria Ministerio de Sanidad decidió, tras más de un año de la entrada en vigor del copago hospitalario, retirarlo en Ceuta y Melilla, los únicos territorios que no tienen competencias sanitarias, a la vista de que ninguna Comunidad Autónoma (ni siquiera las gobernadas por el Partido Popular), lo estaban aplicando. En Ceuta y en Melilla se estaban cobrando a los pacientes que recogen su medicación en los hospitales el 10% –con un tope de 4,2 euros por envase– del precio de 43 fármacos.

Uno de los focos de atención en 2015 ha sido la saturación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes CETI para inmigrantes, que ha obligado a dormir en tiendas a algunos inmigrantes hasta la instalación de un nuevo módulo. El Gobierno central se comprometió ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU a tomar medidas tras las críticas recibidas en su comparecencia ante dicho órgano. Asimismo ha estado en el centro del debate político el acceso a una oficina de asilo por parte de los subsaharianos que llegan a dicho centro. Han sido en su mayoría sirios que han solicitado protección internacional mediante el derecho de asilo justo en el paso fronterizo de Beni Enzar, previo pago de soborno en Marruecos o utilizando pasaportes de ciudadanos marroquíes con los que guardan parecido físico. Esta posibilidad de solicitar el asilo en el puesto

fronterizo no existe en cambio para los subsaharianos a quienes las Fuerzas de Seguridad marroquíes no permiten acceder al puesto para solicitar asilo.

Otro de los capítulos de la presión migratoria es el de los menores extranjeros no acompañados. En 2015 cabe destacar la firma de un convenio entre el Ministerio de Empleo y Seguridad y la Ciudad Autónoma por el que el Ministerio ha aportado 1,3 millones de euros, y la Consejería de Bienestar Social 437.060 euros, fondos que se han destinado a los gastos derivados del contrato de gestión de guarda y atención integral de los menores residentes en el centro de La Purísima. Además de estos fondos, la Consejería de Bienestar Social aprobó el gasto de otros 60.537 euros para reformar y realizar varias mejoras en dicho centro. La Ciudad Autónoma presta a estos menores servicios de información, orientación y apoyo psicosocial, y tiene encomendada su escolarización o su inserción profesional.

De gran trascendencia han sido las dos convocatorias electorales del año. La celebración de las elecciones a la Asamblea de la Ciudad del 24 de mayo, se saldó con unos datos de participación se situaron en el 56% del total ya que de 57.694 electores, ejercieron su derecho al voto 32.357. El número de votos nulos fue de 399 y los votos en blanco fueron 314. La candidatura del Partido Popular (PP) obtuvo un total de 13.672 votos, Coalición por Melilla (CpM) obtuvo 8.450 votos, el PSOE 4.028 votos, Ciudadanos 2.161 votos, el Partido Populares en Libertad (PPL) obtuvo 1.734 votos, Podemos 835, Unión, Progreso y Democracia (UPyD) 353, Izquierda Unida (IU) 251 y Equo 196 votos. El número de votos emitidos en el CERA solo ha representado un 1,33% de participación, en el que figuraban 4.257 electores, de los que únicamente 105 solicitaron votar desde el extranjero, y finalmente algo más de la mitad terminó ejerciendo su derecho. La composición de la Asamblea queda configurada del siguiente modo: El Partido Popular obtiene 12 diputados, Coalición por Melilla (CpM) 7 diputados, el PSOE obtiene 3, Ciudadanos 2 diputados y Populares en Libertad (PPL), 1 diputado. Al perder la mayoría absoluta el Partido Popular se ha firmado un pacto de gobernabilidad entre PP y PPL (Partido Populares en Libertad) que es una antigua escisión del Partido Popular producida en 2011, y que ha dado el apoyo de su único diputado a la investidura del Presidente Imbroda. El Pacto de gobernabilidad ha exigido no contar con imputados que el Partido Popular llevaba en sus listas (entre ellos el número 2 de la lista popular y una exconsejera). Del amplio contenido del Pacto merecen atención las propuestas de regeneración que incorpora el Pacto, entre las que figura un código ético, cuyo incumplimiento supondrá el cese de cargos políticos y funcionarios, la prohibición de recibir regalos por el ejercicio del cargo, la prohibición de que cónyuges y familiares de políticos sean contratados como cargos de confianza o la prohibición de permanecer en el Gobierno si se es imputado o procesado. No obstante, el Pacto determina que si un cargo público tras su procesamiento por actos en ejercicio de sus funciones queda exonerado de responsabilidad, será objeto de rehabilitación. La estructura del nuevo Gobierno se compone de 9 consejeros y 14 viceconsejeros, además del propio Presidente, lo que supone una consejería menos que la anterior legislatura y cuatro viceconsejerías más. Cinco miembros del anterior Ejecutivo no han continuado. La Vicepresidenta del Gobierno y Consejera de Presidencia y Salud Pública es la diputada del PPL

(Partido Populares en Libertad) con el que el Partido Popular ha suscrito el Pacto de gobernabilidad.

Por lo que se refiere a la participación en la jornada del 20 de diciembre de 2015, de elecciones a Congreso y Senado, Melilla se situaba a la cola de los datos de participación respecto a la media nacional con un 53,3%, algo más que en 2011, pero lejos de dicha media a nivel estatal que alcanzaba el 73,21%. En las elecciones al Congreso, el escaño con el que Melilla está representada fue a parar de nuevo a manos del Partido Popular, que obtuvo el 43,93% de los votos, el PSOE fue la segunda fuerza con el 24,59%, Ciudadanos obtuvo el 15,55%, Podemos un 11,44% y a una gran distancia Unidad Popular en Común con un 1,29%, PACMA con el 1,12% y UPyD con el 0,85%. Solo PACMA y PSOE aumentaron su porcentaje de voto respecto a las anteriores elecciones en 2011. En las elecciones al Senado el Partido Popular se hacía una vez más con los dos senadores que tiene asignados Melilla en la Cámara Alta, siendo Juan José Imbroda, Presidente de la Ciudad el senador más votado con el 22,85% y Sofía Acedo la segunda, también del PP, con el 21,08%.

Como viene siendo habitual en los últimos años, los Presidentes de las dos Ciudades Autónomas mantuvieron un encuentro para impulsar la colaboración y su posición común en asuntos que afectan por igual a ambas ciudades. En cuanto a los objetivos comunes, ambos Presidentes han destacado los logros en la obtención de la compensación por parte del Estado del IPSI, que ha permitido una inyección de 441 millones de euros en los últimos catorce años de gobierno del Presidente Vivas en Ceuta y en los 15 de gobiernos de Imbroda en Melilla, así como las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de las que se benefician unos 12.700 trabajadores y a 1.600 empresas en Ceuta, lo que se traduce en un aumento del 30% del empleo y también valoraron positivamente las acciones concertadas en materia educativa o social. La cumbre entre ambos Presidentes destacó también las mejoras alcanzadas en ambas ciudades tanto en el ciclo integral del agua, como en la seguridad de sus Haciendas o la reforma del Régimen Económico y Fiscal.

IV.

**LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO**



# LEGISLACIÓN DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*José Antonio Montilla Martos*

## 1.- Introducción

Al final de cada legislatura suelen aprobarse un importante número de leyes antes de que decaiga la tramitación. En esta X legislatura, caracterizada en general por una sobreabundancia legislativa, el último año no podía ser una excepción. Se contabilizan 16 leyes orgánicas, 48 leyes ordinarias, 12 decretos leyes y 8 decretos legislativos, todos ellos texto refundido. En total, durante la X legislatura han sido aprobadas 254 fuentes legales, muy por encima de las 197 de la anterior. De ellas, 41 han sido leyes orgánicas, 128 leyes ordinarias, 76 decretos leyes y 9 decretos legislativos. Habría que reflexionar sobre este fenómeno de “hiperproducción legislativa” pero no desde una perspectiva puramente teórica sino a partir del contenido de las leyes aprobadas. Aunque suele criticarse el excesivo número de leyes, en principio, el hecho de que las decisiones políticas sean sometidas al debate parlamentario, con participación de las minorías en su proceso de elaboración y traslado a la opinión pública, resulta positivo en una democracia pluralista. Otra cuestión más discutible es la técnica legislativa utilizada (leyes heterogéneas) o la limitación de los cauces para la participación de dichas minorías (abuso del decreto ley).

Centrándonos en el año 2015, comprobamos que tanto el número de leyes orgánicas como el de leyes ordinarias ha sido muy elevado. En leyes orgánicas hemos pasado de las 8 o 9 de los años anteriores a las 16 de éste y en leyes ordinarias advertimos también una evolución creciente en los cuatro años de legislatura: de 17 en 2012 a 27 en 2013 y 36 en 2014 hasta llegar a las 48 de 2015. Por el contrario, la evolución cuantitativa de los decretos leyes ha sido inversa. Empezó la legislatura con el hito histórico de los 29 decretos leyes de 2012, un uso desorbitado de la legislación de extraordinaria y urgente necesidad, por más que se vinculara al momento álgido de la crisis económico-financiera, para concluir con los más razonables 12 decretos leyes de 2015. Por último, ha sido excepcional la cifra de decretos legislativos en 2015 pues se han aprobado 8 de los 9 de toda la legislatura. La causa está en la Ley 20/2014 que, como ya habíamos comentado, delegaba en el gobierno la aprobación en el plazo de 12 meses de decretos legislativos, texto refundido, para que integren, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, las normas vigentes en materias muy diversas como Estatuto de los trabajadores, empleo, estatuto básico del empleado público, mercado de valores, suelo o seguridad social.

Obviamente, no todas las leyes aprobadas inciden en el Estado autonómico. Sin embargo, algunas de ellas lo hacen de forma relevante. Así, durante este año hemos asistido a la sustitución de la Ley 30/1992, del Procedimiento Adminis-

trativo Común y el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas por dos leyes distintas: la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En esta última encontramos la regulación actualizada de las relaciones entre la administración del Estado y la de las CCAA: las referencias a las técnicas de colaboración, con los principios que deben regirlas, y a los órganos de colaboración y cooperación, desde la conferencia de presidentes a las comisiones bilaterales.

También tienen una especial incidencia en el Estado autonómico las dos modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional producidas a través de las LLOO 12/2015 y 15/2015. Ambas modificaciones están influidas por el conflicto catalán. En el primer caso la incidencia autonómica es expresa en cuanto reintroduce en nuestro ordenamiento el recurso previo de inconstitucionalidad únicamente para las reformas de los Estatutos de Autonomía. En el segundo caso de forma implícita. Aunque la LO 15/2015 se refiere a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho, lo que no se vincula directamente al Estado autonómico, la finalidad de la modificación legislativa es la incorporación de sanciones ante un hipotético incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, hasta alcanzar la posibilidad de que sean suspendidos en sus funciones autoridades y empleados públicos de cualquier administración. Los antecedentes y el propio debate político permiten ubicar sin discusión esta modificación legislativa en el contexto del “problema catalán”.

Hacemos referencia también a una serie de fenómenos característicos de nuestro Estado autonómico y que muestran algunas de sus singularidades precisadas de reforma. Así, hay leyes que en la práctica armonizan la legislación autonómica previa; otras que contienen una delimitación del reparto competencial o leyes que, precisamente por ubicarse en el espacio competencial autonómico, hacen hincapié en las técnicas de colaboración entre administraciones. En todos estos casos, son leyes que desde un título competencial transversal como las bases en distintas materias, las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, las bases y coordinación en la actividad económica o la supraterritorialidad inciden de forma directa en los ordenamientos autonómicos y, en consecuencia, deberían aprobadas también por éstas a través de sus órganos de dirección política en un Consejo Territorial.

## 2.– La nueva regulación de las técnicas y órganos de colaboración

En el Dictamen elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 se incluye en el apartado de propuestas la conveniencia de separar en dos leyes distintas la regulación del procedimiento administrativo y el régimen jurídico de las administraciones públicas. Sabemos que la Ley 30/1992 reunía ambos aspectos sin perjuicio de que los orgánicos se recogían también en otras leyes como Ley 6/1997 (LOFAGE) o la Ley 50/1997, del Gobierno. En cumplimiento de esta propuesta, se han aprobado la Ley 39/2015, del procedimiento administra-

tivo común de las administraciones públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Nos interesa especialmente esta última en cuanto contiene un tratamiento actualizado de los órganos y las técnicas de colaboración regulados hasta aquí en el Título I de la Ley 30/1992 bajo la denominación “De las administraciones públicas y sus relaciones”. Aunque la Ley tiene una *vacatio legis* de un año y, por tanto, no entrará en vigor hasta octubre de 2016 debemos resaltar los aspectos más relevantes a nuestro objeto.

Advertimos que se ha quebrado la regulación conjunta de los instrumentos y los órganos de colaboración que hacía el mencionado Título I de la Ley 30/1992. Ahora, en los artículos 47 a 53 encontramos una regulación completa de los convenios que sistematiza su marco legal: definición, tipos, requisitos, eficacia, contenido, trámites preceptivos, efectos jurídicos, extinción o remisión al Tribunal de Cuentas. Este marco general es aplicable, lógicamente, a los convenios de colaboración que puedan suscribir el Estado con las CCAA o éstas entre sí. Luego, en otro lugar de la Ley, el Título III (artículos 140 a 156), bajo el título “Relaciones administrativas” regula los principios generales de las relaciones administrativas, el deber de colaboración, las relaciones de cooperación, con sus instrumentos (técnicas) y órganos (técnicas orgánicas) y las relaciones electrónicas entre las administraciones. Pese a esa separación de la regulación de los convenios respecto a las relaciones intergubernamentales, debe destacarse la voluntad de sistematización de dicho ámbito, concretable en sus tres aspectos fundamentales: principios que rigen, instrumentos y órganos.

En general, el Título III está articulado en torno a la distinción de tres principios, con un alcance distinto. La colaboración en sentido estricto, la cooperación y la coordinación. Es una distinción que ya había apuntado tanto el TC como la academia y ahora hace suya de forma expresa el legislador.

En primer lugar, el deber de colaboración se vehicula a través de diversas técnicas como el suministro de información, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa o el deber de asistencia y auxilio entre administraciones (art. 142).

En segundo lugar, la cooperación entre administraciones tiene un carácter voluntario en ejercicio de sus respectivas competencias por lo que su formalización requerirá la aceptación expresa de las partes formulada en acuerdos de los órganos de cooperación o en convenios de colaboración. La cooperación se hace efectiva, según el legislador, a través de la participación en órganos de cooperación, consultivos, organismos públicos, prestación de medios materiales, cooperación interadministrativa, emisión de informes no preceptivos, etc. En cualquier caso, esta cooperación se formaliza a través de convenios y acuerdos.

Especial interés tiene la regulación de lo que la Ley denomina “técnicas orgánicas de cooperación” entre las que menciona los órganos de cooperación, la conferencia de presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones sectoriales y grupos de trabajo, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de coordinación. Diversos aspectos destacan en esta regulación. Se menciona por primera vez a la conferencia de presidentes que, como se sabe, fue una iniciativa política del presidente Zapatero sin más apoyo

normativo que su propio reglamento de autoorganización. Ahora encontramos en el ordenamiento general del Estado, cuando menos, su definición como órgano de cooperación multilateral que tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos así como la previsión de un Comité preparatorio compuesto por el ministro y los consejeros. En cuanto a las conferencias sectoriales se hace una regulación mucho más profusa. Se introduce la novedad de que serán informadas sobre anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno del Estado o de los Consejos de Gobierno de las CCAA cuando afecten al ámbito competencial de otras administraciones o esté previsto en la normativa sectorial. Además, se aclara que podrán adoptar recomendaciones y acuerdos. Los primeros implican el compromiso de quienes hayan votado a favor de reorientar sus actuaciones en el sentido acordado mientras los acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No se altera, por tanto, el régimen jurídico previo: eficacia para las partes implicadas pero no *erga omnes*. Por último, se menciona la posibilidad de crear las denominadas Comisiones territoriales de coordinación entre administraciones de distinto nivel (estatal, autonómico y local) cuyos territorios sean coincidentes para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

En cuanto al principio de coordinación se prevé su carácter obligatorio pero continúa siendo el más indefinido, con un contenido difuso sobre su significado y alcance. Apenas se señala que en el marco de una conferencia sectorial el acuerdo será obligatorio para todas las administraciones cuando la administración general del Estado ejerza funciones de coordinación en relación a una determinada materia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, en el seno de las conferencias sectoriales habrán de distinguirse los supuestos en los cuales el Estado ejerce una función competencial de coordinación.

Es importante destacar finalmente que se crea un Registro Electrónico de órganos e instrumentos de cooperación, de forma que pueda ser de general conocimiento, de forma fiable, la información relativa a los órganos de cooperación y coordinación y los convenios en vigor en cada momento.

### **3.- La reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad para las reformas de los Estatutos de Autonomía**

La Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para volver a dar contenido al artículo 79, ahora en el marco de un Título VI bis con la denominación “Del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y contra propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía”.

La primera redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recogía la figura del recurso previo de inconstitucionalidad en relación a las leyes orgánicas y a los Estatutos de Autonomía. Esta previsión fue derogada a través de la Ley Orgánica 4/1985. La mayoría gubernamental adujo entonces la uti-

lización que los grupos minoritarios estaban haciendo de este proceso constitucional para paralizar la entrada en vigor de normas legales aprobadas por las Cortes Generales.

Sin embargo, el conflicto en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, recurrido ante el Tribunal Constitucional tras haber sido sometido a referéndum, planteó de nuevo la conveniencia de introducir en ese concreto supuesto el control previo. De hecho, el propio Consejo de Estado, en su informe sobre las posibles reformas constitucionales de 2006 indica que el control *a posteriori* no resulta el más adecuado para los Estatutos de Autonomía, por su posición constitucional y que “podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad”.

Lógicamente la decisión política no está exenta de debate jurídico-constitucional. Sin embargo, la finalidad es garantizar el equilibrio entre la especial legitimidad que tienen los Estatutos como norma institucional básica de las CCAA en cuya aprobación intervienen tanto las CCAA como el Estado, e incluso en ocasiones el propio cuerpo electoral mediante referéndum, y el respeto a la Constitución.

El recurso tiene por objeto la impugnación del texto definitivo de reforma estatutaria tras su tramitación en ambas cámaras. El procedimiento se rige por lo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, aunque acortando el plazo de interposición a solamente tres días desde la publicación del texto aprobado por las Cortes Generales en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. De la misma forma, por primera vez, se establece un plazo improrrogable de 6 meses para que el TC resuelva el recurso de forma preferente, a fin de impedir dilaciones indeseables. Una vez interpuesto el recurso se suspende automáticamente la tramitación, sin celebrarse, en su caso, el referéndum. Este sólo podrá convocarse cuando se ha resuelto el recurso y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.

En cuanto a los efectos de la sentencia estimatoria, tiene como consecuencia la imposibilidad de seguir con el procedimiento en tanto los proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales. En ese sentido, la sentencia deberá concretar los preceptos a los que alcanza la declaración de inconstitucionalidad, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados. La tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales. En cualquier caso, el recurso previo no impide ni prejuzga hipotéticos recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieran interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa.

Seguramente, los aspectos más discutibles de este proceso reintroducido se refieren a la forma en que las Cortes Generales deberá suprimir o modificar lo declarado contrario a la Constitución por el TC pues salvo contradicción evidente hay siempre un margen interpretativo y a la posibilidad de recurso posterior o cuestión de inconstitucionalidad, pese a haberse pronunciado ya el TC. No obstante, sólo a través de la reforma constitucional se podría impedir el

recurso posterior mientras que la supresión de la cuestión acaso no sea aconsejable por la propia naturaleza de este proceso.

#### **4.- La regulación de la ejecución de sentencias constitucionales y su relación con el conflicto territorial en Cataluña**

La LO 15/2015, de 16 de octubre, modifica la LOTC en relación a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En principio, puede parecer que esta modificación tiene un contenido procesal-constitucional ajeno al Estado autonómico. De hecho, en el preámbulo no se hace referencia alguna a posibles consecuencias en el modelo territorial. Se trataría simplemente de garantizar mejor la efectividad de las resoluciones del Tribunal, cubriendo una laguna de la ley que regula este órgano constitucional. Sin embargo, es evidente que esta modificación legislativa se vincula directamente al conflicto territorial en Cataluña y a la hipótesis de que fueran incumplidas las resoluciones del Tribunal Constitucional. No está de más recordar en este punto que la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña señala que dicho Parlamento “no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del TC, al que considera deslegitimado y sin competencia”. En el marco de este conflicto, la Ley Orgánica introduce instrumentos de ejecución que dotan al Tribunal de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. En puridad, transforma a todas las resoluciones del TC en un título ejecutivo, con la obligación de hacer que ello conlleva.

En este sentido, el artículo 87 introduce dos novedades para garantizar el cumplimiento, más allá de la obligación de cumplimiento o el auxilio jurisdiccional, ya previstos. Por un lado, establece que el TC podrá acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público; por otro, señala que las sentencias y resoluciones del TC tendrán la consideración de títulos ejecutivos.

No obstante, el aspecto más relevante de esta reforma a nuestro objeto es la nueva redacción del artículo 92 LOTC, al que incorpora cuatro nuevos apartados. Ante un incumplimiento de sus resoluciones el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponde llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto. Una vez recibido el informe o cumplido el plazo que se hubiera dado el Tribunal podrá adoptar alguna de las siguientes medidas: a) imponer multas coercitivas de hasta 30.000 euros, pudiéndose reiterar hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado; b) acordar la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento; c) encomendar al Gobierno de la Nación (aún en funciones según el Preámbulo) la ejecución sustitutoria de las resoluciones. Todo ello, sin perjuicio de que puedan exigirse a las responsabilidades penales que correspondan.

Incluso se permite que, en situaciones en las que concurran circunstancias de especial trascendencia constitucional como, por ejemplo, los supuestos de incumplimiento notorio, y se trate de la ejecución de las resoluciones que acuer-

den la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas, el Tribunal pueda adoptar las medidas de ejecución necesarias *inaudita parte*. Si bien, en la misma resolución que las acuerde dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, trámite tras el cual decidirá el mantenimiento, la modificación o la revocación de las medidas inicialmente previstas.

Estamos ante una modificación trascendente y ciertamente polémica desde la perspectiva constitucional. En primer lugar, porque implica abordar un hipotético incumplimiento autonómico de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan a través de un procedimiento diverso y por órganos distintos a los que la propia Constitución establece en el artículo 155 CE, sin un sustento constitucional sino legislativo. En segundo lugar, porque prevé la posibilidad de adoptar trascendentes decisiones que afectan a la actuación de órganos representativos sin ni siquiera “oír a las partes”, lo que tiene difícil encaje en un Estado social y democrático de Derecho. En tercer lugar, incluso, porque permite la suspensión temporal de un cargo público designado democráticamente al margen de los presupuestos previstos en la Constitución.

### 5.– Leyes armonizadoras de legislación autonómica previa

Un fenómeno que está resultando habitual en los últimos años es la aprobación de leyes que pretenden homogeneizar una *dispersa* legislación autonómica previa, es decir, la diversidad legislativa autonómica es reconducida por el legislador estatal estableciendo unos contenidos de aplicación en todo el territorio del Estado. En puridad, a mi juicio estamos ante una consecuencia más de la ilimitada expansión de lo básico, aceptada por el TC, y que, en la práctica, incluso ha hecho innecesaria la utilización de las leyes de armonización (art. 150.3 CE) pues las bases ya cumplen esta función armonizadora con un procedimiento legislativo menos complejo.

Un ejemplo paradigmático en este sentido es la Ley 26/2015, para la defensa de la calidad alimentaria. El título competencial del Estado es el siempre recurrente art. 149.1.13 CE, concretado en este supuesto en la garantía de la unidad de mercado, en concreto la garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. En la exposición de motivos se reconoce expresamente que esta ley parte de la existencia de múltiples y dispares normas autonómicas a partir de cuya existencia se articula un sistema armónico que viene a constituir un mínimo denominador común en que quepan los diferentes intereses respectivos en la materia de cada una de las CCAA. En definitiva, la ley pretende la homogeneización en el trato de las empresas alimentarias en todo el territorio español, independientemente de la Comunidad Autónoma donde se asienten desde el punto de vista del control de calidad y de la aplicación del régimen sancionador.

Una finalidad similar tienen diversas leyes que establecen *sistemas nacionales*. En primer lugar, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. A partir de la competencia estatal en seguridad pública, la ley pretende establecer un Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento

esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, a partir de la existencia de previas leyes autonómicas de protección civil. En segundo lugar, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En este caso, debe tenerse en cuenta que la función pública inspectora ha sido traspasada a las Comunidades de País Vasco (en virtud de la DA primera) y a Cataluña (conforme a la reforma de su Estatuto de 2006). Por ello, en estos casos, la aplicación de ley tendrá carácter supletorio, sin perjuicio de las técnicas de colaboración previstas en la ley. Finalmente, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, tiene por objeto introducir cambios en la legislación española de ese ámbito material que permitan garantizar una protección uniforme de los menores en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las CCAA en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia, previamente establecida. Además, y de modo recíproco, esta ley incorpora algunas novedades que ya han sido introducidas por algunas normas autonómicas años atrás.

Un fenómeno cercano, aunque distinto, al de las leyes armonizadoras es el de las leyes estatales delimitadoras de las competencias autonómicas, sin previsión constitucional. Se advierte en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Tomando como referencia la doctrina del TC, la Ley 42/2007 ya estableció un reparto competencial según el cual las funciones derivadas del art. 149.1.23 CE han de ser ejercidas por las CCAA en el ámbito terrestre y por la Administración general del Estado en el ámbito marino. Ahora, a partir de las SSTC 87/2013 y 8/2013, que perfilan este reparto, se señala que la competencia de una u otra administración va a venir determinada por las características y circunstancias objetivas del lugar a proteger. Por ello, se modifica la Ley de 2007 para establecer las competencias de la Administración General del Estado en lo relativo a la gestión del medio marino, sobre diversidad marina, catalogación de hábitats y protección de espacios naturales. Estamos ante el tipo de leyes que deberían ser aprobadas también por las CCAA, afectadas por esta alteración de la delimitación competencial, a través de un Consejo territorial.

## **6.- Una especial atención a las técnicas y órganos de cooperación con las Comunidades Autónomas**

Debemos anotar también que, pese al Informe de la CORA, se mantiene la tendencia a prever en las distintas leyes instrumentos, técnicas y órganos para hacer posible la cooperación del Estado con las CCAA, especialmente en leyes que tienen como punto de conexión la supraterritorialidad, aunque no sólo en ellas.

La Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico establece el régimen jurídico de éstas cuando su ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma. Encontramos en esta ley una regulación completa de la materia, complementaria de la regulación europea, de lo que puede resultar su

posible aplicación supletoria en el ordenamiento autonómico. En cualquier caso, lo que destaca es la especial atención a las relaciones entre la administración del Estado y la de las comunidades autónomas. Así, se prevé el informe previo de la Administración que pueda verse afectada por decisiones o actuaciones de la otra, los convenios de colaboración y la constitución de consorcios para la gestión de intereses comunes, singularmente en el ámbito del control oficial de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas y de los procedimientos sancionadores por infracciones tipificadas en esta ley. La colaboración se extiende a aspectos especialmente sensibles como la función inspectora e incluso se ha previsto la creación en el ámbito de la Conferencia sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de comisiones y grupos que resulten necesarios para la cooperación.

Este refuerzo de la colaboración resulta aún más nítido en la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. También en este caso, se aduce el carácter territorial supraautonómico de estos bienes inmateriales pese a su arraigo territorial o local. No obstante, en este supuesto la interrelación deriva del propio carácter concurrente de la materia conforme a lo establecido en el art. 14.2 CE que se refiere a la “comunicación cultural” en términos imperativos.

También la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social se sustenta en la supraterritorialidad pues según el artículo 3 será de aplicación a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social siempre que actúen en más de una comunidad autónoma o en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y abundan en ella las menciones a la colaboración.

Desde esta perspectiva de las relaciones administrativas, tiene un carácter singular la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. Siguiendo el modelo de la ley a la que deroga, la Ley 6/1996, no se presenta como legislación básica sino que concurre con la legislación autonómica sobre voluntariado en ejercicio de las competencias del Estado en la materia. No obstante, ahora pretende establecer un marco de cooperación entre las distintas administraciones públicas que favorezcan la consolidación y desarrollo del voluntariado. Se pretenden fijar los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, así como la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar las actuaciones de todas las administraciones públicas. Con ese objeto, la Ley prevé la regulación reglamentaria de dos órganos: la Comisión Interministerial de Voluntariado, cuya función será coordinar la actuación de los departamentos ministeriales con competencia sobre voluntariado y un Observatorio Estatal del Voluntariado, con funciones de recogida, análisis, difusión y estudio de la información relativa al voluntariado en España.

Finalmente, debe destacarse la mencionada Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sitúa a los servicios de inspección en el ámbito de la administración institucional lo que permite la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia del Estado o de las CCAA, como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias. También, con el fin de consolidar y reforzar la presencia de las Comu-

nidades en el sistema de inspección se instituye la Autoridad Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que será un cargo designado por cada gobierno autonómico, a quien la ley le encomienda entre otras funciones, las de impulso, propuesta y supervisión de las actuaciones inspectoras respecto a las competencias autonómicas en su territorio. Finalmente, se establecen mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos mediante la instauración de Comisiones Operativas Autonómicas de la Inspección, que se basan en la interlocución permanente en la esfera territorial.

### **7.- La modificación de la LOFCA y de la LOEPSF**

Por último, merece destacarse la LO 6/2015, de 12 de junio, que ha modificado la LOFCA y la LOEPSF, con evidente incidencia en la actuación de las CCAA. La modificación de la LOFCA se nos presenta como una forma de garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales. En concreto, se trata de garantizar la continuidad de servicios públicos fundamentales como los de educación, sanidad y servicios sociales que prestan las entidades locales en virtud de convenio con las CCAA o a través de otras transferencias. Ocurre que el mecanismo para hacer efectiva esa garantía tiene un carácter unilateral e incluso arbitrario. Se añade en la Disposición Adicional octava de la LOFCA un supuesto de retención en los recursos satisfechos por los regímenes de financiación de las CCAA para abonar las cantidades pendientes de pago derivadas de dichas convenios y transferencias que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014, con el objeto de cancelar la deuda acumulada.

Por otro lado, se modifica la LOFCA para incluir el denominado principio de prudencia financiera como principio rector de las operaciones financieras de las CCAA. Este principio tiene como objetivo que las operaciones financieras de las CCAA se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo. También se somete al principio de prudencia el otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras medidas de apoyo extrapresupuestario a operaciones de crédito otorgadas por las CCAA, en cuanto pueden comprometer la sostenibilidad financiera de éstas al introducir incertidumbre sobre las futuras necesidades de financiación de las mismas y producir graves desequilibrios fiscales imprevistos.

En cuanto a la modificación de la LOEFSP pretende adaptar la regulación previa a la nueva configuración de mecanismos adicionales de financiación de las CCAA y recoger también entre las medidas automáticas de prevención y de corrección, la reducción del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías para afianzar operaciones de crédito de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas.

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

## 1.- Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2015 sigue la estela del año anterior de reducir el congénito retraso de asuntos por resolver sobre controversias competenciales. La tendencia que se registra en el presente va en la buena línea de reducir el lapso de tiempo transcurrido entre la presentación del recurso y la sentencia. Se constata un número ligeramente inferior de resoluciones –unas sesenta y cuatro– respecto del año pasado –más setenta– que resuelven recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencias.

Sin embargo, las novedades jurisprudenciales que sobre las cuestiones de delimitación competencial ofrece esta producción jurisdiccional son de alcance menor a las reglas interpretativas ya establecidas en la mayoría de la doctrina consolidada del Tribunal. La excepción, aunque en un terreno distinto, la ofrecen las sentencias dictadas con relación con el proceso secesionista en Cataluña, en las medida además de las cuestiones de orden estrictamente competencial, para este caso también se abordan otras relativas a los principios constitucionales de la organización política del Estado, como la unidad, soberanía, pluralismo democrático o el valor normativo de la Constitución.

En síntesis, los temas que son tratados en este grupo de sentencias sobre la estructura territorial del Estado ha sido, entre otros, los derivados del proceso político soberanista llevado a cabo en Cataluña, en especial la legislación sobre consultas populares no referendarias y la resolución aprobada por su Parlamento sobre la llamada desconexión con el Estado y sus instituciones tras las elecciones autonómicas celebradas del pasado 27 de septiembre. En segundo lugar, y ya en un terreno más habitual de las controversias competenciales, ha sido el referido a la ordenación del sistema de tributos de acuerdo con la LOFCA, en especial el impuesto sobre depósitos bancarios regulado por diversas CCAA (Extremadura, Andalucía, Asturias y Cataluña) y su relación con la prohibición de doble imposición. Un tercer tema se circunscribe a los límites constitucionales aplicables a las medidas de incorporación al sistema sanitario público de formas de gestión privada, adoptadas en algunas Comunidades Autónomas, especialmente en el caso de la Comunidad de Madrid. La incidencia competencial de algunas medidas adoptadas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna, también ha ocupado al Tribunal en relación con la legislación de urgencia adoptada por la Junta de Andalucía al respecto.

El efecto restrictivo del poder de gasto del Estado en las competencias autonómicas sigue siendo –lamentablemente– un tema recurrente en la jurisprudencia. Este año, los efectos del *spending power* se proyectan sobre las

competencias ejecutivas de las CCAA en materia laboral. También requiere una especial atención en el contexto de las competencias en materia de función pública, la legislación catalana sobre la Agencia Tributaria de esta Comunidad Autónoma, adoptada en el marco del proceso soberanista de creación de las llamadas estructuras de Estado que se lleva a cabo, dirigida a promover la integración voluntaria de los funcionarios estatales en el cuerpo de inspectores de la Generalitat. Además de estas cuestiones el Tribunal ha seguido resolviendo controversias relativas sobre ámbitos competenciales como, entre otros, la ordenación y planificación económica, el medio ambiente, el transporte por ferrocarril, manteniendo su doctrina al respecto.

Desde una perspectiva formal conviene hacer notar que una parte relevante de estas cuestiones han sido tratadas como consecuencia de impugnaciones planteadas contra decretos leyes, tanto estatales como autonómicos. El uso y abuso de este instrumento normativo ha sido notorio lo cual vuelve a plantear la conveniencia de revisar el test tan deferente que en general el TC viene sosteniendo acerca del cumplimiento del requisito formal de presupuestos he hecho habilitante por parte de los diversos gobiernos.

Como se apuntaba con anterioridad, el Tribunal empieza a resolver las impugnaciones competenciales que llegan a su jurisdicción en un plazo de tiempo que ya ha empieza a ser más razonable. Porque, en efecto, el grueso de los asuntos sobre los que ha decaído sentencia versa sobre disposiciones aprobadas entre 2011 y 2014, siendo las del año pasado las más numerosas. Por tanto, mayoritariamente el plazo de resolución definitiva de la controversia se sitúa en la franja comprendida entre cuatro e, incluso, un año. Ciertamente, todavía se pueden encontrar algunas sentencias que se pronuncian sobre disposiciones que vieron la luz, por ejemplo, en 2005 o 2007. En el plano de la máxima celeridad cabe destacar con respecto al contencioso catalán la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, que fue recurrida por el Gobierno a través del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) a través de un escrito registrado ante el Tribunal el 11 de noviembre y el Tribunal emitía su sentencia 259/2015, el 2 de diciembre siguiente.

Al igual que el año anterior, el disenso expresado a través de los votos particulares en cuestiones relativas a la distribución territorial de las competencias, lo siguen protagonizando, mayoritariamente, la vicepresidenta Adela Asúa Barrita, y los magistrados Fernando Valdés Dal-Re y José Antonio Xiol Ríos, en el uso de la facultad que les atribuye el artículo 90.2 LOTC.

En el plano institucional, la composición del Tribunal no ha experimentado este año ningún cambio de sus miembros.

## 2.– Consideraciones específicas

### 2.1.– *La legislación autonómica sobre consulta: el proceso secesionista en Cataluña y la consulta en Canarias*

La situación política en esta Comunidad Autónoma y las decisiones tomadas por sus instituciones de autogobierno tanto en año pasado como en el presente han dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal. Todas ellas examinan las cuestiones competenciales suscitadas y, necesariamente, atendiendo a las cuestiones de fondo planteadas, también se pronuncia sobre principios constitucionales básicos en la organización constitucional del Estado. Se trata, en primer lugar, de las SSTC 31/2015 y 32/2105, referidas al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, y la Impugnación por la vía del Título V LOTC, del Decreto del Presidente de la Generalitat 129/2014, de 27 de septiembre y sus anexos, sobre convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. En segundo lugar, hay que registrar la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que resolvió la impugnación, también por la vía del Título V de la LOTC, de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Y finalmente, la cuarta la STC 138/2015, por la que se resuelve la impugnación de las actuaciones de la Generalidad relativas a la convocatoria del llamado “proceso participativo” llevado a cabo el 9 de noviembre de 2014 en Cataluña, tras la suspensión derivada de la impugnación del ya citado Decreto 129/2014, sobre la convocatoria de la consulta no referendaria.

La STC 31/2015 examina el alcance de las competencias de la Generalitat para convocar consultas populares. En lo esencial el Tribunal parte de su doctrina establecida en la inicial STC 119/1995 y, especialmente, de la STC 193/2008 así como también de la SC 31/2010 relativa al Estatuto catalán de 2006. Con relación a la primera vuelve a subrayar la distinción entre participación política y otras formas de participación ciudadana, para diferenciar dos fórmulas de consulta popular: el referéndum y la consulta no referendaria. La primera está directamente vinculada con el derecho fundamental del artículo 23.1 CE, mientras que la segunda encuentra su fundamento en el artículo 9.2 CE. De acuerdo con ello, la regulación del referéndum está sujeta a la reserva de ley orgánica que es una competencia del Estado a quién, además, le corresponde no sólo la autorización de la consulta sino también la entera regulación de la disciplina del referéndum (STC 31/2010). A partir de esta delimitación competencial, las consultas populares no referendarias están sometidas a una serie de límites que de acuerdo con lo ya establecido en la STC 103/2008: 1) no podrán versar sobre temas fundamentales ya decididos por el poder constituyente; 2) no podrán afectar a las competencias de titularidad estatal; y 3) en relación a las consultas de ámbito local, éstas se deberán ajustar a lo que disponga la legislación básica estatal.

De acuerdo con estas premisas, el contencioso competencial planteado por la ley catalana la STC 31/2015 resuelve que su regulación supone, en realidad, una regulación del todo asimilable a un referéndum, lo cual queda al margen de las competencias autonómicas. En este sentido, más allá de algunas modificaciones introducidas por el legislador autonómico, el dato que sirve para argumentar que la llamada consulta no referendaria es, en realidad, un referéndum es que toda la regulación se orienta a garantizar que la opinión expresada pueda ser atribuible a los ciudadanos en cuanto tales y no a colectivos ni a un grupo de individuos. No obstante, la declaración de inconstitucionalidad no se extiende a todo el contenido de la ley, quedando salvada la regulación de las consultas sectoriales locales, puesto que dado que la LBRL no prevé una regulación específica sobre las mismas, no se plantea colisión alguna con la legislación básica estatal.

La segunda sentencia referida a Cataluña, la STC 32/2015, es tributaria en sus argumentos de la anterior. Pero con carácter previo cabe reseñar en el orden procesal la interpretación adoptada por el Tribunal acerca del objeto del procedimiento constitucional de la impugnación por la vía del Título V LOTC. La cuestión es, en efecto, recurrente porque en su ATC 135/2004 interpretó que su aplicación debía de quedar restringida a vulneraciones constitucionales por razones no competenciales. Ahora el Tribunal matiza que no hay impedimento para que las vulneraciones que tienen carácter competencial se reconduzcan a este procedimiento y se declare la titularidad de competencia objeto de la controversia.

Sobre el fondo de la cuestión interpreta que el Decreto 129/2014 por el que se convocó la consulta tenía carácter referendario, dado que suponía una llamada general al electorado. De acuerdo con la Ley 10/2014 se ampliaba en términos subjetivos a los mayores de 16 años y a los extranjeros residentes de acuerdo con determinadas condiciones administrativas, lo cual –a criterio del Tribunal– no suponía alterar el carácter electoral de la convocatoria. Al tratarse, por tanto, de un referéndum sin la preceptiva autorización estatal y la sujeción a los procedimientos establecidos, el Decreto invadía competencias del Estado *ex* artículo 149.1.32 CE y 149.1.1 CE, en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92.3 CE.

La tercera decisión del Tribunal ha sido la contenida en la STC 259/2015, dictada a resultas de la resolución parlamentaria 1/XI ya citada, que fue también objeto de impugnación a través del Título V LOTC. Del contenido de los puntos que la integraban destacan, entre otros, que el Parlamento “primero [...] constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo que Cataluña sea un estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado”. En otros de los nueve puntos que integraban la resolución, se acordada que el futuro Estado independiente adopta la forma de república (segundo); que en un plazo de treinta días considera pertinente la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública (cuarto); que el Parlamento reitera que la propia cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las

instituciones del citado Estado, en particular del Tribunal Constitucional (sexto); el Parlamento insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente las normas y mandatos emanados de esta cámara (octavo), etc.

El Tribunal ha apreciado la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución impugnada por infracción artículos 1.1, 1.2,2, 9.1 y 168 CE, así como de los artículos 1 y 2.4 EAC, no siendo preciso una declaración adicional alguna sobre las demás infracciones constitucionales planteadas en la impugnación del Gobierno. Los argumentos en síntesis fueron los que siguen.

Sobre la idoneidad de la Resolución del tipo de la impugnada como objeto del proceso constitucional de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, interpreta que es una cuestión resuelta y para justificarlo se remite a la establecido en la STC 42/2015: la resolución es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos.

En relación al fondo de la cuestión suscitada, interpreta que la resolución muestra una indiscutible unidad de sentido y partir de dicha constatación interpreta su adecuación al ordenamiento constitucional. De forma más específica, el Tribunal sostiene que: 1) Sobre el llamado “derecho a decidir” recuerda lo dicho en la STC 42/2014 también en relación a otra resolución del Parlamento catalán: de acuerdo con una interpretación conforme a la Constitución, este derecho, es una aspiración susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución a través de los procedimientos de revisión formal, pero el contenido de la Resolución 1/XI –a diferencia de los que consentía la que fue enjuiciada por la citada STC 42/2014– permite entender que el Parlamento de Cataluña está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE). 2) Reitera, a su vez, que en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España en su conjunto) es anterior a la Constitución de 1978, y que dicha realidad no se presenta como un resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas (SSTC 76/1988 y 247/2007) sino como norma incondicionada y condicionante del ordenamiento. 3) El deber de los poderes públicos de acatamiento a la norma constitucional no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución. 4) Llegados a este punto, en la *ratio decidendi* principal de la sentencia se subraya que “[...] en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución, no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna [...]”. 5) Y, concluye, que la “[...] Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad”.

La cuarta y última resolución del año del Tribunal sobre el proceso catalán ha sido la STC 138/2015 relativa al proceso participativo llevado a cabo el 9 de noviembre. En relación a este supuesto la sentencia advierte que no enjuicia en sí el citado proceso, sino las actuaciones de la Generalidad vinculadas con dicha convocatoria. La sentencia subraya la conexión del proceso participativo

con el Decreto 129/2014 declarado nulo por la STC 32/2015 y, en razón de ello, concluye declarando también la inconstitucionalidad de las actuaciones de la Generalidad al respecto al estar viciadas de incompetencia. No obstante, habida cuenta de que la decisión del Tribunal recayó una vez ya celebrada la convocatoria, no se siguió ningún procedimiento de nulidad.

Finalmente, y si bien en este capítulo sobre las competencias autonómicas en materia de consultas populares el protagonismo jurisdiccional ante el Tribunal ha correspondido a Cataluña, también cabe reseñar el caso de la impugnación por la vía del Título V LOTC del Reglamento de Canarias de consultas a la ciudadanía aprobado por Decreto del Gobierno canario 95/2014. La STC 137/2015 sigue el criterio establecido en la STC 31/2015 ya tratada anteriormente, para concluir que no es el nombre o la caracterización de la consulta que proporciona la Comunidad Autónoma, sino la comprobación de si la consulta autonómica es capaz de albergar, siquiera potencialmente, consultas referendarias fuera de la competencia autonómica. Y esto es lo que, según el Tribunal, sucede con el reglamento canario impugnado. Por esta razón, en la inmediatamente posterior STC 147/2015, dictada en relación a la específica convocatoria de la consulta mediante el Decreto 107/2014 del Presidente del Gobierno de Canarias, el destinatario del mismo es el cuerpo electoral integrado no solo por los ciudadanos sino también por entidades ciudadanas y asociaciones diversas, y ello a través de un procedimiento en el que se ha arbitrado mecanismos materialmente electorales de control y verificación del procedimiento.

## 2.2.– *La potestad tributaria de las CCAA: el impuesto sobre depósitos bancarios*

El origen de la controversia sobre este tributo se encuentra en la STC 210/2012, que declaró conforme a la Constitución el impuesto sobre depósitos bancarios introducido por vez primera en Extremadura en 2001. Después, fue adoptado por otras CCAA como Andalucía, Asturias y más recientemente por Cataluña. En el ejercicio de sus competencias sobre la hacienda general (art. 149.1.14ª CE) el Estado aprobó la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, por la que grababa el mismo hecho imponible que el impuesto autonómico, con un único tipo impositivo del 0%.

La STC 26/2015 es la principal de las dictadas en relación a la controversia suscitada por este singular impuesto estatal. Por la misma, se desestima la pretensión formulada en el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña. En éste se sostenía que el Estado había introducido un impuesto aparente o simulado creado no para generar ingresos tributarios sino para impedir a las CCAA disponer de la capacidad para recaudarlo. El Tribunal argumenta que el hecho de que con este tributo destinado a la armonización del tratamiento fiscal, se prime la finalidad extrafiscal sobre la recaudatoria es una finalidad amparada por la CE, *ex* artículo 149.1.14 CE, no suprime la capacidad establecida en el artículo 6.2 LOFCA que permite al Estado ocupar hechos imposables gravados por las CCAA. Por otra parte, rechaza también que la reserva de ley orgánica haya sido vulnerada porque la regulación del tributo no constituye

en ningún caso un desarrollo de la LOFCA. Sin embargo, el planteamiento del Tribunal resulta poco convincente acerca del carácter ficticio del tributo introducido y la voluntad indisimuladamente armonizadora del mismo, lo que siendo así exigiría su regulación por ley orgánica.

En este mismo orden cabe reseñar las STC 26, 30, 59, 73, 108, 102, 111/2015 relacionadas con leyes tanto del Estado –la Ley 18/2014, que modificó el tipo impositivo al 0,03%– como de diversas CCAA posteriores a la regulación estatal de 2012 relativas al impuesto sobre depósitos bancarios. Asimismo, cabe destacar en este apartado la STC 107/2015 relativa a la regulación mediante el instrumento del decreto-ley del impuesto autonómico sobre depósitos bancarios en Cataluña. Además de la cuestión material de fondo resuelta en los mismos anteriores, el Tribunal señala la inadecuación de la fuente normativa utilizada, ya que de acuerdo con el artículo 203.5 EAC para ello se requería una ley formal del Parlamento.

### 2.3.– *Las competencias sobre derechos del ámbito social: sanidad y vivienda*

**A)** Las competencias autonómicas en materia de sanidad y su respeto a las prescripciones de la legislación básica se han puesto de relieve en la STC 84/2015, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. Entre las que concernían a la sanidad se preveía la adjudicación de los servicios de atención especializada de determinados hospitales públicos con carácter preferente a sociedades con personalidad jurídica propia constituidas total o mayoritariamente por profesionales procedentes del Servicio Madrileño de Salud. Esta externalización de los servicios, es decir su traspaso a la gestión privada, planteaba dos cuestiones: una específica de orden competencial y otra de carácter más general sobre el sentido constitucional sobre los límites al carácter público del sistema de seguridad social. Con respecto al primero, la colisión con la legislación básica es estimada por el Tribunal dado que el carácter preferente de la adjudicación es contrario a la legislación básica estatal en materia de contratación y concesiones administrativas. Respecto de la segunda, sostiene que la atribución de la gestión del servicio a entidades privadas goza de cobertura constitucional, puesto que el carácter público de sistema de seguridad social no queda cuestionado por los efectos que puedan tener fórmulas privadas de gestión.

**B)** Por su parte, la STC 93/2015 ha examinado la Ley de Parlamento andaluz 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y el posterior Decreto ley 6/2013, de 9 de abril, de la Junta de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, declarando inconstitucionales y nulos el artículo 3.1, que impone al propietario de una vivienda “[...] el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”, porque afecta al contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda y, en consecuencia, entra en un terreno vedado al decreto ley que ha de quedar reservado a la ley formal, de acuerdo con los límites establecidos por el artículo 86.1 CE. Por vulneración de los mismos

límites, el Tribunal declara también inconstitucionales y nulos el artículo 53.1.a) y, por conexión, los apartados 5 y 6 del artículo 25.

En lo que resulta de interés prioritario para este Informe, el Tribunal interpreta que el Decreto-ley 6/2013 andaluz invade la competencia exclusiva estatal para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (*ex art. 149.1.13 CE*), a través de dos medidas que vulneran dicha competencia: la primera, consistente en regular la posibilidad que el lanzamiento de un vivienda por impago del préstamo hipotecario pueda quedar en suspenso; y la segunda, que promueve la constitución de un fondo social de viviendas que son propiedad de las entidades de crédito para facilitar el arrendamiento a personas desalojadas.

En relación al alcance de estas medidas, el Tribunal aporta un criterio de muy dudosa factura jurídica, al considerar que la extensión de la intervención pública en la protección de los deudores hipotecarios no resulta compatible con “[...] el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario”, y en este sentido añade que es constitucionalmente legítimo que el Estado señale “[...] ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía”. En este sentido, argumenta que, teniendo en cuenta que el Estado ya ha legislado sobre la misma cuestión (inicialmente a través del Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre y posteriormente mediante la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada, a su vez, el Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social), “[...] la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia”. Razón por la cual el Decreto-ley autonómico “[...] constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica” puesta en marcha por el Estado.

La sentencia suscitó el voto disidente de cuatro magistrados. Los argumentos de la mayoría del Tribunal que se acaban de exponer que sostienen la inconstitucionalidad de la disposición, ofrecen elementos de debilidad jurídica que por tal razón consienten defender una posición opuesta, tanto respecto a la que el Tribunal justifica la infracción de los límites materiales del artículo 86.1 CE, como en relación a referida a la infracción competencial de la Junta de Andalucía del artículo 149.1.13 CE.

En relación al uso de la institución jurídica del decreto ley el Tribunal Constitucional estableció en su primigenia y consolidada jurisprudencia sobre el alcance de los límites materiales, que la interpretación posible que consentía la Constitución al referirse en el artículo 86.1 a que “[...] no podrán [...] afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en este Título I [...]” era aquella que, en efecto, impedía acudir al decreto ley cuando éste comportaba la regulación general del derecho afectado, es decir cuando su objeto tuviese por objeto fijar el régimen jurídico general del mismo (por todas, la STC 111/1983, FJ 8). Acerca del alcance que esta doctrina del Tribunal Constitucional cabe reseñar la doctrina que sentó el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya,

al sostener que la regulación general o régimen jurídico de un derecho se refiere a los aspectos relativos a la titularidad, el objeto, los límites o la eficacia del derecho en cuestión (DCGE 5/2012, FJ 2). Pues bien, del contenido del artículo 1.2 del Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía no se deriva que del mismo se trate de una regulación general del derecho de propiedad. Del deber de destinar al uso habitacional de forma efectiva una vivienda de propiedad privada de una entidad bancaria, una vez cumplidos un amplio conjunto de requisitos para esta limitación del derecho de uso de la propiedad, no aparecen elementos objetivos que permitan colegir la limitación material establecida por el artículo 86.1 CE, en el sentido fijado por la jurisprudencia constitucional reseñada. Como afirma con razón la magistrada Roca Trías en su voto particular, la norma autonómica no está regulando el derecho la propiedad sino “[...] la forma en que deben ejecutarse las resoluciones firmes, o mejor dicho, su inexecución”.

Pero la cuestión más relevante examinada en la STC 93/2015, concierne a la cuestión competencial en materia de vivienda y a la regulación de las medidas de garantía del derecho a una vivienda digna que subyacen. Y es aquí donde la sentencia atribuye una omnimoda *vis expansiva* a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13 CE, que desplaza en favor del Estado, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda (art. 56 EAAnd.), bajo un argumento tan metajurídico como es la garantía por el Estado “del adecuado funcionamiento del mercado hipotecario”. El ilimitado alcance que con este argumento la sentencia otorga al título competencial horizontal del artículo 149.1.13, a la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, hace que –de hecho– estas bases hayan dejado serlo para devenir una regulación completa de tal forma, como subraya el magistrado Xiol Rios, que una vez ejercitada la competencia estatal de regulación de las bases o planificación de un sector económico de competencia de la comunidad autónoma, la comunidad autónoma queda “expropiada de esa competencia”, dando lugar a un efecto de bloqueo de la competencia sectorial exclusiva», que en este caso es vivienda.

En relación a la materia vivienda también cabe consignar la STC 230/2015.

#### 2.4.– Otras decisiones relevantes

– La vía de la declaración de la inconstitucionalidad diferida a un año ha sido escogida por la STC 13/2015 para resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Cortes de Aragón, contra determinados preceptos de la Ley estatal 21/2013, de evaluación ambiental, referida a cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura, por haberse omitido el informe preceptivo pero no vinculante de la Comunidad Autónoma. Previsto en EAAR.

– La STC 46/2015, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, aborda el ámbito de competencia de la institución estatal frente a la catalana del Síndic de Greuges en lo que concierne a la designación de la autoridad para la prevención de la tortura, para declarar la inconstitucionalidad del precepto de la ley autonómica.

– El sempiterno tema de la relación entre legislación básica y ley autonómica de desarrollo aparece también en la STC 58/2015, a propósito del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, regulador de la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas. La cuestión se vuelve a plantear en la STC 156/2015, en relación al alcance de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE, con respecto al Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En este caso, la controversia en el seno del Tribunal dio lugar a un concurrido voto particular discrepante con el detallismo expansivo de la regulación básica estatal sobre la duración de los permisos y vacaciones de los funcionarios. Y también en este orden del alcance de lo básico cabe reseñar la STC 57/2015 que ha estimado la constitucionalidad de la gran parte de la regulación del plan de ordenación del litoral de Cantabria aprobado por la Ley 2/2004.

Sobre esta misma problemática del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico territorial y la *vis* expansiva atribuida a la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, la STC 209/2015 ha resuelto que la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, es contraria a la legislación básica *ex* artículo 149.1.13 CE al utilizar un criterio de naturaleza económica relacionado con la clasificación de los establecimientos turísticos, como determinante para la concesión de la autorización para el ejercicio de la actividad de servicios.

También en este mismo terreno de la relación entre legislación básica y ley autonómica, la STC 238/2015, ha examinado la Ley 9/2015 del Parlamento de Cataluña, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia. El Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de la modificación legislativa, por cuanto interpreta que dicha regulación –unas “pruebas restringidas” de acceso a la función pública, que exceptúan el carácter abierto de los procesos selectivos– carece de cobertura en la normativa básica estatal.

– El procedimiento constitucional del conflicto en defensa de la autonomía local es motivo de la STC 92/2015, que trae causa de la anterior 57/2015, desestima la pretensión de una serie de municipios cántabros, incluido el de Santander, acerca de la vulneración de dicho principio por parte de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27/9, del Plan de ordenación del litoral. En sentido contrario se pronuncia la STC 154/2015, respecto de la Ley andaluza 13/2005, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, que el tribunal considera que vulneran las competencias del municipio en materia de urbanismo.

– La incidencia competencial de la actividad de fomento del Estado a través de las subvenciones aparece en las SSTC 178 y 185/2015. En la primera, que se remite a lo ya interpretado en la STC 88/2014, y se pronuncia sobre la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) de 22/9/2009, para resolver que vulnera las competencias de la Xunta de Galicia. La segunda, por el contrario, respecto también de otra Resolución del SPEE de 1/2/2010, sobre subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbi-

to estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/7/718/2008, de 7/3, resuelve que es constitucional pues se trata de ayudas que no pueden ser descentralizadas de acuerdo con la interpretación contenidas en el *leading case* 13/1992.

– En relación con las competencias autonómicas de ejecución en el ámbito laboral destaca la STC 198/2015 que desestima un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalidad de Cataluña contra la Ley estatal 14/2013, de 27/9 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, una decisión que suscitó disenso en el Tribunal. Éste afectó al alcance de las competencias de ejecución en materia laboral, en el sentido de considerar, para este caso específico, que la prestación de un servicio de asesoramiento técnico a las pequeñas empresas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, constituye una actividad de ejecución de la norma estatal que comporta la existencia de un servicio al efecto, que es el que está adscrito a la Comunidad Autónoma.

También en este ámbito de las competencias de ejecutivas de las CCAA, la STC 272/2015 estima, con efectos exclusivamente *pro futuro* el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, reconociendo las competencias de la Comunidad de carácter sancionador en materia de seguridad social.

– Finalmente, en el ámbito competencial de energía y más concretamente de la regulación del sector eléctrico, la STC 270/2015, ha avalado la constitucionalidad del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, y ha declarado la constitucionalidad de los preceptos legales que establecen un nuevo régimen retributivo para los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen privado.



## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*

La actividad de la Unión Europea durante el año 2015 ha estado marcada por varios hechos que han tenido una gran proyección en los medios de comunicación y que han condicionado el devenir político de sus Estados miembros. También ha sido un período donde se ha avanzado en la profundización del contenido de algunas políticas comunitarias.

1.- En primer lugar destacaríamos la denominada crisis de los refugiados. Las trágicas condiciones del cruce de la frontera exterior europea ha generado una crisis humanitaria de proporciones desconocidas desde la II Guerra Mundial. La entrada de más de un millón de personas en busca de protección internacional y dirigiéndose a algunos Estados miembros concretos (especialmente Suecia y Alemania) ha supuesto un impacto que ha desestabilizado la libre circulación comunitaria. La atracción que ha motivado la generosidad de algunos Estados se ha visto contrarrestada por la poca solidaridad de otros miembros de la Unión. Baste recordar, y a título meramente ilustrativo que, el 8 de junio, la Comisión emitió su Recomendación 2015/94 sobre un programa europeo de reasentamiento donde establecía un reparto de 20.000 refugiados por todos los países de la Unión Europea que debía tener una duración de 2 años y que fue imposible de implementarse por la negativa de algunos Estados a aceptar los contingentes previstos (a España le correspondían 1.449 refugiados).

La primera reacción de las instituciones comunitarias para hacer frente a esta situación fue adoptar, el 13 de mayo, la denominada Agenda Europea de Migración (en COM (2015) 240 final). En dicho documento la Comisión proponía un conjunto de medidas agrupadas en cuatro niveles de acción:

a) reducir los incentivos a la migración irregular (comprende acciones para abordar las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, adoptar un Manual sobre la Directiva de retorno...).

b) gestión de las fronteras exteriores (reforzar la capacidad de Frontex, reforzar la coordinación de la UE de las funciones de vigilancia costera, reforzar la capacidad de los terceros países para gestionar sus fronteras...).

c) reforzar la política común de asilo (instauración de un nuevo sistema de seguimiento y evaluación del Sistema Europeo Común de Asilo y formulación de orientaciones para mejorar las normas relativas a las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, definición de directrices para luchar contra los abusos del sistema de asilo...).

d) una nueva política de migración legal (crear una plataforma de diálogo con los interlocutores sociales sobre la migración económica, vincular más de

cididamente las políticas de migración y de desarrollo, replanteamiento de las prioridades en la asignación de fondos a las políticas de integración...).

Durante el segundo semestre del 2015 los controles fronterizos se han restablecido en once ocasiones y media docena de países del espacio Schengen han repuesto las inspecciones intracomunitarias por motivos relacionados con un flujo extraordinario de personas transitando sus fronteras. En concreto: Noruega (desde el 26 de noviembre hasta el 26 de diciembre de 2015); Austria (desde el 16 de septiembre, que ha ido renovando y hasta el 15 de febrero de 2016), Alemania (desde el 13 de septiembre y que ha ido renovando periódicamente, y en la actualidad se mantiene hasta el 13 de febrero de 2016), Suecia (desde el 12 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015) y Malta (desde el 19 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2015) que lo imponen en todos los puestos fronterizos con otros Estados participantes. En cambio Hungría (desde el 17 al hasta 26 de octubre de 2015) y Eslovenia (desde el 17 de septiembre hasta el 16 de octubre de 2015) sólo lo restablecieron en determinados puestos fronterizos terrestres comunes. A esta situación de obstaculización de la libre circulación de personas, se debe de añadir el aumento y la generalización de los controles policiales en Francia. Éstos, que evidentemente, han adquirido un carácter sistemático en los alrededores de numerosos puestos fronterizos terrestres de Francia con sus vecinos europeos, tras los terribles atentados ocurridos el 13 de noviembre de 2015 en París donde murieron 137 personas y más de cuatrocientas resultaron heridas.

En este sentido especialmente significativo es la intensificación y relevancia que han adquirido las relaciones con Turquía, y que han cristalizado en la aprobación de un Plan Conjunto de Acción que, entre otras cuestiones, conducirá en un futuro inmediato a la liberalización de visados entre la UE y Turquía y a la plena aplicación del acuerdo de readmisión entre ambos para el mes de junio de 2016 (en Doc. EUCO 26/15 de 16 de octubre de 2015). Asimismo se prevé la creación de un instrumento financiero denominado Mecanismo para Turquía a favor de los refugiados, con un importe de 3.000 millones de euros para complementar el apoyo prestado a los refugiados y a las comunidades de acogida en Turquía (Decisión de la Comisión de 24 de noviembre de 2015).

En este contexto de acentuación de las relaciones, se celebró, el 29 de noviembre de 2015, una reunión informal con los jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, donde se reiteraba la necesidad de cooperación mutua en diversos ámbitos y de forma especial se declaraba la reactivación de las negociaciones con Turquía para su adhesión a la Unión Europea; todo ello con el compromiso europeo de proveer de asistencia humanitaria de “formas continúa e inmediata” a Turquía para ayudar a los sirios que, temporalmente, se encuentran desplazados en territorio turco (European Union, Statements and Remarks, 870/15, 29 November 2015).

Turquía no ha sido el único país al cual dirigirse para intentar reducir el continuo flujo de personas; la Unión Europea también está dando pasos para reducir la presión mediante la articulación de un conjunto de actuaciones destinadas a los países africanos. Un buen ejemplo lo constituye la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de África y de la Unión Europea sobre migración

celebrada en La Valetta (Malta) el 12 de noviembre de 2015. En ésta se adoptó un Plan de Acción que incluía, entre otras acciones, la creación de un Fondo de Emergencia, que debería financiar proyectos en los países africanos más frágiles y vulnerables. Todo ello debería confirmar que la mejor estrategia para reducir el flujo migratorio es la que incluye el diálogo y la cooperación con los países de origen y de tránsito.

2.- En segundo lugar, debe mencionarse el estallido de la crisis económica financiera y el retraso en los pagos del rescate concedido por los mecanismos financieros europeos e internacionales a la República Helénica. En este sentido, y para contextualizar, se debe recordar que, en las elecciones parlamentarias de enero de 2015 resultó vencedora una coalición integrada por partidos y movimientos de izquierda denominada Syriza (149 diputados de un total de 300), y la Jefatura del Gobierno recayó en Alexis Tsipras. Desde el inicio de la crisis Grecia ha recibido dos rescates, el primero en mayo de 2010 por valor de 110.000 millones de euros (80.000 en préstamos bilaterales de los Estados miembros de la UE y 30.000 concedidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el segundo en marzo de 2012 por valor de 130.000 millones de euros (102.000 la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y 28.000 el FMI).

Durante el 2015 Grecia debía realizar pagos resultantes de los rescates anteriores, así como solicitar nuevas ayudas para la economía helénica. Las serias divergencias entre las nuevas autoridades griegas y sus acreedores sobre el cumplimiento de las condiciones exigidas en contraprestación al rescate de la economía helénica, condujo al primer ministro a proponer la celebración de un referéndum sobre la conformidad de las medidas. En concreto la pregunta formulada fue la siguiente: “¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta? El primer documento se titula *Reformas para la realización del programa actual y los ulteriores* y, el segundo, *Análisis preliminar de sostenibilidad de la deuda*”. El referéndum fue convocado el 5 de julio, participó el 62,50% de la población con derecho a voto y contó con el rechazo del 61,31% de los electores.

Simultáneamente y desde la aceptación de la convocatoria del referéndum por el Parlamento griego, el 28 de junio, el Gobierno anunció un “corralito bancario”, que se prolongó hasta el 20 de julio, cuyas consecuencias fueron la exigencia de un control de capitales muy estricto, que obligó a los bancos a permanecer cerrados e impuso un límites de 60 euros diarios por persona a la retirada de efectivo en los cajeros automáticos y que obligó al cierre de la Bolsa de Atenas hasta el 3 de agosto. A pesar del resultado las autoridades griegas accedieron a las condiciones de los acreedores y además, en agosto, solicitaron un tercer rescate de 86.000 millones de euros que es financiado por el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE) y al FMI. En este contexto, el 20 de agosto, Alexis Tsipras renunció a su cargo de primer ministro y convocó elecciones anticipadas para el 20 de septiembre. Syriza ganó (obtuvo 145 diputados de un total de 300) y Alexis Tsipras volvió a encabezar el Gobierno.

3.- En tercer lugar, conviene llamar la atención sobre la posición del Reino Unido respecto a su participación en la Unión Europea. En efecto, en el mes de enero de 2013, David Cameron, Primer Ministro británico prometió que si el Partido Conservador ganaba las elecciones legislativas del 2015, convocaría un referéndum sobre si el Reino Unido debía continuar perteneciendo a la UE. Con carácter previo negociaría con las instituciones comunitarias y con los Estados miembros un acuerdo que incluyera condiciones más favorables para el Reino Unido. En mayo de 2015, el Partido Conservador ganó las elecciones legislativas por amplia mayoría (obtuvo 330 diputados sobre un total de 650 en la House of Commons) y el 17 de diciembre de 2015, se aprobó la European Union Referendum Act donde se explicita que el plebiscito deberá celebrarse ante del 31 de diciembre de 2017 (con posterioridad se ha fijado la fecha del 23 de junio de 2016). El 10 de noviembre de 2015, el Primer Ministro Británico envió una carta Presidente del Consejo Europeo donde expresaba los cuatro ámbitos sobre los que el Reino Unido tiene interés en negociar y modificar su posición. Se trataba de los siguientes:

a) Gobernanza Económica. En la medida en que el Reino Unido no forma parte de la Eurozona, se solicita que la integración política entre los Estados de la UEM no afecte al mercado interior ni a los intereses de los no participantes en el UEM.

b) Competencia. Adoptar medidas para su incremento que facilite el crecimiento económico, y reducir las restricciones a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales.

c) Soberanía. En este ámbito se persigue: eliminar la referencia de que la Unión Europea es una “unión cada vez más estrecha” entre los pueblos de Europa; aumentar la participación de los Parlamentos nacionales en la construcción europea profundizando en la aplicación del principio de subsidiariedad.

d) Inmigración. Donde se reclama la imposición de restricciones y limitaciones a la libre circulación de personas en general y a la libre circulación de trabajadores en particular.

Las respuestas a estas preocupaciones británicas se plantearon en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016.

4.- En la regulación relativa a la normas sobre derecho de la competencia sobresale la aprobación, el 15 de julio de 2015, del Reglamento del Consejo 2015/1589 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En esta disposición legislativa se contempla que todos los proyectos dirigidos a conceder nuevas ayudas por parte de las administraciones públicas de los Estados miembros deben notificarse a la Comisión y no pueden ser ejecutados antes de que ésta, en un plazo máximo de dos meses, lo autorice. En este acto se procede, en aras a la claridad y la racionalidad, a la codificación de las modificaciones y revisiones del Reglamento del Consejo 659/1999 anteriormente en vigor. En este sentido se simplifica el procedimiento aplicable a las ayudas de Estado notifica-

das por las administraciones de los países miembros, precisando las diferentes fase del mismo, desde la notificación por las administraciones que conceden la ayuda, las solicitudes de información emitidas por la Comisión, las posibles multas u otras sanciones que puede ésta puede imponer y las acciones que los afectados pueden interponer contra sus Decisiones.

5.- En el contexto general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han aprobado varios instrumentos que merecen ser destacados. Así, dentro de la cooperación judicial en materia civil, se subraya la adopción, el 20 de mayo, del Reglamento 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de insolvencia. Esta normativa responde también a la necesidad de refundir las sucesivas modificaciones del Reglamento del 1346/2000 del Consejo. El objetivo principal consiste en mejorar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos transfronterizos de insolvencia a los efectos de permitir un funcionamiento mejor del mercado interior. En este sentido, el Reglamento contiene disposiciones relativas a la ley aplicable a los procedimientos de insolvencia y preceptos sobre la articulación del reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas en dichos procedimientos.

En la esfera de las cuestiones sobre política social pero también vinculadas con la cooperación judicial en materia penal, se debe nombrar a las Decisiones 2015/2037 y 2015/20171 del Consejo de 10 de noviembre y donde se autoriza que los Estados miembros ratifiquen el Protocolo de 2014 al Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio de 1930, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta autorización obedece a la circunstancia de que la UE no puede ser parte contratante del acuerdo ya que no figura entre sus Estados miembros. En este sentido se prevé que los Estados participantes asuman la obligación de adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación; así como para proporcionarles asistencia y apoyo incluyendo el acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización.

En las cuestiones estrictamente vinculadas con la política migratoria comunitaria conviene mencionar que la UE ha concluido diversos acuerdos internacionales con terceros países que eliminan la exigencia de visado para estancias de corta duración (esto es, por un período máximo de 90 días en cualquier período de 180 días) para los nacionales de los países signatarios que entren en el territorio de la UE. En tal sentido la UE celebró, el 7 de mayo, un conjunto de acuerdos internacionales con los siguientes países: Timor Oriental, Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Vanuatu, Samoa, Trinidad Tobago. Con posterioridad, el 26 de octubre se firmó un convenio de similares características con Tonga, Palaos y Colombia.

6.- En el ámbito de la política medioambiental, se resaltar la aprobación, el 25 de noviembre, de la Directiva 2015/2193 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados

agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas. En este sentido, este acto instaura normas para controlar las emisiones al aire de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas procedentes de las instalaciones de combustión medianas (esto es, con una potencia térmica nominal superior o igual a 1 MW e inferior a 50 MW) y, así, reducir las emisiones atmosféricas y los riesgos potenciales de tales emisiones para la salud humana y el medio ambiente, estableciendo también normas para medir las emisiones de monóxido de carbono.

En el mismo orden de cosas, el Consejo adoptó, el 20 de abril, su Directiva 2015/652 por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo. Esta Directiva se aplica a los combustibles utilizados para propulsar vehículos de carretera, máquinas móviles que no circulan por la carretera (incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar), tractores agrícolas y forestales y embarcaciones de recreo, incluyendo también a la electricidad dedicada a vehículos de carretera.

7.— En el espacio de la consecución del mercado interior y en concreto en el sector específico de la armonización y aproximación de las legislaciones que regulan el acceso a un determinado mercado, se señala la aprobación, el 16 de diciembre, de la Directiva 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas que refunde y consolida las diferentes modificaciones producidas en la Directiva 2008/95 a los efectos de esclarecer y puntualizar el régimen aplicable. La importancia de esta cuestión radica en el hecho de que la protección de las marcas en los Estados miembros coexiste con el amparo dispuesto a escala de la Unión a través de las marcas de la Unión Europea que son unitarias y válidas en toda la Unión, de conformidad con lo establecido en el Reglamento 207/2009 del Consejo. La coexistencia y el equilibrio de los sistemas de marcas nacionales con el régimen europeo constituye un elemento esencial de la protección de la propiedad intelectual y su compatibilidad con la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios entre los Estados miembros.

8.— Finalmente, mencionar que el 10 de marzo la Comisión emitió una Decisión donde, entre otros lugares del resto de la UE, se concedía el Sello de Patrimonio Europeo al Archivo de la Corona de Aragón y a la Residencia de Estudiantes, los dos únicos enclaves que, de momento, han alcanzado esta consideración. Para la concesión de esta mención el sitio deberá, entre otros requisitos, tener un valor simbólico europeo y haber desempeñado un papel fundamental en la historia y la cultura de Europa o en la construcción de la Unión.

## 1.- Introducción

En la línea de la actividad de la X Legislatura, en el año 2015 el debate territorial en el Senado se ha llevado a cabo fundamentalmente en el ámbito de las diversas iniciativas de parlamentarias de control al Gobierno, en cuestiones de especial relevancia que han sido ampliamente debatidas durante este período, tales como el Sistema Nacional de Salud, la reforma del sistema educativo como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), la evaluación de los resultados de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, o la inversión en transporte o infraestructuras en las distintas Comunidades Autónomas. Como en años precedentes, se ha discutido también acerca de las previsiones del Gobierno en relación con una posible futura reforma de la Constitución, que tenga incidencia en el modelo territorial del Estado. La Comisión General de Comunidades Autónomas no ha registrado actividad reseñable durante este año, en la línea de toda la Legislatura, quedando reducida a un papel muy secundario en lo que se refiere al control al Gobierno en materia territorial. Finalmente, la Ponencia para reforzar las funciones del Senado, creada al comienzo de la Legislatura, ha celebrado cinco sesiones durante el año 2015, como culminación de los trabajos realizados durante la Legislatura, con un total de 27 sesiones de trabajo y 13 comparecientes.

## 2.- Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico susanciadas en 2015, pueden dividirse en los siguientes bloques: mociones, interpellaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpellación 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, en el ámbito sanitario, a la adopción de determinadas medidas para restablecer la carrera profesional entre el personal médico del Sistema Nacional de Salud; para optimizar los recursos de los cuidados paliativos; o para agilizar y garantizar el tratamiento de enfermedades raras o minoritarias; y para la creación de un Registro Nacional de Pacientes, en colaboración con las Comunidades Autónomas y en el seno del Consejo Interterritorial.

Además, se ha instado al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en favor del abaratamiento de costes del transporte aéreo y marítimo entre diversas Comunidades Autónomas, con especial referencia a Canarias; así como a seguir desarrollando políticas basadas en un modelo sostenible de ciudades.

### *2.2.– Interpelaciones*

Por otro lado, se sustanciaron una serie de interpelaciones al Gobierno sobre diversas materias de interés específico de los distintos grupos parlamentarios en el Senado. En materia sanitaria, sobre la recuperación de la asistencia sanitaria universal y la garantía del derecho a la asistencia sanitaria; sobre la estrategia para abordar la asistencia integral a los enfermos que padecen enfermedades raras; y sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para traspasar a las Comunidades Autónomas los inmuebles que tienen adscritos y que albergan hospitales, ambulatorios y servicios sociales, pero que siguen siendo propiedad de la Seguridad Social, con el fin de racionalizar su gestión. En materia educativa, sobre el estado de la educación en España y las medidas que se piensa adoptar para superar los problemas derivados de la “precipitada implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)” y abordar sus retos de futuro. En materia fiscal, sobre los efectos en las Comunidades Autónomas de las políticas presupuestaria, fiscal y financiera del Gobierno; sobre la reforma de la financiación de las administraciones locales y los resultados de la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; y sobre la gestión del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) con fines sociales y las subvenciones a entidades del tercer sector, que corresponden a las Comunidades Autónomas. En materia de infraestructuras, sobre las decisiones del Gobierno relativas a su política de infraestructuras de transporte ferroviario en diversas Comunidades Autónomas, como Cataluña, el Principado de Asturias y Extremadura. En materia portuaria, sobre las medidas de coordinación y protocolos de actuación destinados a evitar daños medioambientales en zonas portuarias y medios marinos. Y finalmente, sobre la posición del Gobierno en relación con la reforma de la Constitución.

### *2.3.– Preguntas orales en Pleno*

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el año 2015, en materia educativa y de deporte, a si el Gobierno va a modificar el calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), a fin de superar la incertidumbre existente en el mundo educativo; a las políticas de lucha contra la violencia de género que se desarrollan en el ámbito educativo; a si el Gobierno considera que el proyecto de Real Decreto por el que se establecen las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y Bachillerato, establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, es respetuoso con los preceptos de distribución de competencias recogidos en el artículo 6 bis de esta última; y a la estrategia prevista

por el Gobierno ante las jornadas de protesta generalizada, con paralización de todos los partidos de fútbol de base, que se vienen produciendo en las Comunidades Autónomas de Cataluña, del Principado de Asturias y en otras Comunidades Autónomas “por la persecución y falta de sensibilidad del Gobierno hacia la función de promoción del deporte que efectúan los clubes y entidades deportivas sin ánimo de lucro”.

En materia de infraestructuras, las preguntas se han referido a las previsiones del Gobierno para el desarrollo del eje central del Corredor Mediterráneo en la Red Transeuropea de Transporte, de singular importancia para el transporte de viajeros y mercancías, que afecta de manera singular a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha; a las previsiones del Gobierno para garantizar la accesibilidad, en términos de precios de los billetes aéreos, entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Península; a la valoración del Gobierno sobre la conexión entre Melilla y la península por vía marítima; o a los pasos que está dando el Gobierno para poder llegar a cumplir el anuncio de la llegada del tren de alta velocidad a Euskadi para el año 2019.

Por su parte, en materia económica, fiscal y financiera, se ha preguntado al Gobierno sobre si considera que el sistema encubierto de financiación autonómica aplicado entre los años 2012 y 2015 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, basado en la condonación de intereses en los distintos mecanismos extraordinarios de financiación de las CCAA, respeta los principios de igualdad y de solidaridad recogidos en los artículos 2 y 138 de la Constitución Española; sobre la manera en que las Comunidades Autónomas van a poder hacer frente a las medidas que van a verse obligadas a adoptar, para ajustar sus cuentas al cumplimiento de las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, remitido a Bruselas; sobre el calendario del Gobierno con respecto a la distribución entre las Comunidades Autónomas de los recursos europeos destinados a prefinanciar la Garantía Juvenil; sobre las medidas urgentes que va a adoptar el Gobierno con el fin de evitar que los ayuntamientos y diputaciones deban embargar a las personas más necesitadas el importe de las ayudas sociales que la propia administración les otorga, en el caso de tener deudas con la administración y sin respetar mínimo alguno por alimentos; sobre si el Gobierno es consciente de las especiales dificultades financieras a las que se enfrentan los municipios de menos de veinte mil habitantes; sobre las previsiones del Gobierno con respecto a la revisión de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias durante la presente Legislatura; sobre los motivos del Gobierno para incrementar las funciones de las Subdelegaciones del Gobierno, asignándoles el control de la distribución de las ayudas de alimentos para las personas más desfavorecidas que gestiona el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), en lugar de seguir haciéndolo a través de las Comunidades Autónomas; sobre la valoración del Gobierno en relación con la reivindicación de los trabajadores del campo andaluz, que exigen la eliminación del requisito de las peonadas para acceder al subsidio por desempleo agrario (Régimen Especial Agrario); sobre las medidas que ha tomado el Gobierno para la puesta a disposición del medio rural del Instrumento financiero plurirregional de adhesión voluntaria previsto en el Marco Nacional de Desarrollo Rural y para la coordinación de actuaciones al respecto

con las CCAA; y sobre si el Gobierno piensa volver a convenir con las CCAA los Programas de cooperación territorial “que se han ido eliminando con excusa de la crisis”.

Finalmente, se ha preguntado en el Pleno si el Gobierno tiene alguna previsión para incluir las villas termales de las diferentes Comunidades Autónomas en el Sistema de Señalización Turística Homologada (SISTHO); así como sobre las medidas que el Gobierno piensa adoptar para impulsar las zonas rurales y de montaña.

Por otro lado, en relación con el modelo territorial, se han realizado diversas preguntas en relación con el encaje de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Estado español y la valoración del Gobierno de las elecciones del 27 de septiembre; y sobre la valoración de Legislatura que hace el Presidente del Gobierno respecto a su relación con Euskadi. Y finalmente, se ha preguntado en el Pleno sobre la posición del Gobierno en relación con la reforma de la Constitución y, en concreto, si el Gobierno cree que debería reformarse la Constitución española para que el Senado, en coherencia con su papel de Cámara de representación territorial, tenga funciones de primera lectura para las iniciativas legislativas de contenido autonómico y de debate consultivo previo para las leyes básicas que incidan sobre las competencias autonómicas.

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

Por su parte, se debatieron mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la adopción de medidas para recuperar la asistencia sanitaria universal y la garantía del derecho a la asistencia sanitaria; sobre los problemas derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE); sobre la realización de determinadas reformas en la financiación de las administraciones locales; sobre la derogación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y el desarrollo de un nuevo texto; sobre la modificación de las políticas del Gobierno en relación con las Comunidades Autónomas; sobre la “desproporcionada” inversión en ferrocarril de alta velocidad y la inversión en otros servicios de transporte; y sobre la adopción de determinadas medidas en relación con la gestión del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) con fines sociales y las subvenciones a entidades del tercer sector correspondientes a las CCAA.

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

Finalmente, durante el año 2015 se han tramitado los siguientes Convenios de colaboración entre CCAA: el Convenio de cooperación entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid para la prestación de asistencia sanitaria especializada en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades Autónomas; y el Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria.

### **3.– Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas**

La Comisión General de las CCAA ha celebrado una sesión en el año 2015.

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

Sesión de 9 de Julio de 2015

La sesión tuvo como único punto del Orden del día, la elección para cubrir la vacante existente en la Vicepresidencia Segunda de la Comisión (541/000008).

#### *3.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2015*

La Comisión General de Comunidades Autónomas no ha registrado actividad durante el año 2015, limitándose a cubrir la vacante ocasionada en la Vicepresidencia Segunda de la Comisión.

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

En el año 2015 el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico o local general mantiene una tendencia similar a la de años precedentes, y continúa incidiendo en los principales temas de interés que han predominado en el debate territorial de esta Legislatura.

Así mismo, se consolida la tendencia a una actividad muy reducida, prácticamente inexistente en el año 2015, de la Comisión General de Comunidades Autónomas. Se observa, por tanto, un año más, el fracaso de esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que se sigue reconduciendo preferentemente a cada una de las Comisiones específicas por razón de la materia. Como ha ocurrido a lo largo de toda la Legislatura y, en menor medida, también en Legislaturas precedentes, el mismo formato de la Comisión desincentiva la celebración de este tipo de debates en su seno, con una duración muy superior a las comparencias ordinarias en Comisión, debido a la presencia de representantes de todas las CCAA, junto a los Portavoces de la propia Comisión. Por ello, tampoco este año se ha celebrado ninguna comparencia de miembros del Gobierno en el seno de la Comisión. No ha habido ninguna reforma estatutaria ni se ha utilizado tampoco este año el procedimiento que se institucionalizó a comienzos de la Legislatura para sustanciar la solicitud de emisión de informes de contenido autonómico, que permitió en el año 2013 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. Y tampoco se ha celebrado el Debate sobre el estado de las autonomías ni la Conferencia de Presidentes, en la línea de años precedentes.

Por su parte, la Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado ha finalizado sus trabajos durante el año 2015, celebrando cinco sesiones de trabajo

los días 23 de marzo, 13 de abril, 16 de julio, 27 de julio y 7 de septiembre, que completan las dos sesiones de trabajo del año precedente, una vez finalizadas todas las comparecencias acordadas por los distintos grupos parlamentarios en el año 2013. Tras estas sesiones de trabajo, la Ponencia no ha emitido Informe final de conclusiones. No obstante, pueden destacarse algunas de las ideas extraídas de sus debates a lo largo de esta Legislatura, algunas de las cuales han dado lugar a diversas iniciativas no legislativas de control al Gobierno, tales como 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 CCAA 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.

## 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**

2015 ha sido un año electoral tanto en el Estado como en la mayor parte de CCAA. Sin embargo, ni siquiera ese hecho ha venido a alterar el continuismo absoluto de la dinámica de los órganos mixtos en el Estado autonómico, tan estabilizada que ni siquiera el carácter electoral del año ha hecho descender el número global de reuniones, que se mantiene en las cifras de los años anteriores.

Un año más, pues, ni la Conferencia de Presidentes ni las Comisiones Bilaterales han hecho acto de presencia; y lo cierto (y más grave quizás) es que ya ni se las espera, frustradas por completo todas las esperanzas (de cualquier signo) sobre un impulso o cambio de dinámicas debido a estos nuevos órganos. Las conferencias sectoriales en su funcionamiento ordinario, heterogéneo y carente de orientación o visión conjunta, siguen siendo así las protagonistas exclusivas de las relaciones orgánicas intergubernamentales en nuestro modelo.

En cuanto a las reuniones de las conferencias en 2015, la cifra global de 59 reuniones debe completarse inmediatamente explicando que más de la mitad de las mismas corresponde a reuniones de las conferencias de agricultura y pesca y sus consejos consultivos de política europea (25) y a la conferencia de medio ambiente y su consejo consultivo de política europea (8). Para el resto de las conferencias queda pues un número mucho más reducido de 26 reuniones que refleja más adecuadamente la realidad de la cooperación y la participación en el modelo autonómico.

Estabilidad también en cuanto a las conferencias más activas que, como se apuntaba el pasado año, son el Consejo de Política Fiscal y Financiera (2 reuniones), mercedor de categoría propia, y aquellas relacionadas con ámbitos de competencia ejecutiva autonómica y competencia básica estatal con vocación de coordinación de la actuación de las Comunidades: educación (3 reuniones) y universidades (1 reunión), sanidad (2), servicios sociales (y dependencia) (2) y empleo (3), a las que deberíamos quizás sumar las dos reuniones de la conferencia de justicia (pues responde a una dinámica similar de competencia normativa estatal y sistema ejecutivo autonómico). En materias vinculadas al impulso y regulación de la actividad económica el Consejo para la Unidad de Mercado ha venido a sumar su única y fundacional reunión a las también únicas de las conferencias de industria y PYME, de comercio interior y de turismo. Silencio expresivo en las conferencias referidas a las administraciones públicas (administración pública y asuntos locales), que quizás deberíamos considerar ya sustituidas por el CPFF, y actividad esporádica (reunión única) en algunas conferencias

en ámbitos más concretos (igualdad, cultura, juego, inmigración y cooperación al desarrollo).

Sin embargo, el cambio en numerosos gobiernos autonómicos sí ha modificado el clima en algunas conferencias sectoriales, debilitando la posición del gobierno central y, sobre todo, reforzando dinámicas de conflicto político en las reuniones mantenidas en la segunda parte del año. No se trata tanto de un cambio que ponga en peligro la posición dominante de la Administración General del Estado en las conferencias (que se ha mantenido siempre incluso en períodos de clara mayoría de gobiernos autonómicos de color opuesto), sino de un desarrollo más tenso de las reuniones y de una contestación de las posiciones expuestas por el correspondiente Ministro, convirtiendo la conferencia en un ámbito en el que la contraposición de opciones políticas enfrentadas viene a sustituir la placidez derivada de la anterior sintonía política. Ambas realidades, razonables y propias de un sistema de relaciones intergubernamentales, deberían mantenerse en equilibrio con una dinámica más institucional de aportación de elementos de interés para cada administración desde el respeto a las opciones políticas del gobierno competente en cada caso; este segundo aspecto es el que se echa de menos en algunas conferencias sectoriales, tanto en momentos de sintonía política como en períodos de enfrentamiento partidista.

Debe destacarse desde el primer momento, sin embargo, que el enfrentamiento no aparece en todas las conferencias y de manera automática con el cambio de gobiernos; por el contrario, en algunas conferencias se mantiene una dinámica fundamentalmente de acuerdo integración de posiciones institucionales (a pesar del planteamiento de algunas líneas de divergencia política) mientras que en otras se refuerza la contraposición partidista. Esta distinta situación, que puede ejemplificarse en el Consejo Interterritorial del Sistema nacional de Salud por un lado y la Conferencia Sectorial de Empleo por otro, tiene que ver sin duda con elementos coyunturales como el grado de enfrentamiento en las políticas concretas desarrolladas o incluso las relaciones personales entre sus miembros; pero se puede vincular también con aspectos más estructurales, como el tipo de decisiones adoptadas (la necesidad jurídica de llegar a acuerdos con las Comunidades favorece climas más cooperativos que la mera información sobre actuaciones del Estado) o la existencia de segundos niveles estables de preparación sistemática y negociada de las discusiones y decisiones del pleno de la conferencia.

En este contexto, resulta algo sorprendente la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, con una regulación general mucho más detallada de todos los órganos conjuntos, especialmente de las conferencias sectoriales. El lector valorará si la práctica del funcionamiento de las conferencias y del (inexistente) sistema de relaciones intergubernamentales reclamaba la regulación de las cuestiones abordadas en la nueva norma y si de la misma pueden esperarse novedades en el futuro o si, por el contrario, los cambios normativos generales son poco relevantes y la actuación de las conferencias sigue explicándose en función de la normativa sectorial correspondiente (y el peso que asigna a cada órgano concreto) y por las dinámicas políticas desarrolladas en cada una de ellas. Con ese fin, la parte final del presente trabajo plantea

algunos elementos de reflexión sobre la nueva normativa (y sus silencios) a la luz de la práctica desarrollada en 2015.

## **2.– Los temas tratados y el funcionamiento de las Conferencias: la relevancia de los grupos de trabajo**

En 2015 se mantiene la constante de trabajo sistemático y general de las conferencias sectoriales de agricultura y pesca y sus consejos consultivos, en una dinámica a la que parece haberse añadido claramente desde hace años el sector medioambiental (Conferencia de medio ambiente y Consejo del Agua). Más allá de elementos personales, esos tres ámbitos presentan una característica diferencial fundamental, que es la relevancia de las decisiones de la Unión Europea. De esta característica se derivan distintos aspectos que explican la estabilidad y efectividad de las conferencias: una relación de “tareas” que viene determinada desde la Unión y, en consecuencia, no se deja en manos del gobierno central ni se atribuye a su iniciativa política; la necesidad de alcanzar posiciones finales consensuadas al máximo ante la presión de la negociación en los órganos de la Unión o del seguimiento y vigilancia de la Comisión Europea; y, finalmente, el desarrollo de una red de grupos de trabajo y reuniones de segundo nivel que desbrozan adecuadamente el trabajo final del pleno de la conferencia y aseguran que el debate, con su dosis necesaria en ocasiones de enfrentamiento entre posiciones políticas, se desarrolle sobre una base de acuerdos ya adoptados y asumidos por Estado y Comunidades.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue siendo el segundo gran ámbito de actuación estable e intensa de los órganos de colaboración. En 2015 el Consejo ha asumido sus funciones legales (fijación del techo de gasto, objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, repartiendo entre las administraciones los márgenes derivados de las posibilidades de déficit) ya consolidadas en la práctica de años anteriores y, una vez más, ha retrasado la reforma del sistema de financiación autonómica a cambio de la adopción de acuerdos que amplían coyunturalmente los recursos financieros de las Comunidades (en materia de reducción de intereses de la financiación estatal y mediante la aportación de fondos adicionales para 2016). No puede ignorarse la relevancia general de estas decisiones, que han convertido al Consejo en el órgano central de las relaciones intergubernamentales en el modelo autonómico y en un paradigma del difícil equilibrio entre el debate político (y frecuentemente el enfrentamiento político) y la necesidad de llegar a acuerdos institucionales incluso desde la insatisfacción por la orientación política de las decisiones finales.

Sin embargo, este funcionamiento del Consejo plantea algunas cuestiones relevantes:

- La relevancia general y “sistémica” del Consejo en el modelo autonómico resulta de la importancia de sus decisiones para el desarrollo general de la actividad autonómica; pero no de una interacción expresa entre el Consejo y el resto de conferencias sectoriales, que facilitara por ejemplo la consideración en el ámbito financiero (y de los planes de estabilidad)

de las necesidades planteadas (y acordadas con el estado) en las diversas conferencias sectoriales. El Consejo se ha convertido en el órgano general de desarrollo e impulso autonómico, no porque integre las posiciones del resto de conferencias sino más bien porque ocupa su espacio en un momento de crisis de financiación pública.

- Por esa misma razón, la centralidad del CPFF es incontestada y no encuentra otro foro u órgano común que pueda equilibrar las preocupaciones fundamentalmente financieras que se sitúan así en el mismo centro del sistema de relaciones entre Estado y CCAA. Por relevante que sea el ámbito sectorial correspondiente, ninguna conferencia puede asumir una posición de igualdad real en un debate con el CPFF. Sólo la Conferencia de Presidentes podría jugar ese papel; ante la renuncia a reunirla, sólo las entrevistas (bilaterales e informales) del Presidente del Gobierno con los presidentes autonómicos constituyen un pobre elemento de sustitución.
- El CPFF se reúne establemente, lo hace sobre documentos y propuestas trabajados previamente en órganos de segundo nivel, adopta acuerdos y, en ese sentido, constituye una conferencia “ejemplar” en su funcionamiento. Pero más allá de esos elementos formales, una observación de sus órdenes del día pone ya de manifiesto que el Consejo es ante todo un órgano de comunicación de decisiones del Estado a las CCAA, sometién-dolas a un debate político que sólo en pocas ocasiones significa una auténtica integración de posiciones autonómicas. Al margen de esta dinámica queda, tan sólo, el trabajo de reforma general del sistema de financiación autonómica o elementos concretos del mismo, en los que la exigencia de acuerdo impone una dinámica algo distinta. Pero especialmente en los ámbitos derivados de la normativa de sostenibilidad financiera, la posición del estado es extraordinariamente sólida en toda discusión. En este sentido, el Consejo actúa más como un pleno parlamentario en el que el Gobierno expone sus posiciones y da lugar a la intervención de la oposición que como un órgano de acuerdo institucional. Desde este punto de vista, la concepción del CPFF que subyace en algunas leyes (y en la jurisprudencia del TC) como órgano mixto que puede garantizar las competencias autonómicas no se ajusta a su realidad política.

Las conferencias en materia de sanidad y servicios sociales y dependencia consolidan, en cambio, su carácter de ámbitos de discusión institucional exigida por las previsiones legales que les encomiendan la adopción de acuerdos (fundamentalmente normativos) que necesitan del voto favorable de las CCAA. En estos ámbitos el liderazgo estatal se matiza más por esas previsiones (especialmente en materia de sanidad y dependencia; en mucho menor grado en servicios sociales) y por la importancia de las administraciones de gestión, que son autonómicas, sin que el estado cuente con una estructura administrativa propia que pueda contraponer a las propuestas autonómicas (a diferencia de lo que ocurre en materia financiera en el CPFF). Ambas conferencias han mantenido esa dinámica tras los cambios de gobierno en numerosas CCAA, desmintiendo así

una equiparación automática entre gobiernos de distinto color y enfrentamiento institucional.

En cambio, la conferencia sectorial de empleo, que ha intentado asumir una posición similar mediante la creación del “sistema nacional de empleo” no ha conseguido generar esa dinámica. En sus reuniones, los acuerdos conjuntos están mucho menos presentes que la información estatal sobre actuaciones propias o la fijación de criterios para el reparto de fondos entre las CCAA. Es posible que la difícil situación de las políticas de empleo y su carácter central en el enfrentamiento político sea una causa relevante de esta situación, pero debe tenerse en cuenta también la diferencia respecto de sanidad o dependencia en la distribución competencial y, especialmente, en la atribución legal de decisiones a la conferencia. En ese sentido, la creación de un “sistema” integrado no es tanto una cuestión nominal como un efecto de una concreta atribución constitucional y legal de funciones a las comunidades autónomas y al órgano de cooperación en el sector. A diferencia de las conferencias en sanidad y dependencia (y también en educación), la conferencia de empleo centra su actividad en la información estatal sobre proyectos normativos y múltiples planes y programas de actuación de su competencia; no se trata de decisiones conjuntas, sino de información a las comunidades, audiencia a las mismas y, en su caso, participación autonómica en la decisión estatal. Sin embargo, esta función frecuentemente no se desarrolla mediante grupos de trabajo específicos o reuniones preparatorias de intensa discusión, sino mediante la mera comunicación de documentos y su tratamiento formal en la Comisión de coordinadores inmediatamente anterior al pleno de la Conferencia, lo que impide cualquier dinámica de integración.

Por último, entre las conferencias tradicionalmente más activas, la conferencia sectorial de educación ha vivido tres reuniones considerablemente distintas: la primera y sobre todo la segunda, en abril, vinieron marcadas por el enfrentamiento en torno a la aplicación de la LOMCE, especialmente en materia de evaluaciones, que llevó a que cinco Comunidades Autónomas abandonaran la conferencia poco después de su inicio, en una muestra más del carácter extraordinariamente conflictivo de la reforma adoptada y de su difícil aplicabilidad. La tercera reunión, tras el cambio de mayoría en algunos gobiernos autonómicos y la sustitución del Ministro, marcó una inflexión hacia vías de mayor acuerdo.

Por su parte, las conferencias de cultura, comercio interior, industria y PYMEs, justicia, igualdad, juego, cooperación al desarrollo e inmigración se han reunido en una ocasión cada una en 2015, con actuaciones centradas esencialmente en la distribución de (reducidos) créditos de gestión autonómica y en la discusión de planes estatales de actuación en las correspondientes áreas.

### **3.- La persistencia del silencio en materia administrativa, de política económica y de coordinación general del sistema de relaciones intergubernamentales**

Si existe continuidad en los ámbitos tratados por las conferencias, mayor es aún en los ámbitos no tratados. La legislatura acaba sin reuniones, un año más,

en materia de reforma administrativa (general o local), en contraste con la que se ha planteado como una de las áreas de acción prioritaria en estos años y que, además, ha planteado importantes cuestiones en 2015: desde la aprobación de las nuevas leyes en materia de régimen jurídico del sector público y de procedimiento administrativo común a la continuación de la falta de consecuencias de las políticas en el ámbito autonómico del ya lejano Informe CORA o al debate (mediático, puesto que no se ha reunido el foro institucional) sobre la (in-)aplicación de la reforma de la administración local.

Ya el año pasado se insistía en la carencia, igualmente, de un foro de discusión intergubernamental en materia de política económica, aspecto sin embargo que no parece preocupar ni al Estado (satisfecho con la coordinación hacendística del CPFF) ni a las CCAA, que desarrollan así, en su caso, sus propias política de impulso económico y empresarial sin concertación entre ellas, más allá de la que pueda darse en la conferencia de comercio interior y PYMEs. Siguen pues sin reunirse las conferencias de consumo, infraestructuras o transportes, energía, vivienda, urbanismo y suelo o política científica.

Tan sólo la preocupación por la unidad de mercado parecía salvarse de este interés generalizado, pero es dudoso que ello sea así cuando el Consejo para la unidad de mercado, creado por la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se ha reunido en 2015 sólo en una ocasión, su reunión constitutiva.

Por último, debe dejarse constancia, un año más, de la inexistencia de cualquier perspectiva general de impulso o actuación de las conferencias sectoriales. Desde luego por la inexistencia de órganos generales de impulso (como la Conferencia de Presidentes) o la falta de reunión de órganos que podían ejercer un impulso transversal en determinados ámbitos (la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, que ya puede considerarse casi extinta, o el Consejo para la Unidad de Mercado, prácticamente nonato), pero también por la renuncia o el fracaso de cualquier proyecto de acción paralela de las conferencias con objetivos comunes, sea la revisión del sector público correspondiente, la acción europea, las dinámicas de cumplimiento de la normativa estatal, el exceso regulatorio o los obstáculos a la unidad de mercado. En nuestro modelo, las relaciones intergubernamentales son hacendísticas o puramente sectoriales, sin elementos transversales y coordinadores que las integren.

#### **4.– El régimen de los órganos de cooperación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público**

Los artículos 140 a 154 de la Ley 40/2015 se dedican a las relaciones interadministrativas, e incluyen en especial una regulación novedosa de la Conferencia de Presidentes (art. 146), las conferencias sectoriales (art. 147 a 152) y las Comisiones bilaterales (art. 153). No es este el lugar para un comentario de esta norma, cuya entrada en vigor está prevista para octubre de 2016 y, por lo tanto, no ha resultado aplicable a la actividad desarrollada en 2015.

Sin embargo, puede ser útil plantear cuáles hubieran sido sus efectos de aplicarse en el año reseñado, planteando así si altera la dinámica expuesta y si aborda los aspectos que hemos considerado más relevantes en las páginas anteriores.

En relación con la Conferencia de Presidentes y con las Comisiones Bilaterales, la inexistencia de reuniones es la principal (y única) característica en 2015. La regulación legal de la conferencia de presidentes renuncia sabiamente a prever cualquier régimen de convocatoria o de periodicidad, recordando quizás el fracaso de otras normas que han previsto debates anuales sobre el estado de las autonomías y descartando la exigibilidad jurídica de una reunión convocada por petición de un número determinado de Comunidades. Y tampoco introduce elementos de regulación en su régimen que indirectamente puedan impulsar su actividad. La Ley, pues, no hace más que levantar acta de su posibilidad, dejando a la Conferencia de Presidentes en su lugar, que es el de la dinámica fundamentalmente política.

En cambio, en referencia a las Comisiones Bilaterales (art. 153) la ley introduce algunos elementos de interés en su regulación, que vuelve a prescindir de cualquier regla de convocatoria (teniendo en cuenta, además, que diversos Estatutos de Autonomía regulan estos instrumentos):

- en primer lugar, la referencia a su función “en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma”, expresión que no parece que pueda limitar los aspectos que pueden discutirse en una Comisión Bilateral y que, en cualquier caso, resulta suficientemente abierta como para dar cobertura a casi cualquier consideración a la vez que apunta a la noción fundamental que permite distinguir los asuntos de la Bilateral de los correspondientes a las conferencias sectoriales. La práctica, ya remota, de las Comisiones Bilaterales, ya había apuntado siempre en esta dirección:
- en segundo lugar, se aplica a las bilaterales el régimen jurídico previsto para las decisiones de las conferencias sectoriales (art. 153.4), al que se hará inmediata referencia por los considerables problemas planteados en relación con el principio de indisponibilidad de las competencias;
- por último, se prevé un régimen de trabajo y acuerdo por medios electrónicos, lo que permite formalizar legalmente el único trabajo constante de estas comisiones, los acuerdos del procedimiento del art. 33.2 LOTC.

Sin duda, el núcleo de la regulación está en las conferencias sectoriales y, especialmente, en sus funciones y el régimen de sus decisiones. Los aspectos fundamentales de la Ley, que encuentran elementos de interés en su proyección a 2015, son los siguientes:

- Las conferencias deben ahora inscribirse en un Registro específico (art. 147.2) “para su válida constitución”, lo que plantea las dudas de qué ocurre en caso contrario y, en consecuencia, del sentido de este registro; dudas que aumentan con la lectura de la disposición adicional séptima, que obliga a la inscripción de los órganos de cooperación preexistentes y “vigentes”, pues no parece que los órganos que no se reúnen en los

últimos años deban por ello extinguirse (con el único efecto de incrementar las cifras de los informes anuales de extinción de órganos administrativos, sin más consecuencias ni administrativas ni políticas ni presupuestarias).

- Las funciones de las conferencias incluyen expresamente y con carácter general la “información” sobre anteproyectos de ley y proyectos de reglamento, estatal y autonómicos. Se sigue así la práctica actual en la que tales normas, si son estatales, se someten a “información” en las conferencias sectoriales (en ocasiones por mandato de la ley sectorial), aunque no parece que de la dicción de la nueva ley se deduzca una obligación general sancionable jurídicamente. Pero se pretende incluir también a las normas autonómicas, que hasta ahora han sido casi siempre tramitadas sin comunicación alguna a la conferencia sectorial. Si la norma consigue cambiar esa dinámica (un cambio que no necesita en cualquier caso de norma) sus efectos serán muy considerables, aunque es inevitable un cierto escepticismo al respecto. En cambio, la ley sanciona la idea de “información” en lugar de optar por expresiones más intensas como “participación” o discusión que hubiesen destacado la importancia no sólo formal sino material del proceso, que sí se desarrolla así en algunas conferencias, como hemos visto.
- Igualmente, se prevé la función de establecimiento de planes específicos de cooperación entre comunidades autónomas “procurando la supresión de duplicidades y la consecución de un mejor eficiencia”, en una dicción curiosamente coyuntural para una norma de carácter tan general como es la Ley 40/2015. En cualquier caso, ni en 2015 ni en años anteriores se tiene noticia de planes horizontales entre comunidades autónomas aprobados en conferencia sectorial (ni fuera de ella), sino, en su caso, de planes conjuntos o de planes estatales participados, aspectos que no cita en cambio la nueva ley.
- Interesante es la preocupación por el intercambio de información y, sobre todo, la atribución a las conferencias de la función de “establecer mecanismos de intercambio de información”, aunque el régimen de los acuerdos, al que haremos referencia inmediata, aleja una idea general de imposición de mecanismos por parte de la conferencia (no así, en ámbitos en que el estado disponga de facultades de coordinación).
- La regulación de la convocatoria (art. 149) se adecúa a la práctica actual de convocatoria ministerial y posibilidad de solicitud (vinculante) por parte de un número de Comunidades, introduciendo con carácter general aspectos presentes en reglamentos internos como la reunión y adopción de acuerdos por medios telemáticos, o la periodicidad de reuniones, fijada en un mínimo de un año. Huelga recordar que éste sería el elemento de más difícil cumplimiento de la nueva normativa en 2015, como difícil será encontrar manera de imponer esa obligación o de sancionar su incumplimiento en el futuro.

- El art. 148.1 establece una tripartición de las funciones de las conferencias en consultivas, decisorias y de coordinación, y el art. 149 obliga a que el orden del día determine el carácter de la intervención de la conferencia (entre los tres citados) en cada punto del orden del día. Como se verá de inmediato, la tripartición lleva a un régimen diferenciado, más claro en los casos de funciones consultivas (que no se regulan) y decisorias, que en los casos de funciones de coordinación, de difícil determinación en el día a día de las conferencias y con importantes consecuencias en cuanto al régimen vinculante de las decisiones.
- El aspecto más relevante es la previsión de un régimen jurídico de las decisiones de la conferencia (art. 151), que distingue el “acuerdo” y la “recomendación”, fijando el carácter vinculante del primero, que es “un compromiso de actuación”, “salvo para quienes hayan votado en contra” o cuando la AGE “ejerza funciones de coordinación de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo” (cuestión problemática, como acaba de decirse, y que la praxis de las conferencias raramente muestra); la recomendación en cambio constituye una decisión de la conferencia que sólo compromete inicialmente a quien la haya votado, que podrá apartarse de ella motivándolo. El régimen es ajeno a la práctica seguida por las conferencias hasta hoy, desde luego en cuanto a las recomendaciones, pero también en cuanto a los acuerdos, que hasta hoy expresan un contenido meramente formal y pueden consistir en compromisos de actuación o en simples declaraciones de la Conferencia (lo más habitual) en referencia a una actuación de la AGE (o de una Comunidad). El valor vinculante en los términos expresados en la nueva Ley contradice además el carácter de pacto político de las decisiones de los órganos de cooperación (salvo previsión expresa de la ley sectorial), que no vincula ni tan sólo a quien ha votado a favor, pues quien es el titular de la competencia puede siempre recuperar su ejercicio (por ejemplo, por un cambio de gobierno o de prioridades políticas); la ley introduce así un régimen ajeno a la práctica de las conferencias, en un ámbito, además, que no ha planteado hasta hoy problemas relevantes.
- Pero sobre todo, se regula el régimen de la actividad decisoria y se guarda silencio sobre la actividad consultiva, lo que resulta llamativo a partir de la realidad de las conferencias sectoriales: se regula lo que casi nunca hacen (tomar acuerdos de la Conferencia en el ámbito de una de las administraciones), y no se regula en cambio lo que casi siempre hacen: discutir y proponer alternativas (no vinculantes) por parte de cada miembro de la Conferencia (y no de su conjunto) en el ámbito competencial de una de las administraciones. Sin duda, esta última actividad no necesita regulación, y es incluso difícil que pueda tenerla, pero desde el examen de la práctica actual de las conferencias, se escapa el sentido de una previsión tan estricta del régimen vinculante de acuerdos y recomendaciones.

Nada en cambio prevé la ley sobre impulso y coordinación de las conferencias, ni sobre obligaciones, plazos e instrumentos de consulta, ni sobre funciones de necesaria actuación de las conferencias, aspectos todos ellos más vinculados con los problemas de heterogeneidad y praxis inestable que la realidad de 2015 sigue mostrando como elementos fundamentales de nuestro modelo de relaciones intergubernamentales.

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>1</sup>

*María Jesús García Morales*

La actividad convencional en el Estado autonómico es un sector con dinámicas muy consolidadas y, por tanto, poco dado a las novedades anuales. El año 2015 no es una excepción a la regla general. En los convenios entre el Estado y las CCAA siguen siendo palpables los efectos de la crisis, habida cuenta de que el incentivo financiero ha sido durante largo tiempo el principal estímulo para cooperar mediante este instrumento. Sin embargo, durante 2015 se han producido algunas novedades destacables en las relaciones convencionales entre el Estado y las CCAA, unas novedades, que, sin embargo, no son posibles constatar en la cooperación que formalizan las CCAA mediante esta misma técnica.

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

Es un hecho incontestable que los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA son el instrumento de relación más frecuente y consolidado en el Estado autonómico. La primera valoración sobre los mismos a lo largo de 2015 debe corresponder a la cantidad de la cooperación convencional en número de instrumentos suscritos, comunidades suscriptoras y sectores sobre los que versan este año los convenios entre el Estado y las CCAA.

La crisis económica y financiera ha supuesto un punto de inflexión en la política cooperativa a través de convenios entre el Estado y las CCAA. La crisis ha dejado en los últimos años un acusado descenso de los convenios verticales. Sin embargo, en 2015, se constata un incremento del número de convenios entre el Estado y las CCAA: 610 convenios suscritos. Se trata de unas cifras que representan casi el doble que los convenios registrados en los años anteriores, pero que todavía no llegan al millar de convenios que se firmaban entre el poder central y las CCAA hasta 2010.

El descenso de convenios desde la irrupción de la crisis ha sido consecuente con la normativa de contención de gasto, dado que la gran mayoría de los convenios servían para articular compromisos financieros de distinta índole entre el Estado y las CCAA. El repunte de este año no puede atribuirse a una mayor disposición presupuestaria. En 2015, muchos convenios no siempre tienen dotación económica, ni comportan compromisos financieros en todo caso, sino que

---

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA correspondientes a 2015.

en muchos supuestos el objeto del pacto es el intercambio de información o la asistencia técnica.

La suscripción por CCAA arroja este año los siguientes datos: sobre una media de 32 convenios por comunidad, la lista de las CCAA más suscriptoras se encabeza por la Comunidad de Madrid que es, de lejos, la comunidad autónoma que más ha pactado con el Estado a través de este instrumento (94 convenios verticales). Le siguen Galicia (74), Andalucía (54), La Rioja y Cantabria (42), Aragón (40) y Murcia (34). Con estos datos más de la mitad de los convenios suscritos entre el Estado y las CCAA se concentran este año en las comunidades mencionadas. En la media, se hallan Extremadura (32) y Comunidad Valenciana (31). En sentido decreciente, siguen Castilla y León (28), Castilla-La Mancha, Cataluña y el Principado de Asturias (26), Baleares y Extremadura (24) y Canarias (23). En las últimas posiciones, se encuentran Navarra (18) y País Vasco (16) y las dos Ciudades Autónomas (Melilla: 14 y Ceuta: 9).

En este punto, 2015 no depara novedades, pues confirma la preferencia por la relación convencional con el Estado en algunas comunidades mostrada ya en años anteriores. Claramente, es el caso de la Comunidad de Madrid, Galicia y Andalucía, que un año más se hallan a la cabeza en la suscripción de convenios verticales. Asimismo, en 2015, se constata de nuevo que son las mismas CCAA, País Vasco y Navarra, y las dos Ciudades Autónomas las que menor uso hacen de esta técnica en su relación con el poder central.

Las relaciones de cooperación verticales son impulsadas principalmente por el poder central en los sectores y en los programas que un Ministerio propone a las CCAA. En 2015, los Ministerios que registran una actividad convencional más intensa con las comunidades autónomas son el Ministerio de Economía y Competitividad (20%) y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (18%). La sola actividad de estos dos Ministerios representa más de la tercera parte de los convenios suscritos.

Respecto a los sectores de la actividad convencional, el Ministerio de Economía y Competitividad ha sido el principal promotor de convenios con las CCAA, al igual que había sucedido en 2014. La gran mayoría de esa cooperación se ubica en el sector de la investigación que, en la actual distribución de competencias entre Ministerios, corresponde a Economía y Competitividad (recuérdese, además, que el Instituto Carlos III, centro de investigación sanitaria e importante impulsor de convenios con las CCAA, depende actualmente de aquel Ministerio, mientras que otros años se adscribía a Sanidad). Dicha actividad abarca proyectos muy heterogéneos: desde la construcción y mejora de equipamientos científicos en diversas CCAA, hasta la suscripción de convenios-tipo (o de suscripción múltiple con varias CCAA) para cooperar en la evaluación de proyectos de investigación o de tecnologías sanitarias.

Una larga y consolidada tradición en la suscripción de convenios verticales tiene el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La actividad convencional que dicho Ministerio ha impulsado este año representa un importante porcentaje de los convenios suscritos. Las acciones pactadas son muy diversas en función del subsector concreto. Entre ellos, hay renovaciones de

convenios de suscripción múltiple ya presentes en la actividad del Ministerio en años anteriores (por ejemplo, los convenios con varias CCAA sobre estadística e información en materia de medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, o los convenios para la realización de los trabajos de control asistido por teledetección). Asimismo, son particularmente importantes los suscritos en materia de medio ambiente, entre los cuales, este año destacan los convenios con algunas CCAA para la ejecución del proyecto europeo de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), así como los convenios para la aplicación informática de las ayudas de la policía agrícola común. Una novedad destacable es la suscripción de un convenio multilateral entre el Ministerio y ocho CCAA para el establecimiento de la licencia única de caza y pesca.

Sin llegar a las dimensiones de los dos Ministerios anteriores, resulta también significativa la actividad convencional que desarrollan un grupo de Ministerios entre los que se encuentran el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (10%), Hacienda y Administraciones Públicas (10%), Empleo y Seguridad Social (8%), Defensa (8%), Asuntos Exteriores (8%) y Fomento (aproximadamente 8%).

Sanidad y servicios sociales han sido tradicionalmente dos sectores muy potentes de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, en particular cuando los convenios servían para articular el poder de gasto del poder central entre las CCAA en épocas de mayor bonanza económica. En 2015, los convenios que suscribe dicho Ministerio han quedado reducidos a los convenios ya conocidos como los que se firman con las CCAA en materia de farmacovigilancia, en el marco del Plan Nacional sobre Drogas, para la sensibilización social contra la violencia de género, así como sobre la interoperabilidad del sistema de información de las CCAA en el sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del IMSERSO. Una novedad en 2015 en el sector de sanidad ha sido el convenio de suscripción múltiple con varias CCAA para el uso del logotipo de farmacia *on-line*.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas impulsa los convenios ya clásicos con las mutualidades de funcionarios en las CCAA, así como los convenios registrados ya otros años relacionados particularmente con la implantación de la administración electrónica (así, la Red de Oficinas Integradas de Atención Ciudadana, o la Oficina de Registro Virtual-ORVE). En una línea similar, la implantación de la administración electrónica, se inscriben los convenios más significativos impulsados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En particular, constituyen una novedad en el panorama cooperativo de 2015 son los convenios sobre funcionamiento y gestión del depósito de los Estatutos de las Organizaciones Sindicales y Empresariales y los convenios para el uso común de la aplicación informática del Registro autonómico de empresas de trabajo temporal.

Asimismo, y de nuevo, en 2015, desempeñan su papel en la actividad convencional los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Fomento. Los dos primeros han utilizado la vía de los convenios con las CCAA para organizar seminarios y proyectos de cooperación educativa. En particular, una iniciativa destacable en 2015 ha sido la firma de un convenio multilateral entre el Minis-

terio de Asuntos Exteriores y Cooperación con varias CCAA para la programación conjunta de acción humanitaria. Por su parte, el Ministerio de Fomento ha suscrito convenios con cada una de la CCAA orientados a la realización de mejoras en la red ferroviaria, carreteras o gestión portuaria.

Mucho más residual es la actividad convencional donde están implicados los Ministerios de Industria y Energía, Interior, Educación y Justicia (ronda el 5% en cada uno de ellos). En 2015, el Ministerio de Industria y Energía ha formalizado con varias CCAA un Acuerdo marco para coordinar el diseño y la ejecución de los programas de fomento de las nuevas tecnologías incluidos en los fondos estructurales. El Ministerio del Interior básicamente ha vuelto a suscribir convenios sobre gestión electoral ya existentes en otros años.

Por su parte, en el ámbito de la justicia destaca este año el convenio suscrito con varias CCAA para llevar a cabo el programa de reforma de la Administración de Justicia. Dichos convenios sirven para formalizar el compromiso financiero aprobado para llevar a cabo dicho programa por el Consejo de Ministros, en mayo de 2015, y mediante el cual se distribuye entre las CCAA con competencias transferidas un crédito de 6 millones de euros para la mejora del funcionamiento de dicha Administración.

En otros tiempos importante, en 2015, es poco significativa la actividad convencional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: en materia de educación, de nuevo, constan los convenios históricos suscritos con varias CCAA sobre el catálogo bibliográfico, convenios para la gestión de centros de alto rendimiento o para eventos deportivos, así como convenios para la celebración de acontecimientos culturales concretos con algunas CCAA.

Los datos que arroja la actividad convencional en 2015 muestran también la confirmación de algunos cambios en la calidad de dicha cooperación.

Desde el punto de vista formal, los convenios siguen siendo claramente convenios bilaterales entre el poder central y las CCAA. Los convenios firmados multilateralmente son una excepción. El año 2015 brinda dos casos de convenios suscritos por el poder central con varias CCAA simultáneamente: por un lado, el convenio de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y las comunidades autónomas de Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Extremadura y Comunidad Valenciana para la programación conjunta en materia de acción humanitaria; y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Aragón, Galicia, Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana, destinado al establecimiento de licencias interautonómicas de caza y pesca en aguas continentales.

Salvo estas excepciones, buena parte de los convenios siguen siendo firmados de manera bilateral entre el Estado y una comunidad autónoma, aunque abundan los convenios de suscripción múltiple, esto es, un mismo programa que se formaliza con cada una de las CCAA para concretar acciones y, en su caso, compromisos económicos. En la medida en que el estímulo financiero ya no tiene la importancia que ha desempeñado en otros tiempos en la actividad

convencional, estos convenios-tipo sirven para lo mismo: desarrollar un mismo programa entre varias (o todas las CCAA), pero no ya para articular de una forma significativa el poder de gasto del Estado entre las CCAA –la llamada territorialización de subvenciones entre las CCAA–, que había sido hasta tiempos recientes el contenido principal de una gran parte de convenios verticales.

Desde el punto de vista material, ello implica cambios en el contenido de los convenios. Sin perjuicio del contenido financiero de muchos convenios, el objeto de este instrumento cooperativo ya no es principalmente distribuir créditos estatales entre las CCAA. De hecho, entre los pocos convenios que este año han servido para territorializar una subvención entre las CCAA se cuentan los convenios para la puesta en marcha de la reforma de la Administración de Justicia, un ámbito donde no es común territorializar subvenciones, al contrario de lo que sucedía en servicios sociales, sanidad o educación.

Con relación al contenido de los convenios, también procede indicar que, a lo largo de 2015, el objeto de muchos convenios, un año más, es el intercambio de información, la forma básica de auxilio administrativo y de asistencia técnica que se basa normalmente en aplicaciones informáticas. En ese sentido, valga recordar que el común denominador de muchos de los convenios nuevos en 2015 reside justamente en poner en marcha, compartir o poner a disposición de las CCAA aplicaciones informáticas. Entre ellos, y a título de ejemplo, cabe mencionar, en materia de agricultura, los convenios para la aplicación de la ayudas de la política agrícola común; en el sector de empleo, los convenios para el funcionamiento y gestión telemáticos del depósito de Estatutos de organizaciones sindicales y empresariales, o para el uso común de una aplicación informática del Registro autonómico de empresas de trabajo temporal; y en materia de industria, el acuerdo para el acceso a tecnologías de la información en el marco de los fondos estructurales.

Además, en el año 2015 llama la atención el incremento de la cooperación convencional en sectores donde la competencia es exclusiva del poder central, en particular en defensa y en asuntos exteriores. Si hace una década la actividad convencional se concentraba en sectores de competencia exclusiva de las CCAA (en particular, servicios sociales) y servía para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA, en los últimos años se detecta un repunte en los campos arriba indicados. De hecho, los sectores de defensa y asuntos exteriores se sitúan claramente por encima de servicios sociales durante este año en cuanto ámbitos de cooperación convencional.

A lo largo de este año, cabe destacar que algunos convenios suscritos han sido el instrumento elegido para dar cumplimiento a algunas de las medidas de la reforma de las Administraciones Públicas indicadas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), de 21 de junio de 2013.

Uno de estos casos es la actividad convencional en materia de la cooperación descentralizada, esto es la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las CCAA. En este ámbito, en 2015, destaca la suscripción del convenio multilateral entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(AECID) y las CCAA de Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Extremadura y Comunidad Valenciana para la programación conjunta en materia de acción humanitaria.

Dicho convenio se inscribe dentro de las medidas del Informe CORA en la línea indicada de suprimir duplicidades entre el Estado y las CCAA. En este sentido, este convenio pretende coordinar mejor líneas de actuación y medios financieros para una política de cooperación al desarrollo más coherente y, específicamente, en materia de acción humanitaria. Se trata de un convenio plurianual (2015-2017). La AECID aportará la cantidad anual de 1 millón de euros y las CCAA firmantes 50.000 euros cada anualidad.

Con la finalidad de evitar duplicidades –y también en el marco de las medidas del Informe CORA–, se ha suscrito el otro convenio multilateral firmado en 2015 entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y ocho comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Aragón, Galicia, Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana) en materia de licencias interautonómicas de caza y pesca en aguas continentales. A diferencia del caso anterior, se trata de un convenio que incide de pleno en competencias autonómicas.

De hecho, la implantación de una licencia de caza y pesca interautonómica se había planteado inicialmente como una iniciativa exclusivamente de las CCAA por la vía de un convenio horizontal. Ello no ha sido posible y se ha dado salida a esta situación a través de un convenio entre el Ministerio y un grupo de CCAA donde hay una importante actividad cinegética y piscícola.

El convenio firmado en 2015, para el establecimiento de la licencia única de caza y pesca, da continuidad al Protocolo de colaboración suscrito en 2014 –y del que ya se dio noticia el año pasado– con cuatro CCAA (Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León) y al que se sumaron posteriormente las otras CCAA mencionadas. Mediante este convenio se crea una tasa por la expedición de licencias interautonómicas caza y pesca (con un importe de 70 y 25 euros respectivamente). Cada parte se compromete a facilitar la información precisa para otorgar dichas licencias, en especial, por lo que respecta al registro de infractores. Con ese fin, el Ministerio desarrollará una aplicación de intercambio de información.

Hecha excepción de estas novedades, desde el punto de vista material, el año 2015 representa sobre todo una continuidad en la actividad convencional vertical, pues la gran mayoría de convenios responden a renovaciones o modificaciones de programas que han tenido su traducción en convenios durante los años anteriores. En algunos casos, hay convenios que se remontan a principios de los años noventa y siguen suscribiéndose a día de hoy (por ejemplo, farmacovigilancia o trabajos de control por teledetección).

Sin embargo, no todos los convenios verticales tienen una vocación de suscripción tan dilatada en el tiempo. En concreto, de nuevo, no hay rastro en la actividad de este año de los convenios en materia de atención a la dependencia a través de los cuales se articulaba un segundo nivel de financiación concertado entre el Estado y las CCAA y que se sumaba a la primera aportación estatal. En

un contexto de crisis y rigor presupuestario, dichos convenios han desaparecido, por el momento, del panorama cooperativo.

Más allá de la actividad convencional en la práctica, hay una importante novedad normativa en materia de convenios: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La nueva norma está previsto que entre en vigor el 2 de octubre de 2016 y, a partir de ese momento, sustituirá a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, que ha regido la vida de los convenios entre el Estado y las CCAA durante más de dos décadas. El Título Preliminar de la Ley 40/2015 regula el régimen jurídico de los convenios administrativos (art. 47 a 53). Este nuevo marco legal pretende desarrollar de una forma más completa el régimen de ese instrumento, siguiendo la recomendación que había sugerido al respecto el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010.

Debe señalarse que la Ley 30/1992 ordena el régimen de los convenios entre el Estado y las CCAA en el marco de la regulación de las relaciones interadministrativas. Por el contrario, la Ley 40/2015 no prevé un régimen específico de los convenios verticales, sino que disciplina un régimen jurídico general de los convenios administrativos dentro de los cuales quedan subsumidos los primeros. A tal efecto, la nueva ley regula los tipos de convenios, los requisitos para su validez y eficacia, el contenido de los mismos, trámites preceptivos en el proceso de suscripción, causas de extinción, efectos de su resolución, así como la obligación de remitirlos al Tribunal de Cuentas. La única referencia específica que se hace en la Ley 40/2015 a los convenios entre el Estado y las CCAA es la relativa a su obligación de enviarlos al Senado –ya prevista por la Ley 30/1992–, pero ahora, además, se indica, que dicha obligación corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 50.2 c).

## 2. Convenios entre Comunidades Autónomas

La cooperación entre CCAA formalizada a través del único instrumento de cooperación que prevé la Constitución, los convenios entre comunidades autónomas (artículo 145.2 CE), es un terreno sin novedades en 2015.

Desde el punto de vista cuantitativo, las cifras hablan por sí solas del páramo de la cooperación convencional entre CCAA. Durante este año sólo se han comunicado a las Cortes Generales, a los efectos previstos en el texto constitucional, dos convenios horizontales. Por un lado, el convenio entre el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria y el convenio entre las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid para la prestación de atención sanitaria especializada en determinadas zonas limítrofes de ambas CCAA.

Con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía y con la creación de los llamados Encuentros entre CCAA, posteriormente transformados en 2011 en la primera la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, se generaron también unas expectativas de cambio que hacían presagiar un despegue de la

cooperación entre CCAA y, correlativamente, una mayor suscripción de convenios entre las CCAA. Sin embargo, esas expectativas se han visto truncadas ya que dicha Conferencia no ha tenido continuidad.

Los datos de 2015 son realmente pobres en lo que concierne a los convenios entre CCAA. Esas cifras ponen de relieve la preferencia de las CCAA por formalizar relaciones de cooperación con el Estado antes que con otras CCAA y reflejan la precaria calidad de este tipo de cooperación en el Estado autonómico, más allá de sus pobres dimensiones cuantitativas.

Por un lado, no hay cooperación convencional multilateral formalizada entre varias o todas las CCAA. Se trata de una cooperación formalizada mediante convenios horizontales bilaterales entre CCAA limítrofes. Normalmente, la cooperación horizontal empieza entre comunidades que comparten vecindad, pues es, en el seno de esa relación, donde primero surgen problemas que resolver conjuntamente. La patología en España no es que los convenios se suscriban entre CCAA colindantes, sino que sólo se suscriban entre ellas, sin rastro de proyectos más amplios que impliquen a más CCAA o, incluso, a todas ellas.

Además, se produce la coincidencia de que la cooperación formalizada a través de sendos convenios durante 2015 se produce sobre el mismo sector: asistencia sanitaria. No hay cooperación entre las CCAA en 2015 en otros campos, aunque seguramente hay muchos otros ámbitos donde podría ser útil. Con ello, queda patente que la asistencia sanitaria es posiblemente (junto con extinción de incendios) uno de los ámbitos más abonados para la cooperación entre CCAA y que pueden concitar más acuerdos. Pese a ello, los convenios en este sector no siempre son pacíficos. En concreto, el convenio sanitario entre Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid se ha suscrito tras un proceso de negociación con encuentros y desencuentros del que han dado buena cuenta los medios de comunicación.

La situación de los convenios entre CCAA no significa que las relaciones horizontales no existan, sino que no se formalizan a través del cauce que debería ser más habitual (además de previsto en el art. 145.2 CE). Hay mucha más relación interautonómica que la que se comunica a las Cortes Generales. En particular, y tal como se viene reiterando en esta sección, las CCAA recurren en múltiples ocasiones a protocolos de colaboración entre ellas que ni se comunican, ni existe obligación de comunicar al Parlamento central, ni a los Parlamentos de las CCAA. Sin embargo, se desconocen las dimensiones concretas de dicha actividad horizontal.

# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

*Lluís Aguiló i Lúcia*

## 1.– Normativa

Durante el año 2015 sólo se ha aprobado en esta materia la Ley 6/2015, de 2 de abril, de reconocimiento, protección y promoción de la señas de identidad del pueblo valenciano. El objeto de la Ley es reconocer y establecer los mecanismos necesarios para la promoción y difusión de las señas de identidad del pueblo valenciano, mediante la determinación de un marco jurídico que permita adoptar las medidas y emprender las acciones que resulten precisas o convenientes para defender tales señas, salvaguardarlas y divulgarlas, con la finalidad de garantizar su preservación y facilitar su conocimiento y valoración tanto dentro como fuera del territorio de la Comunitat Valenciana. La ley incluye hasta 17 señas de identidad que incluyen junto a la lengua propia, los “bous al carrer”, las bandas de música o la gastronomía. La Ley crea un Observatorio de las señas de identidad que, entre otras funciones, tiene el de ejercer el control de su cumplimiento. Esta Ley afecta directamente a dos Instituciones de la Generalitat, como son la Acadèmia Valenciana de la Llengua y el Consell Valencià de Cultura, para cuya regulación es necesario cumplir el requisito previsto en el art. 44.5 del Estatuto de Autonomía, que exige para cualquier modificación una mayoría de tres quintas partes, extremo este que no se ha cumplido en la elaboración de la presente Ley, por lo que podría resultar contraria al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, teniendo en cuenta además que en el proceso de elaboración de la misma no han sido tampoco consultadas ninguna de las dos Instituciones directamente afectadas.

A parte de esta Ley sólo encontramos del Decreto Foral del Gobierno de Navarra 26/2015, de 29 de abril, por el que se crean los certificados oficiales del mismo para acreditar el conocimiento del euskera en los niveles A1, A2, B1 y B2 y se regula la expedición de los mismos. Todo ello de acuerdo con las bases establecidas en el marco europeo común de referencia para las lenguas en el ámbito de la enseñanza del euskera a las personas adultas de Navarra. Asimismo regula el sistema de realización de las pruebas para acreditar dichos niveles.

Por debajo de este nivel normativo sólo hemos encontrado una Orden del Gobierno Vasco que establece el currículum básico para la enseñanza del euskera también a personas adultas (Orden de 22 de julio de 2015), así como algunas resoluciones que desarrollan normativa de rango superior como es el caso –a nivel de Estado– de la determinación del nivel de correspondencia en el marco español de cualificaciones para la educación superior del título universitario de licenciado en filología catalana (Resolución de 20 de octubre de 2015) o la fijación del modelo en las lenguas propias de cada CCAA para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales consolidadas (Resolución de 28 de enero de 2015).

## 2.- Jurisprudencia

Por lo que se refiere a la jurisprudencia nos encontramos en primer lugar con una interesante Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2015, en el curso del recurso interpuesto por la Real Academia Galega contra la Sentencia que declaró la conformidad a Derecho del Decreto de la Xunta de Galicia 79/2010, de 20 de mayo, que regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia. El Tribunal Supremo declara haber lugar en parte al recurso contencioso-administrativo y casa y revoca la Sentencia recurrida desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

Se trata del recurso interpuesto por la Real Academia Galega contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de noviembre de 2012, en la que se había impugnado el Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en Galicia siendo la Xunta de Galicia la parte recurrida.

En este sentido la Sentencia corrobora la conformidad a Derecho del Decreto 79/2010, para el plurilingüismo de la enseñanza no universitaria de Galicia. Por el contrario, considera una incongruencia omisiva de la Sentencia anterior en cuanto no abordó la primera de las pretensiones deducidas en el recurso, es decir, la desestimación de la Real Academia Galega pues no ostenta la calidad de órgano consultivo cualificado que debiera informar preceptivamente el Decreto. Y, por otro lado, desestima los restantes motivos de casación al entender que hay un equilibrio entre las horas lectivas y las asignaturas impartidas en el uso de las lenguas cooficiales gallego y castellano.

Lo más interesante de esta Sentencia es la consideración de que la Real Academia Galega no tiene carácter formalmente consultivo para los temas lingüísticos a diferencia por ejemplo de lo que en 2014 declaró el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que anuló un Decreto por no haber sido consultada la Universitat de les Illes Balears, extremo que era preceptivo de acuerdo con el artículo 35 de su Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar nos referimos a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de marzo de 2015, mediante la que desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden por la que se convoca la prueba de evaluación de la aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de abogado para el año 2014. Es decir, en dicha prueba se obliga a todos los aspirantes a utilizar una única lengua el castellano y es por ello por lo que el Consell d'Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya presenta este recurso por entender que la obtención del título profesional de abogado ha excluido las otras lenguas cooficiales del Estado en aquellas CCAA que las tienen como lengua propia. En su Sentencia la Audiencia Nacional desestima la posibilidad de realizar la prueba en la lengua cooficial dado que la obtención del título profesional de abogados faculta para el ejercicio de la profesión en todo el territorio español y, por tanto, su contexto profesional y el de los aspirantes abarca la totalidad del mismo y no exclusivamente a cada una de las CCAA, por lo que se trata de una prueba única cuya convocatoria corresponde a la Administración General del Estado, siendo el castellano la lengua de los procedimientos tramitados por la misma.

A nivel del Tribunal Superior de Justicia de las diferentes CCAA nos encontramos en primer lugar en Cataluña, por un lado con la Sentencia 103/2015, de 6 de febrero, que estima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de la Generalitat que desestima el recurso de alzada interpuesto por el recurrente contra el acuerdo adoptado por el Tribunal calificador en el proceso selectivo para el acceso a la subescala de secretarios-interventores, de la escala de funcionarios con la habilitación de carácter estatal, referente a la prueba de lengua catalana.

Y, por otro lado, continúan las Sentencias tanto del Tribunal Supremo (de 23 y 28 de abril de 2015) y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencias 129/2015 de 23 de febrero y 184/2015 de 16 de marzo), que siguen reconociendo en casos particulares la consideración del castellano como lengua vehicular a los efectos educativos de determinados padres que así lo solicitan en los centros de enseñanza concretos para sus hijos.

Por lo que se refiere al País Vasco está, por un lado, la Sentencia de su Tribunal Superior de Justicia 125/2015, de 16 de marzo, que desestima el recurso presentado por la UGT contra el acuerdo de gobierno de la Universidad del País Vasco –EHU, de 19 de diciembre de 2015, por el que se aprueba el Plan Director del Euskera en el que se revisan los perfiles de su conocimiento por parte del personal de administración y servicios, a lo que se oponía el sindicato.

Y, por otro lado, está la Sentencia, también del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 248/2015, de 14 de abril, que estima parcialmente el recurso interpuesto por el Sindicato Médico de Euskadi contra el acuerdo del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza, por el que se aprueban las bases generales que han de seguir los procesos selectivos para la adquisición del vínculo estatutario fijo en el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza, por los requisitos lingüísticos que se exigen en relación al euskera y al castellano.

Y en el caso de les Illes Balears nos encontramos en primer lugar con la Sentencia de su Tribunal Superior de Justicia 471/2015, de 6 de julio, en la que estima parcialmente el recurso interpuesto por un particular contra la Resolución del Ayuntamiento de Calvià sobre las bases de la convocatoria del concurso de provisión de puestos de trabajo del referido Ayuntamiento con la supresión del requisito de acceso de la titulación de catalán en algunos de ellos.

Y finalmente nos encontramos también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears 692/2015, de 4 de diciembre, que estima el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Guías Turísticos de las Islas Baleares contra las resoluciones dictadas a favor de su inscripción como guía turístico de determinados particulares, al no haberse comprobado documentalmente y sólo por una declaración jurada que conocían las lenguas catalana y castellana.



### 1.- Repolitización del gobierno local

Las elecciones municipales de mayo de 2015 –con independencia ahora de las coetáneas elecciones autonómicas– han puesto de manifiesto, entre otras muchas novedades, que los ayuntamientos se han convertido en todo un símbolo de la posibilidad real de iniciar cambios profundos en la concepción misma del poder público, y que, desde ahí, las exigencias de una nueva política, de una nueva manera de hacer política, han empezado a abrirse paso a todos los niveles de la organización pública española. Basten los ejemplos de los ayuntamientos de Madrid, de Barcelona, Valencia, Zaragoza, o de las “mareas” gallegas, etc., junto a otros muchos resultados conocidos, para confirmar que una vez más el mundo local constituye el mejor laboratorio de operaciones que pueden llegar a tener un más largo alcance.

Así se ha demostrado una vez más que en los ayuntamientos se va a hacer y se hace política. En efecto, el mundo local es “gobierno”, en el más profundo sentido de la palabra y no mera “administración”, como ha pretendido la LRSAL. Es cierto que hay dinámicas auspiciadas por la troika que tienden a minimizar la política en los niveles locales, a aligerar estructuras, a disminuir miembros electos y personal político. Por supuesto que toda racionalización y limitación de posibles excesos es conveniente. Pero como digo, la realidad se revuelve, obstinada, y consigue mantener la política en el tablero municipal y reclamar para el mismo la calidad de verdadero “gobierno” político de la comunidad.

En este contexto de “recuperación” de la política es necesario plantearse seriamente una reforma del sistema electoral municipal, sobre la que ya hace ya años que se viene insistiendo. En su día preocuparon los problemas del transfuguismo. En los planteamientos políticos más recientes ha prevalecido la preocupación por evitar los pactos “contra vincitorem”, sobre la base de otorgar una prima para la fuerza más votada, siempre que haya obtenido un mínimo. Así ha sido en la propuesta avanzada por el Partido Popular en las vísperas de las últimas elecciones locales, propuesta que entonces tuvo que abandonar. Se trata de una visión del problema en términos de “partidos” y muy tocada de coyunturalismo. Con todo, ha llevado este tipo de propuestas a su programa de las últimas elecciones generales del 20-D:

“El Partido Popular se compromete al respeto de la costumbre constitucional de que solo formará gobierno la candidatura más votada en España.

Promoveremos una reforma de la Ley Electoral a fin de reforzar el vínculo democrático para que gobierne la lista más votada en el ámbito municipal. Abriremos un proceso de diálogo autonómico para conseguir un pacto entre Administraciones Públicas.

Una nueva regulación de las elecciones locales debería establecer una prima de gobernabilidad a aquellos partidos que hayan ganado claramente las elecciones y con una distancia considerable de la segunda fuerza para asegurar que las opciones de Gobierno responden fielmente a la voluntad de los ciudadanos.

En caso de no existir mayoría absoluta ni una distancia considerable respecto a otros partidos políticos, se propondrá introducir un sistema de doble vuelta que conseguirá que los gobiernos resultantes se correspondan con las decisiones de los ciudadanos.”

Otras perspectivas toman en consideración exigencias más permanentes. Entre ellas, la más significativa es la visión del problema en términos de “legitimación democrática”, de mejora de la calidad de la política y de fortalecimiento del gobierno municipal. Así, en la experiencia comparada, la profunda reforma del sistema electoral local efectuada en Italia en 1993, con la introducción de la elección directa del alcalde, obedecía a la crisis de los partidos tradicionales y el descrédito de la política propio de la época de la “tangentópolis”. En este contexto, podrían recobrar ahora vigencia en nuestro país las propuestas, como en su día formulara el PSOE (Proposición de ley orgánica *BOCG*, Congreso, 7 diciembre de 1998), en favor de la elección directa del alcalde, sistema que tiene perfecta base constitucional en el art. 140 CE.

La posible reforma debería perseguir simultáneamente varios objetivos plausibles de mejora: de la legitimidad, de la representatividad y de la estabilidad de los gobiernos municipales. Las fórmulas manejadas son muy diversas, y pasan, entre otros extremos, por optar entre elección automática o propiamente directa, decidir la elección conjunta o separada de alcalde y concejales, prever mecanismos de una vuelta o de dos vueltas, introducir votos preferenciales, etc., primas a la mayoría, hasta la fijación de circunscripciones electorales infra municipales –los distritos–, etc. Lógicamente ello debe ir acompañado de la adecuación de los mecanismos de censura y de confianza, y no se excluyen eventuales mecanismos de revocación o *recall*. En fin, el reparto de competencias entre pleno, junta de gobierno y alcalde deben guardar coherencia con los demás elementos del sistema político municipal.

No es cuestión aquí de optar por un modelo concreto. Lo importante es llamar la atención sobre la necesidad imperiosa de situar el tema de la reforma electoral local en la agenda insoslayable a cubrir en los años inmediatos. El sistema de elección directa del alcalde está extendido en buena parte de Europa y con una valoración positiva por lo general, y las aportaciones de las experiencias comparadas y los análisis de la doctrina son ya muy maduros, aunque también es cierto que se acostumbra a subrayar la concurrencia de circunstancias específicas que justifican en cada caso la opción adoptada. De todas formas, únicamente con un gran acuerdo entre partidos se puede garantizar la aceptación amplia de una reforma que afecta a las bases de la democracia vivida por la ciudadanía de manera más directa e inmediata. El mero cálculo partidista solo llevará al fracaso de toda iniciativa en este sentido.

Más aún, cabe preconizar que la reforma electoral local contenga una apuesta contra el uniformismo excesivo del régimen local, tantas veces denunciado, y

pueda consistir en ofrecer más de un modelo o sistema determinado, o variantes distintas, que puedan ser objeto de libre asunción, o bien por las CCAA, o bien por cada uno de los municipios, en ejercicio de su propia autonomía organizativa. Sobre la primera posibilidad, más adelante me referiré a ésta como una de las posibles manifestaciones de la mayor interiorización autonómica del régimen local que considero necesaria. Pero también los municipios deberían poder optar entre las posibilidades ofrecidas, como por lo demás ya sucede en el derecho comparado europeo en relación con distintos supuestos de entes locales.

Siendo la reforma electoral una pieza indispensable en la agenda de reformas que debe conducir a una recuperación de la política en todo su sentido, hay que considerar también la conveniencia de mejorar la regulación y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa en el ámbito municipal. Esta dinámica puede producirse en lo estructural, por medio de un adecuado desarrollo de la organización de los distritos en las grandes ciudades, de cara a una efectiva descentralización interna que aproxime aún más la gestión y la toma de decisiones a la ciudadanía; y en lo funcional, con la predisposición efectiva de procedimientos participativos ágiles que pueden desembocar, cuando sea oportuno, en el recurso a la realización de consultas populares previstas en el art. 71 LBRL.

La rigidez excesiva con que está siendo interpretado el concepto de referéndum, por ejemplo, en la STC 31/2010, relativa al EA Cataluña, va a dificultar la acción del legislador autonómico, que pretende abrir más el espacio en que se mueven estas formas de participación directa, como por ejemplo, con la Ley catalana 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum, ya impugnada aunque su suspensión parcial fue levantada por ATC de 9 de junio de 2011. No obstante, es ésta una materia de clara y posible interiorización autonómica (por ejemplo, art. 122 EAC), y ello ha de facilitar aún más la adecuación de tales instrumentos a las realidades municipales de cada territorio.

## **2.– Interiorización autonómica y sistema electoral local**

Los EEAA son instrumentos adecuados para adaptar a su territorio los principios constitucionales de gobierno democrático de los entes locales. En este sentido, junto a las figuras previstas en la CE –Ayuntamiento, alcalde, concejales– puede establecer otros órganos representativos y ejecutivos, siempre que no afecten a su función y posición constitucional. La STC 132/2012 así lo ha aceptado en relación a los Consells Insulars.

Además, como se ha dicho, los EEAA pueden abrir el campo al legislador autonómico para ordenar la forma de gobierno municipal y asimismo, asumir competencias en materia de “régimen electoral local”. Porque debe ponerse en cuestión que sea constitucionalmente obligado el mantenimiento de un mismo, único y prácticamente uniforme sistema como el establecido en la LOREG. En este sentido, es posible sostener que las CCAA pueden ostentar competencias sobre el régimen electoral local.

Es habitual partir de la consideración de que la STC 38/1983, de 16 de mayo, incluyó en el ámbito del art. 81 CE –régimen electoral general como materia reservada a la ley orgánica– el sistema electoral de los municipios al que alude el art. 140 CE. De ahí que la LOREG de 1985 regulara en todos sus aspectos el régimen electoral de los entes locales. No obstante, la misma Sentencia admitió también que los Estatutos podían incorporar normas singularizadas y asumir competencias en materia de elecciones locales.

La STC 38/1983 destaca como el Estatuto Vasco contempla separadamente del régimen local y asume como competencia o materia específica en la CA lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas generales y Diputaciones forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos. Y el Tribunal señala como ello sucede a diferencia del Estatuto Cataluña (1979), que emplea únicamente la expresión “régimen local, sin perjuicio del art. 149.1.18) (FJ, 2º).

El Tribunal señala que la interpretación sistemática de los arts. 81 y 140 CE permite entender que el contenido de la Ley orgánica “comprende lo que es primario y nuclear en el régimen electoral”. De lo que se puede deducir fácilmente que la Ley orgánica no tiene por qué agotar la materia, que admitiría un desarrollo autonómico si así se contemplase en los correspondientes EEAA.

A su vez, en el FJ 3º indica el TC que “la interpretación del alcance y contenido del “régimen electoral general” según expresión del art. 81.1 CE viene dada por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 LOTC por la Constitución y los EEAA. De esta manera, concluye en este punto el TC que “El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en las Constitución o en los Estatutos”.

Como se ve, el Tribunal admite ya desde entonces que puede existir lo que luego denominaría un “anclaje estatutario” suficiente para incorporar especialidades o excepciones al uniformismo absoluto en la materia.

La propia STC 38/1983 admite que “el art. 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en el que correspondan a la CA poderes normativos de desarrollo o reglamentarios y poderes de ejecución, preservando el derecho del art. 23.1 y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho”.

Debe explorarse la apertura de una dinámica en la que las CCAA puedan asumir con normalidad competencias sobre el sistema electoral local, con los límites indicados por el TC, y de acuerdo con lo que dispongan los respectivos Estatutos. Hay un conjunto de aspectos específicos de las elecciones locales que deberían quedar en manos de las CCAA: tales como la determinación de las circunscripciones electorales para las elecciones municipales, con la posible incorporación de los distritos en las ciudades que dispongan de ellos, lo que puede redundar en una mayor aproximación de la política local a la ciudadanía; la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales, a modular según las dimensiones características de los municipios de cada Comunidad autó-

noma, que varían sensiblemente como es sabido (toda la provincia de Guipúzcoa cabría prácticamente dentro del término municipal de Lorca); incluso el mismo sistema de elección del alcalde a que antes nos hemos referido y los correspondientes mecanismos de garantía de la estabilidad; con mucha mayor razón, los casos de elecciones indirectas o de segundo grado deben quedar en manos de las CCAA –ya sucede con las comarcas y con las áreas metropolitanas– y que podrían alcanzar en su caso a las diputaciones provinciales, en el supuesto de mantenerse su discutible carácter de ente de elección indirecta.

En la determinación de quién debe regular el régimen electoral local se abre paso, pero no se impone, la diversidad regulatoria que en nada perjudica al sistema político general, sino que lo enriquece, lo adapta a las circunstancias de cada territorio y lo aproxima a la ciudadanía. Aquí se inserta como línea aparentemente insalvable una determinada concepción de la igualdad en el acceso a los cargos públicos como derecho fundamental, que pasa de verse como una igualdad subjetiva (art. 23 CE) a una igualdad territorial (art. 149.1.1 CE).

En cambio, esta es una cuestión pacífica en la gran mayoría de sistemas descentralizados y federales. El derecho comparado nos aporta múltiples ejemplos.

En Alemania es competencia de los *Länder*, **en los que varía el sistema**, aunque en la praxis se han acabado por asemejar mucho entorno al sistema de elección directa del alcalde, excepto Baden-Württemberg y Schleswig-Holstein, en que es elegido por el consejo. La diferenciación permite que incluso varíe la edad del sufragio activo según los *Länder* (16 o 18 años), o el tiempo de residencia efectivo exigido para tener derecho a sufragio.

En Austria la materia de las elecciones locales es objeto de regulación en las constituciones de los *Länder* **o en su legislación propia**. La reforma constitucional de 1994 se dirigió a permitir que las constituciones de los *Länder* pudieran prever el sistema de elección directa del alcalde, en cuyo defecto la Constitución federal establece la elección por el consejo. La sentencia del TC Federal de 30 de junio de 2004 confirmó la competencia del Land de Viena para la regulación de los distritos de Viena, quedando para la Federación la determinación del derecho al sufragio, en este caso, de los extranjeros.

En el Reino Unido, con una dinámica descentralizadora más reciente a partir de la *devolution* a Escocia (Scotland Act de 1998), se observa que la materia del sistema electoral local es de la competencia exclusiva del parlamento escocés, que ha legislado profusamente la materia (2002, 2003, 2004), introduciendo mecanismos específicos de representación proporcional frente al sistema mayoritario general en el resto del país, con la excepción de Irlanda del Norte.

En Italia, las regiones de estatuto especial tienen competencia sobre la materia, tanto en el sistema electoral como incluso en el calendario, (por ejemplo, la legislación propia de Sicilia, Trentino-Alto Adige, etc.). Ello no impide que mayoritariamente las regiones especiales hayan adoptado un sistema de elección directa del alcalde como sucede en el régimen ordinario.

A los ejemplos anteriores hay que añadir la profusión de mecanismos de democracia directa –consultas, referéndums, encuestas públicas, hearings– cada

vez más desarrollados en muchos países, como en Alemania, por obra precisamente de la legislación de los Länder.

### 3.– Reformas en marcha y de futuro próximo

Las exigencias de la nueva política y la mayor legitimación y participación alcanzan también a los niveles *inframunicipales*: Las entidades locales menores, en las zonas menos urbanizadas, y la descentralización interna en los distritos, en las grandes capitales. Como se ha dicho, estos aspectos están más a disposición del legislador autonómico, a pesar de que la LRSAL ha pretendido incidir en ello.

Por poner algunos ejemplos, basta citar la Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, que modifica la regulación de éstas últimas bajo la óptica de su organización política. Así se expresa claramente en la Exposición de motivos de la Ley:

“(…) El desarrollo legislativo de esta materia se ha producido mediante Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

La entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local hace patente definir con absoluta claridad cuales son las competencias de las Entidades Locales Menores y garantizar la suficiencia de recursos para el desempeño de las mismas.

“Tras los resultados electorales del año 2011, donde por primera vez se ponía en práctica lo establecido en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, y donde quedó patente que la puesta en marcha de las medidas allí contempladas atenta contra la representatividad que las distintas formaciones políticas han de tener dentro de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores.” (sic).

A pesar de la contundencia de esta declaración de la Exposición de motivos, no se alcanza a deducir de la misma cuál es el problema real generado al que se pretende dar solución.

Por otro lado, en el ámbito de la organización interna de las ciudades, especialmente de las de tamaño medio y grande, ha cobrado actualidad el tema de los *Distritos*, por ejemplo en Madrid y Barcelona, donde su potenciación figuraba en los programas electorales de las fuerzas que han acabado gobernando los respectivos ayuntamientos. En relación con los distritos son múltiples las cuestiones que se plantean y que giran básicamente entorno tres aspectos principales:

- En primer lugar, el alcance material y la naturaleza –propia, delegada, desconcentrada– de sus competencias, cuestión aún más relevante en el contexto actual de desarrollo de políticas anticrisis.
- En segundo lugar, su organización y composición, lo que pone en cuestión, según el modelo de cada ciudad, si los órganos del distrito son la representación del distrito en el ayuntamiento, o más bien son la re-

presentación del ayuntamiento en el distrito y que a la postre lleva a plantearse la posible elección directa de los órganos del distrito, para lo que el juego entre legislador autonómico y autonomía municipal debería dar mucho campo de juego (siempre que no se interfiera una ley especial estatal).

- En tercer lugar, y en coherencia con las soluciones que se adopten en relación con los puntos señalados, de aclararse la relación entre el distrito y el ayuntamiento, esto es, el grado de autonomía relativa, la existencia de recursos “jerárquicos” internos, de los mecanismos de coordinación, y del tema de la representación de los distritos en el ayuntamiento. Esto último puede llevar a plantear, como se decía, que el distrito llegue a ser configurado como circunscripción electoral para las elecciones municipales.

En otro orden de consideraciones, en cuanto a los *niveles intermedios* de Administración local de carácter supramunicipal, cabe dar cuenta de la creación de una nueva comarca en Cataluña, la del Moianès, **aprobada después de un proceso participativo** altamente favorable, proceso que en cambio no obtuvo mayoría suficiente para la creación de otra comarca, la del Lluçanès. En el primer caso, debe señalarse que se partía de una experiencia previa de gestión mancomunada y consorciada de la mayoría de los servicios públicos municipales.

Regulaciones de carácter más general del *régimen local* las hallamos, por ejemplo, en Canarias, donde se ha aprobado la Ley 7/2015, relativa a los municipios, que regula las competencias, la alteración los términos municipales (con claros límites para la creación de nuevos municipios), las demás entidades del sector público (mancomunidades municipales, áreas metropolitanas, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles con capital mayoritariamente público y fundaciones públicas municipales). Asimismo se regula la participación ciudadana y a la transparencia, el estatuto de los miembros de electos y la organización municipal, además de cuestiones relativas al régimen jurídico general.

Por su parte, la Ley 8/2015, sobre cabildos insulares, establece un régimen común y homogéneo en todas las islas, en su doble faceta como entes locales y como instituciones autonómicas, con la previsión de la conferencia de presidentes de cabildos como foro institucional.

Cabe dar cuenta, también, de la Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Logroño, que incluye el régimen propio del carácter de “municipio de gran población” así como la previsión de un Consejo de Capitalidad como órgano de coordinación permanente. En el ámbito competencial, se señala que la Ley apuesta por atribuir al Ayuntamiento de Logroño la aprobación definitiva del Plan General Municipal, lo que implica reformar la legislación urbanística riojana que la atribuía la CA.

En fin, con carácter más general, cabe dar cuenta de la aprobación o entrada en vigor de diversas Leyes autonómicas en materia de *transparencia*, participa-

ción, buen gobierno, etc., cuya puesta en práctica está aportando ya una gran riqueza de experiencias y también variedad de cuestiones que pueden hacer problemática su aplicación. Destaca, como novedosa, la regulación de los lobbies o grupos de interés en la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre cuyo desarrollo reglamentario se produce en 2015.

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ENDEUDAMIENTO: UN AÑO DE TRANSICIÓN

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*

## 1.- Introducción: a vueltas con la financiación autonómica

Durante el ejercicio económico de 2015, a pesar de las persistentes demandas de reforma, no se ha tocado el sistema de financiación autonómica. Según la norma que recoge el acuerdo de financiación del año 2009, el modelo entonces aprobado debería haber sido objeto de reforma cinco años después, es decir en el año 2013. Algunas comunidades, además de muchos especialistas, vienen demandando la reforma desde ese año. Aunque el gobierno español ha reiterado que el modelo de 2009 debería ser objeto de modificación urgente, dados los diversos problemas que acumulaba, el hecho es que, por diferentes motivos, ha sido mantenido hasta la actualidad. Los responsables del Gobierno de la última legislatura aseguraron, eso sí, que en el primer semestre de 2016 se procedería a su urgente reforma, recordando que el partido del gobierno ya votó en contra del sistema en el Congreso cuando éste fue aprobado.

Las críticas al modelo, generalizadas por parte de la mayoría de los gobiernos territoriales, han sido especialmente intensas en las comunidades de Valencia, Andalucía y Murcia, comunidades que, a partir de la información disponible, habrían sido maltratadas por el sistema de 2009 durante su período de vigencia.<sup>1</sup>

En otras comunidades, como Extremadura, se señaló por el contrario que antes de proceder a la reforma del modelo financiero había que garantizar la vuelta a la estabilidad de las cuentas públicas de los diferentes gobiernos del país. De algún modo, con esta opinión se venía a reconocer que buena parte de los problemas del modelo de 2009 se relacionaban con el período de gran recesión vivido en España y la gran dificultad de disponer de fondos para facilitar el proceso de negociación.

¿Qué razones explican el retraso en la reforma del modelo? Como se acaba de apuntar, no cabe duda de que la recesión económica y la falta de recursos del gobierno central son factores condicionantes del estancamiento de la reforma del modelo de financiación,<sup>2</sup> aunque otros elementos, como el conflicto territo-

---

1. Según datos de Ángel de la Fuente, los índices de financiación efectiva de las competencias homogéneas por habitante ajustado durante el período 2009-2013, las comunidades de Valencia (92,7%), Murcia (95,1) y Andalucía (95,6%) mostraban indicadores claramente inferiores a la media en esos años.

2. En la práctica, todas las reformas anteriores se aprobaron, en gran medida, gracias a la aportación de nuevos fondos desde el gobierno central a los autonómicos. Esta circunstancia se ha vinculado al concepto de restricción presupuestaria “blanda”, que ha sido definida como “una situación por la cual un nivel subcentral de gobierno adopta políticas no responsables desde

rial catalán o la prioridad de la política económica para asegurar la senda estable del crecimiento de la producción ayudan también a entender el retraso de la reforma.

No hay que olvidar que fue precisamente la Comunidad Catalana la principal promotora de reformas anteriores, presionando al gobierno central en distintos momentos de tiempo para poner en marcha los cambios. Por otra parte, el desarrollo de las normas de estabilidad tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, aprobada en los meses anteriores al advenimiento del Partido Popular al Gobierno de la nación, han ocupado la atención especial de los gestores de la política económica, retrasando la atención debida a una cuestión de tanta envergadura como la financiación territorial.

Sin embargo, todo parece indicar que, en un contexto de cierta recuperación económica, los recursos disponibles por las comunidades han permitido seguir cubriendo los servicios públicos esenciales, aunque los recortes sufridos en los últimos ejercicios, así como las crecientes limitaciones de los niveles de déficit y endeudamiento de las comunidades, no han permitido aún la vuelta a los niveles de gastos y servicios anteriores al inicio de crisis económica.

Como han señalado entre otros A. Herrero y J.M. Tránchez<sup>3</sup>, es posible que el empleo de nuevos instrumentos de alivio financiero desarrollados desde 2012 en beneficio de las comunidades, pueda explicar la relativa “aceptación” transitoria del sistema de financiación por parte de las comunidades autónomas, al convertirse además en instrumentos indirectos de financiación y aseguramiento de los servicios gestionados por las comunidades.

En las páginas siguientes, después de revisar los principales indicadores de ingresos y gastos que afectan a las Comunidades, se analiza la política de saneamiento llevada a cabo a través de los fondos de apoyo financiero y liquidez autonómica para dar cuenta al final de la situación actual en términos de déficit y endeudamiento de las comunidades, terminando con una mención de los principales retos que presenta la financiación en los próximos meses.

## 2.- ¿Hay recursos para financiar los servicios autonómicos? Los procesos de endeudamiento

El crecimiento del endeudamiento de los gobiernos descentralizados a lo largo de las últimas décadas ha sido un patrón común de comportamiento en muchos países y también en España. Los motivos de ese aumento de la deuda territorial<sup>4</sup>, además del propio proceso de crecimiento de la descentralización y la asignación a los gobiernos subcentrales de importantes atribuciones de servicios públicos, son la posibilidad efectiva de endeudarse concedida a dichos niveles de

---

el punto de vista presupuestario porque incorpora expectativas de rescate del nivel centra.” Ver Fernández *et al.* (2013).

3. “La financiación de las comunidades autónomas por la puerta de atrás” A. Herrero y J.M. Tránchez (2015).

4. Ver Delgado *et al.* (2016).

gobierno, la necesidad de financiar importantes proyectos de infraestructuras, los desequilibrios verticales generalizados en todos los países<sup>5</sup> y el desarrollo de los mercados de este tipo de deuda en los diversos países y en el contexto internacional.

Según datos de la OCDE, en 2014, España mantenía un volumen de deuda territorial (autonómica y local) superior al 30% del PIB.<sup>6</sup> En ese año, solo Canadá y Japón tenían ratios de deuda respecto al PIB superiores a los de España. Si la variable empleada fuera el peso de la deuda territorial sobre la deuda total de las administraciones públicas, otros países como Noruega, Suiza o Alemania, además de Canadá, mostraban datos mayores que los españoles, aún cuando la ratio sobrepasaba en 2014 el 25% del total.

Después del período de crisis, los datos macroeconómicos de España en 2015 confirmaron el proceso de recuperación, especialmente si los comparamos con los valores medios de la Zona Euro. Según la información del Ministerio de Economía y Competitividad, el PIB habría crecido un 3,4%, doblando el dato de la zona euro (1,6%), mientras que el dato del empleo, también arrojaba indicadores elevados (3,1%, frente al 1,0% en la zona euro). La deuda privada había disminuido de forma significativa, e incluso se había producido una leve caída de la deuda de las administraciones públicas, desde el 99,3% del PIB al 98,9%, favorecida naturalmente por la caída del coste de la deuda hasta el 3,14% y el 0,84% en el caso de las nuevas emisiones. En la misma dirección, el déficit público (la necesidad de financiación) disminuyó desde el 11,2% en 2009 hasta un 5,2% del PIB en 2015, aunque el resultado final sobrepasaba en un punto el objetivo acordado con las instituciones europeas.<sup>7</sup>

El estado de bienestar descentralizado español se ha visto sacudido a lo largo de los últimos años por la crisis económica y la insuficiencia de recursos de las comunidades para financiar de modo adecuado los servicios esenciales como la sanidad, la educación y las políticas sociales. Los recortes sufridos en dichos servicios han implicado importantes costes para los ciudadanos, y no parece que sea posible la vuelta a los niveles de prestaciones anteriores a la recesión, a partir de los datos actuales.

No obstante, todo parece indicar que, en parte por el propio proceso de recuperación económica y en parte por la ayuda del gobierno central a través de los fondos establecidos para aliviar las deudas de las comunidades, durante el año 2015 los problemas de financiación de los servicios de las comunidades autónomas no han sido tan graves como se esperaba. Incluso los datos dispo-

---

5. Los desequilibrios verticales ponen de manifiesto las asimetrías entre las competencias de gasto y de ingresos de los gobiernos descentralizados. En la mayoría de los países, los gobiernos regionales gestionan un volumen de gasto muy superior a los ingresos sobre los que tiene autonomía real. Una perspectiva internacional de estos desequilibrios en el año 2011 se recoge en Delgado *et al.* (2015), página 24.

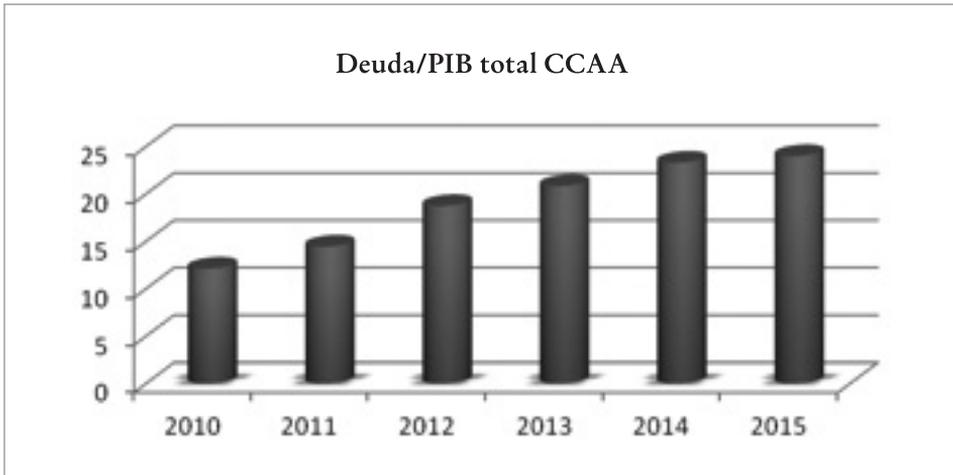
6. Los datos de la OCDE señalan que la deuda autonómica creció de manera especialmente intensa en el período de crisis, en una cuantía aproximada a 20 puntos del PIB.

7. La desviación, equivalente a 10.000 millones de euros, plantea un serio problema al nuevo gobierno que sustituya al actual y pone de manifiesto las deficientes previsiones presupuestarias y los costes asociados a la profusión de procesos electorales en el año 2015.

nibles del Ministerio de Hacienda y Administraciones Territoriales ponen de manifiesto que la financiación de las comunidades habría aumentado moderadamente entre el año 2014 y el 2015.<sup>8</sup>

En una dirección similar, el cuadro adjunto muestra cómo el endeudamiento de las comunidades parece haber moderado su crecimiento, en gran parte como consecuencia de las medidas de apoyo de la administración central.

**Gráfico 1: Endeudamiento medio de las CCAA respecto al PIB**

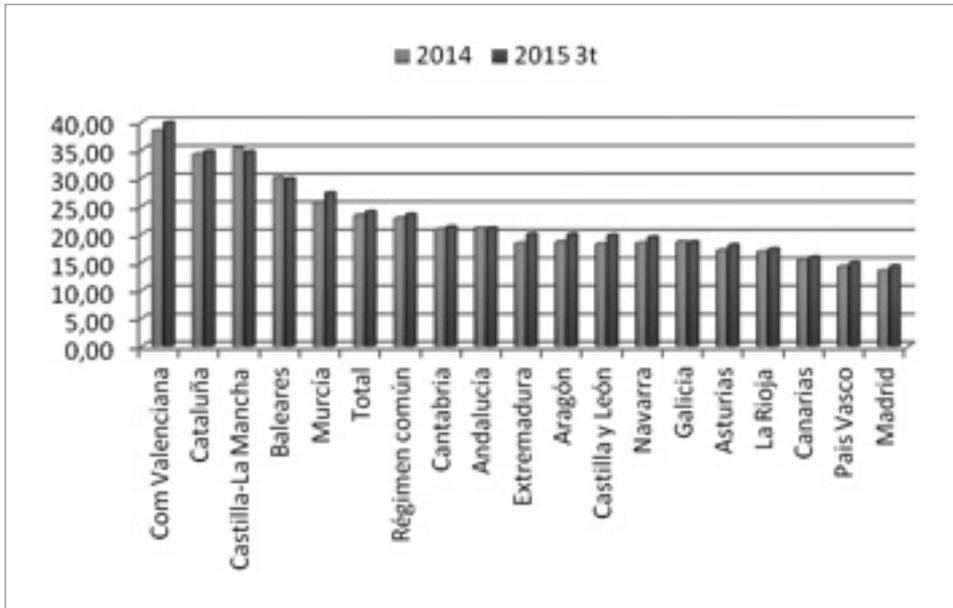


Fuente: MAGD (2015) sobre datos de la IGAE (varios años).

Los comportamientos, como demuestra el gráfico 2, no fueron homogéneos. Según los datos disponibles, algunas comunidades consiguieron disminuir levemente el peso de su deuda respecto al PIB (Castilla la Mancha, Baleares y Galicia), mientras que el resto moderaba, de forma desigual, su crecimiento. Solo cinco, habían aumentado su endeudamiento en algo más de 1,5 puntos de PIB (Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Castilla y León y Navarra). Con todo, cinco comunidades, cuatro de ellas pertenecientes al arco mediterráneo, mostraban niveles de endeudamiento superiores al 25% del PIB, siendo esta ratio especialmente elevada en las Comunidades de Valencia, Cataluña y Castilla la Mancha.

8. Según la información de las entregas a cuenta del sistema de financiación suministrada por el Ministerio de Hacienda, el volumen total de fondos recibidos por las comunidades en 2015 fue aproximadamente un 4,5% más elevado que el correspondiente a 2014, alrededor de 4.000 millones de euros.

Gráfico 2: Evolución del endeudamiento autonómico (2014/2015)



Fuente: M.A. García Díaz (Banco de España y Contabilidad Nacional).

Los datos de EUROSTAT para 2014, por su parte, señalaban que la mayor parte de la deuda territorial (casi 20 puntos del PIB) se materializaba en préstamos bancarios, mientras que la financiación a través de títulos era sensiblemente menor. Durante los últimos años, las dificultades de financiación en los mercados y el apoyo de los fondos procedentes del gobierno central, dieron lugar a una caída muy notable de las emisiones de deuda de las comunidades y a un crecimiento intenso de su dependencia de los préstamos de la administración central.<sup>9</sup>

En cuanto a la información déficit público correspondiente al año 2015, los datos muestran el incumplimiento generalizado del objetivo fijado para ese año (0,7%) y los importantes desequilibrios producidos en algunas comunidades, con ratios de Déficit/PIB superiores al 2 o el 3% de su PIB. Hay que recordar sin embargo que, como ha señalado S. Díaz (2016), los objetivos de déficit, marcados por el gobierno español, han favorecido a lo largo de los últimos años a la administración central, a pesar del mantenimiento estable de su volumen de gasto frente al creciente peso de las comunidades, cuya dinámica ascendente es consecuencia de sus competencias sobre las políticas de gasto más sensibles, como la educación, la sanidad o las políticas sociales.

9. Según apuntan Delgado *et al.* (2015.1), los bajos costes de financiación de la deuda del Estado se trasladaron a las comunidades autónomas hasta el extremo de que en el tercer trimestre de 2015 el 45% de la deuda autonómica correspondía a préstamos de la administración central.

Con todo, como expresan Delgado *et al.*<sup>10</sup>, las medidas financieras aplicadas permitieron rebajar sensiblemente el stock de deuda comercial de las comunidades, así como el período medio de pago a proveedores. El mismo documento, publicado por el Banco de España, afirmaba que la estrategia financiera mencionada había producido también un efecto positivo sobre el crecimiento económico, como consecuencia de la inyección de liquidez a empresas y familias, muy condicionadas hasta entonces por la situación de debilidad económica y restricción financiera. Por otro lado, las medidas tomadas se destinaron a financiar gastos de períodos anteriores, por lo que el déficit no se veía afectado y, en cambio, la morosidad de las comunidades disminuía de forma significativa.

### 3.– La estabilidad desde una óptica autonómica. Políticas de saneamiento

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollo de las previsiones contenidas en la reforma del artículo 135 de la Constitución aprobada en 2011, establecía una serie de restricciones severas para evitar el crecimiento del déficit y el endeudamiento de las administraciones españolas. La ley, entre otras consideraciones, incluía expresamente la norma de “no rescate” (art. 8) del Gobierno central a las comunidades con problemas de financiación, aunque, de forma paralela, si admitía la posibilidad de acudir a medidas de financiación privilegiadas, a cambio de una serie de condiciones estrictas sobre la actuación presupuestaria de las comunidades. En tal sentido, la disposición adicional primera de la norma mencionada, establece que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales pueden solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, asumiendo en consecuencia, las medidas de condicionalidad mencionadas.

Ya en el Informe del pasado año nos referíamos a los fondos establecidos a raíz del Decreto de 2012 orientado a financiar las deudas de las comunidades con problemas serios de financiación, agravados ante su seria dificultad para acudir a los mercados de capital para financiarse o refinanciar sus deudas.

Los diversos fondos puestos en funcionamiento a partir del año 2012 para facilitar la financiación de las comunidades autónomas fueron objeto de reordenación en el Real Decreto 17/2014 de 23 de diciembre, distinguiendo entre los fondos para las Comunidades Autónomas y los dirigidos a las Entidades Locales. El Título del Decreto, se refiere a los fondos de las comunidades: El Fondo de Liquidez Autonómica, el de Facilidad financiera y el Fondo social.

Los dos primeros fondos que se pusieron en marcha en 2012 fueron, por un lado, el Fondo de Pago a Proveedores (cuyo último pago se realizó en febrero de 2014) y el Fondo de Liquidez Autonómico (aún vigente). Por medio de las cantidades asignadas desde esos fondos, se consiguió rebajar de forma significativa tanto la deuda comercial de las comunidades, como los períodos medios de pago de las facturas.

---

10. Delgado *et al.* 2 (2015).

Con el nuevo Real Decreto de 2014 se profundizaba el proceso de mutualización de las deudas autonómicas y locales, se estructuraban de manera sistemática los diversos fondos y se facilitaba un nuevo medio de financiación de las comunidades, mediante los fondos librados por el Tesoro público a un coste muy bajo, en todo caso, muy inferior al que las comunidades tendrían que hacer frente en los mercados de capitales.

En relación con la nueva estructuración de los fondos, el Decreto de 2014 distingue entre los fondos de financiación de las Comunidades Autónomas y los asignados a las Corporaciones Locales. Los fondos que atienden las necesidades financieras de las CCAA son tres:

a) El Fondo de Facilidad Financiera: Destinado a las Comunidades que hubieran cumplido los objetivos de estabilidad y deuda pública, además de atenerse al plazo establecido en el Real Decreto 17/2014 en términos de período medio de pago a proveedores. El tipo de interés aplicado era del 0% durante tres años y se adhirieron al mismo todas las comunidades que cumplían las condiciones establecidas, con las excepciones de Navarra, País Vasco y Madrid.

b) El Fondo de Liquidez Autonómico: Existente desde 2012, se dirige a las Comunidades adscritas al Fondo preexistente que no cumplieran los requisitos de estabilidad y deuda pública, o del plazo medio de pago a proveedores. Las comunidades adscritas al FLA fueron 9, aunque aquellas que hubieran cumplido los requisitos previstos, podrían beneficiarse también del Fondo de Facilidad Financiera. Las Comunidades, en este caso, debían someterse a una serie de condiciones fiscales recogidas en la norma, así como al cumplimiento de su plan de ajuste. El período de vida de este fondo era de un año y el tipo de interés aplicado, del 0%

c) En tercer lugar, el Fondo Social, establecido para liquidar las obligaciones de pago pendientes de las CCAA con las Corporaciones Locales, derivados de convenios suscritos en materia de gastos y transferencias sociales, siempre que se ajustaran a las requisitos establecidos en el RDL de 2014. La adscripción a este fondo era voluntaria, el plazo de vigencia se limitaba al año 2015 y al mismo se adscribieron 8 CCAA.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó signar un crédito de 38.869 millones de euros al Fondo de Financiación, del que casi el 30% se atribuyeron al fondo de facilidad financiera, mientras que el 45% del mismo se asignaba al FLA. Por su parte, la participación del Fondo Social apenas alcanzaba el 2% (alrededor de 700 millones de euros) y el 2,5% al Fondo de Entidades Locales, con sus dos componentes (Ordenación Local e Impulso Local). Según el Programa de Estabilidad del Gobierno, este conjunto de mecanismos de financiación implicarían un ahorro para las comunidades superior a los 22.000 millones de euros.

#### **4.- La situación actual y los retos del futuro**

El período de excepción que se ha vivido en España durante los años de la crisis y que aún no se puede dar por terminado, especialmente si se tienen en

cuenta los factores de incertidumbre política actuales, ha dado lugar a una serie de medidas extraordinarias con efectos ambivalentes. Sin duda, la estrategia de ayuda dirigida a hacer frente a la deuda autonómica, especialmente la de carácter comercial y conseguir el acortamiento de los períodos de pago a proveedores, estimada en una cuantía de 67.000 millones de euros entre 2012 y 2014 y continuada después con los fondos de financiación desde 2015, ha ayudado a sanear las cuentas de la mayoría de las comunidades, limitando el aumento de la deuda autonómica y permitiendo en algunos casos la corrección limitada del déficit público. Como el Banco de España puso de manifiesto, además, las medidas aplicadas sirvieron adicionalmente para impulsar el crecimiento económico, gracias a la inyección de liquidez de empresas y familias en un contexto de dura rigidez crediticia.

No obstante, desde otro punto de vista, el intenso endeudamiento de las comunidades debe relacionarse en gran medida con las tensiones provocadas en el ámbito de los servicios públicos que gestionan, tanto por sus propias características (se trata de partidas de gasto público extraordinariamente sensibles a las demandas ciudadanas, como la educación o la sanidad), como por el hecho de haber procedido en años anteriores a recortes significativos de diversas prestaciones.<sup>11</sup>

Adicionalmente, las medidas tomadas por el gobierno central solo fueron posibles gracias a la situación excepcional de los tipos de interés aplicados en Europa tras las medidas tomadas por el Banco Central Europeo para estimular la actividad económica. Hay que recordar que el cambio de estrategia financiera planteado por la máxima autoridad bancaria se fundamentaba en la necesidad de dar respuesta a la situación de estancamiento económico mantenida después de la crisis financiera. Por otro lado, la estrategia de apoyo a las comunidades se justificaba por un más fácil acceso a los mercados por parte del Tesoro respecto a las posibilidades de obtención de recursos que tenían las comunidades.

Y, sobre todo, las exigencias de estabilidad planteadas por la Unión Europea, singularmente después de la crisis de la deuda soberana, y plasmadas en la reforma del artículo 135 de la Constitución y en la Ley de Estabilidad posterior, implicaban en la práctica una pérdida de autonomía y el aumento de la dependencia (especialmente en un marco de condicionalidad estricta) de las comunidades respecto de los préstamos del gobierno central, además de expresar de algún modo, la existencia de auténticos “rescates” de las comunidades por parte de la administración central.<sup>12</sup>

El conjunto de las consideraciones anteriores y el propio planteamiento del FLA y los fondos financieros como estrategias “temporales” de ayuda a las comunidades, hace aún más necesaria la reforma del modelo de financiación auto-

---

11. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de la aplicación del Real Decreto Ley 16/2012, (sobre las medidas urgentes en el marco del sistema nacional de salud) y la extensión y profundización de los copagos en el ámbito del sector sanitario, o las medidas para recortar los gastos educativos.

12. A pesar de que la Ley 12/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, como se señalaba anteriormente, incluía la cláusula de “no rescate” en su artículo 8.

nómica para salir de la situación actual. El sistema actual y la gran dependencia financiera de las comunidades no pueden mantenerse en el futuro. Es necesario recuperar el sentido de la autonomía como principio básico de funcionamiento del modelo territorial español, volver a incentivar la responsabilidad fiscal de las comunidades y facilitar su vuelta a los mercados de capitales para evitar su excesiva dependencia del gobierno central.

La reforma del modelo de financiación autonómica, en todo caso, parece difícil de poner en marcha sin resolver el pleito territorial catalán. Como es bien conocido, las autoridades catalanas no muestran un gran interés en la reforma del modelo de 2009, a diferencia de situaciones anteriores en las que la Generalitat era agente activo en la promoción de las reformas. A pesar de las serias dificultades actuales, tal vez el inicio de un proceso de reforma constitucional podría ser una vía para conseguir los fundamentos mínimos de un nuevo proceso de reparto de recursos.

Si el obstáculo anterior pudiera superarse, algunos de los principales problemas a afrontar serían los siguientes:

Por una parte, proceder a una adecuada medición de necesidades de gasto de los diversos agentes institucionales, para intentar conocer mejor cuáles son los recursos necesarios para garantizar a los ciudadanos servicios públicos universales y de calidad.

También sería necesario intentar rediseñar el actual desequilibrio vertical que se comentaba en páginas anteriores, con dos precisiones básicas: No parece razonable pensar en un modelo que lleve a disminuir mucho más el margen de maniobra de la administración central. Los sistemas comparados, casi sin excepción, reconocen la necesidad de mantener un margen de ingresos públicos superior al de los gastos en manos del gobierno central, con la finalidad de aplicar los criterios de nivelación territorial, hacer frente a los compromisos conjuntos mantenidos con el exterior y jugar un cierto papel de arbitraje en el conjunto de las administraciones territoriales.

Por otra parte, estrechamente relacionado con el punto anterior, habría que procurar determinar el papel adjudicado a la administración central en un contexto del tantas veces mencionado principio de lealtad institucional, con el objetivo de apostar por un modelo territorial integrado en el que el principio de enfrentamiento hasta ahora prevalente diera paso a un compromiso de colaboración leal y cooperación efectiva.

En un eventual próximo proceso de negociación, un marco en el que no se va a poder disponer de muchos recursos a diferencia de períodos anteriores, habrá que plantear, además de la medición de necesidades aludida, la revisión de los recursos financieros aplicados, incluyendo las cuestiones de determinación de las normas de los tributos afectados y las vías e participación efectivas de las comunidades en la gestión de los mismos.

Por otro lado, como uno de los elementos nucleares de la reforma, habrá que determinar el sistema de nivelación, intentando determinar “cuánto” y “cómo” se debe nivelar, procurando simplificar el número de los fondos y hacer más

transparentes los flujos de recursos entre comunidades y entre éstas y el gobierno central, además de determinar los criterios y reglas de evolución dinámica del sistema por los que se opta.

## Referencias

DE LA FUENTE, Ángel: “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2013” Estudios sobre la Economía Española - 2015/19 FEDEA.

DELGADO, M., GORDO, L. y MARTÍ, F. (2015.1): “La evolución de la deuda pública en España en 2014” Boletín Económico del Banco de España (julio-agosto). (pp. 41-56).

DELGADO, M., HERNÁNDEZ DE COS, P., HURTADO, S. y PÉREZ, J. (2015.2): “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España. Banco de España. Documentos Ocasionales N° 1501.

DELGADO, M., PÉREZ, J. y GONZÁLEZ, C. (2016): “El acceso a la financiación de los mercados por parte de la administración regional: Experiencia internacional y desarrollos recientes” Boletín económico del Banco de España. Febrero 2016. (pp. 21-31).

DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016): “¿Quién tiene la culpa del déficit?”. Memorando Opex 206/2016. Fundación Alternativas.

FERNÁNDEZ, R., LAGO, S. y MARTÍNEZ, J.: “La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda”, en *La consolidación fiscal en España: El papel de las Comunidades Autónomas y los municipios*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección de Estudios de Hacienda Pública.

HERRERO, A. y TRÁNCHEZ, J.M. (2015): Entrada en el Blog de RIFDE-Expansión.

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

*Xavier Padrós*

La sucesión de procesos electorales en todos los ámbitos ha marcado, sin duda, el año 2015, que se abrió con unos presupuestos de las Comunidades Autónomas que, en su conjunto, experimentaron un incremento del gasto no financiero del 1,5% respecto del ejercicio anterior<sup>1</sup>, rompiendo así una tendencia a la baja que se arrastraba, año tras año, desde 2010.

Al final del ejercicio, y según los últimos datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 1,66% del PIB, más del doble del objetivo fijado para ellas en 2015 (que se situaba en un 0,7% del PIB), siendo Cataluña, Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana y Aragón las que presentan peores resultados, con porcentajes superiores a dos puntos del PIB. A esta desviación hay que añadir la producida en la Seguridad Social, que también ha visto como el objetivo previsto (0,6) se duplicaba hasta alcanzar el 1,26 del PIB. Dado que ni la reducción del déficit de la Administración Central ni el superávit obtenido por los Ayuntamientos han permitido contrarrestar los anteriores resultados, el déficit público de las Administraciones Públicas, en su conjunto, y tras un último ajuste derivado de la aplicación de criterios de Eurostat sobre los ingresos por la utilización del espacio radioeléctrico, se ha acabado situando en un 5%, en todo caso muy alejado del objetivo fijado del 4,2%.<sup>2</sup>

Por su parte, la deuda ha seguido aumentando en el año 2015, para situarse al final del ejercicio en 1,070 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas<sup>3</sup>, una cifra que equivaldría al 99% del PIB, siendo la deuda de las Comunidades Autónomas la que más crece, a diferencia de la deuda de los municipios que vuelve a experimentar una reducción congruente con el saneamiento general de sus cuentas. El panorama sigue siendo pues muy negativo, especialmente para las CCAA que encabezan la lista de las más endeudadas: Cataluña y la Comunidad Valenciana son las que presentan las cantidades más elevadas de deuda, mientras que la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha

---

1. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2015. Navarra ha gestionado el ejercicio económico de 2015 en régimen de prórroga presupuestaria.

2. Comparecencia del Ministro ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados del día 7 de abril de 2016.

3. Banco de España.

y Cataluña se sitúan en los primeros puestos en porcentaje de deuda sobre sus respectivos PIB.

### **1.- Adelanto de la reforma fiscal, prudencia financiera y garantías del gasto social, presupuestos en octubre**

En un contexto de ingente producción legislativa a cargo del Estado (16 Leyes Orgánicas, 48 Leyes, 12 Reales Decretos-leyes, 8 Reales Decretos Legislativos), la actividad legislativa en el ámbito económico y financiero a lo largo del año 2015 ha girado fundamentalmente en torno a dos grandes ámbitos.

En primer lugar, hay que situar las leyes de la esfera tributaria, dónde hay que destacar la Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. En ella se regula el Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados, de carácter directo y naturaleza real, y se modifica el canon de superficie relativo al dominio público gas, petróleo y condensados. También se prevé que los rendimientos derivados de estas figuras tributarias reviertan con especial intensidad en las CCAA y municipios donde se ubiquen las actividades correspondientes.

Mención especial merece el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y otras medidas de carácter económico. Hay que recordar aquí que en el año 2014 se abordó la reforma tributaria, que se concretó en un paquete de tres leyes, todas ellas de 27 de noviembre, mediante las cuales se produjo la modificación del 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 citada entró en vigor el 1 de enero de 2015 pero se preveía su implantación gradual en dos fases: 2015 y 2016. Ante la mejora económica, y especialmente la mejora de la recaudación tributaria, el Real Decreto-ley 9/2015 adelanta seis meses la segunda fase de la rebaja del IRPF, mediante la aprobación de una nueva escala general estatal y del ahorro aplicables desde el 1 de enero de 2015 en la que se reducen en medio punto los marginales de cada uno de los tramos de las escalas. Igualmente, se rebajan el tipo de retención o ingreso a cuenta aplicable del 20 al 19,5% del Impuesto sobre Sociedades y el tipo de gravamen del Impuesto sobre la renta de no residentes. Complementariamente, el Real Decreto-ley introduce una serie de medidas relacionadas con el sector energético.

Para cerrar el ámbito tributario, hay que mencionar la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que incluye una importante modificación del texto de la

Ley, con determinadas mejoras de índole técnica, acompañadas de una regulación substantiva y procedimental orientada básicamente al reforzamiento de la seguridad jurídica y a la prevención del fraude fiscal.

Un segundo ámbito de la actividad legislativa ha incidido en el marco de financiación de las Comunidades Autónomas, con la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA) y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), mediante la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. La modificación de la LOFCA supone introducir el principio de prudencia financiera, como parte del principio de sostenibilidad financiera y como principio rector de las operaciones financieras de las CCAA, sometiéndolas a unas condiciones razonables de coste y riesgo. Por otra parte, para garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales y cancelar la deuda acumulada en materia de gasto social, se añade un supuesto de retención en los recursos satisfechos por los regímenes de financiación de las Comunidades para abonar las cantidades pendientes de pago a entidades locales derivadas de convenios o transferencias que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014.

La modificación de la LOEPSF pretende su adaptación a la nueva configuración de los mecanismos adicionales de financiación de las CCAA e incluye también, entre las medidas automáticas de prevención y de corrección, la reducción del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías para afianzar operaciones de crédito de personas físicas, públicas o privadas.

Por último, se incluye también, con carácter de ley ordinaria, una reforma de determinados preceptos de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de otra leyes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha planteado ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, disconforme con la incorporación del supuesto de retención antes comentado por entender que con ello se vulnera el principio de autonomía financiera y suficiencia financiera al abrir la posibilidad de que el Estado salde directamente las deudas contraídas por convenios y transferencias reteniendo recursos del sistema de financiación, y disconforme también con la habilitación normativa que figura en dicha Ley para la modificación de la delimitación del gasto farmacéutico hospitalario, gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación y gasto en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación

En el mismo ámbito, pero en relación con el régimen foral de financiación, hay que citar la Ley 14/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de la obligada adaptación del Convenio ante las sucesivas reformas del ordenamiento jurídico tributario estatal producidas desde la última modificación del mismo mediante Ley 48/2007, de 19 de diciembre. De este modo, se incorporan al Convenio diversos tributos aprobados por las Cortes Generales, como el Impuesto sobre Actividades de Juego,

diversos impuestos del ámbito energético o el Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

Por último, y en la esfera presupuestaria, hay que dar cuenta de la aprobación en fecha temprana (el 29 de octubre) de la Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, cuyo proceso de elaboración no estuvo exento de polémica, dado que se produjo en pleno mes de agosto y, por tanto, a escasos meses de la finalización de la legislatura anterior. El resultado es que el nuevo Gobierno que pueda surgir de las elecciones del 20-D o de unas futuras elecciones, si los resultados de las ya celebradas no permiten una investidura, dispondrá de un presupuesto aprobado en la legislatura anterior a instancias del Gobierno anterior. Desde otra perspectiva, estamos ante un caso ilustrativo de como un Gobierno en funciones puede operar, durante más o menos tiempo, con un presupuesto plenamente vigente aprobado por unas Cortes con una composición diferente. Con independencia de estas consideraciones, la Comunidad Valenciana ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley 48/2015, en concreto, contra las secciones y capítulos relacionados con las transferencias a las CCAA por participación en los ingresos del Estado, los sistemas de financiación de entes territoriales y el fondo de suficiencia global.

## **2.- Política fiscal autonómica: primeros cambios tras los resultados electorales**

Los resultados registrados en las elecciones autonómicas del mes de mayo de 2015 han permitido la formación de nuevos gobiernos con apoyos parlamentarios diversos, lo que se ha traducido en la adopción de nuevos planteamientos en la esfera fiscal. En particular, empieza a detectarse que las mayorías de izquierdas apuestan por una revisión al alza de determinados impuestos, especialmente respecto de las rentas más altas.

En relación con los tributos cedidos, y respecto del IRPF, la inmensa mayoría de las Comunidades de régimen común han actuado en relación con el tramo autonómico del para adaptarse a la rebaja general del impuesto como consecuencia de la reforma estatal de 2014. Las actuaciones han sido diversas: incrementando el tipo en los tramos altos (Aragón, Cantabria, Islas Baleares), combinando el incremento de tipo en tramos altos con rebajas en tramos intermedios o en el tipo mínimo (Galicia, La Rioja), suprimiendo deducciones por seguros sanitarios privados (Aragón, Islas Baleares), etc.

En el impuesto sobre el Patrimonio, el dato más relevante ha sido su incremento en Aragón y la Comunidad Valenciana, mediante la reducción de la cuantía del mínimo exento, que se sitúa por debajo (400.000 y 600.000 euros, respectivamente) del mínimo exento de la norma estatal, mientras que Islas Baleares, que también ha reducido la cuantía, la ha equiparado a la estatal (700.000 euros).

Más heterogéneas son las medidas adoptadas en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Así, tras las sucesivas oleadas de rebajas del Impuesto de los últimos años, asistimos en algunas Comunidades al inicio de una cierta recu-

peración del mismo, como, por ejemplo, en Aragón, que ha reducido algunas de las anteriores bonificaciones “mortis causa” e “inter vivos” en función de la base imponible y del patrimonio preexistente, o en Islas Baleares, donde se ha eliminado en sucesiones la deducción para el grupo II, que prácticamente liberaba del impuesto a cónyuges, descendientes, ascendientes y adoptados de 21 o más años. Sin embargo, en Murcia, mediante Decreto-ley, se han aprobado nuevas deducciones en sucesiones y en donaciones de entre el 50 y el 99% eliminadas el 2013 y parcialmente recuperadas el 2014, mientras que en Castilla y León y Galicia se incrementan algunas reducciones por parentesco. Hay que señalar también en relación este impuesto, el fenómeno de la renuncia de herencias, que se ha triplicado con la crisis económica y el incremento de las deudas y ha aumentado sobre todo en las Comunidades con el Impuesto más elevado (Andalucía, Asturias, Murcia)

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Comunidades de Aragón e Islas Baleares se han unido al grupo de Comunidades con gravamen más alto en Transmisiones y la primera de ellas ha incrementado también el tipo general de Actos Jurídicos Documentados. Por lo demás, se ha venido detectando a lo largo de 2015 una clara mejora en la recaudación por Transmisiones (por ejemplo, en Extremadura, Aragón o Cataluña).

Del mismo modo, también hay que señalar el aumento del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en Aragón.

La heterogeneidad derivada de las distintas políticas de actuación en relación con los tributos cedidos pone sobre la mesa de nuevo el tema de la competencia fiscal entre Comunidades y sitúa a Madrid como la Comunidad con menor presión fiscal: con el tipo máximo de IRPF más bajo, el tipo más bajo en Transmisiones de inmuebles junto con Navarra y como única Comunidad exenta del Impuesto sobre Patrimonio. En general, la correspondencia entre color político e impuestos es muy clara: la menor presión fiscal se da en las Comunidades gobernadas por el PP, mientras que, por el contrario, y sobre todo a partir de las nuevas mayorías parlamentarias, las Comunidades con predominio o influencia decisiva de las fuerzas de izquierda han comenzado a apostar por una política de subida de impuestos, en la que sobresale Aragón, aunque también Islas Baleares, Cantabria y Navarra han aumentado impuestos.

En el ámbito de los tributos propios, ha continuado en el año 2015 el aumento del número de impuestos con la creación de nuevas figuras, aunque como ya hemos dicho en *Informes* anteriores la recaudación total por dichos tributos propios sigue representando un porcentaje muy bajo de los ingresos tributarios. Así, en Cataluña, se ha creado el Impuesto sobre las viviendas vacías, mientras que en Aragón se han creado dos nuevos impuestos medioambientales (el Impuesto sobre determinados usos y aprovechamiento de agua embalsada y el Impuesto sobre instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión) y se ha recuperado uno derogado anteriormente (el Impuesto sobre las instalaciones de transporte por cable). En Asturias se han producido modificaciones puntuales del impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua. Por el contrario, en La Rioja se ha suprimido el impuesto sobre grandes establecimientos tras el pronunciamiento de la Comisión Europea del año 2014 al respecto.

Por otra parte, se han resuelto en el año 2015 algunos de los conflictos planteados con la creación de nuevos tributos propios y, en particular, el que afectaba al Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, del que nos hemos ocupado en *Informes* anteriores. Así, en relación con el Impuesto estatal creado por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, el Tribunal Constitucional ha consagrado la posibilidad de ocupación de espacios fiscales autonómicos prevista expresamente por la LOFCA, a la vez que ha rechazado que fuese inconstitucional el uso de la enmienda en la tramitación parlamentaria de la ley que lo creó, que se hubiese vulnerado la reserva de ley orgánica al no tratarse de desarrollo de la LOFCA y que se hayan vulnerado los principios de seguridad jurídica e irretroactividad (SSTC 26/2015, de 19 de febrero, 59/2015, de 18 de marzo, y 73/2015, de 14 de abril). Por otra parte, el mismo Tribunal, mediante sentencias 107 y 111/2015, ambas de 28 de mayo, ha declarado inconstitucionales las dos normas catalanas sobre el mismo Impuesto (el Decreto-ley 5/2012, de 18 de diciembre, y la Ley 4/2014, de 4 de abril), así como los preceptos de las leyes valenciana y asturiana que habían creado el impuesto en ambas Comunidades (SSTC 30/2015, de 19 de febrero, y 108/2015, de 28 de mayo, respectivamente).

Por último, y en el ámbito de la tributación foral, hay que mencionar la Ley foral navarra 23/2015, de 28 de diciembre, aprobada ya tras las elecciones, que supone un aumento generalizado de impuestos y una disminución de reducciones, deducciones y bonificaciones fiscales.

### **3.- Otras leyes con impacto económico, normas urgentes y singulares, persisten los problemas financieros**

Lógicamente, el calendario electoral ha influido decisivamente también en la producción legislativa autonómica, puesto que todas las Comunidades, salvo Galicia y el País Vasco, han celebrado elecciones. Los comportamientos han sido distintos en función del régimen de mayorías parlamentarias de cada momento, lo que se ha traducido en una mayor o menor producción legislativa concentrada en la primera parte del ejercicio, coincidiendo con el final de la anterior legislatura. Así, en Extremadura, 16 de las 19 leyes del año se aprobaron antes de las elecciones, mientras que en Navarra fueron 19 las leyes forales aprobadas antes de mayo del total de 25 del año. En cambio, y en general, la producción legislativa tras las elecciones ha sido baja: así, Asturias, por ejemplo, sólo ha aprobado 1 ley, frente a las 10 anteriores a la contienda electoral.

Andalucía y Cataluña constituyen dos casos especiales, dado que sus elecciones se celebraron antes (marzo) y después (septiembre), respectivamente, de las elecciones de mayo. Las consecuencias de ello son lógicas: Andalucía no aprobó ninguna ley antes de elecciones (y solo 3 después); Cataluña aprobó todas sus leyes del año (25) antes de las elecciones y no aprobó ninguna ley después, debido a los avatares de la investidura del nuevo Presidente de la Comunidad, que no se produjo hasta enero de 2016.

Hay que destacar algunas de las leyes aprobadas. En el ámbito estrictamente económico, cabe citar la Ley general de subvenciones de Aragón (Ley 5/2015, de 25 de marzo), la Ley de modificación puntual del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda Pública del País Vasco, para prever la publicidad y transparencia de las subvenciones (Ley 1/2015, de 26 de marzo), y la Ley de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones de la Comunidad Valenciana (Ley 1/2015, de 6 de febrero), que sustituye al viejo Texto Refundido de 1991. En conexión con este apartado, hay que reseñar que los cambios en las mayorías parlamentarias tras las elecciones no han desterrado algunas de las malas prácticas anteriores, como las de las leyes de medidas o acompañamiento a los presupuestos, que siguen proliferando en prácticamente todas las Comunidades que han aprobado presupuestos para el año 2016.

Es de prever, en cambio, que la mayor fragmentación de los Parlamentos autonómicos pondrá en mayores dificultades la convalidación de Decretos-leyes en el futuro. En el ejercicio de 2015, siete Comunidades han hecho uso de esta figura, en muchos casos para regular materias de marcado carácter económico o presupuestario (ayudas a entidades locales o medidas de empleo y trabajo autónomo en Andalucía; suplemento de crédito o crédito extraordinario en Aragón; suplemento de crédito también en la Comunidad Valenciana, subvenciones en Murcia) o específicamente tributarias (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Murcia).

En el ámbito institucional, hay que reseñar la Ley gallega 8/2015, de 7 de agosto, de reforma del Consejo de Cuentas, atribuyéndole competencias en la prevención de la corrupción en el sector público de la Comunidad, así como la Ley extremeña 19/2015, de 23 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, creado el 2001, con composición marcadamente política, que se sustituye por una Comisión Jurídica de Extremadura, de composición profesional y muy parecidas funciones, y la Ley madrileña 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo, cuyas funciones pasan a ser ejercidas por los servicios jurídicos de la Comunidad mediante una Comisión Jurídica Asesora.

Ha continuado, por otra parte, el goteo de nuevas leyes de transparencia: Ley de Castilla y León (3/2015, de 4 de marzo), Ley aragonesa (8/2015, de 25 de marzo), Ley valenciana (2/2015, de 2 de abril), junto con la aprobación de leyes complementarias, como la Ley extremeña 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas por la Administración Pública Extremeña, que continua la línea de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, del Gobierno Abierto. En la misma esfera, la entrada en vigor de algunas leyes de transparencia aprobadas a finales del ejercicio anterior, como la catalana, ha puesto de relieve no pocos problemas de aplicación, en buena parte debidos a lagunas o deficiencias técnicas del propio texto legal.

En otro orden de consideraciones, persiste la situación de morosidad de muchas Comunidades, con serios retrasos en sus pagos a proveedores (Aragón, Extremadura, Comunidad Valenciana), aún a pesar de que a lo largo del ejercicio se han puesto a disposición de las Comunidades Autónomas cuantiosos recursos a través de los compartimentos Fondo de Liquidez Autonómico (FLA)

y Facilidad Financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para atender pagos pendientes a proveedores.

Por último, hay que hacer referencia a dos Comunidades Autónomas de manera específica. En primer lugar, a la Comunidad Valenciana, que ha visto como en el año 2015 se concretaba la multa de la UE por los gastos sanitarios no reconocidos en el período 1988-2011. En concreto, la multa impuesta ha ascendido a 18,93 M euros, pero queda por resolver quien se hace cargo de la misma.

En segundo lugar, merece una consideración especial también Cataluña, que empezó el ejercicio con un proyecto de presupuestos sobre el que planearon serias dudas en torno al cálculo o fundamento de algunas de sus partidas de ingresos por un importe total cercano a los 2.200 millones de euros. Los presupuestos se aprobaron finalmente en el mes de marzo, tras un dictamen en el que el Consejo de Garantías Estatutarias optó por no cuestionar las estimaciones del proyecto. Sobre los casos de sobrevaloración o de estimación de ingresos basadas en posibles deudas históricas en los presupuestos autonómicos de los últimos años y su incidencia en la consecución de los objetivos de déficit marcados tuvimos ocasión de pronunciarnos ya en el *Informe* del año anterior.

No obstante, el transcurso del ejercicio ha puesto otra vez de relieve los graves problemas financieros de esta Comunidad a los que han contribuido los escasos ingresos finalmente obtenidos por las privatizaciones previstas, la deuda de la Comunidad, que sigue aumentando año tras año, la progresiva tendencia a la baja de los fondos europeos que le corresponden, o la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de julio de 2015, que ha resuelto en sentido negativo la petición de la Comunidad sobre los 759 millones de euros reclamados en base a los presuntos incumplimientos de las previsiones de la Disposición Adicional tercera del Estatuto de Autonomía de 2006, precisamente una de las partidas incluidas en las controvertidas previsiones de ingresos de los presupuestos para 2015, a las que antes se ha hecho referencia. Todo ello ha obligado a la Comunidad a seguir acudiendo al FLA, con el establecimiento de severas condiciones por parte del Gobierno del Estado ante las nuevas peticiones formuladas a final del año, que culminaron, no obstante, con una nueva aportación de 3.000 millones de euros con destino específico al pago de proveedores en materia de sanidad, farmacias, educación y servicios sociales.

A estos problemas hay que sumar, además, los que han rodeado a la Agencia Tributaria catalana, que ha estado en el ojo del huracán político por diversos motivos vinculados a su conceptualización como futura estructura de Estado: tanto por la previsión de incluir en la Ley de medidas fiscales, financieras y administrativas para el ejercicio 2015, un mandato para la elaboración de un futuro proyecto de ley que regulase los procedimientos de aplicación a todos los tributos (propios, cedidos y resto de tributos del Estado) soportados en Cataluña –lo que en este caso mereció una severa crítica del Consejo de Garantías Estatutarias–, como después por determinadas previsiones de la Ley 9/2015, de 12 de junio, relativa a la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia Tributaria catalana, que fueron objeto de impugnación y que han dado lugar a la STC 238/2015, de 19 de noviembre, que ha declarado inconstitucional, por ser contraria al derecho de igualdad en el acceso a la función pública,

la regulación que establecía convocatorias restringidas de acceso reservadas a funcionarios de otras Administraciones públicas con destino definitivo en Cataluña o que prestasen servicios en la Administración de la Generalitat o en los entes del sector público que de ella dependen.

#### **4.- Presupuestos para 2016 al alza, sin noticias de la reforma de la financiación autonómica**

El año 2015 acabó sin que siete Comunidades hubiesen aprobado sus presupuestos para el año 2016. Se trata de las Comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Navarra. En algunos casos, los presupuestos presentados por sus Gobiernos a las respectivas Cámaras, hubieron de ser retirados ante el bloqueo parlamentario (Asturias) o decayeron al haber prosperado una enmienda a la totalidad (Extremadura).

En el caso de Aragón, Navarra y Murcia los presupuestos se han aprobado a finales del mes de enero de 2016, mientras que en Castilla-La Mancha están aún en trámite parlamentario. En Cataluña, en cambio, el proyecto aún ha de ser aprobado por el Gobierno, con lo cual la Comunidad ha iniciado el ejercicio nuevamente en régimen de prórroga.

Por segundo año consecutivo, los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en su conjunto, experimentan un incremento, que, en términos de gasto no financiero se podría situar en torno al 2,5%, aunque habrá que esperar a los datos relativos a los presupuestos definitivamente aprobados o a los relativos a los presupuestos prorrogados.

Obviamente, y como era de esperar en un año trufado de contiendas electorales, no ha habido avances respecto de la reforma del sistema de financiación. Ciertamente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas aprobó en su sesión de 29 de julio de 2015 un incremento de 7.455 millones de euros en la financiación para 2016 para las Comunidades, pero el debate global sobre la futura reforma ha pasado prácticamente desapercibido durante las sucesivas campañas electorales, si se exceptúan algunas tímidas y genéricas propuestas de determinados partidos (PSOE, Ciudadanos), que además han procurado obviar o aparcar al menos el espinoso tema de las diferencias entre el sistema foral y el sistema común, en buena parte también por las advertencias lanzadas al respecto por la generalidad de las fuerzas políticas vascas. Por tercer año consecutivo, concluiremos estas páginas, por tanto, recordando la imperiosa necesidad de la reforma del sistema de financiación, que seguimos pensando que debería abordarse dentro de la reforma más general, también necesaria, de la Constitución de 1978.



# HACIA UN NUEVO ESCENARIO: LAS 15 ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2015

*Francesc Pallarés*

El año 2015 ha batido el record de densidad electoral: 15 CCAA han celebrado elecciones durante este año: en marzo en Andalucía, en mayo en las 13 CCAA de celebración electoral conjunta y en septiembre en Cataluña. Además, en toda España, elecciones municipales el mismo día de las autonómicas de mayo y elecciones generales en diciembre.

## 1.– El marco político

Las elecciones europeas de 2014 habían dado una primera señal y las sucesivas encuestas de opinión durante 2014 y los primeros meses de 2015 fueron confirmando que el sistema bipartidista tradicional presentaba síntomas evidentes de erosión y que nuevas opciones emergían con fuerza. De cara a las diversas elecciones autonómicas (y municipales) en mayo y generales en diciembre de 2015 ello podía traducirse en cambios importantes en los apoyos electorales y en la representación política en todos los niveles institucionales, y por ello, en los parlamentos y los gobiernos de las CCAA. A medida que se acercaban las elecciones andaluzas, las primeras del año, todas las encuestas indicaban retrocesos importantes del PP, de los que el PSOE no se beneficiaba, al tiempo que aparecían avances importantes de las nuevas opciones, Podemos y Ciudadanos. Las elecciones andaluzas confirmaron esta renovación de la misma manera que las sucesivas elecciones que se celebraron durante el año.

### *1.1.– La anticipación de elecciones en Andalucía y Cataluña*

– Las elecciones andaluzas se celebran con un año de anticipación debido a la disolución del Parlamento decidida por la Presidente de la Junta. Si bien el gobierno de coalición PSOE-IU surgido de las elecciones de 2012 había venido manteniendo un buen nivel de cohesión Susana Díaz argumenta falta de confianza con el socio de coalición. Se barajan sin embargo otros argumentos. Unos de tipo personal dado el estado de gestación de la Presidenta. Otros de tipo político, coger a los adversarios políticos sin liderazgo u opción consolidada en Andalucía. Entre los partidos con representación parlamentaria, ni el candidato de IU ni el del PP tenían todavía una imagen en la opinión pública, apenas eran conocidos y las formaciones no estaban preparando elecciones. Por otra parte, las nuevas opciones, Podemos y Ciudadanos, se encontraban en un incipiente proceso de implantación organizativa en Andalucía. Otra línea argumental apuntaba a posibles futuros acontecimientos adversos para el PSOE en el caso

de los ERE como causa del adelanto. Sea como fuere la Presidenta convoca elecciones autonómicas para el 22 de marzo.

– En el marco del proceso soberanista en Cataluña y ante la negativa del gobierno central a la celebración de un referéndum en el que se preguntaría sobre la independencia de Cataluña, el gobierno de la Generalitat y los sectores independentistas se plantean la celebración de elecciones autonómicas anticipadas, que deberían servir como plebiscito en sustitución del referéndum no autorizado.

El gobierno catalán había convocado para el 9 de noviembre de 2014 un referéndum sobre la independencia de Cataluña, suspendido por el TC ante el recurso en contra interpuesto por el Gobierno central. Ante esta suspensión el Gobierno de la Generalitat opta por una fórmula alternativa y convoca con el mismo objetivo una Consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Participaron 2,3 millones de personas<sup>1</sup> de las cuales 2 millones votaron a favor de la independencia. ERC y los sectores independentistas consideran un éxito este resultado y presionan al Gobierno de CiU para realizar inmediatamente elecciones autonómicas anticipadas y que el nuevo Parlament pueda aprobar en mayo o junio 2015 unos presupuestos ya orientados al proceso hacia la independencia. CiU, en cambio, es partidaria de un proceso algo más pausado y poder llegar a las elecciones con una lista conjunta independentista que considera más adecuada al planteamiento de la elección al tiempo que para intentar consolidar el liderazgo de Mas y evitar ser avanzada por ERC. Finalmente, en enero de 2015 el Presidente de la Generalitat, Artur Mas, anunció la disolución del Parlament y la convocatoria de elecciones anticipadas para el 27 de septiembre de 2015, con algo más de un año de antelación. A cambio ERC renunciaba a la celebración inmediata de elecciones y se comprometía a apoyar los presupuestos del gobierno de CiU que aceptaba introducir en ellos diversas medidas sociales. Las elecciones autonómicas se celebrarían pues antes de las generales y, por lo tanto, con el PP en el Gobierno central. Las posiciones inmovilistas del PP habían favorecido la polarización y un importante crecimiento de las opiniones favorables al independentismo, como todas las encuestas y la movilización ciudadana mostraban.

### *1.2.– Los partidos y la campaña*

Las elecciones autonómicas de mayo se celebraban en un complejo y difícil contexto social, económico y político que favorecía su planteamiento y percepción como una primera vuelta de las cercanas elecciones generales, como indicador y plataforma de competencia ante la celebración de éstas. Los grandes temas de la política general han dominado pues completamente la campaña, quedando los temas autonómicos en un plano secundario. Los discursos y el debate se han centrado en las medidas de los programas-marco, es decir, en propuestas de política estatal. Una campaña con hechuras de elecciones generales, con mensajes

---

1. Representa el 37% del censo que incluye a los mayores de 16 años, edad mínima para poder votar en la consulta.

más en clave nacional que autonómica, como si lo que estuviera en juego en estas elecciones fuera el Gobierno de España y no el color de los gobiernos autonómicos. La gestión de la crisis económica y sus efectos, así como la corrupción y la regeneración democrática, han tenido el protagonismo de los discursos y en el debate durante la campaña electoral. En un segundo nivel y algo más desigualmente, también el tema nacional a partir del proceso político catalán, ha sido referente para la movilización electoral.

Los grandes temas del Estado autonómico han formado parte también del debate electoral, si bien no han tenido un protagonismo destacado a pesar del carácter autonómico de las elecciones. A lo largo de la legislatura habían ido apareciendo cada vez más indicaciones sobre graves déficits en la configuración y funcionamiento del sistema autonómico que podrían llegar a poner en cuestión el modelo. El contexto de crisis económica e insuficiencia financiera que afecta a las políticas sociales, especialmente en las CCAA, el deterioro social y los aspectos de crisis en el sistema político que afecta, entre otros aspectos, a partidos e instituciones tanto al nivel central como autonómico, favorecen las tensiones. En este marco, reformas de funcionamiento y demandas de revisión constitucional del sistema democrático y del modelo territorial de Estado han tenido protagonismo y han sido objeto de debate en diversos foros durante la legislatura y la campaña electoral. Destacan entre estos aspectos: la realidad plurinacional de España, el sistema de financiación autonómica, y el Senado como cámara territorial. De todas maneras, excepto en momentos concretos, durante la campaña los partidos se han limitado normalmente a plantear sus ideas generales en relación al modelo de organización territorial. Defensa del modelo de Comunidades Autónomas con reformas de racionalización (evitar duplicidades, clarificación competencial, asegurar coherencia general de las políticas desde el nivel central, entre otros aspectos) en el caso de PP y C's. Planteamiento federal asimétrico con Senado territorial por parte del PSOE que apuesta "por una reforma constitucional para dar un paso en la dirección federal", con un planteamiento similar en el caso de IU que es partidario de "ampliar las competencias de las Comunidades autónomas de acuerdo con un modelo de Estado federal solidario". Podemos no plantea un "modelo" general concreto, aunque se muestra abierto a una mayor descentralización y favorable a aceptar la celebración de referéndums como en el caso de Cataluña.

Acorde con la preocupación por los efectos de la crisis y el rechazo a la corrupción, las encuestas de opinión de los últimos meses venían mostrando la existencia de deseos de cambio entre sectores muy amplios de ciudadanos. Así, la evolución del clima político general había ido definiendo una intención de voto estructurada en un esquema de 4 opciones principales con la irrupción de Podemos y Ciudadanos "amenazando" la hegemonía del bipartidismo tradicional de PSOE y PP en prácticamente todas las CCAA. Se planteaba así un conjunto de elecciones muy abiertas que, en la perspectiva además de las elecciones generales a final de año, las dotaban de un interés superior al de anteriores elecciones autonómicas.

En este clima de cambio que se va imponiendo se produce una importante renovación en las candidaturas de los partidos tradicionales, especialmente en sus candidatos/as a la presidencia de las CCAA.

Por otra parte, los aires de renovación afectaban también a los procesos de selección de los candidatos/as y elaboración de las candidaturas. En este sentido ha habido una extensión de los procedimientos de “primarias” dentro de los partidos, al menos para elegir a los candidatos a la Presidencia de la CA. Un proceso de apertura de los mecanismos de decisión de los partidos desde las instancias organizativas hacia el voto de los afiliados y simpatizantes. Así, PSOE, Podemos, IU, y C’s han desarrollado procesos de este tipo, aunque en numerosos casos no ha habido competencia debido a la presentación de un único candidato para encabezar la lista. Ciudadanos incluso ha utilizado este tema frente al PP exigiéndole que introduzca en sus estatutos los procesos de primarias para elegir candidatos.

El PP, realiza una campaña muy centrada en la economía y se ha presentado como garante de la estabilidad en la recuperación, intentando “fijar” su idea-fuerza de que la economía española está en recuperación y que no se puede poner en riesgo con “experimentos” el verdadero cambio que supuso su llegada a los gobiernos autonómicos y central en 2011. Cara a estas elecciones su objetivo, aunque retroceda, es mantenerse como la fuerza más votada en el mayor número de CCAA y, aunque sea con pactos, conservar el gobierno en aquellas CCAA como Madrid, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha donde las encuestas le indican que puede perder.

El PSOE se presenta como el único partido que puede ganar al PP y reclama el “voto útil” de la izquierda para conseguir el cambio. Con dificultades para afirmar su alternativa frente a los partidos emergentes, especialmente Podemos, la idea central de su campaña es que votar al PSOE es votar por gobiernos de izquierda y poner fin a los gobiernos de derechas. En la perspectiva de pactos para poder gobernar plantea que sólo pactará sobre políticas de izquierdas: defender servicios sociales potentes y detener las privatizaciones en sanidad, educación y servicios públicos. Aspira a consolidar su dominio en Andalucía y Asturias, además de recuperar sus anteriores bastiones de Extremadura y Castilla-La Mancha, aspirando mediante pactos a desplazar al PP en la Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón y Baleares.

Además, como líder del PSOE, para Pedro Sánchez las elecciones andaluzas de marzo y las 13 autonómicas de mayo serán claves de cara a las primarias que el partido celebrará el 26 de julio para elegir al candidato a la Moncloa en las generales de finales de año.

Podemos se presenta como instrumento de lucha contra la austeridad y de regeneración democrática. En su primera comparecencia en elecciones autonómicas las encuestas le otorgan unos buenos resultados que le sitúan como socio obligatorio para el cambio en diversas CCAA. En este sentido se presenta como garantía de gobiernos con políticas de izquierdas como alternativa al PP. La Garantía de los suministros básicos (agua, electricidad, gas), garantía de renta mínima y aproximarla al salario mínimo interprofesional, dación en pago (y retroactiva), disminución del mínimo exento en el impuesto sobre el patrimonio y de forma coordinada entre las CCAA para evitar la competencia fiscal, son algunas de sus propuestas fundamentales.

Podemos se presenta con su marca en Andalucía y en las 13 CCAA de celebración electoral conjunta, mientras en Cataluña se presenta en la coalición “Catalunya Sí que es Pot-CSQP” (Cataluña, Sí se puede) formada por Podem, Iniciativa per Catalunya, Esquerra Unida i Alternativa i Equo.

Ciudadanos (C’s) se presenta sobre la idea de cambio con reformas institucionales de transparencia y regeneración de la democracia. Falto todavía de unas organizaciones autonómicas consolidadas y la carencia o debilidad de liderazgos autonómicos Rivera ha hecho una campaña muy focalizada en su persona multiplicando sus apariciones en las diversas CCAA. Intenta así mantener a Ciudadanos en la agenda electoral incluso a través de declaraciones polémicas como que la regeneración política tenía que venir de la mano de los nacidos después de 1978 o, en otro nivel, cuestionando el régimen fiscal del País Vasco y Navarra.

Izquierda Unida (IU) por su parte también se presenta como la verdadera izquierda frente a la que “copia de las ideas que elaboramos nosotros” refiriéndose a Podemos que en las encuestas aparece como destinatario de anteriores votantes de IU. Propuestas como una auditoría ciudadana de la deuda, creación de una banca pública, desprivatización de los servicios básicos o empleo garantizado para todo el mundo, además de medidas de transparencia o la apuesta por mecanismos de democracia directa, conforman el núcleo de su programa. IU se presenta con su nombre en Aragón, Asturias, Cantabria, y en la Comunidad de Madrid. Forma coalición con otros partidos y/o se presenta con otro nombre en Baleares (Guanyem Balears), Canarias (Canarias Decide), Castilla-La Mancha (Ganemos-Los Verdes-IU), Castilla y León (IU-Equo Convergencia por Castilla y León), Comunidad Valenciana (Acord Ciutadà), Extremadura (Ganemos Extremadura-IU-Los Verdes), La Rioja (Cambia La Rioja-IU-Equo), Murcia (Ganar la Región de Murcia) y Navarra (Izquierda-Ezkerra).

Por su parte UPyD intenta capitalizar su haber sido la primera fuerza política que empezó a socavar el bipartidismo y en la lucha contra la corrupción con, por ejemplo, las acciones legales contra Rodrigo Rato.

En conjunto, los principales líderes de los partidos a nivel estatal han desarrollado, sin ser candidatos, una muy intensa actividad electoral en apoyo de sus candidatos autonómicos, conscientes de que los resultados tendrán una interpretación y unas implicaciones más allá del ámbito autonómico.

## 2.– El voto: los resultados

Tal como venían indicando las encuestas los resultados dejan un panorama importante de cambio en los apoyos electorales, en la composición política de los Parlamentos y en el color político y tipo de gobiernos.

El PP experimenta fuertes retrocesos electorales en todas las CCAA sin que el PSOE muestre síntomas de recuperación electoral. En cambio, entran con fuerza en la escena electoral los partidos emergentes, Ciudadanos y, especialmente, Podemos, que representan el ansia de cambio entre importantes

sectores ciudadanos. Después de un primer anuncio en las europeas de 2014, los resultados de las 15 elecciones autonómicas en 2015 vuelven a mostrar la crisis del bipartidismo tradicional y muestran un panorama mucho más plural, con 4 partidos principales de ámbito estatal completados con Partidos de Ámbito No Estatal (PANE) en diversas CCAA que dentro de una general estabilidad también presentan cambios relevantes.

### 2.1.– *La abstención*

Los niveles de abstención en las elecciones autonómicas de 2015 se han situado en un rango entre el 25,1% en Cataluña y el 43,9 en Asturias. Con la única excepción de Cataluña, los niveles de 2015 no presentan características especialmente destacables en el marco de las pautas de participación/abstención observadas históricamente en cada CA. (TABLA-1)

– En marzo se celebran las elecciones anticipadas en Andalucía con una abstención del 38%, ligeramente inferior a la de 2012, y situadas ambas en el nivel sensiblemente mayor de abstención que se produce cuando las elecciones andaluzas se celebran separadamente de las generales.

La ligera variación del nivel de abstención no debe interpretarse como una gran estabilidad participativa del electorado. Los datos de las encuestas indican unos movimientos individuales de entrada y salida de la participación respecto a las anteriores autonómicas mayores que en anteriores elecciones. Los movimientos de salida afectan principalmente a los dos grandes partidos tradicionales, en el marco de la coyuntura general de desgaste de los dos grandes partidos. En cambio las entradas se dirigen fundamentalmente a las dos fuerzas emergentes, Podemos y Ciudadanos, expresando la esperanza de electores anteriormente desmovilizados a falta de opción que consideraran válida. El balance conjunto de entradas y salidas se salda con el ligero incremento de la participación. Estos movimientos derivan de un factor de ámbito general, de la coyuntura general a nivel español, y se manifestarán también en las elecciones autonómicas de mayo.

Sobre este balance de entradas y salidas a nivel agregado permanecen estables las características territoriales de la abstención en Andalucía. Así, Almería, Cádiz y Málaga se mantienen como las más abstencionistas, (41-44%) mientras Jaén y Sevilla continúan como las menos abstencionistas (32-34%) a las que se añade Málaga. Con respecto a las anteriores autonómicas de 2012 si bien las variaciones en las diversas provincias no tienen el mismo signo, en 5 de ellas se sitúan entre +1 y -1, expresando la básica estabilidad. Destacan sin embargo los mayores retrocesos de la abstención en Sevilla, Málaga y, especialmente, Cádiz, provincias donde son mayores los apoyos recibidos por las dos fuerzas emergentes.

Tabla-1

Abstención (%) en las Elecciones Autonómicas celebradas en 2015 y variaciones con respecto a las Autonómicas de 2012 y las Generales de 2011

Comunidad	Aut.15	A15-A11	A15-G11
Andalucía	38,0	-1,2	6,9
Castilla-La Mancha	28,5	4,5	4,3
Extremadura	28,6	3,3	2,5
Valencia	30,4	0,6	4,6
Navarra	31,7	-0,8	0,7
Rioja	32,7	2,4	5,4
Aragón	33,7	1,6	4,7
Cantabria	33,8	3,6	5,3
Madrid	34,3	0,2	7,6
Castilla y León	35,6	3,1	6,9
Murcia	36,4	2,9	10,5
Baleares	42,9	1,7	3,8
Canarias	43,9	2,8	3,5
Asturias	44,3	6,0 <sup>(*)</sup>	8,9
Cataluña	25,1	-7,2	-9,8

(\*) Para una mejor comparabilidad esta diferencia está calculada en relación a las autonómicas de 2011, celebradas conjuntamente con el resto de CCAA. Con respecto a las elecciones de 2012, celebradas separadamente, la abstención se reduce en 4 puntos.

– En las elecciones de mayo en las 13 CCAA con celebración conjunta de elecciones, la abstención no presenta ninguna característica relevante, ni en su nivel ni en su distribución territorial.

Así, Asturias, Canarias y Baleares se mantienen claramente separadas del resto como las más abstencionistas, con niveles del 43-44% de abstención. En el polo opuesto, Castilla-La Mancha y Extremadura continúan como las menos abstencionistas (28,5% en ambas). Las restantes se ubican entre ambos grupos, con niveles de abstención que se sitúan entre 30-36% de los electores.

En relación a las anteriores elecciones autonómicas la tendencia general es de un ligero incremento de la abstención, observándose algunas diferencias entre CCAA. Como caso particular, destaca el fuerte incremento de la abstención que se registra en Asturias (+6). Las demás CCAA presentan incrementos menores aunque se distinguen dos grupos: Por una parte Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura, Cantabria, Canarias y Castilla y León, con incrementos de la abstención entre 3 y 4,5 puntos. Por otra parte, Madrid, Baleares, Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, a las que puede añadirse Navarra, donde el descenso de la abstención es muy modesto.

Por otra parte, y en el mismo plano de estabilidad de las pautas tradicionales de participación/abstención, en las autonómicas de 2015 el nivel de abstención ha sido superior al de las anteriores elecciones generales. En el conjunto de las 13 CCAA de elección conjunta la abstención en las autonómicas del 2015 ha sido 6 puntos superior a la de las generales de 2011 y en la mayoría de estas CCAA el incremento de la abstención se sitúa alrededor de esta media, apuntando así también hacia un efecto dominante de factores de ámbito general,

– Las elecciones catalanas del 27 de septiembre presentan una pauta diferente. En el marco de la gran polarización en relación a la propuesta independentista, se produce una importante movilización electoral que se traduce en un 25% de abstención, el nivel más bajo registrado desde 1977 en cualquier tipo de elección, con la única excepción de las elecciones generales de 1982. Supone una reducción de 7 puntos respecto de las elecciones autonómicas de 2012 que ya habían marcado el nivel más bajo de abstención registrado en unas autonómicas. Además es claramente inferior al nivel de abstención registrado en las anteriores elecciones generales de 2011. Ello supone una alteración de la jerarquía “normal” entre niveles de abstención que se había manifestado hasta 2012, con niveles de abstención claramente superiores en elecciones autonómicas con respecto a las generales. Recuérdese que en el marco de la movilización derivada del proceso soberanista, las elecciones autonómicas de 2012 ya habían experimentado un nivel de abstención inferior (-2,5) al de las generales anteriores (2011). En las autonómicas de 2015 esta diferencia se amplía considerablemente hasta prácticamente los 10 puntos.

El incremento de la movilización de 2015 es un fenómeno general y con expresión muy homogénea a lo largo y ancho del territorio (por comarcas y municipios) cualquiera que fuera la orientación política dominante en el territorio. Tiende a ser algo mayor en zonas de tradición más abstencionista en elecciones autonómicas, y donde PSC, ICV y PP obtenían mejores resultados. De todas maneras, aun siendo más homogénea la distribución territorial del nivel de abstención en 2015 continúa presentando las mismas pautas de diferenciación territorial tradicional en elecciones autonómicas, con un menor nivel de abstención en las zonas interiores y de dominio nacionalista tradicional. Es decir, en el marco de la campaña de movilización a favor de la independencia impulsada por JxS, la participación electoral ha sido mayor en las zonas de tradicional dominio nacionalista catalán, fundamentalmente del interior, mientras ha sido menor en las zonas donde el nacionalismo ha tenido tradicionalmente menores niveles de apoyo, principalmente en las zonas metropolitanas. La movilización inde-

pendentista ha generado ciertamente una movilización de sectores antagónicos, a favor y en contra, pero en el mismo sentido que los datos territoriales, los datos individuales de encuestas indican que la movilización ha sido menor entre aquellos con actitudes políticas más tendentes a apoyar opciones diferentes a la independencia.

En conjunto, pues, desde la perspectiva de la evolución de la participación/abstención en las elecciones autonómicas celebradas en 2015 y los factores relacionados con la misma, debe señalarse una diferenciación importante entre Cataluña, en donde los factores específicos del contexto político catalán tienen un papel determinante, y las otras 14 CCAA con papel determinante de factores de ámbito general español.

### 2.2.- *La orientación del voto*

Las elecciones de 2015 definen un mapa político con importantes diferencias respecto al anterior. La presencia relevante de dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, es el principal aspecto de cambio en las 15 CCAA combinado con el retroceso de PP y PSOE, si bien estos últimos se mantienen como los dos principales partidos.

Los resultados de las elecciones andaluzas de marzo y las celebradas en 13 CCAA en mayo no presentan diferencias significativas entre ellas ni desde el punto de vista de la evolución de los resultados ni de la estructuración resultante del sistema de partidos. Si bien en las elecciones andaluzas existe un mayor protagonismo de la situación autonómica, la proyección hacia el contexto estatal es elemento dominante en los planteamientos electorales y en la interpretación de los resultados, como sucede en el las 13 CCAA de elección conjunta.

En cambio, las elecciones catalanas de septiembre se inscriben en una dinámica política claramente diferencial que afecta al planteamiento de la elección, a las alternativas en presencia, a la orientación del voto y a la interpretación de los resultados.

### Resultados de los principales partidos entre las Elecciones Autonómicas de 2015 (% sobre votantes)

AUT15	PP	C's	PSOE	IU	Podem	PANE	PANE	PANE
Andalucía	26,5	9,2	35,1	6,8	14,7			
La Rioja	37,9	10,2	26,2	4,1	11,0	4,4	PR	
Cast.-León	37,2	10,1	25,6	4,1	12,0			

AUT15	PP	C's	PSOE	IU	Podem	PANE	PANE	PANE
Cast.-Mancha	36,7	8,4	35,3	3,0	9,5			
Murcia	36,6	12,3	23,5	4,7	13,0			
Extremadura	36,3	4,3	40,7	4,2	7,9			
Madrid	32,8	12,0	25,2	4,1	18,5			
Cantabria	32,0	6,8	13,8	2,5	8,7	29,4 PRC		
Baleares	28,1	6,3	19,1	2,0	14,5	7,8 PI	15,4 MÉS	
Aragón	27,1	9,3	21,1	4,2	20,3	6,8 PAR	4,5 ChA	
C. Valenciana	26,2	12,3	20,3	4,3	11,2	18,2 Comp.		
Asturias	21,3	7,0	26,1	11,8	18,8	8,1 FAC		
Canarias	18,3	5,8	19,5	2,2	14,3	17,9 CC	10,0 NC	
Navarra	3,9	2,9	13,2	3,6	13,5	27,1 UPN	15,6 GeB	14,1 Bildu
Cataluña	8,5	17,8	12,7	8,9 <sup>(*)</sup>	–	39,4 JxS	8,2 CUP	

(\*) CSQP: Coalición ICV-Podem-Indep.

El PP obtiene apoyos que oscilan entre 26-38% excepto los algo más bajos en Canarias y Asturias (18-21%) así como la marginal posición que ocupa en Navarra separado de UPN. Con estos niveles de apoyo y a pesar de su retroceso general con respecto a las anteriores autonómicas, continúa siendo el partido más votado en un mayor número de CCAA (9): La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Baleares, Aragón y la C. Valenciana).

El PSOE obtiene entre 20-26% de los votos en la mayoría de CCAA, excepto los más elevados porcentajes que obtiene en Andalucía, Castilla-La Mancha y

Extremadura (35-40%) y los más bajos en Cataluña y Navarra (13%). Adquiere ahora la condición de partido más votado en Andalucía, Extremadura y Canarias, en detrimento del PP, y repite en Asturias, donde los socialistas ya fueron la fuerza más votada en 2012.

En el global de las 15 CCAA el tercer partido en número de apoyos electorales ha sido Podemos. Si bien con particularidades en la configuración de la candidatura según la Comunidad autónoma, el apoyo a Podemos en su primera comparecencia en elecciones autonómicas varía entre 8-20% de los votos entre las diversas CCAA. Los mejores resultados los obtiene en Madrid, Asturias, y Aragón (18-20% de los votos). Configurando un nivel intermedio obtiene entre 11-15% de los votos en La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Murcia, Navarra, Canarias, Baleares y Andalucía. Los resultados más modestos (7-10%) los presenta en Extremadura, Cantabria y Castilla-La Mancha, así como en Cataluña donde se presenta en la coalición Catalunya Sí que es Pot (CSQP).

La cuarta fuerza es Ciudadanos (C's), con porcentajes que varían entre 3-12% en las diversas CCAA, con la excepción del 18% obtenido en Cataluña. Sus resultados se estructuran en dos grandes grupos de CCAA. Los mejores, entre 9-12% de los votos, los obtiene en Castilla-La Mancha, Andalucía, Aragón, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana. En cambio, sus resultados son más modestos (3-7%) los presenta en Navarra, Extremadura, Canarias, Baleares, Cantabria y Asturias.

Por su parte tanto Izquierda Unida (IU) como, muy principalmente, Unión Progreso y Democracia (UPyD), se ven muy afectadas por la emergencia de los nuevos partidos en su respectivo ámbito político y electoral. Así, los resultados dejan a IU en situación muy secundaria en todas las CCAA (alrededor del 4%) excepto en Asturias (12%), mientras UPyD queda en posición claramente marginal en todas ellas (sólo llega al 2% en Madrid).

Entre los PANE la coalición Junts pel Sí (JxS) en Cataluña es la fuerza que obtiene un porcentaje de voto más elevado (39%), mientras la Unión del Pueblo Navarro (UPN) y el Partido Regionalista de Cantabria (PRC), obtienen el 27-29% en Navarra y Cantabria respectivamente. JxS y UPN son a su vez la fuerza más votada en Navarra y en Cataluña. Por su parte Bildu (Bi) y Geroa Bai (GeB) en Navarra, Més per Mallorca (MES) en Baleares, Coalición Canaria (CC) y la Coalició Compromís (CCp.) en la Comunidad Valenciana con porcentajes de voto entre 14-18%. Otros PANE como el P. Riojano (PR), la Chunta (ChA) y el PAR en Aragón, Proposta per les Illes (PI) en Baleares, el Foro (FAC) en Asturias, la CUP en Catalunya y Nueva Canarias (NC) obtienen porcentajes entre el 4,5-10% en sus respectivas CCAA.

### 2.3.- *Los cambios*

La nueva situación política ha generado cambios importantes tanto en la oferta partidista como en las preferencias electorales de los ciudadanos. Se han producido así cambios importantes en el comportamiento electoral, en los

apoyos electorales de los partidos y en las correlación de fuerzas entre ellos, presentando una misma orientación en todas las CCAA si bien con diferencias cuantitativas entre ellas. Así, en prácticamente todas las CCAA se producen fuertes retrocesos del PP, más suaves del PSOE y aún menores de IU que son paralelos a la entrada con fuerza por parte de Podemos y de Ciudadanos en su primera participación en elecciones autonómicas (excepto Ciudadanos en Cataluña).

Como efecto genérico de un contexto político general desfavorable por su gestión de gobierno y afectado por los casos de corrupción el PP experimenta un fuerte retroceso con respecto a las anteriores autonómicas en prácticamente todas las CCAA (entre 10-22 puntos). En la mayoría de ellas el retroceso del PP se sitúa entre 9-13 puntos. Sin embargo, los retrocesos del PP son mucho más intensos en la Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, donde pierde retrocede entre 18-22 puntos que parece indicar un efecto de castigo específico derivado de los importantes casos de corrupción que afectan al PP en estas CCAA.

En el marco de un ya bajo nivel de voto en las anteriores elecciones los retrocesos del PP en Navarra y Cataluña son más modestos (3-4 puntos). En Cataluña la polarización en relación a la propuesta independentista parece haber coadyuvado a limitar la erosión favoreciendo una cierta mayor capacidad del PP para retener electorado opuesto a la independencia. En Asturias, por otra parte, mantiene el nivel de voto después del fuerte retroceso en las autonómicas de 2011 y 2012.

**Variaciones en los resultados de los principales partidos entre  
las Elecciones Autonómicas de 2015 y las de 2011/12  
(% sobre votantes)**

A15-A11	PP	C's	PSOE	IU	Podem	PANE	PANE	PANE
Andalucía	-14,0	9,2	-4,3	-4,5	14,7			
Valencia	-22,4	12,3	-7,3	-1,5	11,2	11,1 Comp		
Murcia	-21,2	12,2	0,0	-3,0	12,9			
Madrid	-18,1	11,9	-0,6	-5,3	18,5			
Baleares	-17,8	6,1	-5,4	-1,1	14,5	5,0 PI	5,9 MÉS	

A15-A11	PP	C's	PSOE	IU	Podem	PANE	PANE	PANE
Cantabria	-13,3	6,8	-2,3	-0,8	8,7	0,7 PRC		
Cast.-León	-13,3	10,1	-3,5	-0,7	12,0			
La Rioja	-13,1	10,2	-3,5	0,5	11,0	-1,0 PR		
Canarias	-12,8	5,8	-0,9	1,4	14,3	-6,4 CC	1,2 NC	
Aragón	-12,0	9,3	-7,4	-1,9	20,3	-2,2 PAR	-3,6 ChA	
Cast.-Mancha	-10,8	8,4	-7,5	-0,7	9,5			
Extremadura	-9,2	4,3	-2,1	-1,5	7,9			
Navarra	-3,3	2,9	-2,5	-2,0	13,5	-7,0 UPN	0,4 GeB	1,0 Bildu
Asturias	-0,1	7,0	-5,7	-1,9	18,8	-16,5 FAC		
Cataluña	-4,4	10,3	-1,6	-9,8	8,9	-4,6 JxS <sup>(*)</sup>	4,7 CUP	-1,3 Sol. Indep.

(\*) JxS respecto al resultado conjunto de CiU y ERC en 2012.

El mayor/menor retroceso del PP presenta paralelismo, aunque no de manera perfecta, con el mayor/menor nivel de voto obtenido por C's. Así los mejores resultados de C's se producen en las 3 CCAA con mayor retroceso del PP, y son más bajos en las demás. Sin embargo en algunas CCAA (Baleares, Canarias, Cantabria) C's alcanza niveles comparativamente bajos con respecto a otras CCAA con similar retroceso del PP y que parece explicarse por la presencia en ellas de PANE de centro que capta parte de los votantes descontentos con el PP.

En cualquier caso, los retrocesos del PP son siempre mayores que los resultados de C's en todas las CCAA, indicando la existencia de otras direcciones en las transferencias de voto. La única excepción se produce en Cataluña, comu-

nidad originaria de C's, donde esta formación presenta un avance claramente superior al retroceso relativamente reducido del PP.

También el PSOE experimenta retrocesos en todas la CCAA. Continúa así el retroceso iniciado en 2011<sup>2</sup>, aunque ahora las pérdidas son más suaves. En la mayoría de CCAA pierde entre 2-5 puntos excepto los más fuertes retrocesos en Aragón, Com. Valenciana y Madrid (-7,5 puntos). Se mantiene básicamente estable en Murcia, Madrid y Canarias, CCAA donde en 2011 tuvo porcentajes inferiores a su media.

A pesar del fuerte retroceso del PP el PSOE no muestra capacidad de recuperar espacio electoral, en especial de aquella parte de sus pérdidas de 2011 que fueron al PP. Parece indicar que sus anteriores votantes no han percibido que el PSOE haya superado los problemas que llevaron al fuerte retroceso de 2011 y no ha conseguido convertirse de nuevo en alternativa de gobierno.

El retroceso socialista no presenta paralelismo alguno con los avances de Podemos y C's (por separado o tomados conjuntamente). Tampoco presentan relación los resultados de estas dos nuevas opciones entre sí. Ello parece indicar, como ya se apuntaba también en relación a la abstención, que estamos ante un esquema complejo de cambios en la orientación del voto a nivel individual.

Ciertamente, a tenor de los datos individuales de las encuestas postelectorales en las diversas CCAA, las matrices de cruce de comportamientos entre las autonómicas de 2011 y las de 2015 presentan mayores niveles de volatilidad, con mayor diversidad de flujos de cambio relevantes que en anteriores elecciones y que presentan el mismo sentido en todas las CCAA. Estos flujos de cambio coinciden en su orientación con la indicada por los datos de agregados territoriales, mostrando a su vez la mayor complejidad que parecía intuirse pero que no era directamente evidente en éstos.

Globalmente los principales flujos de cambio, tanto en términos relativos como absolutos, son las pérdidas del PP hacia la abstención y hacia Ciudadanos, las transferencias del PSOE hacia Podemos y, de manera algo menos homogénea, hacia la abstención, así como las transferencias desde IU hacia Podemos. Por otra parte, la movilización de anteriores abstencionistas a favor de Podemos, especialmente, y en grado menor a favor de C's, aparecen también como flujos importantes. Estos flujos de cambio se manifiestan en todas las CCAA y de forma bastante homogénea, indicando la influencia determinante de factores de ámbito general. La influencia de los contextos autonómicos aparece como secundaria, introduciendo diferencias menores, excepto en los casos de Navarra y Cataluña donde los contextos autonómicos aparecen como determinantes.

---

2. Ver F. PALLARÉS "Los resultados: Elecciones de cambio" en Francesc Pallarés (ed.) *Elecciones Autonómicas 2009-2012*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2014.

**Direcciones e intensidad de los flujos de transferencias de electorado entre las Autonómicas de 2011 → hacia las Autonómicas de 2015<sup>(\*)</sup>**

**a) Transferencias relacionadas con la abstención<sup>(\*)</sup>**

Aut 2011 →Aut 2015	PP→Abst	PSOE→Abst	Abst→PP	Abst→PSOE	Abst→Podemos	Abst→C's	Abst→PANE
Andalucía	10	12	4	10	14	6	
Aragón	13	14			11	5	
Asturias	18	12	5	8	11		
Baleares	12	6		6	10		
Canarias	20	12		5	7	5	6-CC
Cantabria	11	9			10		20-PRC
Cast.-León	10	10	11	7	10	6	
Cast.-Mancha	12	9	7	9	6	6	
Extremadura	11	10	9	15	7		
Madrid	15	7		14	14	9	
Murcia	30	14		10	8	8	
Navarra	21	6			19		9-GeB 5-Bildu
La Rioja	12	14	6	6	11	6	
C. Valenciana	16	13	5	9	9	5	10-Cprm
Cataluña	6	10				14	13-JxS

b) Transferencias entre partidos<sup>(\*)</sup>

Aut 2011 →Aut 2015	PP→C's	PP→PANE	PSOE→Podemos	PSOE→C's
Andalucía	14		12	5
Aragón	11		21	
Asturias			11	
Baleares	11	7-PI	23	
Canarias	5	11-CC	14	
Cantabria	8	7-PRC	8	
Cast.-León	9		13	6
Cast.-Mancha	10		14	
Extremadura	5		5	
Madrid	12		27	5
Murcia	11		6	6
Navarra	-		12	
La Rioja	7		15	5
C. Valenciana	17		13	
Cataluña	29		7 18	

(\*) Las casillas indican porcentajes de votantes de una opción en cada CA que han transferido su voto 2011 (⇒) a otra opción en 2015. Las celdas son independientes. Los valores corresponden a los datos brutos de las encuestas postelectorales del CIS en cada CA excepto Cataluña. Los datos de Cataluña corresponden a la encuesta de Octubre del Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Los datos deben interpretarse orientativamente, especialmente por la importante subrepresentación de la abstención en las encuestas. No se han considerado muestras de partidos menores de 40 individuos así como porcentajes inferiores al 5% en cualquier caso.

Estamos pues ante flujos relevantes de cambios de comportamiento en tres sentidos: de desmovilización (cambio e votar a no votar), de cambio de voto a otro partido y de removilización (cambio de no votar a votar).

PSOE→PANE	IU→Podemos	PANE→PP	PANE→PANE	PANE→PANE
	37			
	66	10-PAR		
	44	21-FAC		
	43			
	–			
22-PRC	–	6-PRC		
	47			
	–			
	62			
	63			
	23			
	25		Na-Bai→ Bildu-8	Na-Bai→ Podem-11
	–			
19-Cprm	25			
9-JxS 10-CSqP			ERC→ CUP-20	ICV→JxS-12 ICV→CUP-16

– Así también el PSOE pierde votantes hacia la abstención (7-12% de sus votantes 2011) prolongando el flujo de pérdidas que ya experimentó el PSOE en las elecciones de 2011. Ambos partidos reciben nuevos votantes, más en el caso del PSOE que del PP, pero siempre en mucha menor medida que sus pérdidas, especialmente el PP.

Entre los PANE la desmovilización es irregular, según CCAA y en todo caso menor que en el caso de PP y PSOE. La desmovilización de parte de sus

anteriores votantes, fenómeno también afecta pero en menor grado (pierden 5-10% de sus votantes) a PAR y ChA, Aragón, FAC en Asturias y PRC en Cantabria, recuperando este último sin embargo un número de removilizados superior al de sus desmovilizados.

– Desmovilización. Los dos partidos tradicionales pierden votantes que pasan a la abstención. En las anteriores elecciones de 2011, el PP aparecía ante sectores de electorado como la alternativa para hacer frente a la crisis y a la incapacidad del PSOE. Ello configuraba un incentivo favorable al PP que llevó a abstencionistas en anteriores elecciones a movilizarse para que ganara el PP. En cambio el disgusto con las políticas del gobierno del PSOE frente a la crisis llevó a la desmovilización de votantes socialistas.

En 2015, alrededor del 10-15% de los votantes del PP en 2011 en cada Comunidad autónoma pasan a abstenerse. La desmovilización de un sector importante de sus anteriores votantes parece ubicarse en la percepción de fracaso también del PP para hacer frente a los efectos sociales de la crisis así como en una respuesta de retraimiento electoral ante la aparición de numerosos casos de corrupción que implican a dirigentes o representantes de este partido. Pero también el PSOE pierde hacia la abstención un sector de sus anteriores votantes (alrededor del 7-12%) prolongando el flujo de pérdidas que ya experimentó en las elecciones de 2011.

– Cambios de partido. Paralelamente a sus pérdidas a la abstención, tanto PP como PSOE experimentan en todas las CCAA pérdidas significativas de votantes que pasan a dar su voto a otros partidos, muy principalmente a los partidos emergentes: a favor de C's en el caso de anteriores votantes del PP y a favor de Podemos en el caso de votantes del PSOE. Es también relevante en todas las CCAA el flujo de votantes que va desde IU a Podemos. En la mayoría de CCAA este flujo es, en valores absolutos, inferior al proveniente del PSOE que aparece como la principal fuente de votos de Podemos. Sin embargo, las transferencias hacia Podemos representan un porcentaje muy elevado del anterior electorado de IU, con un nivel de voto muy inferior al del PSOE, siendo la opción más afectada electoralmente por la emergencia de Podemos.

Trasposos del PP al PSOE sólo aparecen relevantes en Madrid, C. Valencia, Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha, CCAA afectadas por la corrupción que ha dañado la imagen del PP. En sentido contrario en Asturias se produce una reorientación hacia el PP de un sector importante de electores que este partido había perdido en 2011-12 en beneficio del Foro.

Por su parte también aparecen como significativos los transvases desde el PSOE a diversos PANE: Compromís (Comunidad Valenciana), MÉS (Baleares) y PRC (Cantabria), que parecen ubicarse en el marco de la percepción de carencias en el PSOE como alternativa junto a aspectos de “voto dual” especialmente en relación al PRC.

La especificidad del contexto político catalán se manifiesta en la diferente pluralidad de flujos de transferencia de votos entre partidos y en los planteamientos sobre los que se producen. La pluralidad de transferencias no se incardina, como en otras CCAA, alrededor del tradicional eje izquierda/derecha y

el emergente viejo/nuevo, que quedan como aspectos secundarios. El eje determinante está estructurado alrededor del tema Cataluña-España a partir del dominio de la agenda por parte de JxS que deriva de su iniciativa en el proceso sin contraoferta desde el nivel central.

La unión de los dos principales partidos nacionalistas –CDC y ERC– en una sola opción electoral (JxS) se ubica en un planteamiento de las elecciones catalanas no tanto en clave parlamentaria de elecciones competitivas internas, sino en clave principalmente plebiscitaria sobre la independencia como salida frente al “enemigo exterior”. Sobre esta base se postula la unidad interna en torno a JxS como necesidad “de país”, como instrumento de unión para la defensa de Cataluña frente al “enemigo exterior”. Ello permite a su vez, situar en posición difícil a otras opciones, etiquetándolas como contrarias o no favorecedoras de los intereses generales de Cataluña. Por su parte, C’s y el PP se presentan contra la independencia y por la unidad de España como grandes ejes de su campaña, definiendo el extremo opuesto para la polarización aceptando *de facto* el planteamiento plebiscitario de la elección. Sin embargo la CUP, que reivindica la independencia, no se integra en JxS debido a las implicaciones y connivencias en CiU sobre asuntos de corrupción así como a unos planteamientos socioeconómicos antagónicos a los de CDC. Entre las opciones no independentistas, los democristianos de UDC, y la coalición CSQP (ICV, Podemos y otras fuerzas) reivindican un nuevo tipo de encaje entre Cataluña y España, y la celebración de un referéndum que desbloquee la disyuntiva “independencia/*statu quo*”.

Así, el PSC experimenta pérdidas en Cataluña hacia alternativas diferentes como JxS y CSQP, indicando en ambos casos descontento ante la posición de los socialistas en sobre el encaje de Cataluña en el Estado, y optando por una u otra opción según priorizaran el planteamiento plebiscitario o bien una mayor atención a aspectos sociales. También anteriores votantes de ICV pasan a dar su apoyo a JxS como instrumento unitario frente al que consideran trato injusto por parte del Estado español. Igualmente anteriores votantes de ICV y de ERC favorables a la independencia y a políticas de izquierdas desconfiando de JxS pasan a dar su apoyo a la CUP.

– Removilización. El contexto de cambio de esta elección se ha manifestado también en flujos relevantes de removilización de electores que habiéndose abstenido en las anteriores autonómicas han encontrado incentivos a votar en las de 2015. Los flujos de removilización más importantes son los favorables a Podemos, y en menor grado a C’s. Electores descontentos con la oferta partidista anterior y que quieren conseguir un cambio aparecen como los referentes principales para la movilización a favor de estos nuevos partidos. Aunque en grado menor, también el PSOE aparece como receptor de apoyos de anteriores abstencionistas. La posibilidad de acceder al gobierno ante la mayor debilidad del PP en el nuevo contexto, la mayor competitividad ante la entrada de nuevos partidos y/o la renovación en el liderazgo del partido, aparecen como principales argumentos en la removilización a favor del PSOE, compensando así una parte de sus pérdidas en diversas direcciones.

Por otra parte, las dos opciones que definen la bipolarización en Cataluña, JxS y C's, consiguen movilizar a su favor abstencionistas en las anteriores elecciones de 2012.

En conjunto, una estructura de cambios de comportamiento entre elecciones en una diversidad de direcciones, más compleja que anteriormente, derivada de la insatisfacción de sectores importantes de electores con los partidos tradicionales. Los flujos desde éstos a la abstención y a los partidos emergentes, son los principales ejes de esta nueva estructura. La lógica falta de consolidación de los nuevos partidos, se añade a la insatisfacción con los tradicionales como bases de un aumento del potencial de volatilidad en el sistema de partidos.

#### 2.4.– *El sistema de partidos*

En general PP y PSOE se mantienen como los principales receptores de los apoyos electorales de los ciudadanos y por tanto como principales estructuradores del sistema de partidos en la mayoría de CCAA. Sin embargo la posición dominante que venían obteniendo se ha visto erosionada de manera importante.

Desde la perspectiva de los apoyos electorales, tan sólo en Castilla-La Mancha y Extremadura el PP y el PSOE mantienen una presencia claramente dominante sumando entre ambos el 72-77% de los votos emitidos. En Castilla y León, Madrid, Murcia y Valencia, junto a Andalucía, la suma de ambos se sitúa alrededor del 60% cubriendo pues los otros partidos un porcentaje importante de los apoyos electorales. Debe tenerse en cuenta que en las 7 CCAA citadas ambos partidos habían venido sumando el 80-90% de los votos.

En Asturias, Cantabria, Aragón, Valencia, Baleares y Canarias la suma de sus apoyos electorales es aún menor, alrededor del 47%. En Cataluña y Navarra su apoyo es ya claramente minoritario aunque debe tenerse en cuenta las relaciones UPN y PP en Navarra.

Complementariamente, los PANE ocupan un espacio predominante en Navarra y Cataluña con niveles de voto alrededor del 50% o superior (también en el País Vasco). Aunque en nivel menor, también es relevante la posición de estos partidos en la Comunidad Valenciana, Baleares, Cantabria y Canarias, sumando un porcentaje entre 20-30% de los votos (también en Galicia), mientras Aragón y Asturias quedan a un nivel algo inferior. En cambio tienen una presencia irrelevante o marginal en, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura, así como en La Rioja y Andalucía.

– Por su parte, la suma de los apoyos a los nuevos partidos, Podemos y C's se sitúa entre el 20-26% en la mayoría de las 15 CCAA con elecciones en 2015. Quedan por encima de este intervalo en Aragón y Madrid donde suman el 30% de los votos, mientras quedan algo por debajo en Cantabria y Navarra y más claramente en Extremadura (la Comunidad Autónoma con menores variaciones en el sistema de partidos). En conjunto, y en tanto que partidos de ámbito estatal, su penetración electoral presenta una pauta de implantación general más homogénea que la de los PANE y parecida, con sus desigualdades, a la del los Partidos de Ámbito Estatal (PAE) “tradicionales”.

En definitiva, como consecuencia de la entrada de nuevos partidos con un nivel de voto relevante sin que desaparezca ninguno de los anteriormente relevantes, la estructura de los sistemas de partidos en las CCAA se hace más compleja adoptando una clara forma multipartidista.

En esta nueva situación más plural, se mantiene sin embargo la diferenciación entre, por una parte, una mayoría de CCAA con estructura del sistema de partidos organizada totalmente o casi totalmente sobre partidos de ámbito estatal (PAE) y, por otra, aquellas CCAA con un sistema de partidos claramente diferenciado (Cataluña, Navarra) así como aquellas otras (Canarias, además de Cantabria, Baleares y en menor grado la Comunidad Valenciana y Aragón) donde los Partidos de ámbito no estatal (PANE) obtienen también un nivel de apoyos relevante.

### 3.- El nivel institucional

Las elecciones de 2015 introducen notables cambios en la configuración política de las instituciones autonómicas, parlamentos y gobiernos. Los cambios habidos en los apoyos electorales se traducen en bastante equidad en la representación parlamentaria dada la elevada proporcionalidad en la mayoría de los sistemas electorales autonómicos. Estos cambios no sólo alteran la configuración política de los parlamentos, sino también las posibilidades de formación de mayorías parlamentarias para la investidura de Presidente, la configuración de gobierno y el desarrollo de la propia acción de gobierno.

En todas las CCAA se ha incrementado el número de partidos representados en los Parlamentos y la correlación de fuerzas en ellos es más equilibrada que anteriormente. Así, además de PP y PSOE, que se mantienen en todos los Parlamentos, Podemos ha obtenido representación también en todas las CCAA mientras C's sólo ha quedado sin representación en Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra. Ha desaparecido sin embargo UPyD, que sólo tenía escaños en Asturias y en Madrid.

En el ámbito de los PANE no hay cambios significativos y se mantiene prácticamente los mismos que en la anterior legislatura, sin que las nuevas formaciones JxS en Cataluña y Geroa-Bai supongan realmente una alteración respecto a la representación anterior. Los únicos cambios son la entrada de la Asociación Socialista Gomera (ASG) en el Parlamento de Canarias y que el Partido Riojano queda sin representación en su Comunidad Autónoma.

**Composición de los Parlamentos Autonómicos tras las elecciones de 2015  
(número de escaños por partido)**

AUT 2015	PP	C's	PSOE	IU
Andalucía	33	9	47	5
Aragón	21	5	18	1
Asturias	11	3	14	5
Baleares	20	2	15*	
Canarias	12		15	
Cantabria	13	2	5	
Cast.-León	42	5	25	1
Cast.-Mancha	16		15	
Extremadura	28	1	30	
Madrid	48	17	37	
Murcia	22	4	13	
Navarra	2		7	2
La Rioja	15	4	10	
C. Valenciana	31	13	23	
CCAA "143"	281	56	227	9
Cataluña	11	25	16	11
<b>España (17 CCAA)</b>	<b>376</b>	<b>91</b>	<b>324</b>	<b>25</b>

En prácticamente todas las CCAA los cambios más importantes en número de escaños son: la importante pérdida de escaños del PP y la entrada de Podemos, seguidos de la entrada de C's y las pérdidas de PSOE e IU. Debe tenerse en cuenta que se ha reducido el número de escaños en las Cortes de Castilla-La Mancha (de 49 a 33 escaños) y en el Parlamento de Cantabria (de 39 a 35 escaños).

Podemos	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
15					109
14	6 PAR	2 ChA			67
9	3 FAC				45
10	3 PI	6 MÉS	3 MÉS-Me		59
7	18 CC	5 NCa	3 ASG		60
3	12 PRC				35
10	1 UPL				84
2					33
6					65
27					129
6					45
7	15 UPN	9 GeB	8 Bildu		50
4					33
13		19 Cmp			99
118	58	41	14		804
	62 JxS		10 CUP		135
				257	1198
133	181	58	16	2	1198

El PP ve erosionarse de manera importante en todas las CCAA la posición dominante que había obtenido en las anteriores elecciones. Así, en las 13 CCAA de elección conjunta pasa de tener 409 escaños a 281, una pérdida de 128 escaños, a los que deben unirse los 25 que pierde entre Andalucía y Cataluña. A pesar de ello, continúa siendo el partido con mayor número de escaños en 9 de los 15 Parlamentos autonómicos elegidos en 2015: Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

Las pérdidas del PSOE son más modestas, pasando de 263 diputados/as a 226 entre las 13 CCAA, una pérdida de 37 escaños, además de los 4 que pierde en Cataluña. El número global de diputados/as de PP y PSOE queda ahora más equilibrado, pasando el PSOE a ser el partido con más escaños en Andalucía y Extremadura manteniéndose como tal en Asturias.

**Diferencias en el número de escaños entre 2015-2011/12,  
por partidos y CCAA**

AUT 2015-2011/12	PP	C's	PSOE	IU
Andalucía	-17	9	0	-7
Aragón	-9	5	-4	-3
Asturias	1	3	-3	=
Baleares	-15	2	-4	
Canarias	-9		0	
Cantabria	-7	2	-2	
Cast.-León	-11	5	-4	=
Cast.-Mancha	-9		-10	
Extremadura	-4	1	=	-3
Madrid	-24	17	1	-13
Murcia	-11	4	2	-1
Navarra	-2		-2	-1
La Rioja	-4	4	-1	
C. Valenciana	-24	13	-10	-5
CCAA "143"	-128	56	-37	-26
Cataluña	-8	16	-4	-2

IU pasa de tener 35 escaños entre las 13 CCAA a sólo 9, una pérdida de 26 escaños (13 de ellos en Madrid), que sin embargo significa perder el 75% de su representación autonómica en estas CCAA. A ellos deben añadirse los 9 que

Podemos	PANE	PANE	PANE	TOTAL
15				0
14	-1 PAR	-2 ChA		67
9	-9 FAC		-1 UPD	45
10	3 PI	2 MÉS	2 M-me	-67
7	-3 CC	2 NC	3 ASG	60
3	= PRC			35*
10	= UPL			84
3				33**
6				65
27			-8 UPD	129
6				45
7	-4 UPN	1 GeB	1 Bildu	50
4	-3 PR			33
13		13 Comp		99
119	-17	16	6	-20
	-9 JxS		7 CUP	0

pierde entre Andalucía y Cataluña donde en conjunto ha obtenido 16 escaños en 2015. Como consecuencia sólo mantiene presencia en los Parlamentos de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León y Navarra, además de en Baleares y

en Cataluña incorporada en las coaliciones MÉS y CSQP, mientras pierde su representación en Extremadura, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana.

En el espacio de los PANE, por otra parte, ni en los partidos representados ni en el número global de escaños obtenidos se producen cambios significativos. Globalmente el número de diputados/as autonómicos pertenecientes a PANE experimenta muy poca variación, pasando de 108 a 113 diputados/as en las 13 CCAA. Los 9 escaños que pierde el Foro en Asturias y los 13 que gana **Compromís en la Comunidad Valenciana**, son las variaciones más significativas, junto a los 9 que pierde JxS respecto de CiU y ERC y los 7 que gana la CUP en Cataluña. La mayoría de los demás PANE representados también experimentan algunas variaciones en su representación pero de forma más modesta (1-3 escaños). Pierden escaños el PAR y la ChA en Aragón, CC en Canarias, UPN en Navarra y el P. Riojano, mientras mejoran su representación las coaliciones **MÉS en Baleares**, **Nueva Canarias** y **la Agrupación Socialista Gomera** en Canarias, así como Geroa Bai y Bildu en Navarra. Por su parte el PR de Cantabria y la UP de León conservan la misma representación. UPN y CC se mantienen como partido con mayor representación en los respectivos parlamentos, mientras en Cataluña JxS sustituye a CiU como primer grupo en la cámara.

Aumenta el número de partidos representados. Globalmente, durante la legislatura acabada, en 11 de los 15 Parlamentos autonómicos aquí considerados había entre 2 y 4 partidos representados, y sólo en 4 de ellos el número era mayor, entre 5-7 partidos. Esta situación se ha invertido tras las elecciones de 2015: ahora sólo en 5 Parlamentos hay 3-4 partidos representados mientras pasan a 10 los parlamentos donde están representados entre 5-7 partidos.

Erosión del bipartidismo tradicional. En la legislatura anterior PP y PSOE disponían del 81% de los escaños en el conjunto de las 13 CCAA de elección conjunta, reteniendo sólo el 63% después de las elecciones de 2015. Sólo en 2 CCAA (Extremadura y Castilla-La Mancha) ambos partidos han obtenido el 90% o más de los escaños, cuando anteriormente concentraban este porcentaje de voto en 8 de las 15 CCAA. En el mismo sentido, a las 4 CCAA donde PP y PSOE obtenían el 60% o menos de los escaños se han añadido ahora otras 5, sumando un total de 9.

Se ha reducido la diferencia entre la primera y la segunda fuerza parlamentarias, equilibrándose la correlación de fuerzas parlamentaria. En la legislatura anterior esta diferencia se situaba entre 0-6 escaños en 5 CCAA mientras en otras 10 CCAA era de 7 o más (en cinco de ellas esta diferencia era de 22-36 escaños). Tras las elecciones de 2015 son 9 los parlamentos autonómicos donde la distancia entre las dos primeras fuerzas es de 0-6 escaños, mientras que sólo en 5 de ellos la diferencia es de 7 o más (con un máximo en los 27 de diferencia entre JxS y C's en Cataluña mientras en las otras 4 CCAA la diferencia es menor, entre 8-14 escaños).

Sin mayorías absolutas. A partir de estos cambios, en los nuevos contextos parlamentarios de 2015 no existen mayorías absolutas de ningún partido en

ninguna Comunidad Autónoma, contrastando con las mayorías absolutas en 8 CCAA que se produjeron en las elecciones autonómicas de 2011/12.

En conjunto, pues, una representación más plural, correlación de fuerzas más equilibrada y ausencia de mayorías absolutas que suponen, por una parte, unos procesos parlamentarios más abiertos y un mayor papel de los parlamentos. Por otra parte, una mayor necesidad de acuerdos de algún tipo entre partidos diversos.

En 2011 se configuraron 7 gobiernos de minoría que necesitaron de algún tipo de acuerdo (coalición o apoyo parlamentario) y 8 gobiernos con mayoría absoluta. En 2015, al no haber ninguna mayoría absoluta, los 15 gobiernos han tenido que basarse en acuerdos de coalición y/o de apoyo parlamentario.

En 2015, el PP pierde el gobierno en 6 de las 10 CCAA donde gobernaba en 2011 (entre las 15 CCAA consideradas) reteniendo sólo la Presidencia en Murcia, La Rioja, Castilla y León y Madrid. En todas ellas gobierna en solitario como mayor minoría, investido gracias al apoyo de C's en Madrid, y a su abstención en las otras 3 CCAA. Por su parte PSOE, Podemos e IU vota en contra de la investidura del PP en las 4 CCAA.

En la anterior legislatura el PSOE sólo Presidía el gobierno en 2 de las CCAA, y en ambas mediante gobiernos de coalición con IU, rotos posteriormente. En cambio tras las elecciones de 2015 ha pasado a Presidir los gobiernos de 7 CCAA (Andalucía, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Baleares y Aragón). Sus acuerdos de coalición o investidura tienen socios diferentes según las CCAA: En Andalucía accede al gobierno con el apoyo parlamentario de C's y el voto en contra de Podemos. En Asturias con el apoyo parlamentario de IU, facilitando Podemos la investidura con su abstención. En otras 5 CCAA (Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares, Aragón y Comunidad Valenciana) gobierna con el apoyo parlamentario de Podemos en todas ellas, además del apoyo de MÉS en Baleares, la Chunta en Aragón y Compromís en la Comunidad Valenciana con los que forma gobierno de coalición en las respectivas 3 CCAA. En todas estas CCAA el PP vota en contra de la investidura socialista mientras C's se abstiene en Asturias y Extremadura y vota en contra en las otras 5 CCAA.

Los PANE presiden los gobiernos de Canarias, Cantabria, Navarra y Cataluña, también mediante coaliciones: CC preside el gobierno de Canarias en coalición con el PSOE, al igual que el PRC en Cantabria; en Navarra Geroa Bai presiden un gobierno de coalición con Bildu e IU, y el apoyo de investidura de Podemos; y en Catalunya el gobierno de Junts pel Sí, una coalición en si misma, fue investido con el apoyo parlamentario de la CUP.

**Gobiernos autonómicos 2015 y 2011-12:  
Presidencias, Coaliciones y Mayorías**

	2015	2011-12
Murcia	<b>PP-m</b>	<i>PP-A</i>
La Rioja	<b>PP-m</b>	<i>PP-A</i>
Castilla y León	<b>PP-m</b>	<i>PP-A</i>
Madrid	<b>PP-m (+ C's)</b>	<i>PP-A</i>
Andalucía	2015: <b>PSOE-m (+C's)</b>	2012: <b>PSOE+IU</b> 2015: <b>PSOE</b>
Asturias	2015: <b>PSOE-m (+IU)</b>	2012: <b>PSOE (+IU+UPD)</b> 2012: <b>PSOE-m</b>
Canarias	<b>CC+PSOE (+ASG)</b>	<b>CC+PSOE</b>
Cataluña	<b>JxS-m (+CUP)</b>	<b>CiU-m</b>
Extremadura	<b>PSOE-m (+Pod)</b>	<b>PP-m</b>
Castilla-La Mancha	<b>PSOE-m (+Pod)</b>	<b>PP-A</b>
Valencia	<b>PSOE+Compr. (+ 8 Pod)</b>	<b>PP-A</b>
Baleares	<b>PSOE+MÉS (+Pod)</b>	<b>PP-A</b>
Cantabria	<b>PRC+PSOE</b>	<b>PP-A</b>
Navarra	<b>GeB+Bildu+IU (+Pod)</b>	2011: <b>UPN+PSN</b> 2012: <b>UPN-m</b>
Aragón	<b>PSOE+ChA (+Pod+IU)</b>	<b>PP (+PAR)</b>

**Negrita:** Partido que detenta la Presidencia

**A:** Con mayoría absoluta (... + ...): Coalición de gobierno

**m:** En minoría (... + ...): Con apoyo parlamentario

En conjunto cambia el partido en el gobierno en 7 CCAA: el PSOE desplaza al PP en Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Baleares y Aragón. También el PSOE entra en el gobierno de Cantabria desplazando al PP, si bien la presidencia la detenta el PRC. En Navarra un gobierno de coalición presidido por Geroa Bai desplaza a UPN.

En cambio el gobierno mantiene el mismo color político en 8 CCAA: 4 del PP, 2 del PSOE, CC en Canarias y CDC en Cataluña.

Sin embargo hay cambios en todos los gobiernos, además del cambio de color, porque todos pasan a ser minoritarios (los 4 del PP). En todos, por otra

parte, ha cambiado la Presidencia excepto en Andalucía, Asturias y Castilla y León.

En conjunto es el mayor cambio experimentado nunca en la configuración política de las CCAA. Hay cambio de Presidente en 12 de las 15 CCAA. De 10 Presidencias del PP se pasa a sólo 4, mientras el PSOE pasa de 2 a 7 Presidencias más otras 2 participaciones en gobierno. De 8 mayorías absolutas se pasa a ninguna.

La necesidad de apoyos en las CCAA debilita el poder de los partidos centrales para dirigir el proceso político en el Estado autonómico, al tiempo que los partidos que dan apoyo, activo o pasivo, a los gobiernos tendrán cierta capacidad para influir en la política de la CA.

Los 4 gobiernos del PP han recibido el apoyo de C's, que ha sido pasivo donde bastaba la abstención para que el PP accediera al gobierno y ha debido ser activo en Madrid para evitar un gobierno de PSOE y Podemos. Así, los gobiernos del PP deben ser sensibles a las propuestas de C's, y especialmente en Madrid.

Por su parte, los gobiernos del PSOE tienen unas dependencias más plurales. Asturias depende de IU, en Extremadura y Castilla-La Mancha de Podemos. En la Comunidad Valenciana, Baleares y Aragón depende de PANE con los que gobierna en coalición, teniendo en todos estos casos el apoyo pasivo de Podemos. Además el PSOE participa en los gobiernos de Canarias y Cantabria presididos por 2 PANE. En Andalucía, sin embargo, el gobierno del PSOE se ha apoyado en C's.

Así, dados los planteamientos de los partidos sobre los que se apoyan PSOE y PP, la situación tiene un elevado potencial para introducir una mayor polarización en el mapa autonómico. C's refuerza la política más centralizadora del PP, mientras que los apoyos del PSOE, de orientación más descentralizadora, refuerzan el planteamiento federal de los socialistas.

### *Cataluña*

El proceso político catalán no es ajeno a la situación descrita, pero tiene importantes elementos de especificidad.

Las elecciones de septiembre en Cataluña no han aportado inicialmente ningún elemento de desbloqueo en el tema de relaciones Cataluña-España, gran tema de la política española y casi único de la catalana. La operación plebiscitaria de JxS no ha tenido el éxito a que aspiraban sus promotores y no ha conseguido ni la mayoría de votos ni la de escaños. Sólo sumando los escaños de JxS las opciones independentistas alcanzan la mayoría absoluta de escaños, pero no la de votos, que sería la delimitadora del éxito o el fracaso del planteamiento plebiscitario de la elección. A última JxS consigue el apoyo de la CUP para formar gobierno, pero a cambio de apartar a Artur Mas que había liderado el proceso soberanista y aspiraba a volver a ser investido President. En su lugar Mas sitúa a Carles Puigdemont, Alcalde de Girona por CiU desde mayo 2011 y cuya actividad profesional se había desarrollado anteriormente en el periodis-

mo. Es militante de CDC, de credo independentista y con historial activista, aunque poco conocido en la política catalana. Aún bajo la sombra de Mas, deberá afirmar su función presidencial en un contexto muy diferente al anterior. Un cambio, pues, que no es simplemente de personas, sino que abre interrogantes y tiene un importante potencial de implicaciones cara al futuro.

De momento, JxS empieza a impulsar desde las instituciones el programa acordado con la CUP para preparar la “desconexión” de España aun sabiendo que carece de la mayoría ciudadana y de que en diversos aspectos o no podrá realizarse o bien será paralizado. Desde el PP y el Gobierno de España se mantiene la misma política que pretende aportar moderación, limitada a la defensa jurídico-constitucional del *status quo*, pero sin ofrecer alternativas al amplio descontento ciudadano en Cataluña, favoreciendo la tensión. Se mantiene así en la agenda política estatal el “tema catalán” que, enmarcado en la idea de “defensa de la unidad de España”, permite al PP competir con ventaja frente a PSOE en el resto de CCAA.

El estado de recomposición de las fuerzas políticas en Cataluña si bien ofrece incertidumbres también parece ofrecer potencial de ductilidad para una eventual reorientación del proceso político catalán. También a nivel general español se está en una fase de recomposición de las fuerzas políticas y los resultados de las elecciones generales del 20-D presentan a su vez un escenario de incertidumbre. Renovación y complejidad aportan nuevos problemas, pero también nuevas ventajas para encontrar una solución cuya búsqueda debe afrontarse de manera urgente. En caso contrario las cosas sólo pueden ir a peor, para las partes y para el conjunto.











*El Informe de las Comunidades Autónomas 2015 ofrece un panorama general sobre el desarrollo del Estado autonómico durante este año, a partir de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica que incluyen, entre otros, las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea, las Sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado. Todos estos estudios son la base de la valoración general sobre la situación de Estado de las autonomías en 2015 y 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 los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC y la reforma constitucional del sistema autonómico.*

*El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:*

ANDALUCÍA	Presidencia y Administración Local
ARAGÓN	Dirección General de Desarrollo Estatutario. Consejería de Presidencia
ASTURIAS	Presidencia y Participación Ciudadana
CANARIAS	Viceconsejería de la Presidencia
CANTABRIA	Presidencia y Justicia
CASTILLA Y LEÓN	Presidencia
CATALUÑA	Institut d'Estudis de l'Autogovern. Departament de la Presidència
C. VALENCIANA	Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern. Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació
EXTREMADURA	Consejería de Hacienda y Administración Pública
GALICIA	Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias. Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xusticia
ISLAS BALEARES	Institut d'Estudis Autonòmics. Conselleria de Presidència
PAÍS VASCO	Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Administración Pública y Justicia

*Este Informe no sería posible sin el apoyo ofrecido por el Senado y por la Fundación Giménez Abad para la realización del Foro de la Autonomía, celebrado el pasado 20 de abril de 2016, donde se debatieron algunos de los trabajos recogidos en esta edición.*

**IDP**  
INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC

**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