

U

F

O

N

◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2016

OBSERVATORIO DE  
DERECHO PÚBLICO  
IDP



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2016

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2017

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.9572-2017

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**

ELISEO AJA FERNÁNDEZ  
JAVIER GARCÍA ROCA  
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS  
LAURA DÍEZ BUESO

## **Autores del informe**

Lluís AGUILÓ 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

David MOYA MALAPEIRA, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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 2016 .....	13
<i>Eliseo Aja, Javier García Roca, José A. Montilla, Laura Díez</i>	

## II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica .....	35
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico.....	77
<i>Tomás de la Quadra-Salcedo Janini</i>	
Reglas fiscales y artículo 135: ¿autonomía y responsabilidad? .....	111
<i>Javier J. Pérez</i>	

## III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía.....	133
<i>Manuel Carrasco Durán</i>	
Aragón .....	145
<i>José Luis Bermejo Latre</i>	
Principado de Asturias.....	155
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias.....	165
<i>José Suay</i>	
Cantabria.....	175
<i>Luis Martín Rebollo</i>	
Castilla y León.....	185
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

Castilla-La Mancha .....	197
<i>Francisco. J. Díaz Revorio</i>	
Cataluña.....	207
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Extremadura.....	219
<i>Vicente Álvarez García</i>	
Galicia.....	235
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares .....	245
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja.....	263
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid .....	271
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia.....	279
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra .....	287
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
Comunidad Valenciana .....	297
<i>M<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez</i>	
País Vasco .....	309
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla .....	321
<i>Juan José Ruiz Ruiz, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz</i>	

#### IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Actividad legislativa del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas.....	333
<i>José Antonio Montilla Martos</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 2016 .....	343
<i>Marc Carrillo</i>	
La actividad de la Unión Europea.....	355
<i>Andreu Olesti Rayo</i>	

El Senado .....	363
<i>María López Moreno de Cala</i>	
Los órganos mixtos de colaboración .....	371
<i>Eduard Roig Molés</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....	379
<i>María Jesús García Morales</i>	
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....	387
<i>Lluís Aguiló Lúcia</i>	
La Administración local en las Comunidades Autónomas.....	391
<i>Tomàs Font i Llovet</i>	
Financiación autonómica: un año más de transición .....	399
<i>J. Ruiz-Huerta</i>	
Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....	415
<i>Xavier Padrós</i>	
Las elecciones generales de 2016 .....	427
<i>Francesc Pallarés</i>	
Novedades de los sistema federales y descentralizados.....	455
<i>David Moya</i>	



# PRESENTACIÓN

---

El *Informe Comunidades Autónomas 2016* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Como en años precedentes, se publica tras la celebración del Foro de la Autonomía, donde expertos, altos funcionarios y políticos discuten la valoración general del año autonómico y los artículos monográficos recogidos en el Informe.

El Foro de este año cumplió su sexta edición y se realizó en el Senado el 15 de marzo. Tras su inauguración por el Vicepresidente Primero de la Cámara Alta, se analizó la *Valoración General* elaborada por el equipo de dirección del Informe, que fue expuesta por el profesor José Antonio Montilla.

El primer tema monográfico se titula *Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica* y ha sido elaborado por Joaquín Tornos, profesor de la Universidad de Barcelona. Durante su discusión intervinieron los señores Miguel Laparra, Vicepresidente de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, José Manuel Rey Varela, Consejero de Políticas Sociales de la Xunta de Galicia, y Manuel Martínez Domene, Viceconsejero de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

El segundo tema monográfico gira en torno a la reforma de la financiación y los efectos del art. 135 de la Constitución sobre las Comunidades Autónomas. Son dos los estudios relativos a este tema, elaborados por Tomás de la Quadra-Salcedo, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, y Javier J. Pérez, Director de Estudios de la división de coyuntura del Banco de España. En la discusión de ambos trabajos intervinieron la Sra. Catalina Cladera, Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de las Islas Baleares, el Sr. Luis G. Padilla, Viceconsejero de Hacienda y Planificación del Gobierno de Canarias, y el Sr. Roberto Bermúdez de Castro, Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

Las ponencias expuestas por los expertos y comentadas por los políticos fueron objeto de un debate abierto entre los aproximadamente 150 asistentes al Foro, mayoritariamente altos funcionarios autonómicos y estatales y profesores universitarios de las distintas CCAA.

La celebración del *VI Foro de la Autonomía* fue posible gracias al apoyo de la Fundación Giménez Abad y también al brindado por el Senado. Por su parte y muy destacadamente, el mismo Senado y 13 CCAA han proporcionado el soporte económico necesario para la elaboración y publicación del *Informe Comunidades Autónomas 2016*; concretamente han sido las Comunidades de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Nava-

rra y País Vasco. Además, los representantes de los gobiernos de estas autonomías, 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 ocasiones anteriores, el principal objetivo del *Informe Comunidades Autónomas 2016* 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, José A. Montilla y Laura Díez  
Equipo de Dirección del *Informe Comunidades Autónomas 2016*

I.  
**VALORACIÓN GENERAL**



# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2016

*Eliseo Aja,  
Javier García Roca,  
José A. Montilla,  
Laura Díez*

**Sumario:** **I.**– El Gobierno en funciones también repercute en las Comunidades Autónomas. **II.**– El cambio del sistema político de las Comunidades Autónomas y la gobernabilidad. **III.**– Los cambios en la relación Gobierno-Parlamento (legislación y control parlamentario). **IV.**– Las políticas públicas predominantes. **V.**– La crisis de los refugiados y la posición de las Comunidades Autónomas. **VI.**– Las relaciones intergubernamentales y la Conferencia de Presidentes. **VII.**– Cataluña, condicionada por el proceso secesionista. **VIII.**– Conclusiones.

## **I.– El Gobierno en funciones también repercute en las Comunidades Autónomas**

Este ha sido un año completamente excepcional desde una perspectiva política y ello afecta también, lógicamente, al funcionamiento del Estado autonómico. Se inició con un Gobierno en funciones, al haberse celebrado elecciones generales el 20 de diciembre, y ese Gobierno en funciones se ha mantenido hasta la investidura del Presidente Rajoy el 29 de octubre, prácticamente durante todo el año. Las Cortes Generales de la XI Legislatura se constituyeron el 13 de enero y quedaron disueltas el 3 de mayo en aplicación, por primera vez, de lo previsto en el art. 99.5 de la Constitución, al transcurrir dos meses desde la primera votación de investidura, la del Sr. Sánchez, sin que ningún candidato se hubiera sometido a una nueva votación de investidura. Tras la disolución automática de las Cortes Generales y la celebración de nuevas elecciones generales el 26 de junio, el 19 de julio se constituyeron las Cortes de la XII Legislatura. También sus primeros meses fueron de Gobierno en funciones pues se dilató el proceso de investidura, existiendo el riesgo de una nueva disolución automática. Finalmente fue investido nuevamente Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno y concluyó este largo periodo de Gobierno en funciones.

La dificultad para investir al candidato a Presidente deriva de la fragmentación partidaria producida tras las dos elecciones generales, tanto las de 2015 como las de 2016. Esto no sólo dificulta la obtención de mayoría absoluta por un partido en el Congreso sino que exige la concurrencia de varios para alcanzarla y favorece la formación de mayorías negativas. El cambio en el sistema político

ha consistido en el paso de un modelo bipartidista imperfecto (PP, PSOE y partidos nacionalistas en algunos territorios) a otro de tetrapartidismo imperfecto pues a los anteriores se han añadido Podemos y Ciudadanos. En realidad, es un cambio en el sistema de partidos que ya advertíamos tras las elecciones autonómicas de 2015 y ahora se ha trasladado al ámbito del Estado. Curiosamente, en las dos elecciones autonómicas celebradas en 2016 se ha ralentizado la dinámica de cambio político. En Galicia el PP ha alcanzado la mayoría absoluta, manteniéndose como la única en todo el Estado autonómico, y en el País Vasco el PNV ha reafirmado su hegemonía pudiendo constituir un gobierno de coalición sin demasiadas dificultades.

Con estos presupuestos, hay que destacar que durante 2016 se han producido situaciones hasta ahora desconocidas que obligan a reflexionar sobre los cambios políticos e institucionales, a los cuales nuestro sistema de gobierno parlamentario debe adaptarse. En primer lugar, la regulación de la investidura. El art. 99.5 CE se ha mostrado defectuoso, ya que no permite evitar una repetición de elecciones generales que generan la parálisis en la actuación del Estado en su conjunto. En los ordenamientos autonómicos, en cambio, encontramos regulaciones que impiden esa situación, aún a riesgo de conformar gobiernos débiles. Así, el Estatuto de Castilla-La Mancha prevé la investidura automática del líder del partido con mayor número de escaños si transcurrido el plazo no ha logrado ser investido ningún candidato. Tras las elecciones autonómicas de 2015 se advirtió la importancia de esa regulación para impulsar un acuerdo político de investidura. También los reglamentos parlamentarios de País Vasco, tras una interpretación de la presidencia, y Asturias prevén la investidura del candidato más votado, tras la primera votación fallida por mayoría absoluta; en Asturias, concurren a la segunda votación los dos candidatos más votados y resultará elegido el que obtenga mayor número de votos, sin que quepan los votos negativos; solo si hubiera un empate se realizaría una tercera votación, y si en dos meses no se alcanzara la investidura, habría disolución inmediata y nuevas elecciones. En el País Vasco pueden concurrir a la votación de investidura varios candidatos, y en la primera vuelta se exige la mayoría absoluta; si ningún candidato la alcanza se celebra una segunda votación, en la que los parlamentarios votan a su candidato o se abstienen y resulta elegido el que tiene más votos.

En segundo lugar, también se han advertido deficiencias en la regulación del Gobierno en funciones, especialmente, en su control ya que el Gobierno no ha aceptado el control por parte de las nuevas Cortes Generales alegando que no le habían dado su confianza. Esto ha provocado una situación compleja: un Gobierno cuya actuación excede a menudo el “despacho ordinario de los asuntos”, pero que actúa sin sometimiento al control parlamentario. Pensemos en los compromisos de la política europea y, sobre todo, en lo que aquí nos ocupa, su actuación en relación a las CCAA.

Una consecuencia lógica del mantenimiento durante casi todo el año de un gobierno en funciones ha sido la práctica inactividad legislativa. En la XI Legislatura sólo se ha aprobado un Decreto-ley para prorrogar la protección social a personas desempleadas de larga duración. En los meses transcurridos en la XII Legislatura la actividad legislativa sólo se ha empezado a normalizar tras

la formación del Gobierno. En los dos últimos meses se han aprobado 2 leyes orgánicas, 6 decretos-leyes y un decreto legislativo, y además el gobierno ha presentado diversos proyectos de ley. Por el contrario, durante el Gobierno en funciones se han presentado numerosas iniciativas legislativas por los grupos parlamentarios de la oposición. A menudo, el Gobierno en funciones se ha opuesto a su tramitación amparándose en el art. 134.6 CE que exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan “aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. Esta situación no ha cambiado con la formación del Gobierno, dada la situación de debilidad parlamentaria en la que se encuentra. Por tanto, podemos advertir una tendencia de los grupos parlamentarios de la oposición a impulsar la legislación desde el Congreso y del Gobierno a utilizar el art. 134.6 CE como parapeto para impedir la tramitación de las iniciativas de la oposición. Es una situación de conflicto entre órganos constitucionales que deberá resolver el TC no sólo en cada uno de los supuestos, como ha hecho hasta ahora, sino estableciendo una doctrina de aplicación general.

No obstante, dada la necesidad de acuerdos para adoptar cualquier decisión normativa, también hemos podido comprobar en los pocos meses transcurridos de la XII Legislatura la aprobación de fuentes legales, en concreto decretos-leyes, cuyo contenido coincide con proposiciones de ley presentadas por la oposición. En algunos casos, estas medidas normativas se refieren a asuntos importantes para las CCAA, como la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE en relación a las reválidas al final de las distintas etapas del sistema educativo, o la suspensión de los cortes de suministro eléctrico por falta de pago a consumidores que tengan la condición de vulnerables.

En definitiva, nos situamos en un contexto prácticamente desconocido hasta ahora, en el que la aprobación de leyes o la convalidación de decretos-leyes requerirá complejas negociaciones y obligará, en su caso, a incorporar propuestas de la oposición.

La situación de Gobierno en funciones también ha tenido incidencia negativa en las CCAA. Así, el Gobierno no ha impulsado la legislación básica necesaria para su posterior desarrollo por las CCAA, no se ha iniciado el debate pendiente sobre el modelo de financiación, y tampoco han sido abordados los graves problemas que lastran desde hace tiempo a las CCAA, como la financiación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia; e incluso el escenario ha justificado el retraso de la decisión sobre el techo de gasto, necesario para la elaboración de los presupuestos de las CCAA, lo que ha dilatado a su vez dicha aprobación.

En cualquier caso, la nueva situación política, con un Gobierno necesitado de apoyo en un Parlamento fragmentado le obliga a una actitud más dialogante que deberá tener también reflejo en su relación con las CCAA.

## II.– El cambio del sistema político de las Comunidades Autónomas y la gobernabilidad

El cambio citado del sistema político se ha producido globalmente en todas las CCAA (con la posible excepción de Galicia), generando una paralela fragmentación del sistema de partidos políticos en todas las CCAA, en unas más radicalmente que en otras.

Ya el año pasado este *Informe* apuntaba algunas consecuencias importantes del cambio, la principal es la sustitución de gobiernos mayoritarios de partido único, como era antes la fórmula preponderante, por gobiernos de coalición mayoritarios o bien por gobiernos minoritarios, con acuerdos de investidura o con búsqueda de mayorías coyunturales.

Recordemos que al formarse los gobiernos tras las elecciones de 2015 la situación era: a) El PP gobierna en 5 CCAA: Castilla y León, La Rioja, Madrid (con apoyo de Ciudadanos) y Murcia (con apoyo de Ciudadanos), además de Galicia donde ha renovado en 2016 con mayoría absoluta. b) El PSOE tiene la presidencia de gobierno con distintos apoyos en 7 CCAA: Andalucía (Ciudadanos), Aragón (Podemos y otros), Asturias (Izquierda Unida), Castilla-La Mancha (Podemos), Comunidad Valenciana (coalición con *Compromís* y apoyo externo de Podemos) y Extremadura (Podemos) e Islas Baleares (coalición con nacionalistas y apoyo externo de Podemos). c) Diversos partidos nacionalistas gobiernan en coalición en: País Vasco (PNV en coalición con PSOE), Navarra (coalición de 4 partidos) y Cataluña (Convergència-PDECat i ERC, con apoyo CUP). En Canarias gobierna CC (en coalición con PSOE hasta diciembre 2016, desde entonces en minoría). En Cantabria el PRC tiene la presidencia del gobierno de coalición con PSOE, pero no llega a la mayoría.

Sorprende la variedad de alianzas para formar gobierno y la relativa rapidez de su formación (menos, en Andalucía y Asturias), especialmente si se compara con las dificultades de la investidura estatal. En algunas CCAA la relativa facilidad para la formación de gobiernos se explicaría por la citada regulación diferente de la investidura respecto a la estatal (Castilla-La Mancha, Asturias y País Vasco), pero en otros casos influyen más los factores políticos, incluida la renuncia a participar en el gobierno de Podemos y Ciudadanos, que podrían cambiar esta posición en el futuro.

En todo caso, tras un año largo de funcionamiento de estos gobiernos no aparecen rasgos de especial ingobernabilidad, de manera que una mayor fragmentación de los Parlamentos no está significando necesariamente más inestabilidad gubernamental. Quizás podría distinguirse entre gobiernos de coalición y gobiernos con acuerdo de investidura; podría decirse que los primeros han funcionado mejor y son más estables; y los segundos, tienen un equilibrio más frágil y más dificultades para aprobar leyes.

Los cambios de gobierno que se han producido han sido “ajustes”, parciales (Castilla y León, Islas Baleares) y poco significativos y las diferencias entre partidos no han repercutido en los gobiernos de coalición, con la excepción de Canarias, que era la única coalición previa a las elecciones. En la presente legis-

latura tampoco se ha producido ninguna moción de censura y sólo se planteado una cuestión de confianza, en Cataluña, dentro de una dinámica diferente y particular.

Ciertamente, existe mayor fragmentación de los Parlamentos y una multiplicación de los grupos parlamentarios. Se pasa de 2 o 3 grupos parlamentarios a 4 o 5, y en algunas CCAA el pluralismo es muy superior por la existencia previa de otros partidos, a menudo nacionalistas, o regionalistas. Así, Galicia tenía tradicionalmente, además de socialistas y populares, un tercer partido (BNG), igual que Canarias (CC), pero el País Vasco y Cataluña contaban, junto al PP y PSOE, con otros dos partidos, nacionalistas moderados y radicales (en Euskadi PNV y EH Bildu, o sus predecesores) y en Cataluña CiU (ahora PDeCAT) y ERC. En Navarra la fragmentación es aún superior porque comparte casi todas las variantes apuntadas. Otro factor es la existencia de formaciones políticas regionalistas (Cantabria, la más importante), a veces escindidas del PP, como Foro en Asturias.

La actual fragmentación impulsa a la formación de gobiernos de coalición de varios partidos para asegurarse la mayoría parlamentaria. El acuerdo de legislatura con apoyo parlamentario puede tener efectos parecidos, pero en cambio el apoyo sólo en la investidura parece una fórmula de menor eficacia. A falta de acuerdos, a veces se intenta la formación de un gobierno sin mayoría parlamentaria que siga la estrategia de acuerdos de geometría variable, pactando cada ley o resolución importante con grupos parlamentarios diferentes. Así es en Extremadura, donde el PSOE tiene 30 escaños sobre 65.

En conjunto ha predominado la estabilidad gubernamental, porque los partidos parecen amoldarse a la nueva situación. En cualquier caso, resultan más estables y fuertes los gobiernos de coalición que los formados a partir de un acuerdo de investidura. Todos los gobiernos de coalición han funcionados sin grandes dificultades. Incluso en Cantabria, donde el gobierno PRC-PSOE necesita un parlamentario más para tener mayoría, acudiendo en ocasiones a Podemos y en otras a Ciudadanos, quizás porque todas las hipótesis verosímiles de gobierno de coalición pasan por el PRC. La excepción ha sido Canarias, precisamente el único gobierno de coalición que venía de la anterior legislatura. Incluso se advierte estabilidad en coaliciones que parecen difíciles a primera vista, quizás porque poseen mayoría absoluta como en Navarra con Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e IU.

Los gobiernos sustentados en acuerdos de investidura han sufrido más vaivenes, advirtiéndose un frágil pero estable equilibrio institucional. En ocasiones, como Aragón, aparecen tensiones entre el gobierno (PSOE) y el grupo parlamentario que le presta su apoyo, pero en su mayor parte se han superado. Esto viene favorecido porque la fórmula de apoyo en la investidura tiene escaso compromiso como no equivalga a pacto de legislatura, de modo que las dificultades entre el gobierno y el grupo que le votó en la investidura no suele tener traducción en la alteración de la confianza parlamentaria.

Por otra parte, cuando el PP es el partido principal de la oposición no ha mostrado interés en cambiar al gobierno, quizás porque la misma posición mi-

noritaria que mantiene en el Estado le aconseja ganar alianzas en las CCAA. Así en Castilla-La Mancha el anuncio de ruptura del acuerdo de PSOE y Podemos no llevó al PP a blandir una posible censura sino al revés, a ofrecer su apoyo al Ejecutivo para mantener la gobernabilidad. Igualmente en Canarias y también en Asturias o Extremadura, donde contribuyó a la aprobación de los Presupuestos.

En el País Vasco también se produce la incidencia de Podemos en el sistema partidista, aumentando la fragmentación, pero las alteraciones parecen menores. En las elecciones autonómicas realizadas este año (a diferencia de la mayoría de las CCAA), el PNV obtiene uno de sus mejores resultados mientras que Podemos pierde muchos votos respecto a las elecciones generales. El pacto con el PSE para formar gobierno refuerza la situación cómoda que ya tenía el PNV y extiende a las instituciones generales el acuerdo que ambos partidos mantienen desde 2014 en los Territorios Históricos y en muchos municipios. La singularidad de la situación vasca se extiende a la elaboración de un plan para conseguir un final ordenado de la violencia y también al propósito de reformar el Estatuto de autonomía durante la presente legislatura siguiendo las normas vigentes, aspiración que puede abrir vías nuevas para otros procesos atascados.

### **III.— Los cambios en la relación Gobierno-Parlamento (legislación y control parlamentario)**

El verdadero cambio consiste en que ahora los gobiernos tienen que negociar todo para ver aprobadas sus iniciativas, salvo en Galicia donde tiene mayoría absoluta un solo partido. Incluso cuando poseen mayoría absoluta, si ésta es fruto de coalición gubernamental (Islas Baleares, Navarra, Comunidad Valenciana, País Vasco) requiere acuerdos entre los distintos partidos que la forman, negociando el proyecto que envían al Parlamento. Mucho más cuando el gobierno está en minoría porque la aprobación de la mayor parte de las leyes (y por supuesto los Presupuestos) genera una dinámica de búsqueda de la mayoría en el Parlamento, normalmente aceptando enmiendas de la oposición.

En cualquier caso, se advierte que las CCAA con gobierno de coalición han tenido menos dificultades para el desarrollo de la actividad legislativa. Así en la Comunidad Valenciana se han aprobado 14 leyes y 7 decretos leyes; en Navarra 29 leyes forales; en Baleares 17 leyes o en el País Vasco, 14 leyes en sólo unos meses de legislatura. Se desarrolla en estos territorios una actividad legislativa normalizada, muy activa al ser el inicio de la legislatura y tener que poner en marcha los acuerdos de gobierno alcanzados en ámbitos como incompatibilidades, lucha contra la corrupción, transparencia y cobertura de necesidades básicas de la ciudadanía.

Por el contrario, donde la formación de gobierno se ha logrado a partir de un acuerdo de investidura o de un apoyo puntual para la investidura, sin ningún compromiso ulterior, se suelen aprobar menos leyes pues la negociación de cada una de ellas es muy compleja. El Gobierno suele tener muchos problemas para sacar adelante su programa legislativo (Murcia, La Rioja, Castilla-La Mancha,

Madrid, incluso Cantabria, pues en esta al gobierno de coalición le falta un diputado para la mayoría absoluta) y aunque las proposiciones de ley suelen ser numerosas no se convierten en ley por la dificultad de alcanzar acuerdos. La única excepción ha sido Extremadura, donde el Gobierno ha logrado aprobar un número importante de leyes a partir de una simetría variable.

Donde más se notan los cambios es en el aumento de la iniciativa parlamentaria de la oposición. Como consecuencia del nuevo sistema político, se han multiplicado las iniciativas de la oposición, especialmente las proposiciones de ley. Por ejemplo, en Andalucía 5 proposiciones de ley han sido tomadas en consideración, y 3 eran de la oposición. En general, en todas las CCAA se produce un aumento de la actividad de la oposición.

Los gobiernos aceptan proposiciones (sin aplicar la guillotina como antes), los proyectos se negocian con la oposición, se admiten enmiendas al articulado para evitar que se aprueben enmiendas a la totalidad con devolución al Gobierno del proyecto de Ley (Proyecto de ley de Madrid de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia). Ello hace que se aprueben leyes para limitar la actuación del ejecutivo en favor del Parlamento (Ley de Aragón que reforma el sistema de control del aparato público de comunicación) o que algunas leyes autonómicas no se limiten a habilitar al Gobierno para que actúe mediante normas reglamentarias sino que le impone una política determinada. Incluso se ha extendido el fenómeno de aprobar leyes a partir de proposiciones de ley de la oposición. En Madrid, ese ha sido el origen de la mitad de las leyes aprobadas. Más problemas se plantean cuando esa aprobación tiene el rechazo de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma, como ha ocurrido con una ley de Asturias.

El Gobierno puede oponerse a la tramitación de estas proposiciones aduciendo una disminución de ingresos y un incremento de los créditos presupuestarios, utilizando una prerrogativa paralela a la prevista por el art. 134.6 CE para el Estado. Sin embargo, en algunas CCAA la Mesa del Parlamento ha rechazado algunos vetos presentados por el Ejecutivo a proposiciones de ley, considerando que no estaban suficientemente motivados. Un supuesto curioso es el ocurrido en Cantabria con ley más relevante aprobada durante este año en esa Comunidad, la ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo para reconocer el derecho de realojo. Se ha aprobado sin el apoyo de los partidos que forman la coalición de gobierno (PRC y PSOE); el Gobierno del Estado la ha cuestionado y, por tanto, en la comisión bilateral deberá ser defendida por un gobierno autonómico que no la ha apoyado. Puede ser un caso anecdótico pero refleja los problemas que plantea “gobernar desde el Parlamento”.

También se ha producido una revitalización de la actividad de control parlamentario sobre el Gobierno. En las sesiones de control se aprueban numerosas proposiciones no de ley y mociones, a veces contra el gobierno, o con su aceptación forzada y con alianzas variables de tipo coyuntural. Tras el debate de política general de Castilla y León se aprobaron 57 resoluciones y casi la mitad fueron promovidas por la oposición, y ello a pesar de que el Grupo del PP podría bloquear cualquier iniciativa porque tiene exactamente la mitad de escaños de la Cámara. Lo cierto es que las interpelaciones o las preguntas orales en ple-

no se han multiplicado, generando con ello una actividad parlamentaria mucho más viva. En Castilla-La Mancha se han aprobado más iniciativas parlamentarias de la oposición que en toda la historia del Parlamento autonómico. También se han constituido o están actuando numerosas comisiones de investigación en asunto de calado político, como reflejo de esta nueva forma de relación entre el Gobierno y el Parlamento.

Un significado distinto tiene la multiplicación de Decretos-ley (Andalucía, Aragón, etc), porque la validez de esta norma requiere unas condiciones extraordinarias y urgentes que rara vez se dan en las CCAA, puesto que su estructura permitiría al Parlamento elaborar una ley, por procedimiento de urgencia, en pocas semanas. Quizás la dificultad para tener mayorías en los proyectos de ley explica el crecimiento de este recurso al decreto-ley, en la medida que imposibilita la presentación de enmiendas, pero es un riesgo para el gobierno porque se puede encontrar la no convalidación del Parlamento, y en cualquier caso es una restricción de la capacidad legislativa del Parlamento. Sería bueno reducir el uso del decreto-ley y en todo caso tramitarlos sistemáticamente como proyecto de ley tras la convalidación, justamente para permitir la presentación de enmiendas.

El gran obstáculo de los gobiernos que carecen de mayoría parlamentaria de apoyo son los presupuestos, que solo 6 CCAA han aprobado antes de fin del año, en la fecha prevista. Algún gobierno autonómico ha explicado que el marco estatal ha retrasado todo el proceso de elaboración, porque el gobierno en funciones casi todo el año, no permitía conocer el techo de gasto previsto para que la Comunidad Autónoma pudiera comenzar a elaborar los Presupuestos. Es una explicación plausible, pero no está claro que sea la principal causa y no haya influido asimismo la aritmética parlamentaria.

La aprobación de Presupuestos, donde se consigue, requiere la admisión de enmiendas de los grupos minoritarios. En Murcia la mayoría del PP aceptó 87 enmiendas parciales presentadas por el Grupo de Ciudadanos y la creación de una Comisión Bilateral que realizará el seguimiento bimensual de su cumplimiento.

En suma, en casi todas las CCAA se observa una revitalización del Parlamento como centro del sistema político e institucional, especialmente porque los partidos de la oposición tienen mayor capacidad de iniciativa.

El profesor Bilbao, en la crónica de Castilla y León resume muy bien los aspectos positivos: "El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración), hemos pasado a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al gobierno."

Esto no excluye futuros problemas, tanto en la formación de gobiernos, si no se extienden fórmulas de parlamentarismo negativo, como en su estabilidad, que seguramente tiene que ver con la moción de censura de tipo constructivo existente, que favorece la continuidad de los gobiernos pero con una devaluación de la posición del Parlamento.

Todos los cambios políticos observados no han generado una voluntad de reforma de los Estatutos de Autonomía. No se ha avanzado en las Comunidades donde se había iniciado, como Castilla-La Mancha y Murcia, y apenas aparece una posible iniciativa en La Rioja o en Madrid, aunque en este caso ceñida a aspectos institucionales. En conjunto, da la impresión de que los cambios se limitan al ámbito institucional de cada Comunidad, sin trasladar sus efectos al conjunto del sistema.

#### IV.– Las políticas públicas predominantes

Las numerosas normas aprobadas este año tratan políticas públicas muy diversas, pero entre ellas destacan algunas que se han extendido por muchas CCAA: transparencia y buen gobierno, que ya era dominante el año pasado, lucha contra la corrupción, participación política y especialmente derechos sociales.

Los *derechos sociales* han sido desde el principio un ámbito de actuación preferente de las CCAA, pero el estallido de la crisis económica y sus efectos sociales posteriores han otorgado a las CCAA un protagonismo indiscutible, como se examina en el tema monográfico expuesto por el profesor Tornos. El año pasado dábamos noticia de normas de CCAA dirigidas a paliar recortes efectuados por el Estado, como las que afectaban a la titularidad de la sanidad (Comunidad Valenciana y Canarias), el despliegue de facetas del derecho a la vivienda (en torno a las hipotecas, principalmente), o de los derechos de los consumidores (prohibición de cortar los servicios de luz, agua y gas). Este año encontramos normas con finalidades aún más diversas.

En varias CCAA se realizan reformas particulares de los servicios sociales, porque prácticamente todas tienen leyes generales previas y necesitan incluir nuevas formas. Así en la Ley 9/2016 de servicios sociales de Andalucía y también en la Ley 11/2016 de Aragón para la prestación de servicios sanitarios y sociales. En Murcia, la Ley 5/2016 organiza el sistema de Servicios Sociales de la Región.

En Galicia la Ley 8/2016, de servicios sociales subraya el interés de que se puedan prestar con fórmulas concertadas. En Aragón, la ley 11/2016 de acción concertada para la prestación de los servicios de carácter social y sanitario, contiene las modalidades de prestación de servicios sociales y sanitarios a todas las personas.

En Navarra, la Ley 15/2016 regula los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, derogando la anterior Ley 1/2012. El primer derecho permite la participación en programas adecuados a los residentes en Navarra que se encuentran en situación de exclusión social. La renta garantizada se refiere a una prestación económica que reciben los residentes en Navarra que carecen de medios para cubrir sus necesidades básicas.

En las Islas Baleares la Ley 5/2016 aprueba la renta social garantizada que es una prestación económica que oscila entre 428 y 776 euros según la situación de

la persona. En la Comunidad Valenciana se crea por un decreto-ley la renta garantizada para la ciudadanía y también Extremadura acude al Decreto-ley para aprobar medidas extraordinarias contra la exclusión social. Finalmente la ley valenciana 9/2016 de emergencia social prevé medidas urgentes para atender las necesidades básicas de las personas, familias y colectivos en riesgo de exclusión social.

La ley 7/2016, de Extremadura, de medidas extraordinarias contra la exclusión social introduce una serie de derechos como instrumento para atender las necesidades básicas de los sectores de población más vulnerable, destacando la universalización de la atención sanitaria, el acceso a la renta básica de inserción, ayudas excepcionales para situaciones de emergencia social, acceso a los mínimos vitales de luz, agua y gas; también el acceso a la vivienda de promoción pública de la Comunidad Autónoma y a los servicios de mediación e intermediación hipotecaria. Murcia aprueba la Ley 10/2016 que incorpora nuevas medidas de emergencia social en materia de vivienda.

Los efectos de las hipotecas se abordan en la Ley 2/2016 de Asturias, con beneficios para las ayudas económicas recibidas para la adquisición de viviendas protegidas cuando estas sean objeto de dación en pago de transmisión por ejecución hipotecarias. También en Andalucía, la Ley 7/2016 procura la protección de los derechos de los consumidores en contratos de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda. En Cantabria se regula por ley el derecho al realojo como parte del derecho a la vivienda, pero la ley, como ya se ha dicho, esta impugnada por el Estado y pendiente de la Comisión Bilateral. En Navarra la ley 22/2016 regula los derechos de las personas más desfavorecidas para acceder a una vivienda digna, centrándose especialmente en la puesta en alquiler de viviendas.

También en Aragón, se regulan medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; igualmente se prevén medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales. En Andalucía se inicia la recuperación de servicios sociales, anteriormente recortados, que el Gobierno central impugna y lleva a la Comisión Bilateral.

En muchas CCAA, los funcionarios han recuperado, generalmente por reglamento, las condiciones anteriores a la crisis (jornada, horario, vacaciones, permisos, etc. y también se ha pagado la parte de la paga extraordinaria que no se abonó por las mismas circunstancias críticas.

Las leyes de *transparencia y buen gobierno* se han ido aprobando los últimos años en muchas CCAA y en 2016 casi se han extendido a todas.

En Galicia la Ley 1/2016 de transparencia y buen gobierno, se propone sistematizar las normas anteriores existentes y desplegar los principios rectores. En Castilla-La Mancha se ha aprobado por la Ley 4/2016 y en Murcia la Ley 7/2016 contempla nuevas formas de gobierno abierto. En Cantabria la ley está en trámite.

En Aragón se ha creado el Consejo de Transparencia, a imagen del estatal, por un reglamento que tenía su habilitación en la Ley de Transparencia del año pasado. También Madrid lo pretende crear y en Asturias se ha firmado un convenio con el Consejo de transparencia estatal para que este asuma de momento la resolución de las reclamaciones.

Castilla y León ha aprobado la Ley 3/2016, del estatuto de los altos cargos de la administración para contribuir a la regeneración democrática mediante la participación ciudadana, la transparencia y el control. Limita los mandatos del Presidente de la Junta (8 años) y de los Consejeros en una misma Consejería, excluye a los condenados o que tengan abierto juicio oral por delito contra la administración pública, que no esté al corriente de obligaciones tributarias o haya sido sancionado por infracciones a la normativa de altos cargos. Prohíbe expresamente las “puertas giratorias” durante dos años después de abandonar el cargo y obliga a las personas designadas a presentar una serie de certificados y documentos que se inscribirán en el Registro pertinente, así como actuar de acuerdo con una serie de principios. Además, el Gobierno de Madrid aprobó por Acuerdo de 31 de octubre de 2016 el Código ético de los altos cargos de la Administración

La *participación* ha revestido formas distintas. Castilla y León reduce de 20.000 a 15.000 el número de firmas necesarias para la petición de una iniciativa legislativa popular, y regula las consultas populares. También el País Vasco reduce el número de firmas solicitadas de 30.000 a 10.000 y disminuye las materias excluidas (Ley 10/2016). En Aragón, la ley de acompañamiento de este año configura procesos participativos en la elaboración de los proyectos de ley.

La mayor parte de actuaciones de la *lucha contra la corrupción* corresponden al Estado pero en muchas ocasiones tiene repercusión en las CCAA, bien porque resultan implicados cargos autonómicos bien por la difusión que alcanzan en la opinión pública. En este aspecto ha continuado el goteo de información sobre procesos judiciales: en Andalucía los ERES, en Cataluña el Palau de la Música, en Asturias el caso Villa, etc. Durante el año se han producido varios procesos importantes pero aún quedan muchos por finalizar el año que viene y los siguientes, y resultaría aconsejable que no se extendieran demasiado en el tiempo.

Entre las instituciones autonómicas resulta llamativa la creación de Comisiones de investigación. En La Rioja se han creado dos importantes. En Castilla y León ha sido polémico el desarrollo de dos Comisiones de investigación creadas el año pasado a iniciativa de la oposición, sobre adjudicación de parques eólicos y sobre operaciones inmobiliarias. Otras Comisiones en cambio están funcionando con plena normalidad. En Murcia hay 5 Comisiones de Investigación, incluyendo la que afecta al Presidente de la Comunidad Autónoma.

En Castilla y León la ley 2/2016 incrementa los mecanismos de lucha contra la corrupción dando vía a las informaciones que reciba la administración sobre delitos relacionados con la administración pública y estableciendo garantías para los informantes. Hay algunas medidas administrativas, como la creación

de una oficina contra el fraude fiscal, en Andalucía y en las Islas Baleares la oficina de prevención y lucha contra la corrupción.

## V.- La crisis de los refugiados y la posición de las Comunidades Autónomas

No parece posible soslayar en esta valoración general la crisis de los refugiados en cuanto se trata de la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Como ha explicado Joaquín Arango en el *Anuario de la inmigración*, la llegada a Europa de más de un millón de personas, mayoritariamente solicitantes de asilo, ha provocado una profunda crisis en la Unión Europea, el colapso del sistema europeo de asilo y refugio y una falla sistémica de la solidaridad entre los Estados miembros, así como reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. El drama de los refugiados en las fronteras de la Unión Europa afecta a todos los niveles institucionales, desde el europeo al local y, por tanto, también al autonómico.

Las causas de esta crisis han sido bien identificadas y procede recordarlas. En primer lugar, está la inexistencia de una política común de asilo en la Unión Europea, que nunca llegó a completarse. Además, la aplicación concreta de esta política, la denominada “normativa de Dublín” ha resultado claramente disfuncional tanto para los demandantes de protección internacional como para los Estados frontera. Según esta reglamentación el Estado responsable de tramitar la demanda de asilo es aquel al que llega el refugiado y, en consecuencia, si se resuelve favorablemente, debe permanecer en ese país. Este modelo no gusta ni a los refugiados, que aspiran a llegar a otros países de la Unión en los que tienen familiares o conocidos, ni a los países cercanos a África o a Oriente Medio, especialmente Grecia e Italia, que han recibido a cientos de miles de personas. En estas circunstancias, tampoco debe olvidarse el soslayo de esa normativa cuando distintos países de la Unión, especialmente Alemania, abren sus fronteras a refugiados, especialmente a los procedentes de la guerra de Siria, al margen del sistema Dublín.

No obstante, el problema no es sólo el colapso del sistema europeo de asilo o la inaplicación de sus deficientes reglas sino la quiebra de la solidaridad entre los Estados miembros. La Comisión Europea ha intentado poner en marcha un plan de reubicación de los refugiados asignando cuotas a cada uno de los Estados. Sin embargo, este plan ha fracasado por el rechazo de la mayor parte de los Estados de la Unión. En unos casos, el rechazo ha sido expreso y en forma de desafío a la Unión, como ha ocurrido con el Grupo de Visegrado (Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría); en otros, el rechazo se ha reflejado en un silente incumplimiento de las reubicaciones asignadas aduciendo razones logísticas o de coordinación con el país europeo en el que se encontraba el refugiado. Ese es el caso de España. La cuota asignada era de en torno a 15.000 hasta septiembre de 2017 y hasta la mitad de 2016 sólo había llegado la ridícula cifra de 305 personas.

Es lugar común destacar las deficiencias de la Unión Europea al abordar la crisis de los refugiados. En efecto, la Unión se ha visto superada por la situación y ha sido incapaz de configurar una posición común. En un principio ha inten-

tado desarrollar dos líneas de actuación. Por un lado, ha reforzado las fronteras exteriores a través de Frontex y con la participación de la OTAN, con efectos limitados pues no se pueden poner puertas al mar, sobre todo cuando hay grupos organizados dedicados al traslado de personas. Por otro lado, ha intentado reforzar las relaciones con los países de origen para que estos controlen la salida de sus nacionales a cambio de ayudas, con el modelo del Plan África desarrollado en España. Sin embargo, la situación es muy distinta pues muchos de estos Estados son fallidos o en situación de guerra y los refugiados vienen huyendo de la guerra. En este contexto, la medida más relevante ha sido, a su vez, la más polémica: el acuerdo con Turquía de 18 de marzo de 2016 en virtud del cual este país acepta la devolución de los refugiados que han conseguido llegar a Grecia, esto es, a la Unión Europea, a cambio de una serie de compensaciones: 6.000 millones de euros, y la perspectiva de exención de visados o el impulso de negociaciones para su adhesión a la Unión. El acuerdo ha recibido fuertes críticas tanto desde un punto de vista jurídico como político y sólo puede justificarse por la reducción del número de llegadas.

Situándonos en el ámbito interno, la crisis de los refugiados ha reflejado claramente las limitaciones de participación de las CCAA, y también de los municipios, en los asuntos europeos. Aunque el asilo es competencia del Estado, las personas que gozan de ese derecho deben ser integradas en la sociedad de acogida y ello afecta a las CCAA y a los municipios. Son ambas administraciones quienes deben incorporarlos al sistema educativo, al sistema de salud, de asistencia social, de promoción de empleo e incluso facilitarles un alojamiento. Ello requiere una estrecha colaboración del Estado con las CCAA que no se ha producido.

Las CCAA y los municipios han expresado su voluntad de colaborar desde que se percibió la gravedad de la crisis para acoger refugiados, especialmente tras el plan de reubicación aprobado por la Comisión Europea que preveía la llegada a España de 15.000 refugiados. En la Conferencia Sectorial de Inmigración de 2015, varias CCAA se ofrecieron a acoger a 5.000 refugiados y criticaron la falta de coordinación del gobierno por no avanzar ni el perfil personal (familias, personas solas...) ni los criterios para su distribución. Sin embargo, pese a la voluntad expresada por las CCAA e incluso a que algunas de ellas han puesto en marcha protocolos para recibir a los refugiados, sabemos que no se ha producido la llegada del número asignado por la Comisión; España, como la mayoría de los países de la Unión, ha incumplido el compromiso de colaborar en la reubicación de estas personas.

En este contexto, algunas CCAA han reclamado al Estado una actitud más activa en este proceso. Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Asturias y Comunidad Valenciana han suscrito el “Pacto humanitario de la Cooperación Autonómica por las personas refugiadas sirias”. Influenciado por ello, el Consejo de Ministros de 7 de julio de este año ha decidido la distribución de 1,75 millones entre las CCAA para complementar la atención sanitaria de los refugiados del programa europeo de reubicación y reasentamiento, de acuerdo con criterios decididos en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Es lo único que se ha hecho. Superado el mo-

mento álgido de la crisis, especialmente tras el acuerdo con Turquía, el Estado ha mantenido su actitud pasiva.

En puridad, lo que ha ocurrido con la crisis de los refugiados es reflejo de la situación en materia de inmigración. Es un asunto que requiere la estrecha colaboración entre administraciones al imbricarse competencias estatales y autonómicas. Sin embargo, el Estado ha sacado el asunto de la agenda política. Así, el último Plan de Inmigración del Estado terminó en 2014 y no se ha planteado siquiera su sustitución. Esto va unido a la ausencia de un Fondo específico para actuaciones en materia de integración social de inmigrantes por las CCAA. Fue suspendido en 2012, en el contexto de la crisis económica, y no se ha vuelto a recuperar. Por no actuar, el Estado ni siquiera ha aprobado el Reglamento de la Ley de Asilo, pese a la actualidad adquirida por este asunto en este año.

## VI.– Las relaciones intergubernamentales y la Conferencia de Presidentes

Un año más hay pocas noticias sobre relaciones entre CCAA y el Estado y casi ninguna de colaboración entre CCAA. Apenas unos pocos convenios y reuniones de conferencias sectoriales. Se ha intentado buscar alguna disculpa en la situación prolongada de gobierno en funciones pero es difícil creer que éste sea el verdadero obstáculo al desarrollo de la colaboración. Aún menos explicaría la práctica ausencia de relaciones horizontales, que apenas repiten algún acuerdo de transporte entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha. La única excepción a este panorama fue la Conferencia de Presidentes que se realizó el 17 enero de 2017. Esta proximidad al año pasado, junto al hecho de prepararse en diciembre, y la ausencia de otras modalidades de colaboración nos inclina a incluirla en este análisis.

La Conferencia de Presidentes ha tenido en España un nacimiento tardío y desarrollo entrecortado. Como se sabe apareció en el 2004 convocada por el Presidente Zapatero para responder a un fuerte requerimiento de los expertos que ponían el ejemplo de Alemania, Austria y Suiza donde constituía el colofón de las Conferencias sectoriales que reunían periódicamente a los Consejeros de los *Länder*. El desarrollo de Conferencias Sectoriales en España en los años noventa parecía aconsejar igualmente la reunión de los Presidentes.

El primer encuentro del 2004 fue muy formal y la recepción de los reyes alcanzó en la prensa mayor atención que los temas discutidos, pero era comprensible porque realmente la noticia era la propia reunión de todos los Presidentes autonómicos con el Presidente del Gobierno central. Pero las siguientes conferencias tuvieron parecida falta de preparación y de implicación de las CCAA en su desarrollo. Para mejorar su funcionamiento se redactó un Reglamento de la Conferencia en la reunión de 2009. Se formalizaban algunos rasgos habituales y se establecía su convocatoria anual, si bien han pasado 4 años sin efectuarse ninguna convocatoria.

En la reunión de 2017 se han adoptado 11 acuerdos –que se examinan después, en el capítulo de órganos de colaboración– pero la mayoría aportan escasas novedades normativas o políticas y constituyen un catálogo de buenas

intenciones, algunas además muy retrasadas, como es el anuncio de la reforma de la financiación. Parece entreverse, en conjunto, una voluntad de potenciar esta figura de colaboración, que se concreta en la reforma de un artículo del Reglamento para intentar llegar a las próximas ediciones con mayor elaboración previa, reforzando el Comité Preparatorio. Sin embargo, no se abordan las principales carencias estructurales: la ausencia de una Secretaría potente que integre a las CCAA y la imbricación de la Conferencia con los demás instrumentos de colaboración y los mecanismos para asegurar una preparación de los temas que se aborden, es decir, la falta de perfil de la propia Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico, que en este caso (y en tantos otros) funciona como un sistema federal y podría asumir la rica experiencia de Alemania o Austria. La Conferencia, además, se realizó sin la presencia de Cataluña y Euskadi, mostrando un nuevo síntoma de debilidad del sistema.

## VII.– Cataluña, condicionada por el proceso secesionista

Los rasgos del año autonómico en Cataluña han sido muy diferentes al resto de las Comunidades Autónomas (CCAA), porque han estado condicionados por la estrategia del gobierno catalán, centrada en conseguir realizar un referéndum sobre el futuro de Cataluña, lo que encuentra una negativa cerrada en el Estado. Por otra parte el gobierno de la Generalitat es una coalición entre la antigua Convergència, hoy PDeCAT, y ERC, y necesita además el apoyo de la CUP para aprobar los Presupuestos.

El Proyecto de Presupuestos discutido en junio, no alcanzó la mayoría, y el Presidente Puigdemont buscó una salida planteando una cuestión de confianza para el siguiente mes de septiembre, lo que dio margen a su gobierno, pero tuvo el precio de ralentizar las políticas públicas ordinarias y acentuar más el carácter inmediato de la realización del referéndum, objetivo principal de la CUP. La existencia de un gobierno estatal en funciones contribuyó si cabe a la ausencia de políticas que desencallaran el bloqueo institucional. Solo la invitación de Rajoy al Presidente catalán de presentar unas reivindicaciones concretas y la entrega por Puigdemont, en abril, de un documento de 46 puntos aparecieron como esperanza de un posible diálogo, que no tuvo ninguna concreción en el resto del año. Al final del año, en noviembre, apareció un vago espíritu de negociación, junto al nombramiento de Sáenz de Santa María como interlocutora para Cataluña.

En estas condiciones no resulta extraño que las actividades relevantes pasen por los conflictos ante el TC. Por una parte, los conflictos “ordinarios” de competencias con el Estado (incluyendo los recursos), que recaen sobre normas generales y no son específicas de Cataluña. En este apartado el TC ha emitido 16 sentencias, muchas sobre conflictos planteados años antes, pero en todo caso es un volumen enorme, si lo comparamos con países federales e incluso con la práctica de años anteriores. Entre ellos se incluye la declaración de inconstitucionalidad de la ley que prohibía las corridas de toros en Cataluña, inserta en la ley de protección de los animales, aunque para algunos sectores implicara también aspectos ideológicos.

El número de *nuevos conflictos* competenciales presentados, que podrían darse, y de hecho se plantean también en otras CCAA, ha tenido durante el año unas cifras de nuevo considerables y más teniendo en cuenta la escasez normativa, estatal y autonómica: el Estado ha interpuesto 7 recursos de inconstitucionalidad y 1 conflicto de competencia y el gobierno de la Generalitat ha planteado 4 recursos y 6 conflictos de competencia. Probablemente las cifras se incrementarán porque posibles controversias se encuentran aún por tratar en la Comisión Bilateral del art. 33.2 LOTC.

Las decisiones del TC con mayor trascendencia política son los Autos (ATC) de ejecución de sentencia emitidos en torno al proceso hacia la independencia, cuyos primeros pasos son sentencias anteriores, que ya se comentaban en el Informe del año pasado. Por una parte, la STC 31/2015 que declara la inconstitucionalidad de la ley catalana 10/2014 de consultas populares no referendarias por regular en realidad un referéndum, a pesar de su negativa nominal, cuando la Generalitat no tiene competencia sobre referéndums. Por otra parte, la STC 259/2015 que declaró inconstitucional y nula 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 2015 que impulsaban a la desvinculación del Estado y la creación de una república catalana.

Sobre esta base del año anterior se ha producido la aprobación por el Parlamento de tres Resoluciones y su impugnación por el gobierno del Estado mediante incidentes de ejecución de Sentencia, instrumento procesal atribuido al TC para facilitar la aplicación de sus sentencias por la Ley Orgánica 15/2015.

El primero se inicia con la Resolución del Parlamento 5/XI de creación de una comisión de estudio del proceso constituyente con funciones coincidentes con la anulada Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015. El abogado del Estado presenta la ejecución de sentencia respecto a la STC 259/2015 y el ATC 141/2016 estima el incidente en los términos del FJ 7.

El segundo surge con la Resolución parlamentaria 263/XI, de 27 de julio, que viene a ratificar las conclusiones de la comisión de estudio recién citada y a la que se plantea escrito de incidente de ejecución de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016. Resulta estimado y declarado nulo por el ATC 170/2016s

El tercero se produce a partir de la Resolución del Parlamento 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del gobierno, especialmente sobre la realización de un referéndum en septiembre y el inicio posterior de un proceso constituyente, así como las medidas presupuestarias que sean necesarias. El abogado del Estado presenta el incidente de ejecución de sentencia respecto la STC 259/2015, el Auto 141/2016 y el ATC 170/2016, y el Tribunal lo acoge y declara la nulidad de la resolución parlamentaria por Auto ya de 2017, el 14 de febrero.

Pero de todas las decisiones judiciales, quizás la que más tensión produce en la opinión pública, es la apertura de procesos de tipo penal a responsables políticos. Pueden clasificarse en varios grupos, por su naturaleza y de cara a una deseable reducción de sus efectos. Por una parte, el procesamiento ante el Tri-

bunal Superior de Justicia (con peticiones que incluyen inhabilitación pero no privación de libertad) a Artur Mas, y las ex consejeras Rigau y Ortega, así como también a Francesc Homs –ante el TS–, todos por la organización de la consulta-referéndum del 9 de noviembre y por tanto responsables presuntos de haber desobedecido las resoluciones del TC. Por la misma razón de desobediencia – con notificación personal– están procesados la Presidenta y varios miembros de la Mesa del Parlamento, principalmente por haber tramitado peticiones de grupos parlamentarios que suponen desconocimiento de resoluciones del TC.

En tercer lugar hay una voluminosa bolsa de actuaciones judiciales (varios centenares) sobre conductas muy diversas que se califican como delitos contra las instituciones, como quemar la foto del rey, quitar o poner banderas, no respetar las fiestas oficiales... y no acudir a la citación judicial para dar cuenta de estas actuaciones. Al margen de su carácter e importancia, la negativa a comparecer, que los procesados a veces justifican en una proclamación de desobediencia general, es un motivo adicional de tensión.

El año se cierra con la sensación de que la prolongación del conflicto institucional entre la Generalitat y el Estado, centrada en el referéndum, carece a corto plazo de solución y ambos gobiernos deberían buscar puntos distintos que sirvan, primero para reducir la tensión, y después para iniciar las reformas institucionales que alcancen el acuerdo de ambas partes, aunque dejen algunos problemas para su resolución en un futuro más lejano. En este sentido hay que recordar que el TC ha planteado en diversas ocasiones la vía de la reforma constitucional como la más adecuada para abordar el conflicto. Sin embargo, ni el Estado ni la Generalitat han impulsado esta opción.

### VIII.– Conclusiones

Es difícil extraer conclusiones del estudio del sistema autonómico ceñido a un año, porque los rasgos más importantes pueden estar en el pasado y casi todos los fenómenos jurídicos y políticos del presente resultan susceptibles de un desenlace distinto al que parecen conducir. Escribimos por tanto las líneas que siguen con la mayor modestia y considerando que estamos tratando cuestiones de Estado que deben ser ajenas a pulsiones partidistas. Este año ha sido excepcional porque durante su mayor parte el gobierno ha estado en funciones, por la dificultad de aplicar unos mecanismos parlamentarios mayoritarios, en concreto la investidura, en un sistema político que está mucho más fragmentado que antes. Esta rigidez limita el funcionamiento eficaz de las instituciones y podría corregirse en la línea de las democracias del parlamentarismo negativo.

Las dificultades del cambio del sistema partidista se producen también en las CCAA, con la sola excepción de Galicia. Sin embargo no han tenido tanto efecto, bien porque algunas tenían un tipo de investidura más flexible (Castilla-La Mancha, Asturias y País Vasco) o bien porque se han fraguado más fácilmente gobiernos de coalición o de pacto de investidura.

La reflexión sobre estas situaciones debiera llevar, tanto en el Estado como en las CCAA, a pensar en la reforma de la Constitución o de los Estatutos,

respectivamente (o en su caso de los reglamentos parlamentarios), para facilitar la formación de los Ejecutivos y evitar los largos períodos de interinidad gubernamental, que generan sin duda muchos perjuicios.

Entre las alternativas de gobierno de coalición o de pacto de investidura se ha mostrado más fuerte y eficaz la primera fórmula, en el bien entendido que la discusión sobre los proyectos gubernamentales se realiza en primer lugar entre los partidos que integran el gobierno, mientras que en la segunda fórmula el gobierno decide libremente pero llega al Parlamento en minoría y allí debe enfrentarse a las enmiendas de una oposición que puede ser mayoritaria. Ciertamente la moción de censura de tipo constructivo favorece la estabilidad gubernamental, pero puede generar situaciones de enquistamiento de los conflictos.

Pese a la mayor debilidad de los gobiernos, en las CCAA no se han observado situaciones de ingobernabilidad, pero ya hemos advertido del peligro de gobernar desde el Parlamento. En varias CCAA con el gobierno en minoría los proyectos de ley han salido adelante, a costa naturalmente de la aceptación de enmiendas al articulado. El propio PP, desde la oposición, no ha pretendido desestabilizar al gobierno socialista en minoría, por ejemplo en Castilla-La Mancha, o en Asturias y Extremadura, donde permitió aprobar los Presupuestos.

Esta dinámica ha permitido una oposición parlamentaria mucho más activa, que presenta numerosas iniciativas, tanto legislativas como en el control e impulso parlamentarios del gobierno. En Madrid, por ejemplo, la mitad de las leyes aprobadas han tenido su origen en los grupos de la oposición. En general puede decirse que los gobiernos de coalición han conseguido la aprobación de numerosas leyes (Comunidad Valenciana, Navarra, Islas Baleares), mientras que los que alcanzaron solo un acuerdo de investidura tienen mayores dificultades para desarrollar su programa legislativo.

La situación de debilidad del gobierno parece ser la causa de la proliferación del Decreto-ley que obliga a la oposición a votar sí o no a su convalidación, sin permitir la presentación de enmiendas parciales, pero esto mismo se puede convertir en un doble problema si no se alcanza la convalidación, primero porque la norma es rechazada y después por los efectos que ha producido durante las semanas que ha estado en vigor. El Decreto-ley es una norma de excepción (extraordinaria y urgente necesidad) y ésta no suelen darse en las CCAA, donde el monocameralismo permite la aprobación de una ley en muy poco tiempo.

En otra dimensión este año ha vuelto a comprobarse el gran protagonismo que corresponde a las CCAA en la regulación y la gestión de los derechos sociales, puesta de manifiesto por la crisis económica. La distribución competencial debería adaptarse a esta conclusión para evitar intervenciones disfuncionales del Estado que se apoya en títulos transversales.

Hemos dedicado unos párrafos a la crisis de los refugiados porque se trata de la mayor calamidad humana desde la segunda Guerra Mundial y porque al Estado corresponde toda la competencia sobre el proceso del asilo pero a las CCAA toda la atención a los asilados una vez aceptados en territorio español. Este reparto de la competencia obliga a prever mecanismos de negociación particulares entre las CCAA y el Estado, para que este realice una correcta coordinación.

La Conferencia de Presidentes ha despertado la esperanza de un nuevo impulso reformista del Estado autonómico aunque en la práctica la mayoría de sus acuerdos constituye un catálogo de buenas intenciones o la repetición de promesas repetidamente incumplidas, como sucede con la reforma de la financiación. La propia revitalización de la Conferencia puede ser lo más importante si se regulariza su funcionamiento y se incrusta en unos mecanismos de colaboración que requieren reformas importantes para dar verdadera fuerza de participación decisoria a las CCAA.

Siendo necesarias, algunas reformas parece que llegan tarde por la dinámica que ha seguido el enfrentamiento entre la Generalitat de Cataluña y el Estado. Ha sido un año convulso y monotemático, en torno a la petición de referéndum y el recurso al TC como respuesta. Una vía de solución podría pasar por crear una Comisión bilateral al máximo nivel para discutir el documento de los 46 puntos, discutirlos, todos. Al mismo tiempo podría avanzarse en una serie de reformas constitucionales con todas las CCAA y el Estado (quizás preparada mediante una comisión de Expertos como se ha hecho en la financiación), de forma que se cambie la dinámica actual de choque, en que todas las partes critican pero ninguna es capaz de variar su rumbo, por un impulso hacia los acuerdos siguiendo la vía de la reforma constitucional.



II.  
**ESTUDIOS MONOGRÁFICOS**



# DERECHOS SOCIALES, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CRISIS ECONÓMICA

*Joaquín Tornos Mas*

**Sumario:** **I.**– Introducción. **II.**– Sanidad. **A.**– El Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril. a) ¿Cuál ha sido la reacción de las Comunidades Autónomas? b) Un intento de reconducir el conflicto en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. c) La doctrina del TC en relación al Real Decreto-ley 16/2012. d) Los Autos del TC que levantan la suspensión de preceptos de normas autonómicas. **B.**– 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. **III.**– Vivienda. **A.**– El contenido del derecho a una vivienda digna. **B.**– La incidencia de la crisis económica en las políticas de vivienda. **C.**– Crisis económica y pérdida de la vivienda. Las medidas imperativas de las Comunidades Autónomas. Expropiación, sanción e impuestos. a) La expropiación de las viviendas desocupadas. b) Las sanciones administrativas. c) El impuesto sobre las viviendas desocupadas. **D.**– Las leyes anti desahucios. **IV.**– Pobreza energética. **V.**– Servicios sociales. **A.**– Servicios sociales. Competencias exclusivas y necesidad de recursos estatales. **B.**– La Renta Mínima de Inserción. **VI.**– Los límites al ejercicio de la capacidad impositiva de las CCAA. **VII.**– Consideraciones finales.

## **I. – Introducción**

La definición constitucional de España como un Estado social y democrático de derecho<sup>1</sup> supone que el Estado asume la responsabilidad de garantizar a sus

---

1. Para RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JM. *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid 2007, pág. 27 y ss. La definición de España como Estado social implica la ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona; más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y control sobre las relaciones de dependencia; seguridad social frente a riesgos y contingencias vitales, y responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar (pág. 23). Según el mismo autor por Estado social entendemos el conjunto de actividades que forman parte de la Administración prestadora social, es decir, las prestaciones dirigidas a satisfacer directamente necesidades o carencias personales, esto es, seguridad social, sanidad, educación y asistencia social, pudiendo ampliarse a

ciudadanos unos determinados derechos de carácter prestacional que les permitan llevar a cabo una vida digna. El Título primero de la Constitución establece un conjunto de derechos fundamentales y principios rectores de la política social y económica que responden de forma directa a esta concepción del Estado como un Estado social. Pero lo cierto es que estos preceptos constitucionales tienen un valor jurídico diverso, ya que establecen verdaderos derechos junto a simples principios rectores que suponen mandatos de optimización dirigidos al legislador. En este segundo caso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la propia Constitución, el contenido de los derechos y su articulación como derechos subjetivos, dependerá de lo que establezca el legislador ordinario. De acuerdo con el planteamiento clásico sobre el valor de los principios constitucionales establecidos en los arts. 39 a 53 de la Constitución, su contenido debe concebirse como mandatos de optimización.<sup>2</sup> Como tales mandatos, no tienen efecto directo en sentido estricto (no confieren al particular un derecho subjetivo y éste no puede exigir su aplicación al juez sin mediar una norma de aplicación) pero si tienen efecto directo en sentido amplio u objetivo, en la medida en que el principio sirve de base para el control de la ley que lo desarrolla, o puede dar lugar a demandas por inactividad.<sup>3</sup>

Esta remisión al legislador para la concreción de los “derechos” prestacionales reconocidos en la Constitución plantea importantes problemas, algunos de los cuales han adquirido especial significación debido a la crisis económica que ha golpeado a nuestro país con especial dureza desde 2008. Así, por ejemplo, la relación entre el mandato constitucional y la discrecionalidad del legislador ha dado lugar al debate sobre la posible o no reversibilidad de lo reconocido por un legislador determinado, problema especialmente delicado en tiempos de crisis económica.<sup>4</sup> Pero en este trabajo nos interesa plantear otra cuestión, que

---

las prestaciones vinculadas a algunos otros “derechos” reconocidos más recientemente como el derecho a una vivienda digna. (pág. 63 y ss. y 90 y ss.).

2. Vid. ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª edición. CEC, Madrid, 2007. Según este autor, pág. 67, “los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por el contrario, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no”.

3. Sobre la dimensión objetiva de los derechos sociales vid. GAVARA DE CARA, JC. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Bosch editor, Barcelona 2010. Para este autor los mandatos constitucionales articulados en obligaciones jurídicas objetivas permiten deducir derechos subjetivos que se ejercerán como demandas por inactividad, negligencia o reversibilidad de medidas públicas que infrinjan el mandato constitucional.

4. La doctrina admite con carácter general la reversibilidad de los derechos sociales y niega una aplicación rígida del principio de irreversibilidad o *standstill*. Esto no significa que el legislador goce de una total discrecionalidad en el ejercicio de su potestad normativa, pues los principios constitucionales deben tenerse en cuenta, y el principio de estabilidad presupuestaria se debe ponderar con los restantes principios de la Constitución. Vid. Al respecto, HACHEZ, I. *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*. Ant. N. Sakoulas/Bruylant/Nomos Verlagsgesellschaft, Atenas, Bruselas, Baden-Baden, 2008; PAREJO ALFONSO, L. *Estado social y administración pública*, Civitas, Madrid, 1983; “El Estado social Administrativo: algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos”, *RAP* 153, 2000, pág. 224; “Estado social y Estado del bienestar a la luz del orden constitucional”, en *VVAA Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Directores

es la relación entre el legislador estatal y el autonómico en el ejercicio de sus respectivas competencias en la configuración de los derechos sociales en una situación de crisis económica. En nuestro sistema de distribución de competencias las CCAA asumieron las competencias de desarrollo normativo y ejecución en relación a la mayoría de los derechos sociales reconocidos en la Constitución, como sanidad, vivienda y servicios sociales. De esta forma el Estado se reservaba la determinación de los contenidos mínimos prestacionales y descentralizaba de forma general las tareas de gestión de estos servicios, colocando de este modo a las CCAA como administraciones responsables ante los ciudadanos.

Esta asignación competencial planteó un primer problema en torno a la forma de establecer la relación entre autonomía e igualdad de los ciudadanos, teniendo en cuenta de forma principal el art. 149.1.1 que atribuye al Estado la competencia para establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En términos generales puede decirse que se ha admitido que la autonomía política de las CCAA les permite llevar a cabo políticas públicas diversas en relación a derechos prestacionales como vivienda, sanidad o servicios sociales.<sup>5</sup> El TC ha establecido que al Estado le corresponde establecer y garantizar las prestaciones básicas que deben ser iguales en todo el Estado mientras que las CCAA pueden ampliar lo establecido por el Estado.

En épocas de bonanza económica este sistema de ejercicio de las respectivas competencias no había planteado excesivos problemas, ya que mientras las CCAA no redujeran lo dispuesto en la normativa estatal se admitía que pudieran ampliar los niveles prestacionales para sus respectivos ciudadanos.

---

Muñoz Machado-García Delgado-González Seara. Civitas, Madrid 2002. TR FERNANDEZ, “Las garantías de los derechos sociales”, en VVAA *Las estructuras del bienestar en Europa*. Directores Muñoz Machado-García Delgado-González Seara. Civitas, Madrid 2000, pág. 468; COBREROS MENDAZONA, E. “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado”, *RVAP*, 19, 1987; RODRÍGUEZ SANTIAGO, JM. *Op. cit.* pág. 49; VAQUER CABALLERÍA, M. “Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad”, en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, IDP, Madrid 2012, pág. 77. GAVARA DE CARA, JC. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Bosch editor, Barcelona 2010, pág. 58. DE MIGUEL BÁRCENA, J, “Los derechos sociales y sus garantías en el ordenamiento constitucional español”, *Teoría y derecho*, nº 9, primer semestre 2011, pág. 133. TORNOS MAS, J. “Crisis del Estado de bienestar: el papel del derecho administrativo”, en el vol. col. coordinado por PIÑAR MAÑAS, *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar. El papel del derecho administrativo*, ed. Reus, Madrid 2013, pág. 171-217. PONCE SOLÉ, J. *El derecho y la (ir)reversibilidad de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid 2013. CANTERO MARTÍNEZ, J. “Prestaciones sanitarias (un difícil equilibrio entre la sostenibilidad económica del modelo y su sostenibilidad social)”, en vol. col., director EZQUERRO HUERVA, A. *Crisis económica y derecho administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, Thomson Reuters Aranzadi, CIZUR Menor, 2016, pág. 209 y ss., y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. *La administración al servicio de la justicia social*, Iustel, Madrid 2016, págs. 26, 49 y 109 y ss.

5. Esta diversidad se manifiesta en las distintas políticas públicas llevadas a cabo por la CCAA. Vid. Al respecto el libro colectivo dirigido por GALLEGU, R, *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia 2016, y las diversas aportaciones en relación a los servicios de sanidad, educación y dependencia.

Pero las cosas han cambiado. La crisis económica que se inicia con toda su dureza en el año 2008 va a incidir de forma profunda en los planteamientos tradicionales. Por un lado se reforma el art. 135 de la Constitución para imponer a nivel constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y control del déficit,<sup>6</sup> y el Estado asume el papel de garante del cumplimiento de estos nuevos principios constitucionales. El art. 135 de la Constitución se desarrolla a través de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre por la que se crea un organismo independiente de control presupuestario de las administraciones públicas, la Ley Orgánica 9/2013 de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público y el Real Decreto 515/2013 de 5 de julio de desarrollo del principio de responsabilidad del art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012. Como consecuencia de esta normativa se prohíben déficits estructurales más allá de los márgenes fijados por la UE, se impone un límite en el crecimiento del gasto y un límite máximo del volumen de la deuda. Además se articula un sistema de vigilancia muy estricto sobre las CCAA, con medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

Por otro lado se limitan derechos, se recortan prestaciones. Estos recortes afectan de modo especial a las CCAA, que son las responsables de llevar a cabo las prestaciones y las que responden directamente ante los ciudadanos. Por ello, los intereses y las políticas del Estado y las de las CCAA no siempre coinciden. Surgen discrepancias y conflictos, y el TC debe elaborar nuevas líneas interpretativas. La exposición y análisis de esta nueva realidad es el objeto de este trabajo.

Por lo general las normas que aplican estas reducciones se justifican por la “sostenibilidad del sistema”, afirmando que los recortes no afectan al contenido esencial de los servicios. Así, por ejemplo, el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (que establece importantes recortes en las prestaciones de la Seguridad Social o en la aplicación de la ley 39/2006 de dependencia), justifica su contenido en la Exposición de Motivos afirmando que “la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales hace necesario mejorar la eficacia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea”.<sup>7</sup> La primacía

---

6. Sobre el art. 135 CE, su desarrollo y consecuencias, vid. GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica Parlamentaria* 1/2013, GARCÍA ROCA-MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno al endeudamiento*, Civitas-Thomson, Madrid 2013; MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 165, 2014, pág. 194 y ss., y PEMÁN GAVÍN, J. “Crisis económica y cambios institucionales en España”, en el libro colectivo citado, dirigido por EZQUERRA HUERVA, pág. 27 y ss.

7. En términos parecidos el Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones afirma en su Exposición de Motivos que las medidas adoptadas “tienen como

es la estabilidad presupuestaria y se afirma que con la mejora de la eficacia se podrán mantener los servicios públicos esenciales. Pero lo cierto es que los derechos prestacionales se reducen de forma significativa.

La reducción de las prestaciones puede llevarse a cabo de forma diversa. Se puede suprimir el derecho a una determinada prestación social, se puede suprimir la prestación para determinados colectivos, se puede reducir la calidad de lo que se presta o, de forma singularizada, se puede denegar el acceso particular a determinada prestación que en teoría sigue vigente. Lo que en la época del superávit no se cuestionaba, ahora se deniega. Por tanto, la regresión en las prestaciones puede tener formas e intensidades diversas.<sup>8</sup>

No podemos abordar todas las cuestiones que se derivan de esta nueva situación, y que pueden analizarse desde diversas perspectivas (económicas, sociológicas, jurídicas). En este trabajo nos limitaremos a exponer el papel que han jugado los legisladores estatal y autonómicos al tener que afrontar la nueva relación entre el contenido de los derechos sociales y la crisis económica, y como estas actuaciones han dado lugar a un elevado nivel de conflictividad resuelto ya en buena medida por el TC con una jurisprudencia que nos parece marcadamente recentralizadora.

## II.- Sanidad

El derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 de la CE, como ya hemos apuntado, no supone el reconocimiento de un derecho fundamental ni de un derecho subjetivo a una determinada prestación. Como se ha dicho<sup>9</sup> este complejo precepto tiene cuerpo y forma de derecho pero espíritu de principio. En tanto principio rector de la política social y económica el derecho a la salud no es una mera norma sin contenido, pues informa la actuación del legislador y de los órganos judiciales,<sup>10</sup> pero en todo caso, el verdadero contenido y alcance

---

objetivo fundamental afrontar una reforma estructural del Servicio Nacional de Salud dotándolo de solvencia, viabilidad y reforzando las medidas de cohesión para hacerlo sostenible...”.

8. Sobre las diversas formas de imponer restricciones a los derechos sociales, vid. EZQUERRO HUERVA, A. “El impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales”, en el libro colectivo por el dirigido, ya citado, págs. 225-267, y TORNOS MAS, J. “Crisis del Estado de bienestar...” *op. cit.*

9. Vid. CANTERO MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 211.

10. Como ha dicho el TC en la sentencia 139/2016, FJ 8, “Ahora bien, la naturaleza del derecho a la salud como principio rector no implica que el art. 43 CE constituya una norma únicamente programática, vacía de contenido, sin referencias que lo informen, especialmente con relación al legislador, que debe configurarlo en virtud del mandato del art. 43.2 CE para que establezca las prestaciones necesarias para tutelar la salud pública. (STC 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 7; 154/2006, de 22 de mayo, FJ 8, y 14/1997, de 28 de enero, FJ 11). En consecuencia, el art. 43 CE debe ser considerado como un principio rector constitucional dirigido a orientar y determinar la actuación de los poderes públicos (ATC 221/2009, de 21 de julio, FJ 4), expresivo de «un valor de indudable relevancia constitucional» (ATC 96/2011, FJ 5), lo que se traduce en su obligación «de organizar» la salud pública y de «tutelarla a través de las medidas, las prestaciones y los servicios necesarios» (STC 95/2000, de 10 de abril, FJ 3). En suma, el desarrollo del

del derecho a la salud dependerá del legislador, al cual corresponde la definición de los sujetos que se deben beneficiar de las prestaciones sanitarias, las prestaciones a las que se tiene derecho, la calidad de las mismas y la obligación o no de contribuir al pago de las mismas.

Si el derecho a la salud es, por tanto, un derecho de configuración legal, habrá que determinar cuál es el legislador competente para dar contenido a este derecho. El art. 149.1.16 CE establece al respecto que es competencia exclusiva del Estado la “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”. De esta forma, corresponde al legislador estatal la competencia para establecer la bases del sistema nacional de salud, y coordinar la actuación de las CCAA entre si y con la administración general del Estado. Como ha dicho el TC en su sentencia 98/2004, FJ 7 *“la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29 de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12; y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3), dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y se lo exige cuando en el art. 149.1.16 CE le atribuye las bases en materia de “sanidad”, para asegurar –como se ha dicho– el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadano”*.

En ejercicio de esta competencia básica el Estado dictó las leyes 14/1986 y 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, determinando quienes son los titulares del derecho a las prestaciones así como las prestaciones que forman parte del sistema. Por otro lado con el paso del tiempo se desvinculó la financiación de las aportaciones de la Seguridad Social para pasar a depender de los presupuestos generales del Estado. Se implanta así un sistema universal, remitiendo a las CCAA la organización de los sistemas concretos de prestaciones y garantía de estos servicios. La coordinación del Sistema Nacional se trata de garantizar con la creación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En ejercicio de sus competencias legislativas de desarrollo de la normativa básica las CCAA crean y organizan sus sistemas propios de salud y pueden ampliar las prestaciones o la calidad de las mismas.

---

art. 43 CE y la articulación del derecho a la protección de la salud requieren que el legislador regule las condiciones y términos en los que acceden los ciudadanos a las prestaciones y servicios sanitarios, respetando el contenido del mandato constitucional. Debe tenerse presente que, dada la ubicación sistemática del art. 43 CE, nos encontramos ante una remisión a la libertad de configuración del legislador ordinario que deriva de lo dispuesto en el art. 53.3 en relación con el art. 43.2 CE”.

Pues bien, sobre este modelo, muy sucintamente descrito, va a incidir de forma contundente la crisis económica. Si en el año 2010 el gasto sanitario público era de 69.400 millones de euros, el 6,4 del PIB, en el año 2014 el gasto pasó a ser de 61.947 millones, el 5,9% del PIB. La tasa media de variación del gasto sanitario público 2010-2014 fue de 2,8%.<sup>11</sup>

La crisis económica también ha tenido su reflejo en cambios normativos que incidirán directamente en el sistema de reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas y que provocarán conflictos con el Estado y diversas resoluciones del TC en forma de Autos o Sentencias. De acuerdo con lo antes señalado nos centraremos en el estudio de estos cambios normativos.

#### *A.- El Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril*

Un primer ejemplo de cambio normativo sustancial es el Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y garantizar la calidad de sus prestaciones, y el RD 1192/2012 de 3 de agosto por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. En las normas citadas se incluyen dos reformas significativas del sistema de salud hasta este momento vigente.

Por un lado se produce una clara regresión respecto a la universalidad del sistema, pues se reduce la cobertura a quien tenga la condición de asegurado y beneficiario. Los inmigrantes irregulares quedan fuera del sistema y tan sólo se les garantiza la asistencia en casos excepcionales.

Por otro lado se reduce la gratuidad y se impone en determinados supuestos el copago de las prestaciones sanitarias.

Ambas medidas tratan de fundamentarse en la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria exigida por el art. 135 de la Constitución. Como dice la exposición de motivos del Real Decreto-ley *“la creación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los grandes logros de nuestro Estado del bienestar, dada su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación en el esquema progresivo de los impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, lo que le ha situado en la vanguardia sanitaria como un modelo de referencia mundial. Sin embargo, la ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional, el crecimiento desigual en las prestaciones del catálogo, la falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y la propia falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema han conducido al Sistema Nacional de Salud a una situación de grave dificultad económica sin precedentes desde su creación. Se ha perdido eficacia en la gestión de los recursos disponibles, lo que se ha traducido en una alta morosidad y en un insostenible déficit en las cuentas públicas sanitarias. Se hace, pues, imprescindible la adopción de medidas urgentes que garanticen su futuro y que contribuyan a evitar que este problema persista”*.

---

11. Tomo los datos de CANTERO MARTÍNEZ, *op. cit.* pág. 176.

a) *¿Cuál ha sido la reacción de las Comunidades Autónomas?*

Ante la aprobación de la norma estatal las CCAA han reaccionado a través de una pluralidad de actuaciones de signo diverso. Por un lado varias CCAA han impugnado algunos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012. Así, el Gobierno de Navarra, rec. 4123/2012, el Gobierno del Principado de Asturias, rec. 4530/2012, el Gobierno de la Junta de Andalucía, rec. 4585/2012, el Gobierno de Cataluña, rec. 414/2013, el Gobierno del País Vasco, rec. 419/2013 y el Gobierno de Canarias, rec. 433/2013. Los recursos de los gobiernos de Navarra y Asturias han sido resueltos, respectivamente, por las sentencias 139/2016 y 183/2016.<sup>12</sup>

Por otro lado varias CCAA, en ejercicio de sus competencias normativas, adoptaron diversos tipos de normas con el fin de dar respuesta al contenido del Real Decreto-ley 16/2012 y tratar de ordenar internamente su modo de aplicación.<sup>13</sup>

Algunas de estas normas han sido impugnadas ante el TC, el cual ha dictado diversos Autos levantando total o parcialmente la suspensión de las normas impugnadas. Así, el Auto 239/2012 de 12 de diciembre en relación al Decreto 114/2012 de 26 de junio del País Vasco, el Auto 88/2013 en relación a la ley Foral de Navarra 18/2012, el Auto 114/2013 de 8 de abril en relación a la disposición adicional de la ley Foral Navarra 8/2013 y el Auto 54/2016 de primero de marzo en relación con el Decreto-ley del Consell de la Generalitat valenciana 3/2015 de 24 de julio.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en su ley 7/2016 de 21 de julio de medidas extraordinarias contra la exclusión social, aborda también esta cuestión. En su exposición de motivos afirma que “ante la necesidad de paliar urgentemente la situación actual, en coherencia con el principio rector de universalidad de acceso a la asistencia sanitaria recogido en la ley 10/2001 de 28 de junio de salud de Extremadura, es necesario establecer las condiciones de acceso al sistema extremeño de salud, del citado colectivo excluido, manteniendo los principios de equidad, garantía de acceso, sostenibilidad económica, eficiencia

12. La sentencia 183/2016 se limita a enjuiciar el art. 10,4 del Real Decreto-ley 16/2012, en el que se abordan cuestiones relativas al personal sanitario, en concreto cuestiones relativas al estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud.

13. Me remito en este punto, y en particular a la normativa autonómica relativa a las prestaciones de los inmigrantes irregulares, al completo estudio de ARRESE IRIONDO, N. “Competencia de las CCAA en materia de sanidad y asistencia sanitaria a las personas inmigrantes en situación irregular”, *RAAP* 47-48, Zaragoza, 2016, pág. 210-243. Según este trabajo en un primer momento Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Aragón, Extremadura y Cantabria aprobaron programas de salud de personas sin recursos económicos que indirectamente conllevaron la prestación sanitaria pública y sin contraprestación a las personas extranjeras en situación irregular. Andalucía y Asturias reconocieron directamente la atención sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular sin recursos. Tras las elecciones autonómicas de 2015 los cambios políticos en algunas CCAA comportaron nuevas normas autonómicas favorables a la asistencia de los extranjeros, casos de Baleares, Valencia, Aragón, Cantabria, Murcia, Madrid y Canarias. También el País Vasco y Navarra aprobaron normas sobre el acceso a las prestaciones sanitarias de los extranjeros, normas que se estudian con particular detalle en el trabajo citado.

en la prestación de servicios sanitarios y defensa de la sanidad pública”. La regulación de la extensión de las prestaciones sanitarias a los extranjeros no registrados ni autorizados a residir en España se regula en los arts. 3 a 10, preceptos que no han sido impugnados ante el TC.

*b) Un intento de reconducir el conflicto en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*

Las discrepancias surgidas en la aplicación de la normativa básica estatal, los diversos recursos cruzados entre el Estado y varias CCAA, las recomendaciones realizadas por la Defensora del Pueblo con el fin de modular los efectos de la normativa estatal en particular por lo que se refiere a la asistencia a los inmigrantes irregulares, las advertencias sobre los riesgos que la aplicación de la normativa estatal pudiera tener sobre la salud pública y las advertencias sobre el posible incumplimiento de compromisos sanitarios internacionales asumidos por el Estado español, llevaron la cuestión relativa a la aplicación del Real Decreto-ley 16/2012 al seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.<sup>14</sup>

En el órgano de coordinación en materia de sanidad se trató de alcanzar algunos acuerdos sobre la concreta aplicación de la legislación estatal, con el fin de evitar o paliar algunos de sus efectos y reducir la conflictividad existente entre el Estado y las CCAA. Así, en diciembre de 2013 se aprobó el documento “Medidas de intervención sanitaria en situaciones de riesgo para la salud pública”, y en septiembre de 2015 se aprobó un nuevo documento para la fijación de “criterios mínimos para la inclusión en los programas de asistencia social y sanitaria de las Comunidades Autónomas de los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España que carezcan de recursos económicos”.

*c) La doctrina del TC en relación al Real Decreto-ley 16/2012*

La sentencia del TC 139/2016 de 21 de julio resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra frente a diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2010. En su fundamento jurídico nº 7 el Tribunal señala que abordará el análisis de los argumentos sustantivos planteados por las partes en tres grandes apartados (una vez resuelto el primer argumento formal sobre la constitucionalidad del recurso a la figura del Decreto-ley): la infracción del art. 43 de la Constitución, el tema competencial, y la reserva de ley orgánica del art. 81 de la Constitución. Veamos los dos primeros puntos.

En el primer punto se entra a analizar si la reducción de los beneficiados por el acceso a la asistencia sanitaria supone una vulneración del principio rector del derecho a la salud consagrado en el art. 43 de la Constitución, si esta reducción supone una exclusión injustificada. Si nos centramos en la reducción de prestaciones a favor de los inmigrantes irregulares la abogacía del Estado sostiene que

14. Vid. al respecto las referencias sobre los Informes del Consejo Interterritorial en CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 188, y ARRESE IRIONDO, M<sup>a</sup>N. *op. cit.* pág. 213.

el derecho a la salud es un derecho de configuración legal que permite diferenciar a nacionales y extranjeros, y que por otro lado los límites introducidos no afectan a la dignidad de las personas.

El TC parte de la distinción del contenido de los diferentes derechos reconocidos en la Constitución: *“deben examinarse seguidamente los cambios en el régimen de asistencia sanitaria a los extranjeros empadronados, sin autorización de residencia en España. El punto de partida para el examen de esta cuestión ha de ser la distinción tripartita en cuanto a la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales de los extranjeros en España (STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 2). Así pues, es posible afirmar que, como se deduce de los pronunciamientos de este Tribunal, existen derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana, corresponden por igual a españoles y extranjeros. Igualmente existen derechos, como los reconocidos en el art. 23 CE en relación con el 13.2 CE, que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros. Finalmente, un tercer grupo serían aquellos derechos que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio (FJ 10)”*.

A partir de la ubicación del problema en el tercer nivel, se reitera que el derecho a la salud es un derecho de configuración legal, susceptible de ser modulado en su aplicación a los extranjeros como ya se dijo en la STC 236/2007, FJ 4, por lo que el derecho de los extranjeros a beneficiarse de la asistencia sanitaria será determinado y podrá ser limitado por las normas correspondientes. A ello se añade que el legislador puede tomar en consideración el dato de la situación legal y administrativa en España de los extranjeros, y, por ello, exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de este derecho constitucional.

Entrando en el examen de la medida legal concreta se concluye que es proporcionada en relación a otra finalidad de interés general, la sostenibilidad financiera, y que no vulnera normas internacionales que deba respetar el Estado español. La conclusión final es que *“en suma la regulación examinada responde a una lícita opción del legislador que queda dentro de su margen de configuración que le es propio, sin que con ello se vulnere el art. 43 en relación con el art. 13 CE, FJ 10”*.

Con carácter más general, en el FJ 8, la sentencia establece el núcleo central de su razonamiento. La larga cita es ilustrativa de la doctrina constitucional sobre el valor de los principios rectores y su posible modulación y reversibilidad: *“Es cierto que, desde la óptica del principio de universalidad, resulta claro el contraste resultante que se produce entre la nueva regulación de la condición de asegurado y la limitación de la cobertura que resulta de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 y el marco normativo preexistente. Supone un giro en la anterior política de progresiva extensión de la asistencia sanitaria gratuita o bonificada, a partir de la creación del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, ya hemos señalado que la universalización legislativamente proclamada ha sido más bien un objetivo a conseguir, atendiendo a las circunstancias, entre las que ocupan un lugar destacado las económicas (en el mismo sentido, el ya citado ATC 96/2011, FJ 6). La pretensión de universalidad acogi-*

*da por el art. 43 CE se ha articulado de acuerdo con las previsiones legales existentes en cada momento, sin que hasta el momento haya significado el derecho incondicionado de toda persona residente o transeúnte que se halle en España a obtener gratuitamente todo tipo de prestaciones sanitarias. La universalidad, en lo que significa como derecho de acceso y la correlativa obligación de los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud de atender a los usuarios que reclaman atención sanitaria, no puede, en suma, confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios. Esta consecuencia no se deriva de manera inmediata de la Constitución Española, sino que ha de ser, en su caso, apreciada por el legislador atendiendo a las circunstancias concurrentes (en un sentido similar, para el sistema de Seguridad Social, SSTC 41/2013, de 14 de febrero, y 49/2015, de 5 de marzo). Este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente sobre los condicionantes económicos y, en concreto, respecto del modelo de la Seguridad Social (art. 41 CE; SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3, o 78/2004, de 29 de abril, FJ 3). Además, ha señalado que «la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización del gasto sanitario, necesarias en una situación caracterizada por una exigente reducción del gasto público, de manera que las administraciones públicas competentes tienen la obligación de distribuir equitativamente los recursos públicos disponibles y favorecer un uso racional de este Sistema» (ATC 96/2011, de 21 de junio, FJ 6).<sup>15</sup>*

Dentro aún del primer punto de análisis se entra a analizar el tema relativo a la introducción de modalidades de copago.<sup>16</sup> En este caso el Tribunal reitera que la financiación del sistema nacional de salud forma parte de las bases (se

---

15. Frente a la postura mayoritaria se opusieron los votos particulares de los Magistrados Valdés Dal-Ré y Xiol Rios, y de la Magistrada Asúa Batarrita. En el voto del Magistrado Valdés Dal-Ré se dice: “*la conexión entre el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria que actúa como garante de la salud individual y colectiva y el derecho a la vida y la integridad física no puede ser negado, ni puede ser obviado sin más, si atendemos a la obligación de interpretar tanto el art. 15 de la Constitución española como el art. 43 del mismo texto a la luz de los convenios y tratados de derechos humanos de los que España es parte, siendo uno de los básicos el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales interpretado por el Tribunal de Estrasburgo... la regulación es claramente regresiva y este Tribunal debería haber realizado, tarea que sencillamente elude, un esfuerzo de motivación para explicar las razones que pueden dotar de la obligada cobertura constitucional a la reversibilidad de los ámbitos subjetivo y objetivo de un derecho social ya alcanzado, como acontece con la universalidad del sistema sanitario público*”.

16. En relación con este punto las quejas se formulan al art. 4.12, deslegalización de la aportación de los usuarios para la financiación de determinadas prestaciones sanitarias, y art. 4.13, reforma de las aportaciones de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria al margen. El Tribunal recuerda, FJ 11, que en esta cuestión debe tenerse presente lo dispuesto en el vigente 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, norma que reproduce lo regulado en la Ley 29/2006, de 26 de julio. Y añade que, según doctrina reiterada del propio Tribunal, que la mera reproducción de los preceptos impugnados que lleva a cabo el Real Decreto-legislativo 1/2015 junto con el carácter abstracto propio del recurso de inconstitucionalidad no supone que el recurso haya perdido objeto en este punto, dado que las normas impugnadas continúan materialmente vigentes. Por ello, entra a enjuiciar el contenido del Real Decreto-ley en lo relativo al copago.

recuerda la STC 71/2014 de 6 de mayo, FJ 7), ya que la financiación del sistema “debe ser regulada de manera uniforme para garantizar el mínimo común de prestaciones sanitarias cubierto por financiación pública en todo el territorio nacional”.<sup>17</sup> Por lo que se refiere a las alegaciones de la recurrente relativas a la falta de cobertura legal de la modificación introducida el Tribunal las rechaza al afirmar que la cobertura legal se encuentra en normas legales anteriores y que además el Real Decreto-ley cubre también el requisito de introducir las reformas en norma con fuerza de ley.

En los FFJJ 11 y 12 el Tribunal aborda las cuestiones competenciales, y en este punto aparece de forma directa la incidencia del art. 135 de la Constitución en el ejercicio de las competencias autonómicas. El precepto cuestionado por la recurrente es el art. 2,5 del Real Decreto-ley. Según este precepto, para la aprobación de la cartera de servicios complementaria de una Comunidad Autónoma será preceptiva la garantía previa de suficiencia financiera de la misma en el marco del cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria, lo que a juicio de la recurrente limita la capacidad de desarrollo legislativo de las bases estatales.

El planteamiento del recurso obliga a analizar el valor y alcance del art. 135 de la Constitución, y en qué medida incide en la potestad legislativa de desarrollo de las CCAA. Con este finalidad el Tribunal, FJ 11, recuerda su doctrina sobre el alcance del art. 135 CE en los términos siguientes: *“La exigencia de que las Comunidades Autónomas acrediten condiciones de suficiencia financiera en el marco del principio de estabilidad presupuestaria deriva directamente del art. 135 CE, al disponer que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Según la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3 «estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas». Por otra parte, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ a), recuerda que «la imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo ‘encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento ‘encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario’, sino que ‘encuentra su fundamento en el lí-*

---

17. En el FJ 11 el Tribunal afirma que: “Este Tribunal ha declarado (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7) que «cabe considerar como básica la definición del sistema de financiación de la sanidad, lo que incluye tanto la garantía general de financiación pública como, dentro de esta garantía, los supuestos en los que algunas prestaciones comunes que no son básicas (las ‘suplementarias’ y de ‘servicios accesorios’) pueden estar sujetas a una financiación adicional con cargo al usuario del servicio (tasa o ‘copago’). En efecto, la definición de la modalidad de financiación aplicable a las diferentes prestaciones sanitarias, y en qué supuestos procede el pago de aportaciones por sus destinatarios, tiene una incidencia central en la forma de prestación del propio servicio, constituyendo así también un elemento nuclear del propio ámbito objetivo de las prestaciones sanitarias, que en consecuencia debe ser regulado de manera uniforme, por garantizar el mínimo común de prestaciones sanitarias cubierto por financiación pública en todo el territorio nacional (STC 136/2012, FJ 5; con cita de las SSTC 98/2004, de 25 de mayo, y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3)».

*mite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, sobre todo, al corresponderle al Estado ‘la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general’» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10]». De acuerdo con este planteamiento general, y en la medida en que la norma cuestionada no impide el establecimiento de una cartera complementaria por parte de la Comunidad Autónoma, y tan sólo impone la carga de justificar la suficiencia financiera para poder ejercer la competencia autonómica, el TC reconoce la constitucionalidad de la norma impugnada. La limitación formal del ejercicio de la propia competencia legislativa autonómica, al exigir una motivación de suficiencia financiera para su ejercicio, se considera de este modo proporcionada, teniendo en cuenta las exigencias del art. 135 de la Constitución.*

Pues bien, a nuestro entender, el TC está ampliando el alcance de las competencias del Estado, pues se le habilita para condicionar el ejercicio de competencias legislativas autonómicas con el fin de hacer efectivo el principio de estabilidad presupuestaria. Ya no se trata de la competencia sobre las bases de la sanidad nacional. Ahora aparece otro título a favor del Estado. Para el Tribunal la imposición de límites presupuestarios a las CCAA encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento “encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, y en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, al corresponderle al Estado la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

Por último, dentro también del tema competencial, la recurrente cuestionó la parte del mismo art. 2,5 en la que se dispone que “las CCAA asumirán, con cargo a sus propios presupuestos, todos los costes de aplicación de la cartera de servicios complementaria a las personas que tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo”. En este caso el Tribunal estima la constitucionalidad del precepto mediante su interpretación conforme con la Constitución. Para el Tribunal el precepto no obliga a que todos los costes de la cartera de servicios complementarios deba ir a cargo de los Presupuestos, sin posibilidad de introducir formas de copago. Para el Tribunal la expresión legal “con cargo a sus propios presupuestos”, o, lo que es lo mismo, con cargo a los recursos que al efecto disponga la Comunidad Autónoma, no impide que los ingresos puedan venir dados, entre otros, por el producto de las prestaciones patrimoniales de carácter público que, en el ámbito sus competencias, establezca la Comunidad Foral.

*d) Los Autos del TC que levantan la suspensión de preceptos de normas autonómicas*

Especial relevancia tienen también los Autos dictados por el TC en relación a los recursos interpuestos por el Estado frente a las disposiciones aprobadas por las CCAA con el fin de aplicar en sus respectivos territorios el contenido del Real Decreto-ley 16/2012. En concreto los ya citados Autos 239/2012 de 12 de diciembre en relación al Decreto 114/2012 de 26 de junio del País Vasco, el 88/2013 de 23 de abril en relación con la ley foral 18/2912 de 19 de octubre, el 114/2013 de 8 de abril en relación a la disposición adicional de la ley Foral Navarra 8/2013 y el 54/2016 de primero de marzo en relación con el Decreto-ley del Consell de la Generalitat valenciana.

En todo caso hay que señalar que el análisis y valoración de estos Autos debe partir del hecho de que el TC, al resolver mediante Auto el levantamiento o no de la suspensión automática sobre las normas autonómicas impugnadas, lleva a cabo un juicio de ponderación sobre los efectos de la eficacia de las medidas impugnadas y su posible suspensión, no un juicio sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>18</sup> Por otro lado, en el caso de los Autos de referencia, también debe tenerse presente que en el momento de dictarse no se había aún publicado la sentencia 139/2016 antes comentada sobre el Real Decreto-ley 16/2012.

Pues bien, en los Autos citados el Tribunal acuerda levantar parcialmente la suspensión de las normas autonómicas impugnadas en base a diversos argumentos. Por un lado afirma que las normas autonómicas, en la medida en que amplían las previsiones básicas estatales, no impiden ni bloquean la competencia estatal que define los titulares de las prestaciones sanitarias. Por otro lado el principio de seguridad jurídica no se resiente, ya que si se levanta la suspensión se aplicará lo dispuesto en la norma autonómica respecto de los sujetos beneficiarios del Sistema Nacional de Salud y la aplicación del régimen del copago. Mayor enjundia jurídica tiene el juicio de ponderación que se lleva a cabo entre *“el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud y de otro el interés general en preservar el derecho a la salud consagrado en el artículo 43 CE”*. El Tribunal lleva a cabo el juicio de ponderación en los términos siguientes: *“Para que este Tribunal valore los intereses vinculados a la garantía del derecho a la salud, es preciso acudir a lo dispuesto en el art. 43 CE,*

---

18. Así, se recuerda en el Auto 239/2012 que *“Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Procede, por tanto, que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar, recordando que han de resultar ajenas a tal ponderación consideraciones que traten de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión a la solución que, en su caso, pudiera darse a la cuestión de fondo objeto del debate sobre el que versa el proceso, dado que ninguna relevancia puede tener tal debate en la resolución que ahora se adopte, necesariamente desvinculada de la que en su día se tome sobre el debate de fondo (en este sentido, entre otros muchos, ATC 114/2011, de 19 de julio, FJ 4)”*.

*en relación con el deber de todos los poderes públicos de garantizar a todos los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, cuya tutela les corresponde y ha de ser articulada “a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios” (art. 43.1 y 2 CE)” (STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 6). Si, además del mandato constitucional, se tiene en cuenta, como ya lo ha hecho este Tribunal, la vinculación entre el principio rector del art. 43 CE y el art. 15 CE que recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, en el sentido de lo reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todos asunto VO c. Francia de 8 de julio de 2004), resulta evidente que los intereses generales y públicos, vinculados a la promoción y garantía del derecho a la salud, son intereses asociados a la defensa de bienes constitucionales particularmente sensibles. Respecto de los perjuicios asociados al mantenimiento de la suspensión, tal y como efectivamente entiende el Gobierno Vasco, tal medida consagraría en el tiempo la limitación del acceso al derecho a la salud para determinados colectivos vulnerables por sus condiciones socioeconómicas y sociosanitarias. Ponen de manifiesto las Letradas del Gobierno Vasco que esos colectivos, en particular los inmigrantes sin permiso de residencia, verán notablemente afectada su salud si se les impide el acceso a los servicios sanitarios públicos de forma gratuita, lo que repercutiría, no sólo en su estado de salud individual, sino en la prevención de la propagación de determinadas enfermedades infecto contagiosas, afectando directamente a la salud de toda la sociedad.*

*Por su parte, al valorar el interés vinculado al control del déficit público, y analizarlo respecto de los perjuicios económicos que se podrían asociar al levantamiento de la suspensión, es preciso destacar que la Abogacía del Estado no concreta esos perjuicios, seguramente porque ello no sea posible, entre otras razones, al poder darse la eventualidad de que se produzca sencillamente una transferencia de gasto desde la atención primaria a la atención de urgencias”.*

La protección del derecho a la salud prevalece sobre el interés vinculado al control del déficit público, pero ello es así para la adopción de una medida cautelar sobre el levantamiento de la suspensión de una norma autonómica. El juicio es otro cuando se trata de enjuiciar la validez de una norma estatal que impone restricciones al contenido del derecho a la salud.

Por último el Auto se pronuncia sobre el levantamiento o no de los preceptos relativos al tema del copago. En este caso la decisión es más matizada, y prevalece la defensa del sistema nacional de financiación del sistema sanitario y la política de contención del gasto público. Así, el Auto 239/2012 que mantiene la suspensión en este tema del art. 8.1 del Decreto 114/2012 del Gobierno Vasco.

La importancia de garantizar la política estatal de contención del gasto sanitario también está muy presente en el Auto 88/2013 de 23 de abril. En este caso la norma impugnada era la ley foral 18/2012 por la que se complementaban las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra. Por ello, la Abogado del Estado al defender el mantenimiento de la suspensión alega que *“la norma estatal se adopta en el contexto de una crisis económica global de evidente gravedad, a la que no ha sido ajeno el TC, que se ha hecho eco de la grave crisis presupuestaria en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 6. Estas afirmaciones se acompañan de un informe de carácter económico elaborado por*

*la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que contiene datos sobre la situación económica del sistema nacional de salud, situado en grave riesgo de insolvencia y de desabastecimiento en el suministro. La Abogada del Estado señala que el TC, atendiendo al contexto de crisis económica y financiera, viene dando prevalencia al interés recaudatorio enlazado con la suficiencia financiera y la solvencia autonómicas (AATC 95/2011, FJ 5; 96/2011, FJ 5; 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6). En una situación como la actual en la que el Estado está asumiendo importantes costes para la reactivación económica, el que una Comunidad Autónoma ponga en tela de juicio unilateralmente el actual modelo de financiación de la sanidad pública puede provocar perjuicios difícilmente reparables, pues podría extenderse al resto de Comunidades Autónomas”.*

Atendiendo a estos razonamiento el Tribunal mantiene en este caso la suspensión en base al siguiente razonamiento: *“La cuestión del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de medidas autonómicas vinculadas a políticas de contención del gasto farmacéutico ha sido objeto de los AATC 270/1997, de 15 de julio; 95/2011, de 21 junio; 96/2011, de 21 junio; 147/2012, de 16 de julio; 238/2012, de 12 de diciembre; y 239/2012, de 12 de diciembre. En el ATC 239/2012 recordamos que ya en el ATC 270/1997 se había señalado que el hecho de que la normativa autonómica impugnada supusiera un régimen de financiación pública de las prestaciones farmacológicas distinto del que rige en el resto del territorio nacional podría “poner en peligro el conjunto de la política estatal de contención del gasto público, por cuanto se vería afectado un componente esencial del mismo como es el relativo al gasto farmacéutico” (FJ 3). Pues bien, esta línea argumental ha sido desarrollada y reforzada en Autos más recientes, relativos a medidas autonómicas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica, afirmándose que “es indiscutible que, tal y como confirman las propias decisiones del legislador estatal, la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a todos los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto farmacéutico pues es uno de los principales componentes del gasto sanitario y en el que más pueden incidir las políticas de control del mismo, tanto más necesarias en una situación como la actual caracterizada por una exigente reducción del gasto público. La contención y reducción del gasto farmacéutico es, por tanto, un objetivo a conseguir por la totalidad de las estructuras del sistema nacional de salud” (AATC 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6). Estos argumentos se pueden trasladar al presente caso”.*

*B.— 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*

Una nueva manifestación de cómo las políticas de control y reducción del gasto público inciden en el ejercicio de las competencias autonómicas la encontramos en el contenido de 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

CCAA y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como se ha dicho, mediante esta ley, de naturaleza fiscal, “se introduce un novedoso y controvertido título sobre transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario”.<sup>19</sup> Sin entrar en más detalles, dejamos tan sólo apuntadas las preguntas que se formula la profesora Cantero Martínez al estudiar el contenido de la ley estatal: “es realmente imprescindible para que las CCAA cumplan con sus objetivos que tengan que limitar de esta manera el gasto farmacéutico? ¿No lo pueden hacer limitando otras partidas presupuestarias?”.<sup>20</sup>

### III.– Vivienda

#### *A.– El contenido del derecho a una vivienda digna*

El art. 47 de la CE establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Algunos Estatutos de Autonomía, como el catalán, han reconocido también este derecho. Así el art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 establece que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.<sup>21</sup> Más adelante, su art. 47 dispone que “los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”.

No hay duda de que el reconocimiento y garantía efectiva del derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con el principio de dignidad humana. El poder disponer de una vivienda digna es un requisito esencial para poder disfrutar de una vida digna en el sentido más amplio posible que se pueda dar a esta idea, lo que conlleva que la vivienda digna es un requisito esencial para el correcto ejercicio o disfrute de otros derechos fundamentales.<sup>22</sup> Como se ha

19. CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 203 y ss.

20. CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 208.

21. Otros preceptos similares, en los que también se dirigen mandatos al legislador, se contienen en los arts. 19 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 27 del Estatuto de las Islas Baleares, art. 25 del Estatuto de Andalucía, art. 27 del Estatuto de Aragón y art. 17 del Estatuto de Castilla y León.

22. En este sentido, la exposición de motivos de la ley vasca de la vivienda 3/2015 de 18 de junio se inicia con estas palabras: “El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano por cuanto condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos y un sinfín más reiteradamente puesto de relevancia tanto por la doctrina más autorizada como por los propios tribunales de justicia. El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna”.

dicho<sup>23</sup> “la vivienda es espacio de la intimidad personal y familiar, artículo 18.1; soporte de la seguridad personal, artículo 18.2; condición para el libre desarrollo de la personalidad, artículo 10.1; lugar donde la persona pueda dedicarse al descanso y a la adecuada utilización del ocio, artículo 43.3 y con un valor especial para los ancianos a los que el artículo 50 promete vivienda, cultura y ocio”.

Pero no obstante lo que acaba de decirse, de nuevo en este caso, como ya vimos al tratar del derecho a la salud, nos encontramos con unos preceptos constitucionales y estatutarios que si bien hacen mención a un derecho, en verdad configuran un principio rector, un mandato dirigido al legislador. A pesar de la directa vinculación entre el derecho a una vivienda digna y el principio de dignidad humana, lo cierto es que el derecho a la vivienda no está conformado en nuestro texto constitucional como un verdadero derecho subjetivo. Los preceptos antes citados, Constitución de 1978 y Estatuto de Autonomía de Cataluña, no configuran un verdadero derecho subjetivo a una vivienda digna. Un derecho subjetivo supone el reconocimiento en una norma de una acción para exigir de un tercero un comportamiento concreto o una abstención, acción que además debe estar amparada por un Tribunal que puede imponer al tercero la acción o la omisión que se reclama. En el caso de un derecho de prestación la norma debe contener la definición de lo que se puede pedir y la acción en caso de que el obligado a realizar la prestación no la lleve a cabo.

Pues bien, lo cierto es que ni la norma constitucional ni la estatutaria a que hemos hecho referencia reconocen a los ciudadanos españoles o catalanes la acción para exigir de la Administración una vivienda. Las normas citadas se han construido como principios rectores que deben guiar la actuación de los poderes públicos. Son, como ya hemos dicho, mandatos de optimización. No se dan en estas normas las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediata que permitiría reconocer la existencia de un derecho subjetivo (STC 247/2007 de 12 de diciembre, FJ 13,B).<sup>24</sup>

### *B.– La incidencia de la crisis económica en las políticas de vivienda*

La crisis económica ha incidido de forma muy directa en las políticas y las normas que se han ocupado de regular este “derecho” de acceso o mantenimiento en la vivienda. Entre 2008 y 2015 la inversión en materia de vivienda descendió un 55% en los presupuestos generales del Estado, situándose el gasto en

23. FERRANDO NICOLAU, E. “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, IX, 1992.

24. Sobre el valor del art. 47 de la CE, y la existencia o no de un derecho subjetivo al acceso a la vivienda, existe un amplio debate. Pueden consultarse al respecto los siguientes trabajos: GONZÁLEZ ORDOVÁS, *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socio-económico complejo*, Dykinson, Zaragoza 2013; LÓPEZ RAMÓN, F. Coordinador, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons Madrid 2010; PONCE-SIBINA, Coordinadores, *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons 2008; TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (de la propiedad al alquiler y la rehabilitación)*. La Ley, Madrid 2012; VAQUER CABALLERÍA, M. *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Lustel, Madrid 2011.

vivienda en el 43% de la media de la UEM. Según datos proporcionados por el CGPJ entre 2008 y 2013 en el Estado español se han producido casi 500.000 ejecuciones hipotecarias.<sup>25</sup> Pues bien, ¿qué ha hecho el legislador estatal y que han hecho los legisladores autonómicos en desarrollo del principio rector del art. 47 de la Constitución? ¿Cómo ha incidido en sus respectivas actuaciones la crisis económica? ¿Qué problemas competenciales se han planteado con ocasión del ejercicio de sus respectivas políticas en materia de vivienda?

El legislador estatal, en el art. 4,ª del RDL 2/2008 de 20 de junio, establece que “todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido o inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”. Pero la ley no contiene después los elementos necesarios para entender que existe un verdadero derecho subjetivo al acceso a la vivienda, ya que ni se determina quién será el titular del derecho, quién el obligado a garantizarlo, cuál será el contenido de esta prestación debida, y qué acción podrá utilizarse para exigir esta obligación de resultado.

El legislador autonómico, por su parte, tampoco ha construido verdaderos derechos subjetivos al acceso a la vivienda. Hasta hace poco el único caso había sido la ley de garantías en el acceso a la vivienda de Castilla-La Mancha de 1/2011 de 10 de febrero, que reconocía a todas las personas inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha el derecho a una vivienda protegida, y establecía el mecanismo para hacer efectivo este derecho.<sup>26</sup> La citada Ley fue derogada, poco después de entrar en vigor, por la disposición derogatoria 2,ª de la Ley 1/2012 de 21 de febrero. Derogación debida a la situación de crisis financiera y a la imposibilidad de hacer realidad el reconocimiento legal del derecho a una vivienda.

En este tema la novedad es la ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda del País Vasco. Esta ley sí que configura el derecho a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo, aunque con algunas cautelas. La Exposición de Motivos de la ley nos dice lo siguiente: “Se destaca el explícito reconocimiento, y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a

---

25. Tomo los datos del trabajo de PONCE, J. El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público, en VAQUER-PONCE-ARNAIZ, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, 2016, pág. 62. Vid. también VAQUER CABALLERÍA, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”, en *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, nº 48, noviembre 2014.

26. Sobre la normativa autonómica se puede consultar, VAQUER CABALLERÍA, M. *op. cit.* pág. 58 a 71. Si reconoce un verdadero derecho subjetivo la ley francesa 2007-2009 de 5 de marzo, del droit au logement opposable, DALO. Sobre la legislación francesa en esta materia, y en particular el llamado Droit au logement, puede consultarse el Rapport Public del Conseil d’État 2009, vol. 2. Droit au logement, droit du logement, en la colección Études et Documents du Conseil d’État, Documentation Française 2009. También DRIANT, JC. “Les politiques du logement en France”, *La documentation française*, Paris 2015, págs. 164 175.

favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una vivienda... Como tal derecho se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento”. Se añade que la ley “establece también los requisitos que deben cumplir aquellos solicitantes a quienes se les reconoce el derecho subjetivo, determinándose los criterios para implantar una entrada gradual del citado derecho, que se irá definiendo reglamentariamente, de modo que se proceda a una progresiva ampliación en el número de sus destinatarios en función de que así lo hagan posible los recursos económicos y los alojamientos disponibles para tal finalidad”. Y por último, se señala que “en lo que respecta al mencionado derecho subjetivo, aun cuando su satisfacción puede realizarse a través de todos los modos legales al alcance de la Administración, esta norma legal opta por otorgar preferencia al alquiler como la forma más adecuada y más justa de resolverlo”.

La ley determina qué sujetos serán titulares de este derecho subjetivo (personas, familias o unidad de convivencia que se halle incura en causa de necesidad, arts. 6,2 y 9,3). Establece de forma precisa las obligaciones de las administraciones para dar contenido a este derecho, art. 9, y también determina de modo preciso que en caso de incumplimiento de estas obligaciones los titulares del derecho podrán acudir a la vía judicial para que les ampare frente a la inactividad de la Administración y condene a la Administración a dar contenido efectivo al derecho a la vivienda (art. 6,2). Por último, como criterio de prudencia, se establece que el reconocimiento del derecho a la vivienda se vaya implantando de forma paulatina (disposición transitoria cuarta).

Diversos preceptos de la citada Ley han sido impugnados ante el TC por razones competenciales (Asunto 1643-2016, en fecha de 12 de abril de 2016), invocándose por el Gobierno el art. 161,2 de la Constitución y obteniendo por tanto la suspensión de la eficacia de los mismos. No obstante, ni el art. 6,2 ni el art. 7 han sido impugnados, con lo que el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda debe entenderse que sigue en vigor.

La ley del País Vasco abre de este modo una experiencia de gran interés para constatar la posibilidad de configurar el derecho a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo al acceso y mantenimiento en una vivienda digna. Otros legisladores autonómicos podrán seguir su ejemplo, aunque no puede olvidarse el condicionamiento económico del que depende la efectividad del reconocimiento normativo de este derecho de prestación, y la singularidad del País Vasco en materia de financiación propia.

### *C.– Crisis económica y pérdida de la vivienda. Las medidas imperativas de las Comunidades Autónomas. Expropiación, sanción, impuestos*

La crisis ha sido especialmente visible a través de los casos de lanzamiento por impago de las hipotecas, lo que se ha convertido en un problema de gran relevancia social. Como describió de forma sintética la exposición de motivos del

Decreto-ley catalán 1/2015 de 24 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, “*la crisis económica iniciada en el año 2007, combinada con lo que se ha venido denominando el estallido de la burbuja inmobiliaria, ha provocado un impacto enorme en todo el ámbito del sector de la vivienda de nuestro país. En pocos meses esta crisis hizo cambiar las prioridades de las políticas de vivienda que se desarrollaban desde la Administración pública. Así, los programas sociales para que las familias pudieran mantener su vivienda pasaron delante de aquellos que tenían como único objetivo facilitar el acceso a una vivienda. El impacto, sin embargo, ha ido adoptando formas diversas y ha afectado con diferentes intensidades a diversos colectivos a lo largo de todos a estos años*”. Es decir, la crisis económica no sólo impedía a muchos ciudadanos acceder a una vivienda, sino que provocaba que un número significativo de ciudadanos fueran desalojados de sus viviendas por no poder hacer frente al pago de sus hipotecas o alquileres. Por ello las políticas sociales a favor del acceso a la vivienda dejaron paso a las políticas a favor de evitar la pérdida de la vivienda.

Ante la dureza de la crisis económica y el incremento de los desahucios por impago de hipotecas o de alquileres, los Gobiernos autonómicos han optado por ejercer sus competencias en materia de vivienda y protección de los usuarios y consumidores con el fin de facilitar el acceso a la vivienda y evitar la pérdida de la misma por impago de las hipotecas.

Estas actuaciones se han traducido en la introducción de formas de actuación de carácter imperativo sobre los propietarios de viviendas desocupadas. Imposición de impuestos, sanciones o incluso expropiación de viviendas desocupadas, todo ello fundamentado en el incumplimiento de la función social de la propiedad. Estas actuaciones tratan de favorecer el acceso a la vivienda a través de políticas basadas en la actuación coactiva sobre los titulares privados de viviendas, con el fin de lograr que con estas medidas coactivas decidan situar las viviendas de las que son propietarios en el mercado, de modo tal que la mayor oferta permita bajar los precios, evitando así que la vivienda construida sea un producto de libre disposición que permita su uso especulativo. De este modo los poderes públicos actúan a favor del acceso a la vivienda sin tener que recurrir a fondos públicos, muy escasos, ni poner en marcha políticas públicas de construcción y gestión de viviendas.

Por otro lado, los problemas vinculados a la posible pérdida de la vivienda por impago del alquiler o del crédito hipotecario, han dado lugar a intervenciones normativas con el fin de permitir poder hacer frente a estas situaciones, en particular en el caso de los créditos hipotecarios.<sup>27</sup>

Como hemos apuntado en los últimos años los legisladores autonómicos, ante la dureza de la crisis económica y el incremento de los desahucios por impago de hipotecas o de alquileres, han optado por introducir formas de actua-

---

27. Sobre este conjunto de medidas, vid. el libro colectivo dirigido por BARRAL, I. y TORNOS, J. *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Jornadas celebradas en Barcelona 19 y 20 de noviembre de 2014, UB. Registradores de Catalunya, Barcelona 2015, y ALONSO PÉREZ, M<sup>a</sup>T. Directora, *Vivienda y crisis económica*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

ción de carácter imperativo sobre los propietarios de viviendas desocupadas a partir de una ampliación del alcance de la función social de la propiedad.

Esta nueva concepción de la función social de la propiedad urbana aparece, entre otras disposiciones legales, en el art. 5 de la ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007, según el cual:

*“1. El ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social.*

*2. Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:*

*a) Los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se les haya garantizado, si demuestran su necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda.*

*b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada.*

*c) La vivienda esté sobreocupada.*

*d) No se destine, si es una vivienda de protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios.*

*3. Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, las administraciones competentes en materia de vivienda deben arbitrar las vías positivas de fomento y concertación a las que se refiere el título III, y pueden establecer también otras medidas, incluidas las de carácter fiscal, que propicien el cumplimiento de dicha función social y penalicen su incumplimiento.<sup>28</sup>*

El propietario de una vivienda urbana está obligado, por tanto, a destinar su vivienda a fines residenciales, y ya no posee la facultad de libre disposición, en

---

28. Por su parte el Decreto-ley 6/2013 de 9 abril de la Junta de Andalucía, en su exposición de motivos dice que *“la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiéndose que la aplicación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales”*. La ley foral Navarra 24/2013 de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, que en su exposición de motivos nos dice que *“el artículo 33 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, estableciendo que se trata de un derecho cuyo contenido viene delimitado por su –función social–, que es básica para la generalización de los derechos sociales. La Constitución no tutela, por tanto, usos antisociales del derecho de propiedad. Este principio debe vincularse con el artículo 128 de la Carta Magna, según el cual –toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general–, y con el artículo 40, que establece que –los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa–. Siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social”*.

el sentido de disponer sobre su uso de forma libre, ocupándola o manteniéndola desocupada. Veamos las consecuencias que se extraen de esta concepción de la función social de la propiedad.

*a) La expropiación de las viviendas desocupadas*

La intervención expropiatoria sobre viviendas vacías se regula<sup>29</sup> en la ley andaluza 4/2013 de 1 de octubre, ley que es fruto de la tramitación como ley del Decreto-ley 6/2013 de 9 abril, así como en el Decreto andaluz 6/2013 de 9 abril. También la ley foral de Navarra 24/2013 de 2 de julio recoge, en términos muy similares, el ejercicio de la potestad expropiatoria sobre viviendas desocupadas.<sup>30</sup>

La ley andaluza 4/2013 de 1 de octubre, ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, afirma en su exposición de motivos que *“la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una*

---

29. Con anterioridad la ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007 de 28 de diciembre había introducido también la potestad de expropiar viviendas no ocupadas en los apartados 6 y 7 de su art. 42. No obstante, estos párrafos fueron derogados por la ley 9/2011. Los párrafos derogados establecían que: “6. Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda.

En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros. 7. El procedimiento de expropiación temporal del usufructo a que se refiere el apartado 6 debe ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y por la legislación de expropiación forzosa. En la determinación del precio justo de la expropiación deben deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y en las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal”.

30. Sobre el Decreto-ley andaluz 6/2013 pueden consultarse: CARRASCO-LOZANO, “Decreto-ley 6/2013 de 9 de abril para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”. Centro de Estudios de Consumo, 2013; MARTÍN VALDIVIA, SM. “El Decreto-ley andaluz de vivienda 6/2013 ¿Romanticismo, propaganda o función social legítima?” *Revista Aranzadi de Urbanismo y edificación* 28, mayo-agosto 2013; Díez CADÓRNIGA, J. El Decreto-ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social? *El Notariado del S. XXI*, nº 52, 2013.

*parte integrante del derecho mismo*". A ello se añade que *"entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria y entidades inmobiliarias"*.

De esta forma se sientan las bases de lo que después se regula en la disposición adicional primera: la expropiación temporal del uso de las viviendas en poder de entidades bancarias que se desocupen a través de un desahucio por impago de la hipoteca.

Varias dudas surgieron en relación a la constitucionalidad de estas leyes autonómicas. El Estado las recurrió ante el TC alegando la aplicación del art. 161.2 de la Constitución y obteniendo la suspensión de su eficacia, suspensión que fue ratificada en los autos del TC de 8 de abril de 2014 respecto a la ley andaluza,<sup>31</sup> y en el auto de 10 marzo 2014, respecto de la ley foral de Navarra.

Los motivos de impugnación eran varios, algunos de orden sustantivo y otro de carácter competencial. Finalmente el TC, en su sentencia 93/2015 de 14 de mayo ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 en la que se establecía la expropiación de las viviendas de las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que no cumplieran con la función social de estar ocupadas. La inconstitucionalidad se acuerda por una razón competencial, ya que el TC estimó que el precepto autonómico vulnera la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía, FJ 16. El TC no entra a analizar la cuestión sustantiva relativa a la nueva configuración de la función social de la propiedad de las viviendas y si se puede llevar a cabo la expropiación de viviendas cuando no cumplen esta función social (que la vivienda esté ocupada y destinada por tanto a un uso habitacional).

No compartimos el razonamiento del TC.<sup>32</sup> La sentencia 93/2015 lleva a cabo una extensión no justificada del concepto material de ordenación general de la economía al afirmar que la norma autonómica, que tiene como objeto la política de vivienda, afecta al funcionamiento del sistema financiero, obstaculizando las

---

31. Mediante el Auto de 22 octubre 2013 el TC declaró la desaparición sobrevenida del objeto en el incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-ley seis/2013 de 9 abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, ya que dicho Decreto-ley fue derogado por el legislador autonómico al aprobar la ley 4/2013 por la que se tramitó como ley el citado Decreto-ley.

32. También comentan en sentido crítico la sentencia del TC VAQUER CABALLERÍA, M. en su trabajo Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica, en la obra colectiva VAQUER-PONCE-ARNAIZ Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid 2016, pág. 28 y ss.; XIOL RIOS, JA. La crisi de l'estat social i la jurisprudència constitucional, Revista Jurídica de Catalunya, nº 3, 2016, pág. 25, y AMENÓS ÁLAMO, J. "Primeres reflexions sobre la sentència del TC relativa a la legislació andalusa antidesnonaments: reforçament del paper de la llei –en contra del Decret llei– i blindatge de la competència estatal en el camp de la reorganització bancària i dels drets i deures de deutors i creditors hipotecaris". Blog Revista Catalana de Dret Públic, 3 juny 2015.

medidas estatales de política económica que se han adoptado con la finalidad de sanear las instituciones bancarias. Los votos particulares de los Magistrados y Magistradas Adela Asúa, Juan Antonio Xiol Ríos, Encarnación Roca Trías y Fernando Valdés Dal-Ré critican abiertamente la forma en que se ha aplicado el título competencial del art. 149.1.13 CE. En el voto particular del Magistrado Xiol Ríos se advierte de una clara tendencia recentralizadora en la jurisprudencia del TC a partir del uso extensivo del art. 149.1.13 CE. Así, afirma el Magistrado que *“nuevamente, como ya sucedió en la STC 74/2014, de 8 de mayo, se está, a mi juicio, ante un supuesto en que, en un contexto justificativo fundado en la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.13 CE, se está en realidad mutando su contenido en el sentido no expreso, pero perceptible en las últimas resoluciones de este Tribunal, si se apela al llamado contexto de descubrimiento, y sobre el que ya he advertido en otros Votos particulares (así, STC 170/2014), de avanzar en un proceso de recentralización que amenaza con tener severas consecuencias en nuestro sistema constitucional, en este caso, además, a costa de la efectividad de medidas tendentes a paliar situaciones de exclusión social”*.

#### *b) Las sanciones administrativas*

La Administración también ha hecho uso de su potestad sancionadora con el fin de tratar de lograr que se cumpla la función social de las viviendas urbanas, es decir, que se destinen a ser utilizadas como residencia. Por ello se sanciona al propietario que mantiene su vivienda desocupada.<sup>33</sup> Tomaremos como ejemplo para el examen del ejercicio de esta potestad sancionadora lo dispuesto en la ley catalana 18/2007 de 28 diciembre del derecho a la vivienda.

La ley catalana en su art. 123,h tipifica como infracción muy grave el no cumplimiento de la función social de la propiedad por parte del propietario. El citado precepto establece que constituye una infracción muy grave el “mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados 1 a 5 del artículo 42”. De este modo el tipo infractor queda configurado por un concepto normativo, la desocupación de una vivienda, y por el cumplimiento previo por parte de la Administración de una serie de actuaciones previstas en la propia ley, las que se establecen en los apartados 1 a 5 del art. 42.

Es especialmente significativo que al determinar los sujetos imputables por las infracciones tipificadas la ley catalana no establezca distinción entre personas físicas y jurídicas, ni entre tipos de personas jurídicas. Los sujetos responsables se enumeran en el art. 126. De manera diferente, las leyes andaluza 4/2013 y la foral Navarra 24/2013, en sus arts. 53,1-a y 66,1, limitan la responsabilidad por la desocupación de las viviendas a las personas jurídicas. Límite que no nos parece se corresponde con la fundamentación de la ley en la función social de la

---

33. Vid. al respecto, MOREU, E. “Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social”, en la obra colectiva dirigida por MT Alonso Pérez, antes citada, pág. 389 a 396.

propiedad, principio que debería ser indiferente respecto de quien sea el propietario, una persona física o jurídica.

La STC 93/2015, en su FJ 13, al enjuiciar diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de estas medidas sancionadoras, y ha declarado inconstitucionales y nulos los arts. 25, apartados 5 y 6, y 53,1-a de la ley 1/2010 en la redacción que les ha dado el Decreto-ley 6/2013.

Estos preceptos establecían los tipos infractores y sanciones para tratar de hacer efectiva la nueva función social de la propiedad, al tipificar como infracción muy grave el no dar efectiva función habitacional a la vivienda. Pero el TC no ha declarado la inconstitucionalidad de las normas sancionadoras por su propio contenido sustantivo (vulnerar principios de seguridad jurídica o tipicidad, o el de igualdad), sino por el hecho de que estas normas sancionadoras se refieren a un supuesto previamente declarado inconstitucional. Así, dado que el TC ha declarado en la misma sentencia inconstitucional la imposición del deber de dar efectiva habitación a la vivienda, concluye que la tipificación como infracción de este deber también es inconstitucional.

### *c) El impuesto sobre las viviendas desocupadas*

La tercera forma de actuación, de nuevo sustentada en la nueva concepción de la función social del derecho de propiedad, es el recurso a la potestad tributaria. En este punto cabe hacer referencia a la ley catalana 14/2015 de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.<sup>34</sup> Esta disposición crea un nuevo impuesto de ámbito auto-

---

34. El posible recurso a medidas de naturaleza tributaria para favorecer la ocupación de viviendas desocupadas se contempla ya en el art. 72.4 del RDL 2/2004 de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El citado precepto establece la posibilidad de que los entes locales apliquen un recargo del 50% de la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles a aquellos inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, de acuerdo con las condiciones que se establezcan reglamentariamente.

El problema es que la eficacia de esta previsión legal requiere contar con el desarrollo reglamentario de lo que tan sólo se prevé genéricamente en el texto legal, y varias sentencias han declarado que este desarrollo reglamentario está reservado a Real Decreto del Gobierno del Estado, sin que sea posible que la ordenanza local complemente directamente la ley de haciendas locales.

La ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007 de 28 de diciembre, en su disposición adicional cuarta, trató de impulsar la actuación del Gobierno del Estado estableciendo que *“el Gobierno de la Generalitat debe impulsar las actuaciones necesarias para que el Gobierno del Estado apruebe el reglamento que permita hacer efectiva la disposición de la ley del Estado 39/1988 reguladora de las haciendas locales, en lo que concierne al establecimiento por parte de los ayuntamientos de un posible recargo del impuesto sobre bienes inmuebles sobre las viviendas vacías o permanentemente desocupadas en un municipio respectivos. También pueden efectuarse bonificaciones a los propietarios de viviendas vacías que las pongan a disposición del mercado de alquiler”*.

Ante la inactividad del Gobierno del Estado para hacer realidad la previsión de la ley de haciendas locales, el Gobierno catalán decidió impulsar su propia política tributaria con el fin de crear un impuesto con fines no fiscales que gravara el incumplimiento de la función social

nómico que nace con el objetivo de reducir el stock de viviendas vacío, aumentar la disposición a alquiler social. El impuesto se configura como un gravamen al incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer vacías de forma continuada.

Los sujetos pasivos son las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías sin causa justificada durante más de dos años, así como también las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquiera otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

La base imponible del impuesto se constituye por el número total de metros cuadrados de las viviendas desocupadas sujetas al impuesto del que es titular el sujeto pasivo en la fecha de devengo del impuesto (31 de diciembre).

La ley fue impugnada por el Gobierno del Estado, concretamente sus arts. 1, 4, 9.1, 11 y 12. Los argumentos se centran en la identidad del hecho imponible con el local, el IBI regulado en los arts. 60 a 77 del TRLRL, y en la infracción del art. 6,3 de la LOFCA por conexión con los arts. 133,2 y 157,3 CE.

Pendientes de conocer la sentencia del TC, el Auto del TC 157/2016 de 20 de septiembre ha levantado la suspensión de la eficacia de los preceptos impugnados al estimar que el Abogado del Estado no ha acreditado los perjuicios alegados al interés general, y por no parecer excesivos los costes de las hipotéticas devoluciones de cantidades ingresadas si finalmente debieran llevarse a cabo por declararse la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Del Auto citado nos parece de interés citar uno de los argumentos alegados por el letrado del Parlamento de Cataluña para defender el levantamiento de la suspensión. Concretamente manifestó que: *“La estabilidad presupuestaria es un imperativo constitucional. La ponderación con los demás principios y derechos constitucionales puede formularse así: máxima consecución de los principios y derechos del Estado social con mínima desviación de la estabilidad presupuestaria. En este contexto, el impuesto suspendido venía a reforzar las fuentes de financiación de la Generalitat en materia de vivienda y, con ello, a cumplir los objetivos de déficit necesarios para mantener la estabilidad presupuestaria. Tiene como finalidad financiar las actuaciones protegidas por los planes de vivienda, priorizando los recursos en los municipios donde se han obtenido los ingresos que deriven del impuesto (art. 3 de la Ley 14/2015)”*.

#### *D. – Leyes anti desahucios*

El problema de la vivienda no sólo es la dificultad de poder acceder a una vivienda digna. La crisis, y la situación de sobreendeudamiento de muchas familias, ha supuesto que la pérdida de la vivienda como consecuencia de los desahucios se convirtiera en un problema social de primera magnitud. El hecho de que en muchos casos los desahucios se llevaran a efecto por entidades ban-

---

de la vivienda y que tratara de favorecer la puesta en el mercado de un número significativo de viviendas desocupadas.

carias rescatadas con fondos públicos incrementó la repulsa social a este tipo de actuaciones.

Frente a ello el legislador estatal reaccionó aprobando el Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Se estableció la preferencia en el régimen de ayudas a los inquilinos para las personas que como consecuencia de una ejecución hipotecaria o de una dación en pago hubieran perdido su vivienda habitual y se aprobó un Código de Buenas Prácticas, voluntario para las entidades financieras, según el cual en caso de dación en pago de la vivienda el inquilino podía permanecer en la vivienda como inquilino durante un período de dos años, pagando una renta anual del 3% del importe total de la deuda en el momento de la dación.

Las CCAA también trataron de dar respuestas propias a este grave problema social: la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley de Cataluña 24/2015, fruto de una iniciativa popular; el Decreto-ley de Aragón 3/2015 de 15 de diciembre y la Ley de Extremadura 7/2016. Las citadas leyes se impugnaron ante el TC y la suspensión automática se ha mantenido en virtud de los Autos del TC 69/2014, de 10 de marzo (Navarra), 115/2014, de 8 de abril (Andalucía) 135/2015, de 21 de julio, Canarias, 160/2016 (Cataluña),<sup>35</sup> y el de 31 de enero de 2017 (Aragón). La ley de Extremadura no se ha impugnado.<sup>36</sup>

Las leyes autonómicas, de contenido similar, prevén medidas para la resolución del sobreendeudamiento de los deudores hipotecarios mediante la creación de un procedimiento extrajudicial gestionado por comisiones de sobreendeudamiento, contemplan medidas dirigidas a evitar los desahucios de la vivienda habitual, entre las que se encuentra la que consiste en imponer a determinadas personas jurídicas (singularmente las entidades financieras) la obligación de ofrecer un alquiler social (por un periodo mínimo de tres años) a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión social, facultan a la administración para imponer a determinadas personas jurídicas (lo que de nuevo afecta singularmente a las entidades financieras) la cesión obligatoria de las viviendas vacías de las que sean propietarias (expropiación temporal forzosa del uso de la vivienda), por un periodo de tres años e incorporarlas a un “fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales”, en beneficio de las personas en situaciones de riesgo de exclusión residencial definidas por la propia Ley, y finalmente, introducen un derecho de retracto en cuya virtud, en caso de cesión

---

35. Los Autos que mantienen la suspensión cuentan con los votos particulares de la Magistrada doña Adela Asúa Batarrita y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos.

36. En materia de vivienda y políticas anti desahucios la ley Extremeña no impone la mediación y se limita a incorporar el asesoramiento y la mediación e intermediación hipotecaria a los fines del Instituto de Consumo de Extremadura.

de un crédito garantizado con la vivienda del deudor, este podrá liberarse de la deuda abonando al cesionario el precio que este haya pagado más los intereses legales y los gastos que le haya causado la reclamación de la deuda.

En el Auto 160/2016, por el que se mantiene la suspensión de la ley catalana, y que nos puede servir de ejemplo respecto de los otros citados, el Tribunal acuerda no levantar la suspensión al estimar que *“existe un perjuicio cierto para el interés general que subyace en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto (AATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7; 115/2014, FJ 5; 131/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5). Aunque en términos cuantitativamente reducidos, los preceptos impugnados de la Ley catalana 24/2015 producen un menoscabo cierto para la estabilidad del sistema financiero”*, a lo que se añade que *“los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica, esto es, la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (AATC 69/2014, FJ 9; 115/2014, FJ 5; 32/2015, FJ 6; 135/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5)”*.

#### IV.– Pobreza energética

El problema de la pobreza energética fue abordado por el Estado, siguiendo el dictado de las Directivas 2003/54/CE y 2009/72/CE, mediante la aprobación de los Reales Decretos-leyes 6/2009 de 30 de abril y 9/2013 de 12 de julio, creando para ello un bono social como obligación de servicio público con el fin de proteger a los consumidores desprotegidos. De esta forma la normativa estatal establece un sistema de protección a los consumidores en situación de riesgo residencial que no impide el corte del suministro, y que trata de actuar a través de medidas de ayuda como el bono social, de forma que se permita a estas personas hacer frente al pago de los suministros.

Algunas leyes autonómicas también han tratado de adoptar medidas de protección de personas en riesgo de exclusión social, en situación de pobreza energética. La ley extremeña ya citada, el Decreto-ley de Aragón 3/2015, o diversas normas catalanas. Nos centraremos en estas últimas.

En el caso de Cataluña podemos partir del Decreto-ley 6/2013, que fue convalidado por el Parlamento de Cataluña el 22 de enero de 2014 mediante la resolución 480/X (“DOGC” núm. 247, de 27 de enero de 2014), Decreto-ley que modificó la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña. La novedad más importante es que regulaba un sistema en virtud del cual la empresa suministradora no podía proceder al corte del suministro hasta tanto los servicios sociales no informaran sobre la situación del afectado.

Este Decreto-ley fue derogado por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, del código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo [disposición derogatoria primera b)]. En el art. 3 de la citada ley se da una nueva definición de personas en situación de vul-

nerabilidad económica añadiendo la letra w) al art. 111.2 de la Ley 22/2010 y en su art. 17 se añaden cinco apartados, del 6 al 10, al art. 252.4 de la Ley 22/2010, en que se establecen deberes de información de las “empresas prestadoras”, así como el procedimiento aplicable en caso de impago a las personas en situación de vulnerabilidad económica en términos similares a los establecidos en el Decreto-ley que se deroga.

Esta modificación ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, no resuelto en estos momentos, si bien en la actualidad aún se mantienen suspendidos diversos preceptos entre los que se encuentra el art. 17 de la citada Ley 20/2014 por el que se añaden cinco apartados –del 6 al 10– al art. 252-4 del Código de Consumo.<sup>37</sup>

Por su parte, la actual Ley 24/2015, modifica en parte las anteriores. En relación con este texto legal hay que decir que si bien la ley ha sido impugnada ante el Constitucional, en esta ocasión no se ha impugnado el art. 6, el relativo al tratamiento de la pobreza energética, que en consecuencia mantiene su validez y eficacia. El precepto no ha sido impugnado porque se entiende que posee un contenido diverso respecto de las normas anteriores, ya que no prohíbe el corte del suministro por impago y establece medidas de apoyo a los consumidores en situación de emergencia social complementarias de las que prevé el legislador español. De este modo se evita el conflicto con el Estado y se adopta una solución que trata de ser conforme con la doctrina del TC que comentamos a continuación.

Así las cosas, interesa de forma particular conocer el contenido de la sentencia del TC 62/2016 por la que se estimó en parte el recurso del Estado contra el inicial Decreto-ley 6/2013. En la citada sentencia el Tribunal declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252-4 de la Ley 22/2010 introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre y su nulidad.

Para llegar a su conclusión final el Tribunal identifica primero los títulos competenciales de referencia, y centra el debate en la relevancia económica de la actividad enjuiciada. Así, dice que “los títulos competenciales que debemos tomar en consideración son, en el caso del Estado, las ‘bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ del art. 149.1.13 CE, así como las ‘bases del régimen... energético’ del art. 149.1.25 CE”. Y añade que en relación con tales títulos competenciales, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre su alcance en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6

---

37. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 (contra los arts. 3, 8, 13, 17, 18.2, 20 y DA 1.ª de la Ley 20/2014 de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña), y Auto del Pleno del TC 72/2016 de 12 de abril de 2016, por el que se acuerda mantener la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 20/2014:

–El art. 17, por cuanto añade al art. 252.4 de la Ley 22/2010 el apartado 7, en sus párrafos primero, segundo inciso (“Si no se ha presentado el informe... que se había solicitado”) y tercero, y el apartado 8, y

–El art. 18.2, por cuanto modifica el apartado 6 del art. 252.5 de la Ley 22/2010, y

–El art. 20, por cuanto añade un nuevo apartado 4 al art. 263.2 de la Ley 22/2010.

(recordando la doctrina expuesta en las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, y 223/2000, de 21 de septiembre), indicando entre otras cuestiones que: “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura ‘las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’ ... por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar, respecto al presente supuesto, que de esa competencia estatal de dirección general de la economía a la que este Tribunal se ha referido forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero, no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo. [STC 197/1996, FJ 4 A)]”. A lo que añade que “Las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la STC 197/1996, de 28 de noviembre, son perfectamente trasladables al sector eléctrico, el cual no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad”.

Una vez sentados los títulos competenciales de referencia, que se imponen al título autonómico de defensa de los consumidores, la conclusión es que la ley autonómica, que trata de reforzar la protección de las personas en situación de pobreza energética, contradice la normativa básica estatal que ya crea un sistema de protección, el bono social, y pone en peligro el sistema eléctrico estatal. Así, la sentencia concluye que: “llegados a este punto y demostrado el carácter básico de la regulación, podemos afirmar que la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de la Generalitat de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras a la protección del consumidor vulnerable, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora», contraviene la regulación que con el carácter de básico se establece en la Ley del sector eléctrico y en la Ley del sector de hidrocarburos. Dicho incumplimiento de las normas básicas resulta de imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago del suministro, estableciendo la prohibición de desconexión de modo incompatible con las previsiones básicas que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro. Ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo por parte del legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción conforme al art. 166.1 a) EAC.

Pero en tanto que los preceptos impugnados establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro eléctrico o de gas, pese al impago y co-

*rrelativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar electricidad y gas, establecen un diseño de protección de la garantía del suministro al consumidor vulnerable que contraviene la regulación básica, en la que se opta por un modelo de protección consistente en el reconocimiento del derecho a una tarifa reducida, obligatoria para las empresas comercializadoras y financiada por los distintos sujetos intervinientes”.*

En un duro voto particular,<sup>38</sup> el Magistrado Xiol Rios se opone al contenido de la sentencia, alegando que las medidas controvertidas deberían haberse encuadrado en los títulos competenciales de servicios sociales y consumo y no en los de régimen energético y planificación general del sistema económico. Así, dice que *“no cabe sostener, como hace la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que en esta normativa son prevalentes consideraciones sistémicas del régimen energético –por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras– sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social a los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o el apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas durante los periodos críticos de frío. Una concepción de esas características para mí resulta difícilmente compatible con la definición que da el art. 1.1 CE de España como un Estado social; la cual implica que el mundo de los sistemas está subordinado al mundo de la vida.*

*En suma, como vengo haciendo infructuosamente en esta y otras deliberaciones anteriores, invito a reflexionar sobre si el papel de los juristas y en especial de los jueces constitucionales en la sociedad actual va más allá del positivismo formalista y sobre si un sistema que, por perfecto que parezca en términos de simetría lógica, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población, tiene cabida en un régimen jurídico-constitucional que se define como social y democrático”.*

El voto particular plantea de este modo los criterios generales que, a juicio del magistrado discrepante, deberían guiar al intérprete de la Constitución. En este sentido se atribuye un valor prevalente a la definición del Estado como social, por encima de otros valores como el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto o el de los diferentes sistemas sectoriales del mundo económico, como puede ser el sector eléctrico. Este criterio interpretativo hubiera debido llevar a primar el título de servicios sociales y consumo por encima de los de sector eléctrico y ordenación general de la economía.

---

38. También firman un voto particular conjunto, crítico con la sentencia, la Magistrada Asúa Batarrita y el Magistrado Valdés Dal-Ré.

## V.— Servicios sociales

### A.— Servicios sociales. Competencias exclusivas y necesidad de recursos estatales

El modelo de servicios sociales previsto en la Constitución Española se configura como un sistema de responsabilidad pública (art. 50 CE) y descentralizado en las CCAA, ya que éstas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en esta materia.

No obstante, lo cierto es que por razones fundamentalmente presupuestarias los servicios sociales se han caracterizado en todo momento por ser un ámbito de amplia colaboración entre el Estado y las CCAA, ya que éstas han requerido las aportaciones económicas del Estado para poder llevar a cabo sus propias políticas. Así, cabe destacar el Plan concertado de servicios sociales como un programa de financiación conjunta (Estado-CCAA y Corporaciones locales) de los denominados servicios sociales básicos.<sup>39</sup> En segundo lugar cabe señalar la celebración de convenios anuales entre el Estado y las CCAA para el desarrollo de programas a favor de colectivos en situación de vulnerabilidad. Tanto el Plan concertado como los convenios sobre ámbitos sectoriales o colectivos se acuerdan cada año en la Conferencia de Asuntos Sociales

En todo caso, la asunción de la competencia en materia de servicios sociales en los Estatutos de autonomía comportó que las CCAA promulgaran las respectivas leyes autonómicas y crearan prestaciones tan relevantes como las Rentas mínimas de inserción o las ayudas a las familias en situación de necesidad. Posteriormente, la Ley 7/1987 de Bases del Régimen Local descentraliza la gestión de los servicios en los municipios con más de 20.000 habitantes. En la primera década del 2000 la gran mayoría de las CCAA inician reformas a sus leyes autonómicas de servicios sociales con el objetivo de configurar algunas

---

39. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, impulsado en 1988 por el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, tiene como principal objetivo configurar un sistema de financiación conjunta (Estado-CCAA-Corporaciones locales) para la creación y de los servicios sociales generales o básicos. El Plan Concertado es el instrumento que ha homogeneizado los elementos mínimos del sistema público de servicios sociales a nivel primario. Este convenio por una parte, determina con claridad las necesidades que deben cubrir los servicios sociales: información y orientación; ayudas a domicilio y otros apoyos a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo, prevención e inserción social, cooperación social y fomento de la solidaridad y, por otra, señala la estructura de los centros de atención básica: centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida y los equipamientos complementarios.

En 1990 se constituyó la Conferencia de Asuntos Sociales donde participan el Estado central y las CCAA con el fin de discutir las políticas asistenciales y llevar a acuerdos sobre la territorialización de las prestaciones asistenciales. La Conferencia se regula por Reglamento de 26 de julio de 1990 (modificado por reglamento de 23 de junio de 1997 y dentro de sus funciones se encuentran: el acuerdo de los criterios de distribución de los créditos incluidos en los presupuestos generales del Estado, la deliberación sobre proyectos de normas, disposiciones y programas, la participación en los planes nacionales a favor de diferentes colectivos, así como el desarrollo de un marco general de colaboración entre el Estado y las CCAA. La actividad de la Conferencia destaca tanto por su funcionamiento estable, se celebran entre dos y tres reuniones anuales, como por el amplio número de materias que se discuten en el seno de la Conferencia.

prestaciones sociales como derechos subjetivos e introducen las denominada carteras de servicios sociales.

Pero la crisis económica representó para los servicios sociales un reto sin precedentes. La caída de los ingresos familiares hizo que el número de usuarios aumentara de forma exponencial, mientras que al mismo tiempo el volumen de los recursos económicos destinados a esta finalidad se reducen. Las aportaciones del Estado y de las CCAA se resienten, lo que afecta de modo particular a las CCAA, ya que éstas últimas, junto con los entes locales, son en último término las responsables de la prestación de los servicios.

La reducción del gasto público en materia de servicios sociales se ha hecho especialmente patente para la población más dependiente de las ayudas de las diversas administraciones. Un repaso a las diversas leyes de presupuestos tanto del Estado como de las CCAA pone de manifiesto como el nivel de gasto destinado a la financiación de los servicios sociales se ha visto reducido de forma muy sensible.

El Informe DEC, elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales<sup>40</sup>, del año 2015 nos dice que en términos absolutos las Administraciones Públicas han gastado 2.810 millones de euros menos en servicios sociales en el año 2013 que lo que gastaron en 2010. Asimismo se pone de manifiesto que el recorte acumulado en el indicado período ascendió a 4.970 millones de euros. Siempre en referencia al citado trienio la reducción del gasto por parte de la Administración del Estado fue del 38,5%, por parte de las Administraciones autonómicas en su conjunto fue del 4,9% y por parte de las entidades locales resultó del 23%.

En el primer año de ejecución del Plan concertado a que antes hemos hecho referencia las aportaciones de las Administraciones Públicas al Plan concertado respondían a los siguientes porcentajes: el Estado central a través del Ministerio de Asuntos Sociales aportó un 26%, las CCAA un 33% y las corporaciones locales un 41%. Durante los primeros 10 años de financiación del Plan las aportaciones tanto del Estado central, como de las CCAA y de los municipios se incrementaron significativamente. Esto permitió las ayudas y prestaciones asistenciales que se otorgaban desde los servicios sociales básicos (albergues, centros de acogida). Sin embargo, en las últimas décadas la aportación del Estado central ha ido disminuyendo de manera significativa hasta llegar a representar en el 2013 un 1,9% del total de las aportaciones. Según la memoria del Plan Concertado 2012-2013 la evolución de la financiación de las diferentes entidades territoriales en los Servicios Sociales básicos entre el primer año de creación del fondo 1988 y el 2007 fue la siguiente: disminuyó la aportación estatal de un 25% a un 1,9%; mientras que las aportaciones de las CCAA han aumentado de un 32%

---

40. Tomo la cita del trabajo de EZQUERRO HUERVA, A. El impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales, en el libro colectivo, Director Ezquerro Huerva, A. *Crisis económica y derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pág. 261. En este mismo trabajo, pág. 263 a 265 se encuentran datos significativos sobre la reducción del gasto público en materia de dependencia.

inicial a un 50,26% y las aportaciones de corporaciones locales ha pasado de un 41% a un 47,5%.<sup>41</sup>

**Cuadro de financiación total al plan concertado entre 2007-2013**

Año	Aportación estatal/%	Aportación autonómica/%	Aportación local/%	Total
2013	27.593.730 (1,99%)	697.712.093 (50,26%)	659.363.272 (47,5%)	1.388.124.021
2012	46.361.619 (3,04%)	779.128.359 (51,14%)	695.542.925 (46,65%)	1.523.664.495
2011	86.633.150 (5,53%)	784.486.352 (50,55%)	677.143.967 (43,63%)	1.551.871.856
2010	96.124.028 (6,68%)	723.478.872 (42,89%)	617.850.111 (42,89%)	1.440.537.518
2009	96.174.026 (7,15%)	585.994.495 (43,59%)	661.838.740 (49,23%)	1.344.401.522
2008	95.076.120 (8,51%)	382.963.030 (34,28%)	639.075.127 (57,20%)	1.117.210.646
2007	94.892.360 (9,48%)	304.661.635 (30,42%)	601.607.983 (60,08%)	1.001.366.272

Fuente: Ministerio de Sanidad, servicios sociales e Igualdad. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, elaboración propia.

41. *Informe el Sistema Público de Servicios Sociales Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2013-2014*, p. 18-19.

**Cuadro de financiación del Plan concertado entre 1988-1998  
(en millones de pesetas)**

1995	9.999,4	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1994	8.613,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1993	8.613,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1992	8.200,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1991	7.589,2	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1990	5.449,9	7.068,8	8.421,6	20.990,5
1989	2.499,1	3.965,5	5.368,8	11.832,1
1988	1.499,1 (25%)	1.912,3 (32%)	2.418,4 (41%)	5.829,9

Fuente: Gutiérrez Resa, A., "Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (Once años de plan concertado)", en *REIS*, núm. 93, 2001, p. 113.

*B.- La Renta Mínima de inserción*

Dentro de las diversas políticas autonómicas en materia de servicios sociales cabe destacar las ayudas concedidas como Rentas Mínimas de Inserción. La importancia de esta política deriva del hecho de encontrarnos ante una prestación mensual que actúa como barrera ante las situaciones de pobreza y garantiza a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad un mínimo ingreso que evita el empeoramiento de su situación social al tiempo que promueve su formación e inserción laboral. Veamos unos datos comparativos de las actuaciones de las CCAA.

Comunidad	Cuantía	Duración
Andalucía	400	6 meses
Aragón	441	12 meses
Asturias	442	Sin límite
Baleares	426	12 meses
Canarias	472	12 meses ampliable hasta 24
Cantabria	426	12 meses con posibilidad de renovación

Comunidad	Cuantía	Duración
Castilla-La Mancha	372	6 meses prorrogables hasta 24
Castilla y León	426	Sin límite
Cataluña	423	12 meses prorrogables hasta 60
Extremadura	426	6 meses prorrogables sin limite
Galicia	399	12 meses
Madrid	375	Sin límite
Murcia	300	12 meses
Navarra	548	6 meses hasta 30
P. Vasco	665	24 meses
La rioja	399	6 meses hasta 24
Valencia	338	36 meses

Pues bien, la crisis económica ha incidido en estas políticas, y la Renta mínima de inserción se reforma en un primer momento en la gran mayoría de las CCAA con el objetivo de reducir la cuantía y el número de beneficiarios.<sup>42</sup>

En Cataluña el Gobierno reformó la RMI en 2011. La Ley 7/2011 sobre medidas fiscales y financieras y el Decreto 384/2011, de 3 de julio introducen modificaciones relevantes que suponen el desarrollo de medidas restrictivas tanto en lo que se refiere a las cuantías, como al periodo de precepción y a los beneficiarios de la prestación. En lo que se refiere a la cuantía de la RMI, la reforma establece que el cómputo mensual de la prestación económica no puede superar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y desaparece la referencia explícita al Índice de Precios al Consumo (IPC) como punto de referencia de actualización de la prestación. De hecho, la prestación no se ha actualizado en los últimos años. Por otra parte el cálculo de los ingresos para determinar si la unidad familiar tiene derecho a la prestación se amplía de 4 a 12 meses. Otra de las modificaciones se centra en la duración máxima de las mensualidades que pasa de ser una prestación de tiempo indefinido a una duración máxima de 60 meses. Finalmente, se amplía el plazo de residencia previa en la CCAA de uno a dos años y los beneficiarios no podrán ausentarse de la Comunidad autónoma por un periodo superior a un mes durante el año de precepción de la ayuda.

42. También se ha reformado la renta activa de inserción en el Estado central. La Renta activa de inserción, creada por el Real Decreto 1369/2006, se ha modificado en tres ocasiones (Real Decreto 1484/2012, Real Decreto-ley 20/2012 y Real Decreto-ley 16/2014) para reducir la cuantía de la prestación, el tiempo de precepción de la ayuda y los beneficiarios de la misma.

En La Rioja el Decreto 16/2012, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social aumenta el número de años previos de residencia en la Comunidad autónoma a 3, fija un plazo de percepción de la prestación de 6 meses, prorrogable a 2 en determinadas situaciones. Posteriormente, el Decreto 28/2014, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social incrementa las cuantías de las prestaciones, deshace algunas de las modificaciones introducidas, flexibilizando los requisitos de acceso y haciendo compatibles las prestaciones y subsidios de desempleo de importe inferior con las prestaciones de inserción social.

La Comunidad de Madrid regula la RMI a través de la Ley 15/2001 de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción. Esta norma fue reformada en el 2012 por la Ley 7/2012, de 26 de diciembre sobre Presupuestos Generales para el año 2013 y Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (art. 5 de modificación parcial de la Ley 15/2001).

En el País Vasco Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social endurece los requisitos de empadronamiento, de modo que en 2012 se rebajó un 7% la cuantía de garantía de ingresos para situarse ligeramente por debajo del salario mínimo (de 658 a 612 euros), y la población beneficiaria se ha reducido en un 20% (de 89 mil a 69 mil).

No obstante en los últimos años parece advertirse una corrección favorable al incremento de la RMI. Así la Ley de Galicia 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de Extremadura de Renta Básica de Inserción y el Decreto 142/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Básica de Inserción, la Ley de las Islas Baleares 5/2016 y la Ley de Navarra 15/2016.

## **VI.— Los límites al ejercicio de la capacidad impositiva de las Comunidades Autónomas**

Como cierre de estas reflexiones sobre la incidencia de la crisis económica en las competencias y en las políticas económicas en materia de servicios sociales queremos añadir unas breves consideraciones desde la perspectiva de los ingresos autonómicos, desde la vertiente de la autonomía financiera de las CCAA.

Como ya hemos reiterado, las CCAA son las principales responsables de dar contenido a los principios rectores de la política social y económica a partir de lo dispuesto en su caso en la legislación básica estatal. Para dar cumplimiento a esta obligación no sólo deben aprobar las normas legales y reglamentarias necesarias, sino que también deben organizar los servicios administrativos que lleven a cabo las actividades prestacionales, y deben poder distribuir las ayudas necesarias. Y para ello deben poder disponer de los recursos financieros suficientes.

Pues bien, desde esta perspectiva nos parece criticable, en primer lugar, la intervención estatal consistente en crear hechos impositivos homólogos a los creados por normas autonómicas para desplazar su aplicación a favor del Estado. Así, la creación del Impuesto estatal sobre depósitos en las entidades de crédito, con el que se crean hechos impositivos idénticos a los impuestos creados por Extremadura,<sup>43</sup> Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana y Cataluña.

En segundo lugar también nos parece criticable la interpretación, a nuestro juicio restrictiva, que la jurisprudencia constitucional ha hecho con ocasión de alguno de los esfuerzos acometidos por las CCAA para ejercer su responsabilidad en materia fiscal creando nuevas figuras impositivas.<sup>44</sup> El TC ha negado la competencia autonómica para introducir algunas nuevas figuras impositivas que pudieran ayudar a financiar las prestaciones sociales.

Un primer ejemplo de este segundo tema lo tenemos en la sentencia 74/2016 por la que se declara la inconstitucionalidad del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña con el argumento de que se fija un hecho imponible idéntico al del impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear establecido en la ley 15/2012 de 27 de diciembre. Frente a la tesis mayoritaria de la sentencia, es de interés el voto particular del magistrado Xiol Ríos, en el que se apunta precisamente al límite que esta jurisprudencia supone para que las CCAA puedan afrontar el creciente costo de los servicios sociales. El citado voto particular dice que *“en el diseño constitucional originario, la cuestión controvertida en este recurso de inconstitucionalidad –como también en otros muchos de similares características, sobre una eventual identidad de hechos impositivos con otros tributos estatales establecida en el art. 6.2 LOFCA– solo adquiere una eventual relevancia constitucional a través de la conjunción de los principios de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, y de capacidad económica y prohibición del alcance confiscatorio del art. 31.1 CE, en la medida en que una descoordinada duplicidad tributaria pudiera implicar una carga tributaria desproporcionada. Entiendo que ese fue el espíritu que informa la antigua jurisprudencia del Tribunal sobre el particular cuando en la configuración de la organización territorial del Estado, la Constitución, los Estatutos de Autonomía y otras normas constitutivas del bloque de la constitucionalidad en la materia se consideraban un marco dinámico en el que desarrollar esas relaciones organizativas, y no, como parece estar consolidándose en la última jurisprudencia generada por el Tribunal, un corsé estático limitativo que aparentemente favorece soluciones recentralizadoras, alejadas de la satisfacción de las legítimas expectativas evolutivas de las nacionalidades y regiones que componen el Estado español en cuanto a las posibilidades de suficiencia financiera para afrontar*

43. El Impuesto extremeño fue declarado constitucional por la STC 210/2012.

44. Sobre las decisiones de las CCAA en materia de ingresos puede verse el trabajo de DE GISPERT, C-VILALTA, M, “Las decisiones de ingreso y de gasto de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo dirigido por Gallego, R. ya citado, pág. 121-176. Vid. También ROVIRA FERRER, I. “Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº 24, octubre 2016, 193-234.

*el costo de prestaciones sociales expansivas coherentes con los estándares de un Estado social y del bienestar cada vez más exigentes”.*

Otro ejemplo es el llamado “euro por receta”, o tasa por prestación sanitaria. El establecimiento de una tasa que grava la prestación del servicio sanitario que llevan a cabo las CCAA se declaró inconstitucional al entender el Tribunal que este gravamen tributario recae sobre prestaciones comunes del sistema sanitario nacional. Para el Tribunal la ordenación del sistema financiero de los sistemas nacionales forma parte de las bases de la sanidad nacional, y una tasa autonómica supondría un trato desigual entre usuarios de la sanidad nacional.

Frente a estos argumentos las CCAA que crearon estas tasas, C. Valenciana, Cataluña y Madrid, sostuvieron que la creación de la tasa se llevaba a cabo como desarrollo de la normativa básica estatal, que grava la prestación de un servicio que lleva a cabo la Comunidad Autónoma, que su creación es fruto de la autonomía financiera autonómica, y que responde a la voluntad de coadyuvar a la sostenibilidad del sistema sanitario público. Las sentencias del TC 136/2012, 71/2014 y 85/2014 resolvieron respectivamente los casos de C. Valenciana, Cataluña y Madrid.

## VII.– Consideraciones finales

En las páginas anteriores hemos descrito como la crisis económica ha incidido en el contenido de los derechos sociales, concretamente en los derechos de atención sanitaria, acceso a la vivienda, tratamiento de la pobreza energética y servicios sociales, concretamente en este último caso y Renta Mínima de Inserción. Otros derechos sociales, como la atención a los refugiados y en particular la aplicación de la legislación en materia de dependencia, podrían igualmente haber sido objeto de atención. Nuestro interés se ha centrado en destacar cómo la crisis ha incidido sobre los legisladores con competencias en estas materias, esto es, el legislador estatal y los legisladores autonómicos, y cómo las actuaciones legislativas han dado lugar a una serie significativa de conflictos constitucionales cuya resolución ha creado nuevas líneas jurisprudenciales.

Lo descrito hasta ahora creemos que nos permite formular una serie de sucintas conclusiones generales.

a. La crisis económica ha comportado una serie de recortes en el contenido de algunos derechos sociales, como es el caso de sanidad, y una reducción en las prestaciones a favor de otros derechos, como es el caso de las ayudas a la vivienda o la Renta Mínima de Inserción.

b. La reversibilidad de estos derechos ha sido reconocida como constitucional en base a lo dispuesto en el art. 135 de la Constitución. Los recortes se han considerado proporcionados respecto a la finalidad de estabilidad presupuestaria.

c. La crisis económica ha situado el problema de la relación entre el legislador estatal y los legisladores autonómicos, en su respectiva función de desarrollo de los derechos sociales, en nuevo marco general de referencia. Si antes de la

crisis el debate se centró en justificar la competencia estatal para establecer el contenido mínimo de los derechos sociales para garantizar así la igualdad de todos los españoles en el disfrute de unas carteras homogéneas de prestaciones, admitiendo al mismo tiempo que las CCAA podían incrementar los niveles prestacionales y, por tanto, introducir contenidos no homogéneos en el conjunto del Estado, la crisis económica ha abierto otros problemas. Con la crisis se ha reconocido al Estado la competencia para reducir los contenidos prestacionales en todo el territorio estatal y para condicionar los incrementos prestacionales que pudieran decidir las CCAA. Frente a los títulos competenciales autonómicos en los que se han tratado de sustentar políticas autonómicas en materias de derechos prestacionales, como los de vivienda, protección de consumidores, consumo, se han hecho prevalecer títulos competenciales estatales vinculados al buen funcionamiento del sistema económico, como ordenación general de la economía, hacienda general, sistema energético o sistema financiero. Estos títulos económicos (de hecho el art. 149.1.13 CE es el que adquiere nueva fuerza) se imponen a los títulos autonómicos como desarrollo de las bases en materia de sanidad, vivienda o servicios sociales. Otros títulos estatales como los relativos a legislación procesal o definición del derecho de propiedad también se han utilizado para anular normas autonómicas (en materia de pobreza energética o protección de los titulares de viviendas desahuciados).

d. Como consecuencia de la crisis y la modificación del art. 135 de la Constitución las normas autonómicas pasan a enjuiciarse tomando como parámetro de constitucionalidad su respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit. Así, las normas de las CCAA en materia sanitaria, de vivienda o de pobreza energética se enjuician teniendo en cuenta su adecuación a la estabilidad presupuestaria.

e. La postura del TC ha sido más favorable a las actuaciones autonómicas cuando ha debido resolver las peticiones de levantamiento de la suspensión de las normas impugnadas ante el Tribunal, reconociendo su justificación finalista a favor del contenido de los derechos sociales y exigiendo al Estado que acreditara su peligro para los principios del art. 135 de la Constitución.

f. Desde la perspectiva de los ingresos el legislador estatal y la jurisprudencia constitucional ha sido poco deferente con los intentos de las CCAA de asumir su corresponsabilidad fiscal creando figuras impositivas propias con las que allegar recursos para poder hacer frente a la prestación de servicios sociales.

g. Los nuevos conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA, ahora agravados por la irrupción de los nuevos “títulos” estatales, reiteran la necesidad de buscar mecanismos de coordinación y negociación en el ejercicio de las respectivas competencias. El reparto funcional y material de competencias en normas jurídicas (Constitución, Estatutos de Autonomía) nunca puede ofrecer soluciones perfectas cuando se trata de ejercer el respectivo ámbito de actuación. En este momento surgen diversos problemas que aconsejan poder contar con mecanismos organizativos de coordinación eficaces en los que poder establecer los respectivos ámbitos de actuación como en Senado reformado. Conferencias Sectoriales eficaces no controladas por la Administración del Estado).



# LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO<sup>1</sup>

*Tomás de la Quadra-Salcedo Janini*

**Sumario:** **I.**– Introducción. **II.**– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites antes de la reforma del art. 135 CE. La STC 134/2011. **III.**– La interpretación del alcance de la reforma del art. 135 CE: la voluntad constituyente. **IV.**– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites tras la reforma del art. 135 CE. 1.– El art. 135 CE no supone un incremento de las competencias estatales. 1.1.– La remisión que realiza el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como la atribución de un nuevo ámbito material al Estado. 1.2.– La finalidad de racionalizar el gasto público no supone el intercambio de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado. 1.3.– El principio de estabilidad no debería suponer la ampliación del alcance de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado. 2.– La sustitución como límite a la capacidad estatal de condicionar a las Comunidades Autónomas. **V.**– ¿Qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica del art. 135 CE? 1.– La inclusión en la LOEPSF de materias ajenas a la reserva del art. 135 CE. 1.1.– La regla de gasto. 1.2.– La deuda comercial. 2.– La no inclusión en la LOEPSF de materias aparentemente reservadas a la misma en el art. 135 CE. **VI.**– ¿La constitucionalidad de determinados supuestos de sustitución de la competencia autonómica? 1.– La sustitución de la competencia autonómica en el art. 18.4 de la LOEPSF. 2.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los entes locales prevista en el art. 57 bis de la LBRL. 3.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores prevista en el art. 20.6 LOEPSF. 4.– La inclusión “forzosa” de las Comunidades Autónomas en los mecanismos adicionales de financiación. **VII.**– A modo de conclusión.

---

1. El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía “Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática”, con ref. DER2015-68160-C3-1-P y dirigido por José Tudela Aranda.

## I.- Introducción

El desarrollo de los mecanismos de garantía de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se ha producido desde la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997 –introducido en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria y que fue concebido para asegurar que los países de la Unión Europea mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única–, ha supuesto el sometimiento de la actuación de los poderes públicos a nuevos condicionamientos. A partir de la crisis económica desencadenada en 2008, se han reforzado tales mecanismos de garantía de la estabilidad tanto en la normativa europea como en la normativa nacional. Es en este contexto donde se ha producido la reforma del art. 135 de la Constitución que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011.

Tres han sido las cuestiones fundamentales que se ha planteado la doctrina en relación con la reforma del art. 135 CE: el discutible procedimiento de reforma utilizado,<sup>2</sup> las consecuencias que tendría sobre el modelo constitucional económico y las consecuencias que tendría sobre el modelo constitucional autonómico. En estas páginas nos interesa examinar únicamente la última cuestión.

Así, las presentes páginas no pretenden examinar el contenido completo del nuevo art. 135 CE. No pretenden tampoco examinar el contenido del conjunto de normas nacionales<sup>3</sup> e internacionales<sup>4</sup> que han desarrollado los mecanismos de garantía de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El propósito de estas páginas es examinar una concreta cuestión: los efectos que ha tenido la reforma del art. 135 CE sobre el Estado autonómico constitucionalmente garantizado.

La cuestión se plantea, por un lado, a la luz de las discrepancias que han surgido en la doctrina científica en relación con los efectos que sobre nuestro modelo de descentralización habría tenido la reforma del art. 135 CE, pero, por otro, a la luz de la adopción por parte del legislador estatal, y con posterioridad a la reforma, de determinadas disposiciones que parecerían pretender atribuir al Estado la capacidad de sustituir las competencias autonómicas para decidir sus

---

2. La doctrina se ha mostrado muy crítica con el procedimiento de reforma utilizado. Entre otros, ALBERTÍ ROVIRA, E. “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 93, 2011, p. 167 o GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012.

3. No se trata, por tanto, de examinar las concretas medidas de garantía de la estabilidad recogidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ni siquiera será objeto de estas páginas examinar como ha afectado a la autonomía la nueva Ley Orgánica. Sobre ello GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista General de Derecho Constitucional* 23 (2016).

4. Y tampoco se trata, pues, de examinar ni el denominado six-pack, el two-pack, el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

propias políticas públicas, algo que con anterioridad a la reforma de septiembre de 2011 el TC había considerado proscrito (STC 134/2011).

El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en su Dictamen 8/2012, de 2 de julio, sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF), ha interpretado que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria llevada a cabo a través de la reforma del art. 135 CE de septiembre de 2011 habría otorgado al Estado un plus de actuación en esta materia que antes no existía. Así, el Consejo de Garantías considera que el fundamento de este plus de actuación estatal se encontraría en el nuevo apartado 5.a) del art. 135 CE cuando establece que una ley orgánica desarrollará “la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre los límites de déficit y de deuda pudieran producirse”. Ello lleva al Consejo de Garantías a sostener, por ejemplo, que la “intervención” de la Comunidad Autónoma por parte de la comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el art. 25.2 de la LOEPSF se ajustaría a la Constitución reformada.

En esta misma línea, para Medina Guerrero el nuevo art. 135 CE permitiría –para decirlo con terminología alemana– un “momento represivo” en el ejercicio del poder de vigilancia del Estado sobre las CCAA. A juicio de este autor el nuevo art. 135 CE no se habría ceñido a recordar unas restricciones ya existentes en virtud del Derecho europeo y a ratificar una competencia estatal que poco antes ya había confirmado el TC en la STC 134/2011, sino que la virtualidad real de la reforma constitucional sería cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de imponer el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las Administraciones públicas.<sup>5</sup>

Sin embargo, frente a las referidas interpretaciones que consideran que la reforma del art. 135 CE habría pretendido reducir la autonomía preexistente de las CCAA, encontramos aquellas otras que consideran que la reforma constitucional de septiembre de 2011 no habría afectado en tales términos al Estado autonómico.<sup>6</sup>

---

5. MEDINA GUERRERO, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013. También para Tajadura, que “la reforma limita claramente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es algo evidente”, en Tajadura Tejada, “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre 2011, pp. 27 y 28. En el mismo sentido CARRASCO DURÁN, M. “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”. REAF núm. 18, octubre 2013 o DE MIGUEL BARCENA, J., “La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Comentario a las Sentencias 10/2015 y 70/2015 de la Corte Constitucional” en *Revista española de Derecho Constitucional* nº 106, 2016, p. 434.

Sobre algunas de las consecuencias de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria en el sistema legal español y la reforma constitucional ver GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Civitas, 2013; y RUIZ ALMENDRAL, V., “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 41, 2012.

6. Así, para Albertí, la reforma del art. 135 CE tuvo un mayor significado político que jurídico, en ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”,

La cuestión que examinaremos en las presentes páginas es si realmente cabe sostener que la reforma del art. 135 CE ha cambiado la configuración del Estado autonómico, pues si bien es cierto que la reforma constitucional de septiembre de 2011 ha supuesto la constitucionalización de una directriz de política fiscal que hasta ahora no se encontraba recogida en la norma fundamental; sin embargo, es posible afirmar que desde el punto de vista del modelo de distribución territorial del poder nada sustancial habría cambiado con la reforma, pues la referida directriz ya se encontraba establecida en la normativa infraconstitucional, tanto en la normativa interna como en la normativa de la Unión Europea.<sup>7</sup>

Ello supondría que la reforma del art. 135 CE únicamente habría, sin ser ello poco,<sup>8</sup> elevado el rango de la referida directriz,<sup>9</sup> sin que suponga, sin embargo, una alteración de la potencial capacidad de acción de las CCAA a través del reconocimiento de nuevas competencias al Estado.<sup>10</sup>

Para examinar la veracidad de la afirmación de que la reforma del art. 135 en nada habría cambiado la capacidad de acción autonómica –ya que con anterioridad a la misma las CCAA ya se encontraban potencialmente condicionadas por la normativa estatal e internacional– se hace necesario examinar cual era la capacidad del Estado de condicionar, con fundamento en el principio de estabilidad, a las CCAA antes de la reforma de septiembre de 2011.

Para ello es necesario recordar la doctrina establecida en la STC 134/2011, de 20 de julio, adoptada apenas un mes antes de que comenzase a tramitarse la reforma del art. 135 CE.

---

Revista Española de Derecho Constitucional, nº 98, 2013, pág. 64. Para Rodríguez Bereijo, el nuevo art. 135 CE, por sí mismo, no menoscaba la autonomía financiera y el autogobierno de las CCAA en VV.AA. *Crisis y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015. En igual sentido QUADRA-SALCEDO JANINI, T., ¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del art. 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?, en Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 6, 2013.

7. No obstante lo cual es necesario señalar que después de la reforma constitucional el Estado, en ejercicio de aquellas competencias reconocidas en el art. 149.1, habría procedido a desarrollar los principios de estabilidad y sostenibilidad a través de la regulación de ámbitos vinculados con aquella directriz constitucionalizada pero que no se encuentran incluidos en ésta, ni por tanto dentro de las materias a las que se refiere el art. 135 CE, ver supra.

8. Así, por ejemplo, la reforma del art. 135 CE convierte los límites de la Unión Europea sobre déficit y deuda pública para los Estados en parámetro de constitucionalidad.

9. Directriz que, no obstante su constitucionalización, es en buena medida una directriz de configuración legal por la remisión a la ley orgánica que realiza el propio art. 135 CE.

10. Ello ha dado pie para que se haya afirmado la innecesariedad jurídica de llevar a la Constitución aquello que ya era vinculante para las CCAA y los entes locales en virtud de estar recogido en la legislación básica estatal y para el Estado por encontrarse en derecho internacional ratificado por nuestro país.

## II.– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites antes de la reforma del art. 135 CE. La STC 134/2011

La STC 134/2011, de 20 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado, casi una década antes, por el Parlamento de Cataluña frente a las dos leyes estatales que habían desarrollado el principio de estabilidad en nuestro ordenamiento, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria que modificó la Ley Orgánica de financiación de las CCAA.<sup>11</sup>

El recurso planteado reprochaba a las leyes estatales recurridas que hubiesen vulnerado la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en los arts. 137 y 156.1 CE al excederse en la habilitación que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado.<sup>12</sup>

Para resolver la controversia planteada, la STC 134/2011 comienza recordando que ya en su doctrina previa había afirmado la legitimidad constitucional de que el Estado establezca, de manera coyuntural y con eficacia limitada en el tiempo, topes cuantitativos máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos –se trataba de una doctrina consolidada en relación con el establecimiento de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos, recogida, por ejemplo, en la STC 62/2001, de 1 de marzo<sup>13</sup>– señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Y de otro, porque la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las CCAA la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad eco-

---

11. El recurso del Parlamento de Cataluña fue seguido por otros tantos recursos planteados por diversas CCAA, los cuales serían resueltos después de la reforma constitucional de septiembre de 2011.

12. Se denuncia igualmente que las normas impugnadas conciben la estabilidad presupuestaria como situación de “equilibrio o superávit” cuando no la configura así el Derecho comunitario, que solo proscribe los déficit excesivos.

13. De acuerdo con aquella doctrina sólo sería constitucional el establecimiento de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos pues, por el contrario, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, para el Tribunal no estaría fundamentado que el Estado “predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

nómica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

El Tribunal en la STC 134/2011 afirmará que la legitimidad de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales, ya no de manera coyuntural sino estable, para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia a través de la cual el Estado garantiza el equilibrio económico general.<sup>14</sup>

No obstante lo anterior, y sin perjuicio del reconocimiento de la capacidad estatal para establecer topes máximos generales a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, e incluso topes máximos globales coyunturales en materias concretas, el TC afirmará la existencia de límites a la capacidad estatal de condicionar a las CCAA con la finalidad de garantizar la estabilidad.

En efecto, el TC considera que no serían aceptables medidas estatales que supusieran la anulación de todo margen de decisión de las CCAA para disponer sobre sus ingresos, que las sometieran a controles genéricos e indeterminados, o que las pusieran bajo la dependencia jerárquica de la Administración del Estado y traza una línea roja muy clara a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA: la imposibilidad de que el Estado sustituya a aquellas en la adopción de las concretas medidas que sean necesarias para cumplir con el principio de estabilidad.

Así, en efecto, en la STC 134/2011, el TC enjuiciaba la constitucionalidad, entre otros preceptos, del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que imponía a aquella Comunidad Autónoma que incurriese en situación de desequilibrio presupuestario la formulación de un plan económico-financiero. El TC contrastó con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada el control que dicha norma estatal atribuía al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA consistente en que, cuando considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizaban la corrección del desequilibrio, pudiera requerir a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan.

La STC 134/2011 afirmó, en primer lugar, y partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, la constitucionalidad de que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las CCAA de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, cuando aquel principio no se atiende en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, pues de no hacerse así, razonó, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, en consecuencia, la citada competencia del Estado. Para el Tribunal la exigencia de elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad.

---

14. STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a). El TC subrayará que los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 CE (STC 134/2011, de 20 de junio, FJ 7).

El TC afirmó, igualmente, la constitucionalidad de la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA de la comprobación de la idoneidad del Plan, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes CCAA, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad.

Ahora bien, la STC 134/2011 estableció un límite claro a la capacidad estatal de condicionar a las CCAA: “la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación”.<sup>15</sup>

Así, para el TC una cosa es imponer a una Comunidad Autónoma la elaboración de un plan, o incluso la comprobación de su idoneidad –una vez ha sido elaborado por aquella– para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra la sustitución de la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado del referido plan.

Por tanto, antes de la reforma del art. 135 CE de septiembre de 2011, el TC extrajo, del principio de autonomía consagrado en la Constitución, un claro límite a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA: la imposibilidad de sustituir a la Comunidad Autónoma en la adopción de aquellas medidas necesarias para adecuarse al principio de estabilidad. No vulnera el principio constitucional de autonomía el sometimiento de las CCAA al principio de estabilidad, ni la exigencia a estas de que elaboran determinados planes, sino el establecimiento estatal de las concretas medidas para que éstas alcancen aquella.

### **III.– La interpretación del alcance de la reforma del art. 135 CE: la voluntad constituyente**

Un elemento hermenéutico valioso a la hora de determinar las consecuencias que habría tenido la reforma del art. 135 CE sobre el modelo constitucional autonómico sería el análisis de cual fue la voluntad del constituyente. Voluntad que habría quedado reflejada en los debates constituyentes sobre la reforma del art. 135 CE,<sup>16</sup> en donde los representantes de los dos grandes grupos parlamentarios que la apoyaron, PSOE y PP, tratarán de refutar la afirmación de algunos

---

15. STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11.

16. El TC se ha referido en alguna ocasión a los debates constituyentes como fuente de interpretación de un determinado precepto constitucional. Así, en la STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 5, en relación con el art. 125 CE, tras referirse a su tenor literal y su ubicación en la Constitución, el Tribunal aludió a los propios debates constituyentes, para concluir cual debía ser la interpretación del precepto.

Igualmente en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 8, el Tribunal afirmó con base en los debates constituyentes que el art. 32 CE “manifestaba la voluntad del constituyente por afianzar la igualdad entre el hombre y la mujer, sin resolver otras cuestiones, lo cual no significa que implí-

grupos minoritarios territoriales que afirmaban que el nuevo art. 135 CE afectaba a la autonomía financiera de las CCAA.

Así, los representantes políticos de PSOE y PP argumentarán que el nuevo art. 135 no supondría la rebaja del poder de las CCAA, pues no se les impone la forma de adecuarse a los límites de déficit y deuda que se constitucionalizan. En este sentido, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso afirmará que “no encontrarán ninguna sola competencia, ninguna sola afectación al título VIII de la Constitución, que está plenamente vigente. Señorías, seamos sinceros, hoy no estamos hablando de autonomía, estamos hablando de responsabilidad” pues “no se trata de rebajar el poder de los gobiernos autonómicos sino de ampliar el compromiso de todos los gobernantes en su ejercicio; no se exige a las Comunidades Autónomas más que al Estado del que forman parte sino exactamente lo mismo; no se les impone la forma de conseguirlo sino que se contempla un amplio margen normativo de cada una para dotarlo de efectividad; no se perjudica con ello la autonomía”.

En parecidos términos se pronuncia el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso cuando afirma “que no es cierto que la reforma limite la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, basta leer el art. 135.6” conforme con el cual las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En la misma línea se manifiestan los representantes de los dos grandes partidos en el trámite de aprobación de la reforma constitucional en el Senado. Así la representante del Partido Popular recomienda a los senadores que analicen la STC 134/2011, pues si las leyes de estabilidad de 2001 allí recurridas “eran plenamente compatibles con nuestra Constitución, el que ésta recoja en su texto tanto el principio de estabilidad como su aplicación a todas las administraciones es algo que no nos ha de extrañar”.

La representante del PSOE destaca “lo inapropiado que es plantear que el contenido de la reforma limita la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales” pues “esta reforma constitucional no entra a alterar el estatus relativo autonómico ni el local. Es una decisión fundamental que toma todo el país para todo el país. Con esta reforma no se genera ningún choque territorial ni se debilita a nadie. No se altera en modo alguno la posición de ninguna de las diecisiete comunidades autónomas ni de las entidades locales. Ahora, y se lo digo con todo el afecto a aquellos que pretenden abrir un debate territorial que no procede, no estamos hablando de autonomía ni de modelo de financiación ni del Título VIII ni de competencias autonómicas o locales”.

Por su parte el senador Molas del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (Grupo formado en la Legislatura 2008-2011 por 15 senadores: 10 del PSC, que apoyaron la reforma del art. 135 CE y entre los que estaba el se-

---

citamente acogiera el matrimonio entre personas del mismo sexo, si nos limitamos a realizar una interpretación literal y sistemática, pero tampoco significa que lo excluyera”.

nador Molas, 3 de ERC y 2 de ICV) afirmará que “este debate trata sobre la introducción de un artículo nuevo en la Constitución, pero su contenido no es muy nuevo. ¿Por qué? Porque esta reforma constitucional incorpora normas que hoy están vigentes en España. La competencia del Estado para establecer límites al endeudamiento de Comunidades Autónomas y de ayuntamientos fue declarada constitucional en el mes de agosto. Nadie ha dicho nada, pero en el mes de agosto fue declarada constitucional la Ley del año 2001. Entonces, ¿cuál es la novedad? La novedad es que se introduce en la Constitución algo que ya existe. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Unión Europea, adoptarán la estabilidad en sus normas y las decisiones presupuestarias correspondientes”.

De la lectura de los debates constituyentes, se desprende la idea de que el nuevo art. 135 CE no ha pretendido otorgar al Estado un plus de capacidad de control sobre las CCAA sino que simplemente ha pretendido constitucionalizar aquello que ya existía a nivel legal.

Sin embargo, lo jurídicamente relevante es que la interpretación de la reforma en relación con el Estado autonómico que realizaban aquellos representantes políticos que la apoyaron se habría visto ratificada por la jurisprudencia del TC posterior a aquella.

#### **IV.– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites tras la reforma del art. 135 CE**

El apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Tal como ha subrayado el TC estamos ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos; al Estado, a las CCAA y a los entes locales.<sup>17</sup> Así el Estado, según el Tribunal, no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos, pues el art. 135 CE impone la estabilidad a la conducta financiera de todas las administraciones públicas. Ello obliga al Estado, a las CCAA y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135).<sup>18</sup>

Recordado lo anterior, debemos examinar si la reforma del art. 135 CE, más allá de imponer la estabilidad a todas las administraciones públicas, ha supuesto

17. STC 157/2011, de 18 de octubre.

18. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.

la atribución de nuevas competencias al Estado, modificando así el modelo de descentralización existente hasta entonces.

*1.- El art. 135 CE no supone un incremento de las competencias estatales*

El art. 135 CE supone la constitucionalización de una directriz de política fiscal que vincula a todos los poderes públicos al ejercer sus competencias. El art. 135 CE no supone la reserva de un ámbito material al Estado ni tampoco permite intercambiar ni ampliar el alcance de los títulos competenciales recogidos en el bloque de la constitucionalidad.

*1.1.- La remisión que realiza el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como la atribución de un nuevo ámbito material al Estado*

El Dictamen 164/2012, del Consejo de Estado, sobre el anteproyecto de Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas ha sostenido que la nueva redacción del art. 135 CE fundamentaría la competencia del Estado para dictar la ley de estabilidad presupuestaria que desarrolla el mandato constitucionalmente establecido.

Sin embargo, la STC 215/2014, de 18 de diciembre,<sup>19</sup> ha subrayado que “puesto que la remisión que hace el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como atributiva de una competencia material al Estado, aunque sí ‘corroborar’ su competencia en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre FJ 3)... los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria... no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE”.<sup>20</sup>

Considera, por tanto, el Tribunal, que el art. 135 CE no habría supuesto la ampliación de los títulos competenciales ya previstos en el art. 149.1 CE y que son los que permiten al Estado, como ya le permitían antes de la reforma constitucional, el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria.

Confirma en este punto el Tribunal aquella doctrina<sup>21</sup> que considera que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución

19. Un análisis crítico de la sentencia en GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A., “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre” en Revista Española de Derecho Europeo, nº 54, 2015.

20. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a). Rechaza así el Tribunal algunas interpretaciones que venía realizando la doctrina científica cuando señalaba que el art. 135 de la Constitución haría ociosa la búsqueda de otras competencias del Estado como fundamento de las normas y medidas encaminadas a realizar las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. Por ejemplo, DE LA HUCHA CELADOR, F. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 153, 2012. En el sentido de la doctrina recogida por la STC 215/2014 se había pronunciado ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, p. 70.

21. Doctrina sistematizada en la STC 135/2006, de 27 de abril.

histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras ha sido y es sustancialmente diverso. Por ello, la reserva de ley orgánica no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado.<sup>22</sup> Para el TC “en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente”.<sup>23</sup>

La consideración de que la reserva de ley orgánica no es un título competencial habilitante a favor del Estado supone considerar que la fijación del alcance de la reserva de ley orgánica “debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, ‘ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones [art. 149 (...)] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1), ni de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes (...) puede sobreponerse a la norma (...) que busca articular los ámbitos materiales’”.<sup>24</sup>

Así, la reserva general a la ley orgánica del art. 81.1 CE, o la reserva más específica a la ley orgánica del art. 135 CE, y las reglas de atribución competencial tienen una naturaleza distinta, pues las reservas establecidas por los primeros preceptos son, en rigor, normas del sistema de fuentes y es posible entender que las cláusulas competenciales de la Constitución han de predeterminar el contenido de la ley orgánica y no a la inversa, pues, de lo contrario, se estaría afectando a la unidad sistemática del orden constitucional.

Es por ello por lo que la calificación del art. 135 CE como título competencial contenida en la Disposición final primera de la LOEPSF no sería conforme

---

22. SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; 173/88, de 23 de julio, FJ 7; 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.

23. STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3.

24. STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7. No obstante lo anterior, el TC no ha sido siempre tan claro, pues en ocasiones ha acabado equiparando el funcionamiento del art. 81.1 CE al funcionamiento de un título competencial. Así, el hecho de que el art. 81.1 CE no contenga, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado, no le ha impedido apreciar “la notable incidencia que esta reserva tiene en el orden competencial, pues en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”.

Es decir, el Tribunal tras establecer que las reservas a una fuente específica no suponen automáticamente una atribución de competencias, en lugar de *bucear* en las competencias reservadas en el art. 149.1 CE, para verificar si puede vincularse la ley orgánica con alguna competencia allí recogida, acaba afirmando que cuando de leyes orgánicas se trata, dada su procedencia exclusivamente estatal, aquellas por fuerza condicionan la competencia autonómica. Ello le ha llevado a interpretar en ocasiones la reserva de ley orgánica como si fuese un título atributivo de competencia estatal que debe ser respetado por las CCAA.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en la STC 81/2012, de 18 de abril, en relación con los elementos electorales y de desarrollo directo del art. 23 que presenta la moción de censura al alcalde, donde afirma que no es necesario acudir al art. 149.1.1 CE para considerar legítima la regulación estatal, pues la habilitación para establecer un régimen uniforme en esta materia deriva del art. 81.1 en relación con los arts. 140 y 23 CE. En contra el voto particular.

con la referida doctrina del Tribunal, pues el nuevo art. 135 CE justificaría el uso de la ley orgánica en materia de estabilidad, pero no fundaría la competencia estatal en aquella.<sup>25</sup>

La reforma del art. 135 no ha supuesto por tanto una ampliación de las competencias que ya tenía el Estado en virtud del art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE, sino que ha supuesto, por un lado, la constitucionalización de una directriz de política fiscal anteriormente contenida en el derecho infraconstitucional, estatal e internacional, y, por otro, la reserva a la ley orgánica del desarrollo de tal directriz.

*1.2.– La finalidad de racionalizar el gasto público no supone el intercambio de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado*

No cabe, por tanto, sostener que el art. 135 sea un título atributivo de competencias, pero tampoco cabe sostener que la constitucionalización del principio de estabilidad permite la permuta de unos títulos competenciales estatales por otros. En efecto, por el simple hecho de que una norma que regula una concreta materia (sanidad, educación...) se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no cabe considerar que el título que justifica tal acción deje de ser el concreto título material para transmutarse en una competencia horizontal sobre ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE).

Así, el hecho de que una concreta regulación estatal tenga por finalidad responder a la necesidad de hacer frente a las circunstancias económicas de crisis mediante la adopción de medidas que tiendan a la racionalización del gasto público no podrá suponer que tal concreta regulación encuentre amparo en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Así, lo ha confirmado la doctrina del Tribunal cuando ha considerado que no cabe traer a colación el art. 149.1.13 CE, por el simple hecho de que una norma se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues en tal supuesto la norma controvertida se fundará en su caso en el título competencial material –régimen local,<sup>26</sup> régimen jurídico de los funcionarios públicos,<sup>27</sup> educación<sup>28</sup>...– independientemente de su finalidad. Para el TC “las medidas estatales que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad de contención del gasto público deberán ser encuadradas en función, no de su finalidad, sino de

---

25. No se puede compartir la recomendación que hizo el Dictamen del Consejo de Estado de eliminar de la disposición final primera del anteproyecto de cualquier referencia a los títulos competenciales del art. 149.1 de la Constitución y preverse únicamente que “la presente ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. Dictamen del Consejo de Estado 164/2012.

26. STC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4.

27. STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8.

28. STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

su concreto contenido material”.<sup>29</sup> Ciertamente la finalidad fundamental de una regulación puede ser contribuir al objetivo macroeconómico de contención y reducción del gasto público, asumido por el Gobierno como una prioridad política. No obstante, siendo indiscutible que el Estado puede perseguir dicha finalidad, el que la aplicación de un conjunto de medidas vaya o pueda producir un ahorro económico no es, por sí sólo, argumento suficiente para que puedan ser entendidas como “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”, a las que se refiere el art. 149.1.13 CE.<sup>30</sup>

*1.3.– El principio de estabilidad no debería suponer la ampliación del alcance de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado*

Una vez subrayado que el principio de estabilidad recogido en el art. 135 CE no permite transformar las actuaciones estatales que tienen como finalidad la racionalización del gasto público en un ejercicio del título competencial estatal sobre ordenación general de la economía recogido en el art. 149.1.13 CE; cabe plantearse si la promoción de la estabilidad permite interpretar el alcance de los títulos materiales estatales de manera más extensa.

Para el Tribunal “el [nuevo] art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional [previa] que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas”, pues no puede olvidarse que los mandatos que establece el art. 135 “se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que deben darles cumplimiento en el marco de sus atribuciones estatutarias, tanto ejecutivas como normativas (completas o de desarrollo)”.<sup>31</sup>

La referida idea supondría negar la posibilidad de que la finalidad de racionalización del gasto público pueda implicar una ampliación del alcance de las competencias materiales estatales. Más concretamente, no cabría considerar que la capacidad del Estado de establecer lo básico tenga un alcance distinto por el hecho de que la finalidad perseguida sea la racionalización del gasto público.

Así, recordemos que el TC ha reconocido la capacidad del legislador estatal básico para delimitar el alcance de su propia competencia y por reflejo el alcance de la competencia autonómica de desarrollo de lo básico.<sup>32</sup> No obstante lo anterior, el TC ha afirmado que el establecimiento por parte del Estado de las bases tiene ciertos límites, pues “el Estado, al establecer el común denominador nor-

29. STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

30. SSTC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8 y 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

31. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 13 c).

32. Así lo afirma el Tribunal, por ejemplo, en la STC 68/1984 pues “cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia” FJ 3 y por reflejo cuál es la competencia de las CCAA.

Tal concepción tiene como corolario la aceptación de que “siendo mudables las bases también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo” (STC 31/2010, FJ 60).

mativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”.<sup>33</sup> Para el Tribunal las bases son un común denominador normativo, nuclear y mínimo aunque mejorable, completable y susceptible de desarrollo.<sup>34</sup>

Sin embargo, el Tribunal no parece haber sido del todo consecuente con la referida doctrina. En efecto, el Tribunal se ha tenido que pronunciar en relación con aquellos recortes que tenían como finalidad la racionalización del gasto público. Más concretamente en relación con las medidas de recorte en materia educativa, el Tribunal en su STC 26/2016, de 18 de febrero, ha considerado, en línea con la doctrina referida en el anterior epígrafe, que tales medidas se deben considerar fundadas en ejercicio de la competencia estatal sobre lo básico en materia educativa (art. 149.1.30 CE),<sup>35</sup> pues si bien las mismas persiguen como objetivo la contención del gasto en el ámbito educativo, ello no puede llevar a concluir que la norma adoptada se deba fundar en el art. 149.1.13 CE por ser de naturaleza económica. Así, el Tribunal recuerda que el que la aplicación de un conjunto de medidas vaya o pueda producir un ahorro económico no es, por sí sólo, argumento suficiente para que puedan ser entendidas como “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”, a las que se refiere el art. 149.1.13 CE. Las medidas estatales que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad de contención del gasto público deberán ser encuadradas en función, no de su finalidad, sino de su concreto contenido material que, en el caso, está, evidentemente relacionado con la educación (art. 149.1.30 CE).

Sin embargo, una vez encuadrada la norma en el título material sobre educación, el Tribunal considera que la norma cuestionada no deja a las CCAA sin margen de desarrollo, pues respetando el límite mínimo fijado por el Estado, las CCAA pueden establecer una regulación propia. Es decir, de la doctrina del Tribunal se desprende la sorprendente conclusión de que el margen de desarrollo de las CCAA estaría en la capacidad que estas tienen de realizar más recortes sobre los ya realizados por el Estado.<sup>36</sup>

Ciertamente, tal concepción se opone a aquella otra que interpreta las bases como mínimo común uniforme, pero mejorable por parte de las CCAA<sup>37</sup> y

33. Por todas STC 271/2015, de 17 de diciembre.

34. STC 102/1995, de 26 de junio.

35. Como la fijación de un horario mínimo lectivo para el profesorado, el régimen de compensación con horas complementarias y la vinculación del nombramiento de personal interino o sustituto a que las ausencias superen los diez días lectivos.

36. Para el Tribunal el margen autonómico estaría en la capacidad de establecer una jornada lectiva del profesorado más larga o en la ampliación de los días que tienen que pasar para que se produzcan las sustituciones de profesores.

37. La concepción de las bases como mínimo común mejorable además de poderse fundamentar en el principio constitucional de autonomía, entendido como aquel principio que garantiza la adopción por parte de las CCAA de políticas propias, se debe fundamentar en el principio de

supone, en cierta manera, consentir una extensión *de facto* de lo básico cuyas razones no quedan explicitadas en la sentencia. Considerar que tal extensión se funda en el hecho de que las medidas están dirigidas a la racionalización del gasto educativo, y tienen por objeto mejorar la eficiencia de la inversión en educación y su gestión y contribuir al inexcusable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que deriva del marco constitucional y de los compromisos ante la Unión Europea, sería desconocer la idea afirmada por el Tribunal de que el principio de estabilidad no puede suponer la eliminación de las competencias autonómicas por la acción normadora estatal.

Que la reforma del art. 135 CE no ha supuesto una ampliación de las competencias que ya tenía el Estado con anterioridad a septiembre de 2011, se ratifica –además de por la consideración de que el precepto no es un título atributivo de competencias; ni permite la permuta de los títulos competenciales del Estado o la alteración de la interpretación del alcance de los títulos competenciales recogidos en el bloque de la constitucionalidad–, por el mantenimiento en la doctrina del Tribunal posterior a la reforma de la interpretación de los concretos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA.

## 2.– *La sustitución como límite a la capacidad estatal de condicionar a las Comunidades Autónomas*

La existencia de aquellos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA que el TC afirmó en la STC 134/2011 ha sido ratificada por el propio Tribunal con posterioridad a la reforma del art. 135 CE.

Así, en efecto, la STC 215/2014, de 18 de diciembre –en la que se enjuiciaba la conformidad con la Constitución de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que desarrolla y concreta la aplicación del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria contenido en el reformado art. 135 CE–, se inscribe, según el propio Tribunal ha afirmado, en la misma línea doctrinal que la STC 134/2011, de 20 de julio, en lo

---

la unidad de la Constitución. Principio de interpretación constitucional al que se refiere Konrad Hesse y que supone que la relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar un precepto de manera aislada, sino en el conjunto de la norma fundamental lo que implica que todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales. Hesse, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, eds. Cruz Villalón, P y Azpitarte Sánchez, M., Fundación Coloquio Jurídico Europeo CEPC, 2011.

El principio de unidad de la Constitución, ha sido acogido por la doctrina del TC precisamente a la hora de tratar de armonizar la interpretación de la distribución constitucional de competencias con los principios rectores de la política social y económica, por ejemplo en la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 13. En el ámbito de los derechos de prestación, entre los cuales están la educación o la sanidad, el principio de unidad de la Constitución exige que el margen autonómico no puede ser la capacidad de empeorar las prestaciones sino de mejorarlas.

que hace a la compatibilidad entre la autonomía financiera de las CCAA y los controles estatales sobre su actividad financiera.<sup>38</sup>

Entre otras cuestiones, en la STC 215/2014 se enjuiciaba la conformidad con la Constitución del art. 25.2 de la LOEPSF que dispone que, en el caso de no adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno presentará, a través de una comisión de expertos –los hombres de negro del Ministerio de Hacienda–, “una propuesta de medidas” las cuales “serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora”.

El Tribunal considera constitucional el referido precepto, pero realizará una interpretación del mismo que supone la negación misma de su literalidad. En efecto, interpreta el Tribunal que la facultad de proponer<sup>39</sup> solo puede entenderse “a fin de que [la Comunidad Autónoma] remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de ésta”.<sup>40</sup> Dicho de otra manera, si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese “la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma” dicha “sustitución sería inconstitucional” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).<sup>41</sup>

Así, para el TC, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, cuando afirma que “las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento” para la Comunidad Autónoma incumplidora no significa que, por la sola autoridad de la comisión de expertos actuando en nombre del Gobierno se puedan ejecutar tales medidas, pues ello sería inconstitucional. Es más, para el Tribunal, las medidas propuestas por la Comisión de expertos a la Comunidad Autónoma no le impiden a ésta, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias. Se trataría, por tanto de una propuesta de medidas que, a pesar de que el precepto establezca que son de obligado cumplimiento para la administración incumplidora, no serían vinculantes para ella que puede adoptar las medidas de reducción que considere oportunas. En este punto el voto particular no pierde la ocasión de señalar cómo la interpretación de la Sentencia no es sino un imposible hermenéutico.<sup>42</sup>

38. Esta continuidad entre la doctrina sentada en la STC 134/2011, anterior a la reforma constitucional, y la STC 215/2014, posterior a aquella, la destaca el propio Tribunal en la STC 101/2016, de 25 de mayo.

39. Entendida, según afirma, como “proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin” según la 23ª edición del Diccionario de la lengua española.

40. STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26.

41. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7.

42. Para el voto particular de los Magistrados Asúa, Ortega, Roca, Valdés y Xiol la interpretación de la Sentencia choca con el tenor literal del precepto, de enunciado meridianamente claro, y lo reconstruye contra su sentido evidente. Se confunde el hecho de que las medidas sean legalmente obligatorias con el hecho de que no se cumplan en la práctica y que ese incumpli-

En todo caso, es evidente que a pesar de la voluntarista interpretación que realiza el TC del significado del art. 25.2 de la LOESF, el Alto Tribunal ratifica aquellos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA que estableció antes de la reforma del art. 135 CE en la STC 134/2011: una sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para determinar las concretas medidas a adoptar para cumplir con el principio de estabilidad sería inconstitucional.

La única sustitución constitucionalmente posible de la competencia de una Comunidad Autónoma por incumplimiento de sus obligaciones (en este caso el incumplimiento del objetivo de estabilidad) sería, tal y como dispone el art. 26 LOEPSF, la prevista en el propio art. 155 CE,<sup>43</sup> y con las garantías previstas en aquel precepto cuando exige que la adopción por parte del Gobierno de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones sea aprobado por la por mayoría absoluta del Senado.<sup>44</sup> La interpretación que realiza el TC de los principios de autonomía política y financiera parece que excluiría los “sucedáneos” de sustitución como el aparentemente previsto en el art. 25.2 LOEPSF antes de la voluntarista interpretación realizada por la STC 215/2014.

---

miento desencadene las consecuencias previstas en el art. 26. Para el voto particular la resolución mayoritaria mezcla entonces dos planos, la configuración legal de la medida como obligatoria (que es lo impugnado) con lo que acontece si esa medida obligatoria no se cumple. Pero es evidente que lo segundo no puede afectar a la configuración de la obligación, pues la misma existe con independencia de que su incumplimiento tenga consecuencias.

43. Para el Tribunal el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título de “Medidas de cumplimiento forzoso”, encontraría su fundamento constitucional en la previsión del art. 155.1 CE, conforme a la cual “[s]i una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. Muy crítico con el uso de la coerción federal del art. 155 como sistema ordinario de vigilancia de la estabilidad se muestra GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera” *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 23, 2016.

44. Sin embargo, tal y como denuncia el voto particular de la STC 215/2014, el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establece que el Gobierno deberá poner en marcha las medidas estatales de cumplimiento forzoso, de conformidad con lo previsto en el art. 155 CE, cuando la Comunidad Autónoma incumpliere lo dispuesto en el art. 25 (acuerdo de no disponibilidad de créditos, depósito obligatorio o ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos). Su redacción en términos imperativos no deja margen alguno al Gobierno, que viene obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene otorgado en el propio precepto constitucional para recurrir a este instrumento (“podrá adoptar las medidas necesarias”). Así, la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atiende su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está reformulando una prerrogativa del Gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que, a todas luces, no puede hacer so pena de vulnerar el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

En la línea de excluir la posibilidad de sustitución, el TC, incluso en relación con el art. 92.4 c) LOTC, que recoge la ejecución sustitutoria para garantizar la ejecución de las resoluciones del Tribunal, ha negado que la misma pueda implicar que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, pues ello supondría una vulneración del principio de autonomía. Para el Tribunal la aplicación de la ejecución sustitutoria, al igual que las demás instrumentos de ejecución del art. 92.4 LOTC, ha de cohonestarse y respetar siempre las previsiones constitucionales y nunca podrán dar lugar a la alteración de la posición institucional del Estado y de las CCAA, conforme a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía.<sup>45</sup>

Por tanto, la Constitución, aún después de la reforma de 2011, deja en manos de las CCAA la decisión de las concretas políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, entonces, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las “decisiones presupuestarias” necesarias “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE).<sup>46</sup>

Una vez se ha examinado que la reforma del art. 135 CE no ha supuesto la atribución de nuevas competencias al Estado, y una vez se ha examinado cómo el Tribunal ha ratificado la doctrina que establece límites a la capacidad del Estado de condicionar la actuación de las CCAA en aras de promover la estabilidad; es necesario analizar dos cuestiones adicionales: la primera, la relativa a qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica a la que se refiere el art. 135 CE, la segunda, la referida a si determinada normativa adoptada por el Estado con posterioridad a la reforma del art. 135 CE es compatible con aquella doctrina del TC que considera que una cosa es imponer a una Comunidad Autónoma la adopción de medidas, o la comprobación de la idoneidad de las mismas, para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra sustituir la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado de las referidas medidas.

## V.— ¿Qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica del art. 135 CE?

En relación con el alcance de la reserva a la ley orgánica prevista en el art. 135 CE, cabe examinar dos cuestiones. Por un lado, la inclusión en la LOEPSF de materias, en principio, no explícitamente contenidas en la reserva constitucional, y, por otro, la omisión de la inclusión en la LOEPSF de materias explícitamente contenidas en aquella reserva. Tal examen interesa desde la perspectiva que se desarrolla en el presente estudio, pues si bien la reserva a la ley orgánica establecida en el art. 135 CE no supone la ampliación, como hemos examinado ya, de los títulos competenciales estatales, la determinación de lo reservado a la ley orgánica, una vez se ha establecido la competencia del Estado

45. STC 185/2016, de 3 de noviembre.

46. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7.

para regular una materia, alguna incidencia puede tener sobre la evolución del Estado autonómico aunque sólo sea por la potencial petrificación del ordenamiento jurídico que se deriva de la inclusión de una concreta materia en tal tipo de norma.

*1.- La inclusión en la LOEPSF de materias ajenas a la reserva del art. 135 CE*

De acuerdo con el primer apartado de la Disposición adicional única de la reforma constitucional, “la Ley Orgánica prevista en el art. 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012”. Plazo que el legislador ha cumplido con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

El art. 135 CE ha reservado a una ley orgánica específica, la referida LOEPSF, el desarrollo de una serie de materias que han sido enunciadas en aquel precepto. Sin embargo, las Cortes Generales parecen haber ido más allá de la concreta remisión realizada en aquel precepto constitucional, pues han incluido en la LOEPSF determinadas materias a las que, en principio, no parece referirse el art. 135 CE.

Tal sería el caso, por ejemplo, de la denominada regla de gasto o de la denominada deuda comercial, cuyas regulaciones han quedado incluidas en la LOEPSF, a pesar de no ser materias a las que específicamente se refiera el art. 135 CE.

A la hora de determinar el alcance de la reserva que realiza el art. 135 CE, cabe recordar la doctrina general que interpreta que las materias reservadas a la ley orgánica deben ser interpretadas restrictivamente. En efecto, de acuerdo con la doctrina del TC el constituyente, al configurar la denominada ley orgánica (art. 81 C.E.), lo ha hecho de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su aprobación parlamentaria. Ello supone que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo, al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva.<sup>47</sup>

Las SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, y 41/2016, de 3 de marzo, han definido el sentido y alcance de la específica reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE cuando han subrayado “la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo”, partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo.<sup>48</sup> Para el TC “no cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

47. SSTC 160/1987, 224/1993.

48. Recogida en las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 a); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 2; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 4 de noviembre, FJ 1, y 151/2014, de 24 de septiembre, FJ 4 a).

financiera. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular”.<sup>49</sup>

Tal es la doctrina general que se debería aplicar a la hora de determinar la posibilidad de que la LOEPSF recoja en su articulado materias tales como la regla de gasto o la deuda comercial.

### 1.1.– *La regla de gasto*

En relación con la denominada regla de gasto el TC ha considerado que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 CE no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012.<sup>50</sup> Ello le sirve al Tribunal para rechazar que el art. 12.3 LOEPSF cuando atribuye al Ministerio de Economía el cálculo de la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea, vulnere la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE.

En efecto, el recurrente, el Gobierno de Canarias, había alegado que la remisión que hace el art. 12.3 LOEPSF a la metodología usada por la Comisión Europea vaciaba la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE. El Tribunal considera que al no ser la regla de gasto uno de los contenidos reservados a la ley orgánica por el art. 135 CE la remisión a la metodología de la Comisión no produce tal vaciamiento.

Sin embargo, si la regla de gasto no es una materia reservada a la ley orgánica por el art. 135 CE, el Tribunal debería haber considerado que no podía ser regulado en la LOEPSF, o al menos debería haber degradado el rango del precepto que recoge la regla de gasto, el art. 12, en aplicación de su doctrina sobre las materias conexas<sup>51</sup> –si bien cabría negar, quizás, la posibilidad de incluir materias conexas en los supuestos en los que la Constitución ha reservado tal materia conexa a otra concreta ley orgánica como examinamos supra– que supone que la ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas, pero como la inclusión produce la congelación de rango, el legislador debe precisar, expresamente, en la ley orgánica cuáles sean tales preceptos no orgánicos, sin perjuicio de la competencia del Tribunal para concretarlos mediante sentencia, en caso de impugnación de la Ley.<sup>52</sup> Así, la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a

49. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.a).

50. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 d).

51. De acuerdo con la doctrina del Tribunal “la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter” [STC 76/1983, de 5 agosto, FJ 51 d)].

52. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 51 d).

dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (concepción formal que podría producir una petrificación abusiva en el ordenamiento jurídico), pues tal efecto debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del TC que declare cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza, y pueden, por tanto, ser modificados por ley ordinaria.

### 1.2.— *La deuda comercial*

Las administraciones públicas acuden de manera habitual a proveedores privados para realizar su actividad de provisión de bienes y servicios públicos y contraen con ellos obligaciones de pago. El pago de estas obligaciones se efectúa en ocasiones con un desfase temporal respecto a la provisión efectiva de los servicios o la entrega de los bienes. Durante la crisis este desfase temporal, que da lugar a la denominada deuda comercial, se convirtió en un medio relevante de financiación pública<sup>53</sup> que tenía indudables ventajas para las administraciones públicas desde el punto de vista de la contabilización de los límites de déficit y deuda pública, pues aquella no se refleja en el concepto de deuda pública a los efectos del Procedimiento por Déficit Excesivo.<sup>54</sup>

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público reformó la Ley Orgánica 2/2012 (LOEPSF), para incluir dentro del principio de sostenibilidad financiera recogido en su art. 4 la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de morosidad de deuda comercial. La norma entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

---

53. Destaca el Banco de España que durante la crisis estos incrementos fueron especialmente significativos en el caso de España y, sobre todo, de Portugal y Grecia. En concreto, en el caso español las cuentas pendientes de pago alcanzaron el 8% del PIB a finales de 2011 cuando entre 1997 y 2007, período de expansión previo a la crisis económica, las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en España en alrededor del 4% del PIB.

Los planes para la reducción de la deuda comercial puestos en marcha con posterioridad lograron reducir o estabilizar la deuda comercial en España, pues las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en 2013 en alrededor del 5,5% del PIB. La cancelación de las obligaciones pendientes de pago de CCAA y CCLL derivada de la implementación de estos planes ha supuesto una sustitución de la deuda comercial de estas administraciones por endeudamiento con la administración central. De esta forma, la deuda comercial se transforma en deuda de las CCAA y CCLL con el Estado.

54. El concepto de “Deuda elaborada según el Procedimiento por Déficit Excesivo” se diferencia del concepto de “Pasivos totales” en que no incluye los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. La definición de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (CE) no 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y por el Reglamento (UE) No 220/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 479/2009 respecto a las referencias al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Estos reglamentos remiten al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan.

Parece fuera de toda duda que el art. 135 CE al referirse a la deuda pública está refiriéndose a la deuda financiera,<sup>55</sup> dentro de la cual no se encuentra incluida la deuda comercial.<sup>56</sup>

Ciertamente, de forma cuando menos sorprendente, el Dictamen del Consejo de Estado 876/2013, sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el Sector Público, parece sugerir la posibilidad de incluir la deuda comercial dentro del concepto de deuda pública al que se refiere el art. 135 CE. Así, para el Consejo de Estado el referido anteproyecto de Ley Orgánica “profundiza en el aspecto del control de la deuda pública (i. e., en el principio de sostenibilidad financiera), al incluir la deuda comercial –y no sólo la financiera– en dicho concepto”.<sup>57</sup> Más allá de que tal inclusión supondría desconocer la voluntad del constituyente –pues recordemos que la reforma de septiembre de 2011 únicamente pretendió constitucionalizar en el nuevo art. 135 CE el concepto de deuda pública existente a nivel europeo e incluido en la normativa nacional de 2001–, la inclusión de la deuda comercial en el concepto de deuda pública tendría tres consecuencias indeseadas:

1. la deuda comercial tendría que estar autorizada por ley tal y como se deduce del art. 135.3, párrafo 1, cuando dispone que “el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.
2. el pago de la deuda comercial gozaría de prioridad absoluta tal como establece el art. 135.3, párrafo 2 CE al disponer que “los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta”.<sup>58</sup> Tal consecuencia supondría que la prioridad de gasto establecida en el art. 135.3 supone que el proveedor tiene prioridad en el cobro frente a por ejemplo el funcionamiento de los servicios públicos.

---

55. La deuda financiera es la suma de la deuda bancaria y de las emisiones de títulos, a largo y corto plazo, que tengan las administraciones públicas, no incluye por tanto la deuda comercial.

56. Así lo destaca MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, pp. 205 y ss.

57. Sin embargo, el propio Consejo de Estado parece matizar tal afirmación cuando inmediatamente después recuerda la exposición de motivos del anteproyecto que dispone que “limitar el control del endeudamiento a la deuda pública financiera es obviar una de las expresiones más relevantes del endeudamiento, la deuda comercial. La sostenibilidad financiera no sólo es el control de la deuda pública financiera, sino [que] también es el control de la deuda comercial”. Así en efecto, la exposición de motivos no está diciendo, como podría desprenderse de una lectura poco atenta del Dictamen del Consejo de Estado, que la deuda comercial sea deuda pública, está diciendo que la deuda comercial entra dentro del concepto de sostenibilidad financiera.

58. A pesar de que el Dictamen del Consejo de Estado 876/2013 parece sugerir que el anteproyecto de Ley Orgánica incluye la deuda comercial –y no sólo la financiera– en el concepto de deuda pública, en realidad descarta las consecuencias que se derivarían de tal inclusión cuando considera “que no resultan aplicables a la deuda comercial las previsiones del artículo 135.3, segundo párrafo, de la Constitución (y 14 de la propia LOEPSF) sobre la prioridad absoluta de pago de la deuda pública en sentido estricto”.

3. la deuda comercial que queda integrada en el concepto de deuda pública se sumaría a la deuda financiera y tal deuda pública (incluyendo ahora la financiera y la comercial) no podría superar, según el art. 135.3, párrafo 3, el valor de referencia establecido en el Derecho de la Unión Europea (aun cuando tal valor de referencia no se establezca a nivel europeo incluyendo la deuda comercial).

Sea como fuere, en relación con la inclusión de la deuda comercial en la LOEPSF el TC ha tratado de evitar afirmar o negar que aquella sea una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE.

Ciertamente, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que es la que introduce en la LOEPSF la regulación de la deuda comercial, pretende fundamentar su carácter orgánico en la habilitación constitucional establecida en el art. 135.5 CE, tanto por el contenido de su preámbulo, en que se cita expresamente el art. 135 CE, como por el hecho de que tiene por finalidad modificar la LOEPSF, cuyo objeto expreso es el desarrollo de la previsión del art. 135 CE, conforme se establece en su art. 1 y en su Disposición adicional primera, disposición que cuando se refiere al título competencial que ampara toda la Ley afirma que “la presente ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”.<sup>59</sup>

La STC 101/2016, de 25 de mayo,<sup>60</sup> resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público que reformaba la Ley Orgánica 2/2012. Concretamente, se imputaba a la norma de 2013 la violación de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, por regular una materia, la deuda comercial, no recogida explícitamente en tal precepto constitucional. A pesar de que los términos del debate planteado por las partes, y bien presentes en la discusión en el pleno como pone de manifiesto el voto particular de Xiol Ríos, eran precisamente esos,<sup>61</sup> el TC considera innecesario abordar la cuestión de la extensión de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, pues considera que las normas impugnadas en materia de deuda comercial, en la medida que se conectan directamente con las relaciones financieras entre las

59. Recordemos que el art. 135 CE no puede ser un título competencial en el que se ampare la ley es en todo caso el título que justifica el concreto rango de la norma

60. Un atinado análisis de las cuestiones que se planteaban en la STC 101/2016 se realiza en GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 12, diciembre 2016.

61. El voto particular del Magistrado Xiol critica que la Sentencia no responda a lo planteado por los recurrentes, pues considera que el respeto institucional debido al legislador orgánico y a las partes procesales hubiera aconsejado que el Tribunal, al menos, se hubiera pronunciado sobre la cuestión controvertida de si el rango orgánico de la normativa impugnada traía causa del art. 135.5 CE, con independencia de que hubiera podido tenerlo, además, en el art. 157.3 CE.

CCAA y el Estado, están comprendidas con naturalidad en la reserva de ley orgánica ex art. 157.3 CE.<sup>62</sup>

El magistrado Xiol Ríos en su voto particular a la STC 102/2016 entiende que la normativa sobre la deuda comercial tiene cabida en la habilitación legal del art. 135.5 CE, en tanto que su objeto es establecer la regulación de una concreta situación, como es la morosidad en el pago de la deuda comercial en el sector público, que tiene una influencia potencialmente equivalente sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria a los del control del déficit y de la deuda pública. Para el magistrado discrepante el problema del impago de la deuda comercial no puede excluirse que sea un elemento en conexión material directa con el cumplimiento de la consecución del principio de estabilidad presupuestaria que permite incluirlo entre las materias reservadas a la ley orgánica por el art. 135.5 a) CE.

No obstante lo afirmado en el voto particular, y no obstante la negativa de la mayoría del Tribunal a resolver si la deuda comercial forma parte o no de las materias reservadas a la ley orgánica por el art. 135 CE, consideramos que no se puede sostener que la deuda comercial sea una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE por el hecho de que el impago de la deuda comercial tenga conexión material directa con el cumplimiento de la consecución de los principios recogidos en aquel precepto constitucional, pues tal conexión podría, en su caso, determinar que fuese en todo caso una materia conexa (y, en su caso, orgánica ex art. 157.3 CE) pero no que fuese una materia reservada a la ley orgánica a la que se refiere el propio art. 135 CE.

Así, no cabría incluir dentro de la reserva a la ley orgánica que realiza el art. 135 CE cualquier materia que pueda tener una incidencia sobre la estabilidad presupuestaria o la sostenibilidad financiera, pues prácticamente cualquier materia que tenga efectos sobre los gastos o los ingresos podría tener tal conexión. Recordemos que para el TC “no cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.<sup>63</sup>

En esta línea, es el propio Tribunal el que en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, descartó que la regla de gasto fuese una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE a pesar de su conexión con los principios de estabilidad y sostenibilidad.

Por tanto, si las materias reservadas a la ley orgánica deben ser interpretadas restrictivamente, el art. 135 CE solo estaría reservando a la LOEPSF, la regulación del déficit público y de la deuda pública. La regulación del déficit

---

62. Cuando dispone que “mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

63. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.a).

público se ha realizado en el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuando ha dispuesto que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las administraciones públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria. Principio que es definido en el apartado 2 del art. 3 de la LOEPSF al disponer que “se entenderá por estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural”. La regulación de la deuda pública, interpretada como la deuda financiera, se ha realizado en el art. 13 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Más concretamente en los apartados 1 a 5 de aquel precepto en el que se comienza disponiendo que “el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, del conjunto de administraciones públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea”.

Descartado que la regulación de la deuda comercial se encuentre reservada a la ley orgánica prevista en el art. 135 CE, cabe plantearse si es constitucional que por su conexión con la estabilidad y sostenibilidad se incluya en aquella, por ser una materia conexa, y que además tenga el rango de orgánica en virtud de la reserva realizada en el art. 157.3 CE, tal y como parece haber deducido el Tribunal en la STC 102/2016.

En este punto cabría plantearse si tal inclusión en la LOEPSF –a pesar de que el Tribunal la haya admitido en la STC 102/2016– es conforme con aquella doctrina que considera que “la reserva de ley orgánica no es siempre la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE), con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía” [STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3]; y cabría considerar si lo mismo sucede con la específica ley orgánica a la que se refiere el art. 135.5 CE.

Así, la ley orgánica no es en todos estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan con aquella de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así, la posición relativa de la ley orgánica a la que se refiere el art. 135 respecto de aquellas otras leyes orgánicas, incluyendo aquella a la que se refiere el art. 157.3 CE, es cuestión que depende del contenido constitucionalmente reservado a cada una de ellas.

Es por ello por lo que a pesar de poderse sostener que la regulación de la deuda comercial pudiera parcialmente ser una materia reservada a ley orgánica ex art. 157.3 CE –y decimos parcialmente, pues, por ejemplo, el establecimiento de plazos sobre morosidad no forma parte de las relaciones financieras de las CCAA con el Estado, que es lo reservado, en su caso, a la ley orgánica por el art. 157.3 CE–, cabría plantearse la constitucionalidad de la inclusión en una misma ley orgánica de las materias reservadas en dos preceptos constitucionales distintos, en el art. 157.3 CE y en el art. 135 CE, por la conexión que se produce entre ambas materias, pues ello quizás supondría desconocer que la

ley orgánica no es, en estos casos, una forma fungible, sino que, corresponde a dos leyes orgánicas diferenciadas regular las respectivas materias reservadas. Cabría así plantearse si cabe fusionar en una sola ley orgánica los contenidos de dos reservas constitucionales, los de la LOFCA y los de la LOEPSF, pues la Constitución parece haber dispuesto que se trate de leyes singulares.<sup>64</sup>

*2.- La no inclusión en la LOEPSF de materias aparentemente reservadas a la misma en el art. 135 CE*

Una de las cuestiones más controvertidas ha sido el reparto asimétrico de los objetivos individuales de déficit entre las CCAA que ha venido realizando el Gobierno en aplicación del art. 16 LOEPSF.

El art. 135.5.a) CE dispone que una ley orgánica fijará “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas”. El precepto constitucional atribuye, por tanto, al Estado la competencia para establecer la distribución de los límites de deuda y déficit entre las CCAA, pero la regulación de tal distribución es una materia que la Constitución ha reservado a la ley orgánica.

En desarrollo del art. 135.5.a), el art. 15 LOEPSF, ha recogido el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas y ha previsto la forma de concretar el objetivo general de déficit y endeudamiento.

Por su parte el art. 16 LOEPSF ha establecido que sea el Gobierno, el que fije los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 fue impugnado por el Gobierno de Canarias por haber deslegalizado por completo una materia reservada a la ley orgánica en el art. 135.5 a) pues deja que sea el Gobierno el que realice la distribución de los objetivos individuales de déficit para cada una de las CCAA.

El TC en su STC 215/2014 desestimó la impugnación. Tras recordar que la LOEPSF ha procedido en su art. 15 a la distribución porcentual del déficit entre la administración central, las CCAA y las corporaciones locales, subraya el Tribunal que el hecho de que luego, en el art. 16, se remita al Gobierno para la determinación del “objetivo individual” de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el porcentaje atribuido al conjunto de las CCAA no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica que realiza el art. 135.5 a).

---

64. De no ser así cabría, por ejemplo que en una misma ley orgánica se regulase por su conexión tanto la materia a la que se refiere el art. 55.2 CE (la suspensión de determinados derechos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas) como la materia a la que se refiere el art. 116 CE (los estados de alarma, de excepción y de sitio).

En este punto el voto particular que formulan los Magistrados Asúa, Ortega, Roca, Valdés y Xiol recuerda que para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE la ley orgánica debería haber fijado, como mínimo, los criterios de reparto de los objetivos individuales de déficit entre las CCAA, pues salvo que se confunda forma y sustancia, no cabe aceptar que tal contenido mínimo consista en fijar un procedimiento en el que está previsto el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues ello sólo afecta a la forma a través de la cual se alcanza una decisión. El voto particular tampoco considera que la conexión del art. 16 con el art. 15 LOEPSF despeje la objeción, pues este último precepto regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las administraciones públicas, y para cada uno de sus subsectores (Estado, CCAA y EELL). Pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas administraciones públicas, que es igualmente objeto de la reserva de ley orgánica que quedaría así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las CCAA, sin someterla a criterio legal alguno.

## VI.- ¿La constitucionalidad de determinados supuestos de sustitución de la competencia autonómica?

Una vez examinada la necesidad de que la LOEPSF recoja todos aquellos contenidos que han sido reservados a la ley orgánica, pero al mismo tiempo sólo recoja aquellos contenidos a los que expresamente se refiere el art. 135 CE –y que determinarían que ni siquiera la regla de gasto o la deuda comercial debieran encontrarse recogidas en aquella– y sin perjuicio de que otros aspectos vinculados con medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas puedan ser, en su caso, regulados por el Estado en otras normas, incluso orgánicas, en ejercicio de las competencias a él reconocidas en los distintos apartados del art. 149.1 CE; debemos examinar si al regular otros aspectos no recogidos en la reserva del art. 135, como la deuda comercial, ha superado aquel límite constitucional que garantiza la autonomía y que la doctrina del TC ha establecido en la imposibilidad de sustitución.

Examinaremos algunos supuestos en los que cabe plantearse si se produce una sustitución de las proscritas por la doctrina constitucional.

### 1.- *La sustitución de la competencia autonómica en el art. 18.4 de la LOEPSF*

De acuerdo con el art. 18.4 de la LOEPSF cuando el periodo medio de pago a los proveedores de una Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una comunicación de alerta indicando el importe que [la Comunidad Autónoma] deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la

reducción de su periodo medio de pago a proveedores. La Comunidad Autónoma deberá incluir todo ello en el plan de tesorería que deberá adoptar tras dicha comunicación de alerta.

Señala Guerrero Vázquez las significativas diferencias entre las previsiones recogidas en el referido art. 18.4 LOEPSF y las recogidas en el art. 13.6 LOEPSF, precepto que se refiere a la obligación de las administraciones públicas de adoptar un plan de tesorería para garantizar el cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores, pues mientras que en el caso de este último precepto, es la Comunidad Autónoma incumplidora la encargada de decidir las medidas a incorporar al plan de tesorería para cumplir con el periodo medio de pago a proveedores, en el caso del art. 18.4 LOEPSF el plan de tesorería debe incluir las medidas indicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.<sup>65</sup>

Así, de acuerdo con el art. 18.4 cuando el periodo medio de pago a los proveedores de una Comunidad Autónoma supere el plazo que estipula el precepto, la Comunidad Autónoma deberá incluir en su plan de tesorería las indicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con el importe que la Comunidad Autónoma deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores pero también en relación con las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos. Salvo que se tratase de hacer una voluntarista interpretación del precepto –en la línea con la que se hizo en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, del art. 25.2 LOEPSF–, la obligación que impone el art. 18.4 LOEPSF a la Comunidad Autónoma de incluir las medidas indicadas por el Ministerio en el plan de tesorería es una sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma que sería contraria a la doctrina del TC.

## *2.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los entes locales prevista en el art. 57 bis de la LBRL*

El art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha regulado un supuesto de compensación “triangular” mediante el que se autoriza al Estado a aplicar retenciones a las CCAA de los créditos resultantes del sistema de financiación ante el incumplimiento de las obligaciones de pago de aquellas a los entes locales. Así el incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las CCAA y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del ente local.

---

65. GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 12, diciembre 2016. En la misma línea GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, Revista General de Derecho Constitucional, nº 23, 2016.

La STC 41/2016 resuelve el recurso planteado contra el art. 57 bis LBRL por vulneración de la autonomía financiera constitucionalmente garantizada a las CCAA (art. 156.1 CE).

El TC considera que un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las CCAA a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA.

El Tribunal considera que la puesta de la cantidad retenida a disposición del ente local supone un ejercicio de una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones contraídas. Sin embargo, el Tribunal no declarará inconstitucional el precepto por vulneración de aquella doctrina que proscribía la sustitución (STC 134/2011),<sup>66</sup> sino que lo hace por un motivo puramente formal, pues considera que el sistema recogido por el art. 57 bis de la LBRL como afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

El examen de la compatibilidad con la doctrina que proscribía la sustitución de aquellos mecanismos que autorizan al Estado a aplicar retenciones a las CCAA de los créditos resultantes del sistema de financiación ante el incumplimiento de las obligaciones de pago de aquellas a un tercero, será realizado poco después en la STC 101/2016 que resuelve una impugnación en relación con el precepto que prevé la sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores.

### *3.- La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores prevista en el art. 20.6 LOEPSF*

El art. 20.6 LOEPSF, en la redacción dada por la Ley Orgánica 9/2013, regula el supuesto de una eventual retención por el Estado de parte de los recursos de los regímenes de financiación para satisfacer las obligaciones de pago que las CCAA tengan con sus proveedores.

El precepto referido fue impugnado por vulnerar la doctrina que proscribía la sustitución por el Estado de la Comunidad Autónoma. El TC en la STC 101/2016 desestima el recurso afirmando que la retención estatal no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, sustitución que resultaría proscribida por la doctrina constitucional sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las CCAA y los controles estatales que supongan sustituir a aquéllas en el ejercicio de sus com-

66. De hecho el Tribunal prefiere no pronunciarse cuando afirma que “esta injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas será o no legítima –no es el momento para valorarlo–, pero constituye en todo caso una injerencia que, en cuanto tal, exige la regulación con rango de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE” [STC 41/2016, FJ 16 c)].

petencias establecida en la STC 134/2011 y ratificada en la STC 215/2014. Las razones serían que el mecanismo de retención previsto en el art. 20.6 LOEPSF no estaría impidiendo a la Comunidad Autónoma incumplidora identificar sus políticas, ni determinar y poner en funcionamiento las medidas de reducción de gastos, de incremento de ingresos o de gestión de cobros y pagos que considere oportunas. Se trataría de una intervención al tiempo del pago de las obligaciones ya surgidas mediante una mera asignación de parte de los recursos que el Estado tiene que transferir a la Comunidad Autónoma al pago de las deudas contraídas por ésta con sus proveedores, materializadas en el abono de las facturas correspondientes, para garantizar el cumplimiento del período medio de pago y, por tanto, de la sostenibilidad financiera del sistema.

Para el Tribunal la retención de fondos si bien supone un límite en su autonomía financiera de las CCAA, no es inconstitucional, porque no les genera menoscabo o quebranto alguno de su autonomía financiera al no minorarles los recursos que le corresponden de los regímenes de financiación y, por tanto, no les impide la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas; y tampoco les coarta sus políticas de gasto, esto es, su libertad para fijar el destino y orientación de su gasto público, la cual permanece intacta.

La intervención en que consiste el mecanismo de retención –al contrario que lo que ocurría en el supuesto del art. 25.2 LOEPSF (cuya constitucionalidad se examinó en la STC 215/2014) o el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 (cuya constitucionalidad se examinó en la STC 134/2011)– no se proyecta sobre el momento en que se definen las políticas autonómicas, pues la Comunidad Autónoma ya decidió en su momento con plena autonomía en qué términos realizar sus competencias y, precisamente como consecuencia del ejercicio de las mismas, encargó bienes y servicios a proveedores, adquiriendo por ello compromisos de gasto que debería haber atendido en los plazos pactados y a lo sumo en los plazos máximos previstos en la normativa de morosidad.

El voto particular de la magistrada Asúa destaca la artificiosidad de la distinción entre dos “momentos”, el de definición de las políticas de gasto y el del pago a los proveedores. Reduciéndose la autonomía financiera exclusivamente al primer “momento” indicado –la doctrina del Tribunal supone garantizar la autonomía de gasto pero no la autonomía de pago–, pues para el voto particular la autonomía financiera implica la plena disponibilidad de los medios financieros que, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, les corresponden a las CCAA, “para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”.

#### *4.– La inclusión “forzosa” de las Comunidades Autónomas en los mecanismos adicionales de financiación*

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se ha referido en su Disposición Adicional Primera los denominados mecanismos adicionales de financiación para las CCAA y Cor-

poraciones Locales.<sup>67</sup> De conformidad con los mismos, las CCAA (y las Corporaciones Locales) pueden solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

El acceso a los mecanismos adicionales de financiación supone que la administración receptora de fondos debe cumplir rigurosas condiciones. Así en efecto, entre las consecuencias de acceder a tales mecanismos estarían, en primer lugar, que las CCAA vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública; y, en segundo lugar, que el acceso a estos mecanismos supone la aceptación de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores.<sup>68</sup>

De acuerdo con el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida se supeditará al cumplimiento del plan de ajuste. El Gobierno, de hecho, viene utilizando para controlar las finanzas de las CCAA el condicionamiento del desembolso como un instrumento más eficaz que las medidas coercitivas previstas en la LOEPSF.

Sin embargo, la condicionalidad que se deriva del acceso a los mecanismos adicionales de financiación no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, sustitución que recordemos que habría sido proscrita por la doctrina constitucional sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las CCAA y los controles estatales que supongan sustituir a aquéllas en el ejercicio de sus competencias (STC 134/2011 y ratificada en la STC 215/2014). Y no supone una sustitución, por dos razones, por respetar, en principio, la voluntariedad en el acceso al mecanismo, pero, y sobre todo, porque el cumplimiento de las medidas, estas si pactadas con el Estado, sigue quedando en última instancia a la voluntad de la Comunidad Autónoma, teniendo evidentemente dos consecuencias inmediatas el no cumplimiento de aquellas: 1- el no desembolso de la ayuda financiera establecida como dispone el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF; 2- la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los arts. 25 y 26 de la propia LOEPSF, pues, en efecto, de acuerdo con el apartado 5 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF “la falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma, cuando este sea preceptivo, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los arts. 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero”.<sup>69</sup>

67. Sobre la cuestión MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, Revista de estudios políticos, nº 165, 2014.

68. Disposición Adicional Primera de la LOEPSF.

69. Crítica Medina que se extiendan las consecuencias del incumplimiento de los Planes económico financieros al incumplimiento de los planes de ajuste, pues considera que en el primer caso es el incumplimiento de las limitaciones de deuda y déficit constitucionalizadas en el art. 135 lo que justifica las medidas coactivas previstas en los arts. 25 y 26 LOEPSF, sin que en el supuesto

Es, precisamente, esta segunda razón la que hace que la inclusión automática en los referidos mecanismos adicionales que se ha establecido el apartado 7 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, a pesar de tratarse de un supuesto en el que no se respeta la voluntariedad en el acceso a tales mecanismos adicionales de financiación, no vulnere la doctrina constitucional.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en aquel apartado cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el art. 18.4 se aplicarán las medidas previstas en el apartado 5 del art. 20.<sup>70</sup> De acuerdo con el referido apartado 7, “a partir de la aplicación de tales medidas, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso a los mecanismos adicionales de financiación vigentes. Si transcurrido un mes, desde la propuesta formulada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Comunidad Autónoma no manifestara de manera justificada su rechazo,<sup>71</sup> se entenderá automáticamente incluida en el mecanismo adicional de financiación propuesto”.

La inclusión automática y no voluntaria de una Comunidad Autónoma en el mecanismo adicional de financiación supondría una sustitución proscrita si no fuera porque una vez incluida en aquel, es posible que se dé una falta de remisión o un incumplimiento del referido plan de ajuste, circunstancias que pueden dar lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los arts. 25 y 26 LOEPSF. Tales medidas, salvo en el caso de las previstas en el art. 26 que a pesar de poder ser caracterizadas como una sustitución serían constitucionales al fundarse en el procedimiento del art. 155 CE, no son medidas que supongan la sustitución de las CCAA en el sentido proscrito por la doctrina contenida en la STC 134/2011.

---

del incumplimiento de los planes de ajuste estén en juego directamente las exigencia constitucionales. MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, nº 165, 2014, pp. 203 y ss.

70. “A partir de ese momento:

a) Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma.

b) Todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.

c) La Comunidad Autónoma deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior nuevas medidas para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad”.

71. De acuerdo con la referida disposición la Comunidad Autónoma sólo podrá justificar su rechazo si acredita que puede obtener la liquidez y a un precio menor del que le proporciona el mecanismo propuesto por el Estado.

## VII.- A modo de conclusión

No cabe disminuir un ápice el importante impacto que la crisis económica ha tenido sobre el ejercicio del poder público. Y más concretamente el importante impacto sobre el ejercicio del poder público autonómico, debido tanto al peso que tienen las prestaciones públicas gestionadas por las CCAA (educativas, sanitarias, asistenciales...) en el conjunto del gasto público, como al importante bajón de los ingresos que ha acompañado a la disminución de la actividad económica.

El referido impacto tiene su reflejo jurídico en el sometimiento de toda actuación pública al principio de estabilidad recogido en nuestro ordenamiento desde hace ya varios años. Sin embargo, poco impacto directo ha tenido sobre el poder público autonómico la reforma constitucional del art. 135, pues ni ha supuesto la atribución al Estado de nuevas competencias; ni ha permitido a éste superar aquel límite que la doctrina del TC habría establecido sobre la capacidad del Estado de garantizar la estabilidad frente a los incumplimientos autonómicos: la imposibilidad de sustituir a las CCAA en la determinación de las medidas a adoptar para cumplir con aquel principio.

Ciertamente, el mecanismo que a la postre ha parecido más efectivo para exigir el cumplimiento del principio de estabilidad por parte de los entes territoriales ha sido la previsión de mecanismos adicionales de financiación, pues al constituirse en una fuente de recursos financieros para algunas CCAA, el Estado ha pasado a tener un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre las prioridades políticas de aquellas sin vulnerar el límite doctrinal recogido en la STC 134/2011, pues tal control se produce a través del desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida; supeditándose tal desembolso al cumplimiento del plan de ajuste “voluntariamente” pactado.



# REGLAS FISCALES Y ARTÍCULO 135: ¿AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD?

*Javier J. Pérez<sup>1</sup>*

**Sumari:** **I.**– El marco de reglas presupuestarias: principios. **II.**– España es un país federal de facto desde el punto de vista de la política fiscal. **1.**– Grado de descentralización: perspectiva comparada. **2.**– La descentralización del gasto público: servicios públicos fundamentales. **3.**– La corresponsabilidad fiscal entre Estado y CCAA. **III.**– España dispone de un marco de reglas presupuestarias domésticas muy desarrollado. **1.**– Las reglas numéricas. **2.**– Los procedimientos de seguimiento, corrección y coerción de la LOEPSF. **IV.**– ¿Ha sido útil este marco durante la crisis? **1.**– El cumplimiento de las reglas. **2.**– Los mecanismos extraordinarios de financiación. **V.**– Mirando hacia delante: los retos del marco institucional. **1.**– Las reglas: mayor simplicidad y automatismo. **2.**– ¿Uno solo o entre todos? Corresponsabilidad en el diseño de la política fiscal. **3.**– Mayor corresponsabilidad fiscal con incentivos adecuados. **4.**– Los mecanismos de resolución de crisis: temporales y con condicionalidad. **VI.**– Referencias

## **I.– El marco de reglas presupuestarias: principios**

La rendición de cuentas de los gobiernos ante los ciudadanos sobre el uso de los fondos públicos es una de las características de los sistemas democráticos. En el ámbito de la política fiscal, el reflejo más claro de este principio es la elaboración, y ejecución posterior, de los presupuestos, y afecta a todos los niveles de gobierno, central, autonómico y local. Para que sea efectiva, la rendición de cuentas requiere que el público cuente con elementos suficientes para evaluar el impacto de las acciones discrecionales de los gobernantes y el impacto de las condiciones macroeconómicas sobre los ingresos y gastos públicos.

En este contexto, en las últimas décadas, se ha avanzado significativamente en el desarrollo de procedimientos para la elaboración de los presupuestos<sup>2</sup> y el

---

1. Las opiniones expresadas en este documento son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema. Agradezco la ayuda prestada por Mar Delgado y Francisco Martí en la elaboración del material gráfico que se presenta en el artículo.

2. Véase OCDE (2014).

seguimiento de su ejecución,<sup>3</sup> y, más en general, en la puesta en marcha o reforzamiento de instituciones de control y reglas presupuestarias.<sup>4</sup>

Estos desarrollos institucionales han venido motivados por los numerosos trabajos que han resaltado que, en ausencia de estos elementos, tiende a producirse el fenómeno del “sesgo hacia el déficit público”.<sup>5 6</sup> Según estos estudios, en un marco de absoluta discrecionalidad, los gobernantes no interiorizan de manera suficiente el impacto de sus políticas sobre las generaciones futuras, de manera que, en ocasiones, estas se diseñan sin tomar en consideración los efectos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por tanto, no reflejan adecuadamente consideraciones de equidad intergeneracional en forma de, por ejemplo, generación de niveles excesivos de deuda pública para las generaciones futuras, o diseño de sistemas de previsión social no sostenibles que priman el bienestar de unas generaciones (las actuales) sobre otras (las futuras). En algunos casos, la literatura especializada tiende a encontrar que el horizonte de planificación de las medidas de política fiscal es aún más corto, un ciclo electoral, lo que lleva a la instrumentación de políticas muy cortoplacistas.

En el marco de la Unión Monetaria, además, los países miembros de la misma deben disponer de los incentivos adecuados para implementar políticas fiscales que no pongan en peligro la moneda única. De lo contrario, el “sesgo hacia el déficit” se refuerza, dado que algún país miembro puede anticipar que en caso de insostenibilidad de sus finanzas públicas –que conduzca, por ejemplo, a impagos en las obligaciones adquiridas con su deuda soberana en curso– el resto de países acudirán en su rescate para evitar riesgos de contagio en el conjunto del área monetaria. Este mismo riesgo ha sido descrito por la literatura especializada en federalismo fiscal. En los países altamente descentralizados desde el punto de vista de la distribución de sus gastos e ingresos públicos, los incentivos de los niveles subcentrales de gobierno a desarrollar políticas impositivas y de gasto “prudentes” pueden verse debilitados si existe una expectativa fundada de que, en caso de que aparezcan problemas, se producirá un rescate financiero por parte del gobierno central (problema de “*pass-the-buck*”, en la terminología anglosajona).<sup>7</sup>

---

3. Véase Pedregal y Pérez (2010).

4. Véase Gordo y García Perea (2016), Hernández de Cos y Pérez (2015b) y Gordo, Hernández de Cos y Pérez (2015).

5. Sobre estos temas se pueden consultar, entre otros, Hagemann (2010).

6. La evidencia empírica disponible confirma, con carácter general, que las reglas fiscales pueden ser efectivas para lograr y mantener la disciplina presupuestaria (véase Comisión Europea, 2014).

7. Como indica Sorribas Navarro (2009), la experiencia comparada muestra que la descentralización fiscal puede disciplinar las decisiones presupuestarias subcentrales, como sucede en los Estados Unidos o en Canadá. Para el caso de España, no obstante, son diversas las características del entorno institucional que regula la relación entre el gobierno central y las CCAA que pueden incentivar a que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios autonómicos, lo que puede motivar que estas tengan *restricciones presupuestarias blandas*: (i) la discrecionalidad en el diseño de las transferencias; (ii) las limitaciones de la capacidad de ajuste de los tributos ante perturbaciones exógenas; (iii) la responsabilidad de las CCAA sobre gastos en servicios públicos básicos (educación y sanidad); (iv) la existencia de límites al endeudamiento autonómico. Estos elementos se discutirán en las siguientes secciones del texto principal.

La existencia de reglas que controlan la actuación de las administraciones Públicas (AAPP) es generalizada en la actualidad, tanto en los países avanzados como en los emergentes, aunque adopta formas variadas en cuanto al peso y la presencia de reglas numéricas sobre determinadas magnitudes presupuestarias (déficit, deuda o gasto públicos), instituciones de control (legal o funcional), o esquemas de gobernanza.<sup>8,9</sup> Los marcos de reglas/instituciones de este tipo parten del principio de que el diseño de la política fiscal es competencia de los gobiernos, como no podía ser de otro modo, pero que estos se dotan a sí mismos de herramientas que les ayudan a mejorar los procesos de rendición de cuentas a los ciudadanos, y a interiorizar los efectos de sus políticas sobre las generaciones futuras (que no votan hoy), el resto de países de una unión monetaria (que no participan en el diseño de la política nacional), o el resto de administraciones dentro del país (que aun cubriendo otras competencias, son financiadas por recursos que provienen, en su mayor parte, de los mismos contribuyente).

En el caso concreto de España, en septiembre de 2011 se decidió reforzar el marco de reglas presupuestarias vigentes con la aprobación de una reforma de la Constitución, para que esta incluyera la obligación de que todas las AAPP ajusten sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Con posterioridad, el 27 de abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrolla la citada reforma constitucional, reemplazando las leyes de estabilidad vigentes. La LOEPSF introdujo modificaciones significativas en las definiciones y mecanismos de determinación de los límites de déficit, deuda y gasto públicos aplicables a los distintos niveles de gobierno, así como cambios en los procedimientos y mecanismos de corrección en caso de desviación con respecto a los mismos.<sup>10</sup> Con posterioridad, la LOEPSF ha sido ampliada, en particular, para recoger, por una parte, la incorporación de mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez de las CCAA y, por otra, reglas adicionales que limitan los plazos de pago a sus proveedores por parte de las distintas AAPP. Además, el marco se ha completado con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que como árbitro externo adopta el papel de vigilante del cumplimiento de las reglas por parte de todas las administraciones.

La crisis ha supuesto un desafío significativo a la aplicación de la LOEPSF, en la medida en que su puesta en práctica se ha producido en un período de deterioro significativo de las finanzas públicas de todas las AAPP y de tensio-

---

8. La literatura destaca también el papel de las distintas formas de gobernanza institucional dentro de los países, así como de los mecanismos de coordinación de las políticas fiscales entre países y/o regiones. Así, un elevado grado de fragmentación en la toma de decisiones públicas motivada, por ejemplo, por la ausencia de mayorías parlamentarias claras, o contextos institucionales en los que las responsabilidades sobre el gasto público se encuentran muy dispersas, suelen estar asociados a mayores desequilibrios presupuestarios (véase Hallerberg, Strauch, y von Hagen, 2007).

9. Los estudios disponibles enfatizan que el diseño concreto del marco de reglas condiciona en gran medida su efectividad, en lo relativo a aspectos tales como la definición misma de las reglas, los mecanismos de control y aplicación, o los procedimientos de corrección en caso de desviaciones (Ayuso i Casals et al., 2009).

10. Véase Hernández de Cos y Pérez (2013a).

nes en los mercados de deuda soberana. A lo largo de los últimos años se han producido incumplimientos generalizados de la ley de estabilidad por parte de las administraciones dependientes del gobierno central (Estado y Seguridad Social), así como por el subsector CCAA tomado en su conjunto. Una mayoría de CCAA, además, ha tenido que recurrir a fondos de apoyo financiero proporcionados por el Estado a cambio de medidas concretas de ajuste fiscal (principio de “condicionalidad”). Esta situación ha marcado las relaciones entre las CCAA y el Estado en los últimos años, dado que este último es el encargado de aplicar los mecanismos correctivos de la LOEPSF a todos los niveles de gobierno, y es el responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en el marco de la Unión Europea.

El resto del artículo plantea los retos a los que se enfrenta el actual entramado de instituciones y reglas de carácter presupuestario en España, considerando, en particular, el carácter altamente descentralizado del país. Para ello, en la siguiente sección se muestran distintos indicadores sobre el nivel de competencias de las CCAA en materia de ingresos y gastos públicos, desde una perspectiva internacional. A continuación, se describen los principales elementos del marco de reglas presupuestarias domésticas. En la sección 4, por su parte, se analiza el funcionamiento de este marco durante la crisis. Finalmente, en la sección 5, a modo de conclusión, se identifican los retos a los que se enfrenta este marco institucional. En concreto, se identifican los siguientes: (i) potenciar los elementos de automaticidad en la aplicación de las normas, frente a la discrecionalidad; (ii) reformar la arquitectura institucional para aumentar el grado de corresponsabilidad de Estado y CCAA en la toma de decisiones de política fiscal; (iii) reforzar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA; (iv) reconocer que la reforma del sistema de financiación debe hacerse en conjunción con el resto de elementos del marco institucional, y no centrarse solo en el reparto de los tributos entre AAPP.

## II.— España es un país *federal de facto* desde el punto de vista de la política fiscal

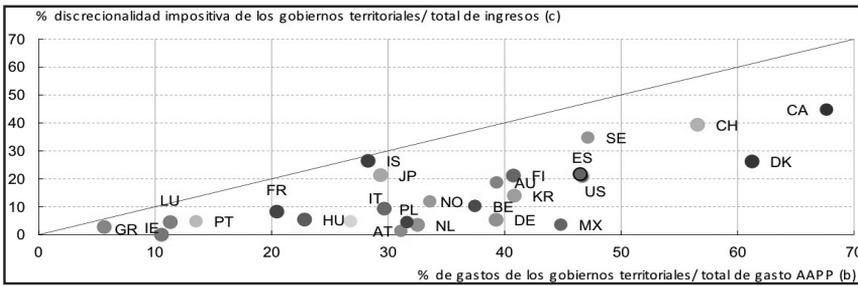
### 1.— Grado de descentralización: perspectiva comparada

El grado de descentralización de los gastos y los ingresos públicos en España es muy elevado, cuando se compara con otros países avanzados. En el gráfico 1 se presenta el peso del gasto y los ingresos gestionados por los niveles subcentrales de gobierno (autonómico/regional y local) para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2011, último para el que se dispone de datos homogéneos. En este gráfico se agrupan gobiernos autonómicos/regionales y locales porque la distribución de la descentralización entre estos es muy heterogénea entre países.

Desde la perspectiva del gasto, el caso español es similar a los EEUU, país federal de referencia, o Suecia, con un elevado nivel de provisión de servicios públicos en el nivel local de gobierno. El peso que supone el gasto subcentral en España es superior al de los principales países federales de la zona del euro: Ale-

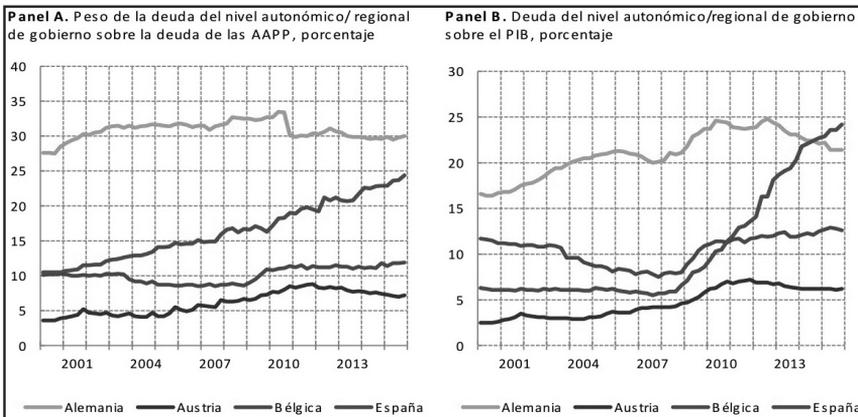
mania, Austria y Bélgica. Desde el punto de vista de los tributos, el porcentaje de aquellos sobre los que las administraciones territoriales disponen de capacidad normativa también se sitúa entre los más elevados del grupo de referencia, siendo similar a los EEUU o Australia, y superior, de nuevo, al de Alemania, Austria y Bélgica. El hecho de que todos los puntos del gráfico se sitúen bajo la diagonal principal indica que, con carácter general, el grado de descentralización del gasto es superior al de los ingresos.

**Gráfico 1: Grado de autonomía del nivel de gobierno subcentral en los países de la OCDE: perspectiva comparada para el año 2011 (a)<sup>11</sup>**



Fuente: OCDE.

**Gráfico 2: La deuda de las CCAA desde una perspectiva comparada (a)**



Fuente: Banco de España y Eurostat.

11. a) Codificación de países según norma ISO 3166. b) Suma de gastos de las administraciones territoriales (regionales y locales) sobre el total de gasto de las AAPP consolidado (excluyendo transferencias entre AAPP). Los datos de Australia, Japón e Islandia son no consolidados por falta de disponibilidad. c) Porcentaje de los ingresos de las administraciones territoriales sobre los que tienen capacidad normativa (discrecionalidad).

Si nos centramos en un grupo de países más comparable, donde el nivel subcentral más significativo es el autonómico/regional, y en una variable fiscal adicional, la ratio de deuda pública sobre el PIB, se puede apreciar en el gráfico 2 que esta última se encuentra en la actualidad en niveles similares a los de Alemania, y superiores a los de Austria y Bélgica. Desde 2000, el peso de la deuda de las CCAA pasó de representar un 10% del total de la deuda de las AAPP españolas a situarse en el 25% en 2015.

## 2.– *La descentralización del gasto público: servicios públicos fundamentales*

El tipo de descentralización presupuestaria difiere entre países. En el cuadro 1, por tanto, nos centramos en comparar la estructura del gasto de las CCAA con la de varios países que presentan una estructura federal.

En el panel 1 del cuadro, se muestra el peso del gasto público por subsectores de las AAPP en España, Alemania, Austria, Bélgica, los EEUU y Suiza. En todos estos países, con la excepción de Austria, el porcentaje del gasto gestionado por los gobiernos autonómicos/regionales fue superior al de los locales. En el caso de nuestro país, se aprecia, además, el aumento entre 1995 y 2015 de este porcentaje, lo que se explica por la generalización de los traspasos de sanidad y educación a las CCAA. Como se aprecia en el panel tercero del gráfico, de hecho, el gasto público en educación y sanidad en España en 2015 fue gestionado en un 90% por el nivel autonómico de gobierno. Ninguno de los otros países del cuadro presenta el mismo grado de descentralización simultáneo en estos dos servicios básicos. En Alemania, EEUU y Bélgica, por ejemplo, los Estados federados gestionan el 79%, 94% y el 91%, respectivamente, del gasto público sanitario, pero unos porcentajes significativamente inferiores, del 4%, el 50% y el 9%, respectivamente, del educativo.

En el caso español, el presupuesto de los servicios básicos de sanidad y educación supone unos dos tercios del total del gasto de las CCAA. Algunos trabajos empíricos sobre federalismo fiscal<sup>12</sup> indican que una excesiva concentración del gasto autonómico/regional en servicios públicos básicos puede llevar, en situaciones de tensiones presupuestarias, a la aparición del problema de la “restricción presupuestaria blanda”, si no va acompañado de una adecuada capacidad normativa en el ámbito tributario. Este “problema” surge cuando la autoridad subcentral responsable del gasto anticipa que la administración central o federal la rescatará, dado el carácter fundamental del mismo, por lo que no tiene incentivos a realizar una gestión “prudente” o a acumular fondos en momentos de bonanza para atender sus compromisos en tiempos de escasez. En el caso español, además, el gobierno central mantiene importantes competencias en el diseño de la política sanitaria y educativa, por lo que el coste político de los eventuales ajustes en estos sectores también le afecta directamente, por lo que sus incentivos a instrumentar el “rescate” son mayores.

12. Véase Sorribas Navarro (2009) y los trabajos allí citados.

El siguiente apartado profundiza en la capacidad normativa de las CCAA en el frente tributario, aspecto condicionante clave en el argumento esbozado en el párrafo anterior.

### 3.– *La corresponsabilidad fiscal entre Estado y CCAA*

Dado el nivel de descentralización del gasto público descrito en la subsección anterior, su financiación viene determinada por el reparto de las fuentes de financiación entre los distintos niveles de gobierno, en el caso que nos ocupa, entre el Estado y las CCAA. En el caso español, las CCAA disponen de capacidad normativa en la definición de los impuestos en dos dimensiones. Por una parte, pueden establecer tributos propios, dentro de sus ámbitos de competencias. Por otra parte, disponen de capacidad normativa en algunos de los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado. Asimismo, entre sus fuentes de financiación, se encuentran otros tributos cedidos cuyos parámetros no pueden modificar. Los sucesivos sistemas de financiación de las CCAA han ido dotando a estas de un mayor número de instrumentos y capacidad de decisión sobre los mismos.

En concreto, de acuerdo con el sistema de financiación vigente en la actualidad (en vigor desde diciembre de 2009), las CCAA de régimen común reciben como impuestos cedidos el 50% de los ingresos recaudados por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y cerca del 60% de los impuestos especiales, que incluye un 58% de cesión en los Impuestos especiales de fabricación (Cerveza, vino y bebidas fermentadas; Productos intermedios; Alcohol y bebidas derivadas; Hidrocarburos; Labores de tabaco), y un 100% de cesión en el resto (Patrimonio; Sucesiones y donaciones; Ventas minoristas de hidrocarburos; Electricidad; Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; Matriculación; Tasas sobre juego). Las CCAA disponen, de manera individual, como se ha mencionado antes, de capacidad normativa sobre algunos de estos impuestos cedidos.<sup>13</sup> Con respecto a la potestad de establecer sus propios impuestos, las CCAA deben respetar algunas restricciones. Estos impuestos no pueden gravar hechos imponible gravados por el Estado, no pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías, servicios o capitales, y tampoco pueden establecerse sobre bienes situados fuera de su territorio. Las CCAA han hecho uso abundante de esta potestad normativa, sobre todo, en el período más reciente de crisis económica.

---

13. En concreto, en el IRPF tienen competencias para la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota; en el Impuesto sobre el Patrimonio, para la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones; en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, para establecer reducciones de la base imponible, la tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión; en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la capacidad de fijación de tipos y deducciones; en los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos; en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos; y en el Impuesto sobre Hidrocarburos, la regulación del tipo impositivo autonómico.

En conjunto, con datos para 2015, la autonomía de las CCAA afecta a algo más del 20% de los ingresos tributarios del total de las administraciones públicas españolas, un grado de autonomía impositiva que es inferior a la del gasto público, que se sitúa en algo más 30% del total.

**Cuadro 1: Gasto público por subsectores de las AAPP y funciones (1995 y 2015): comparativa internacional<sup>14</sup>**

<b>Panel 1. Gasto por nivel de gobierno, en porcentaje del PIB</b>									
	1995				2015				
	Central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno Local	Total	Central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno Local	Total	
<b>ES PAÑA</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>44</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>44</b>	
ALEMANIA	37	10	8	55	27	10	8	44	
AUSTRIA	39	8	10	56	36	8	8	52	
BÉLGICA	35	11	7	52	30	17	7	54	
ESTADOS UNIDOS <sup>14</sup>	18	7	7	32	20	16 <sup>14</sup>	-	20	
SUIZA	15	11	7	34	14	13	7	34	

<b>Panel 2. Gasto por funciones, en porcentaje del PIB</b>										
	1995					2015				
	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total
<b>ES PAÑA</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>44</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>44</b>
ALEMANIA	6	4	20	24	55	7	4	19	14	44
AUSTRIA	7	6	22	22	56	8	5	22	17	52
BÉLGICA	6	6	18	23	52	8	6	20	20	54
ESTADOS UNIDOS	7	6	7	18	37	9	6	8	15	38
SUIZA	2	5	12	14	33	2	6	14	12	34

<b>Panel 3. Peso del gasto del nivel regional de gobierno sobre el total de las AAPP</b>										
	1995					2015				
	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total
<b>GOBIERNO REGIONAL</b>										
<b>ES PAÑA</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>6</b>	<b>34</b>	<b>36</b>
ALEMANIA	3	77	12	30	24	4	79	14	49	30
AUSTRIA	27	35	7	13	15	33	32	10	18	18
BÉLGICA	2	91	10	29	26	9	91	25	40	36
ESTADOS UNIDOS	54	96	17	41	48	50	94	11	48	49
SUIZA	71	67	16	39	37	86	64	22	42	41
<b>GOBIERNO LOCAL</b>										
FRANCIA	1	23	8	33	18	1	31	9	40	20
SUECIA	85	70	25	30	38	97	78	34	38	50

Fuente: Eurostat y FMI.

El reparto de los impuestos entre administraciones es una cuestión que ha suscitado un considerable nivel de debate en la literatura especializada, centrado en el *trade-off* entre responsabilidad fiscal y equidad territorial.

14. El dato de los Estados Unidos del gobierno regional engloba el del nivel local.

Por una parte, los expertos señalan la importancia de disponer de un grado elevado de “corresponsabilidad fiscal”.<sup>15</sup> Desde esta perspectiva, el nivel de competencias sobre el gasto público, deben tener un equivalente en la autonomía para determinar los ingresos públicos propios. De esta manera, los ciudadanos pueden identificar el nivel de la administración que responsable tanto de la provisión de los servicios públicos como de la carga impositiva que soporta para financiarlos. Cuando esta relación no existe, aparecen incentivos a incrementar el gasto público, bien percibido por los ciudadanos de una jurisdicción, dado que será financiado por todos los ciudadanos y no exclusivamente por los que se benefician del mismo. La evidencia empírica disponible muestra que los gobiernos subcentrales que se financian en su mayor parte con recursos propios, tienden a tener un comportamiento más disciplinado en su política presupuestaria.

Por otra parte, el sistema de financiación que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA dentro del país, tendría que incorporar consideraciones relativas a la igualdad entre los ciudadanos de las distintas CCAA.<sup>16</sup> Dado que existen diferencias en niveles de renta y riqueza entre regiones, no todas podrán financiarse de la misma manera con sus propios recursos, surgiendo la necesidad de que se establezcan transferencias de nivelación.

Al margen de dónde se sitúe el punto entre corresponsabilidad tributaria y equidad territorial, la literatura señala que un aumento del primero mejora los incentivos a un comportamiento más disciplinado de las CCAA, por los argumentos antes expuestos. Además, un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, con capacidad normativa, que descansara en figuras impositivas dependientes del ciclo económico (tanto IRPF como IVA lo son) elevaría el grado de exposición de las CCAA a este, forzándolas a sincronizar sus pautas de gasto con la situación económica general, lo que además posibilitaría que estuvieran en mejor situación para contrarrestar el efecto adverso de posibles perturbaciones temporales de carácter idiosincrásico de su región o efectos diferenciados en esta de shocks comunes a todo el país.

En cualquier caso, un sistema de financiación con un elevado grado de corresponsabilidad tributaria no es condición suficiente para garantizar un comportamiento presupuestario disciplinado. La literatura señala que resulta necesario complementarlo con algún mecanismo que limite la capacidad de generación de déficits y de endeudamiento de los gobiernos subcentrales, y que estas reglas se apliquen de forma efectiva con una supervisión rigurosa. En el caso español, al igual que en una mayoría de países de la UE, este mecanismo es un sistema de reglas. Otros esquemas, como el de los EEUU, descansa también en gran medida en la llamada “disciplina del mercado”.

---

15. Véase Lago Peñas y Vaquero García (2016), Hernández de Cos y Pérez (2015a), o la discusión en el Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español (<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>).

16. Véase Fernández Llera y Lago Peñas (ponentes) (2017).

### III.— España dispone de un marco de reglas presupuestarias domésticas muy desarrollado

#### 1.— *Las reglas numéricas*

El marco de reglas fiscales en España resulta de unas normas comunes con el resto de países de la Unión Monetaria, y de otras específicas del país. En conjunto, las reglas incorporan valores numéricos sobre variables presupuestarias de referencia, así como procedimientos detallados para el seguimiento de su aplicación y mecanismos correctivos en caso de incumplimiento.

En concreto, la LOEPSF establece unos procedimientos específicos para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas públicas a todas las AAPP, en un marco coherente con la reciente reforma de la gobernanza presupuestaria en el marco de la UE. La LOEPSF instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria a través de dos reglas. En primer lugar, una regla sobre el límite de déficit público que cada administración puede registrar cada año. En la situación actual, en la que el conjunto de las AAPP se encuentra sujeto a una situación de “Déficit Excesivo” (déficit público superior al 3% del PIB), estos límites se hacen operativos a través de los objetivos fijados por el Consejo Europeo.<sup>17</sup> En segundo lugar, una regla sobre el crecimiento del gasto en cada ejercicio, que no podrá superar una tasa de crecimiento de referencia.<sup>18</sup> Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera se instrumenta a través de la fijación de objetivos de deuda pública,<sup>19</sup>

---

17. Estos objetivos toman la forma de, por una parte, una senda para la ratio de déficit público sobre el PIB y, por otra, una senda de “esfuerzo estructural”. En condiciones normales, el art. 11 de la LOEPSF fija como objetivo un déficit estructural nulo. La LOEPSF también establece excepciones que permiten desviaciones con respecto a esta regla (catástrofes naturales, recesión económica grave, situaciones de emergencia extraordinaria), siempre que la desviación sea temporal y no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. También establece un periodo transitorio para la consecución de los objetivos de la ley. En la Disposición transitoria se establece un periodo transitorio para el cumplimiento de dicho límite hasta el año 2020, debiendo reducirse el déficit estructural del total de las administraciones públicas un 0,8% del PIB en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre CCAA y Estado en función del déficit estructural registrado a 1 de enero de 2012. Ahora bien, en caso de estar dentro del Procedimiento del Déficit Excesivo, la reducción del déficit será la exigida por el mismo.

18. Según la LOEPSF, la variación del gasto computable de las CCAA no podrá superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Sin embargo, en caso de desequilibrio estructural o de que la CCAA tuviera una deuda superior a su objetivo, el crecimiento del gasto tendrá que ser como máximo el establecido en el correspondiente plan de reequilibrio. En situación no excepcional, la regla será común para la Administración central, las CCAA y las CCLL. Se trata de la variación del gasto no financiero en términos de contabilidad nacional, excluyendo los intereses de la deuda, gasto no discrecional en prestaciones del desempleo, gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea o de otras AAPP, y transferencias a CCAA y CCLL relacionadas con el sistema de financiación.

19. El límite máximo de la deuda a largo plazo es de 13% del PIB. Las excepciones de este límite son las mismas que para el déficit. La ley también establece un periodo transitorio para el cumplimiento del objetivo de deuda hasta el año 2020.

y mediante el control del periodo medio de pago a los proveedores de las AAPP (PMP).<sup>20</sup>

El reparto de los objetivos de estabilidad entre los distintos subsectores de las AAPP ha sido fijado en una orden ministerial de desarrollo de la LOEPSF.<sup>21</sup> Según la metodología oficial, se calcula el saldo presupuestario cíclico para las distintas AAPP, en dos etapas. En primer lugar, se obtiene la brecha de producción a partir del producto potencial derivado de la aplicación de la normativa europea. En segundo lugar, a partir de una estructura simplificada de ingresos y gastos públicos, se aplica una elasticidad única para cada una de las partidas, tomada también en general de los estudios de la Comisión Europea al respecto. La multiplicación de la elasticidad por el peso en el PIB de la categoría de ingresos o gastos y por la brecha de producción da la aportación de cada categoría al saldo cíclico y, sumadas todas ellas, se obtiene el saldo cíclico de cada administración o subsector como porcentaje del PIB. Esta distribución se aplica de manera “vertical” entre el agregado de Administración Central y Seguridad Social, el agregado de las CCAA y el agregado de las CCLL. La posterior distribución “horizontal” dentro de cada sector, en particular, entre CCAA, se realiza con carácter general de manera uniforme (con la excepción del año 2012). Todos los subsectores deberán cumplir su objetivo para que se cumpla el del agregado de las AAPP.

La fijación de objetivos diferenciados entre AAPP, y su distribución entre las CCAA, es un tema complejo. Entre otros, la AIReF<sup>22</sup> considera que la distribución horizontal de objetivos debe sustentarse en indicadores que permitan la diferenciación por CCAA, atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. Desde la perspectiva de factibilidad, el establecimiento de objetivos homogéneos en una situación como la actual, en la que existe una elevada heterogeneidad entre autonomías en cuanto a las necesidades de ajuste fiscal, supone un riesgo de desviación para las más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de la credibilidad de todo el proceso. Si bien puede argumentarse que la heterogeneidad en la estructura económica y necesidades de ajuste de las CCAA podría aconsejar la fijación de objetivos individualizados, esto debería realizarse dentro de un esquema de incentivos adecuado, para evitar los problemas de “riesgo moral” que se han comentado en secciones anteriores.<sup>23</sup>

20. La LOEPSF refuerza el cumplimiento del PMP instituyéndolo como cuarto objetivo de estabilidad. Establece la obligación de la publicación del PMP y de establecer un plan de tesorería que garantice el cumplimiento del plazo máximo establecido por la normativa de morosidad, que en el caso de las administraciones públicas es de 30 días. Si el PMP supera esos 30 días, la CCAA deberá actualizar su plan de tesorería especificando qué parte de los recursos disponibles va a dedicar al pago a proveedores con el fin de reducir el PMP, así como qué medidas de reducción de gasto o incremento de ingresos va a llevar a cabo para garantizar la reducción del PMP.

21. Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

22. AIReF (2016).

23. Véase Hernández de Cos y Pérez (2013).

## 2.— *Los procedimientos de seguimiento, corrección y coerción de la LOEPSF*

La LOEPSF dispone de un conjunto de procedimientos correctivos para el caso de incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda o regla de gasto. La valoración sobre el cumplimiento de los objetivos la lleva a cabo el Ministerio de Hacienda (MH), que tiene la obligación de elaborar un informe anual en abril de cada año, si bien en algunos años también ha elaborado un segundo informe en octubre. En este informe no se incluye la valoración del cumplimiento del PMP, ya que esta se hace de forma continuada.<sup>24</sup> Cuando en el informe se constata que una Comunidad Autónoma ha incumplido alguno de los tres objetivos de estabilidad en el año anterior (déficit, deuda o regla de gasto), la Comunidad Autónoma deberá elaborar un Plan económico-financiero (PEF) que permita corregir el desequilibrio. Deberá presentarlo al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) antes de un mes, previo informe de la AIREF. El CPFF podrá aprobar o pedir la elaboración de un nuevo PEF. Si la Comunidad Autónoma no presentara un nuevo PEF, o el CPFF considera que las medidas son insuficientes, se aplicarán medidas coercitivas. Si se aprueba el PEF, el MH elaborará un informe trimestral sobre la aplicación del mismo. Si en dicho informe se constata una desviación de la aplicación de las medidas, se exigirá a la Comunidad Autónoma que justifique dicha desviación, aplique las medidas o que añada nuevas medidas al PEF. Si en el siguiente informe trimestral sigue existiendo la desviación, entonces se podrán aplicar las medidas coercitivas.

La Ley establece, además, que la administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Asimismo, en el caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de las CCAA precisarán autorización del Estado.

En caso de incumplimiento del PEF, la LOEPSF establece la obligación de que la administración responsable apruebe en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo. En paralelo, se puede establecer una sanción, consistente en la obligación de constituir un depósito remunerado en el Banco de España equivalente al 0,2% de su PIB. Si en el plazo de tres meses no se hubieran aplicado las medidas pertinentes de corrección, el depósito dejará de generar intereses, y, si transcurrido un nuevo plazo de tres meses, persiste el incumplimiento, el Gobierno, a propuesta del MH, podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si tras otro período de tres meses tras la fijación de la multa siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno podrá acordar el envío de una delegación de expertos, que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento.

Si no se adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, o no se constituyese el depósito obligatorio o las medidas propuestas por la delegación de expertos mencionadas, el Gobierno requerirá al presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo la medida incumplida. Si no se atiende este re-

---

24. Para una descripción y valoración de este procedimiento véase el Recuadro 1 en Delgado Téllez, García, Gordo y Martí (2016).

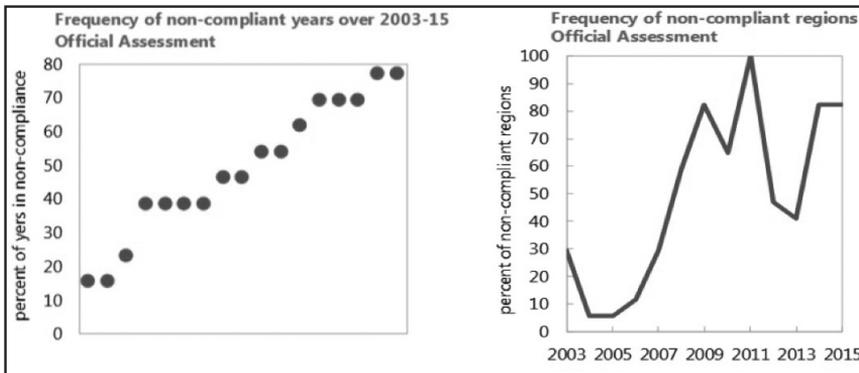
querimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa.

#### IV.– ¿Ha sido útil este marco durante la crisis?

##### 1.– El cumplimiento de las reglas

La sección anterior ha mostrado la enorme complejidad que lleva aparejada la implementación de la LOEPSF. Además de la complejidad, se le otorga al MH el papel de hacer cumplir la ley y se le dota de un elevado grado de discrecionalidad en la aplicación de la misma, si bien los procedimientos de la ley incorporan un elevado grado de automatismo. A pesar del marco vigente, y en el contexto de la crisis económica tan profunda que ha sufrido el país, el incumplimiento de las normas ha sido la regla, más que la excepción, como se evidencia en el gráfico 3 (centrado en el déficit), para el caso de las CCAA. Si bien también se han producido incumplimientos por parte de los subsectores administración central y Seguridad Social, su análisis escapa de los objetivos de este trabajo. El gráfico adopta una perspectiva temporal más amplia que el reciente período recesivo, y cubre los años 2003 a 2015, si bien el período reciente es el que registra un mayor número de incumplimientos (panel derecho del gráfico). En el panel izquierdo del gráfico, por su parte, se observa cómo un 60% de las CCAA excedieron sus objetivos de déficit público en la mitad o más de los años analizados.

Gráfico 3: Cumplimiento con los objetivos de déficit público<sup>25</sup>



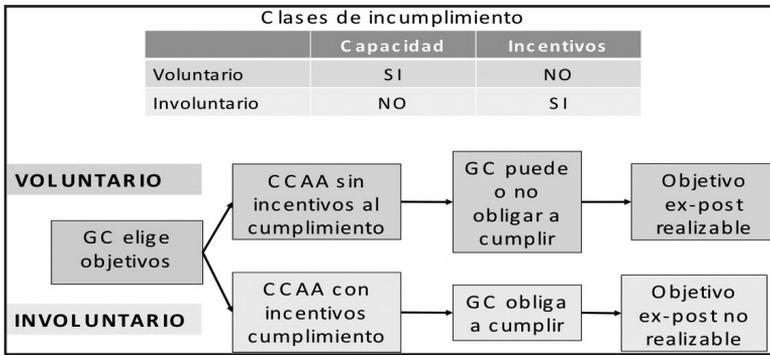
Fuente: Delgado Téllez, Lledó y Pérez (2016).

El análisis de las causas del cumplimiento o no de las reglas debe tomar en consideración un conjunto amplio de factores. En concreto, un trabajo reciente aplicado a las CCAA españolas, se plantea un modelo en el que se realiza la

25. El déficit se expresa como cantidad positiva (esto es, el negativo del saldo de las CCAA).

distinción entre incumplimiento “voluntario” e “involuntario”, considerando voluntaria aquella situación en la que el ente subcentral dispone de la capacidad para cumplir, pero no tiene los incentivos adecuados, y la involuntaria aquella en la que querría cumplir pero no es capaz de hacerlo<sup>26</sup> (ver gráfico 4). El modelo se plantea como un juego dinámico entre el gobierno subcentral (llamémoslo Comunidad Autónoma) y el gobierno central (GC). En este marco estilizado, el incumplimiento de la Comunidad Autónoma puede ocurrir en dos situaciones: cuando el objetivo que elige el GC es factible, pero la Comunidad Autónoma elige no cumplir (voluntario), y cuando el objetivo no es factible (involuntario).

**Gráfico 4: Un esquema conceptual para el estudio de los incumplimientos voluntarios involuntarios**



Fuente: Delgado Téllez, Lledó y Pérez (2016).

El incumplimiento voluntario es más probable en épocas de dificultad presupuestaria, esto es, períodos de crisis económica continuada, y/o cuando los objetivos impuestos por el GC son excesivamente ambiciosos. Por otra parte, la evidencia muestra que el incumplimiento voluntario es más probable cuando mayor es el peso del gasto en servicios básicos en el gasto de la Comunidad Autónoma, en años electorales (tanto nacionales como autonómicos), y cuanto mayor es el peso de las transferencias del Estado en las fuentes de financiación (expectativa de “rescate”).

*2.– Los mecanismos extraordinarios de financiación*

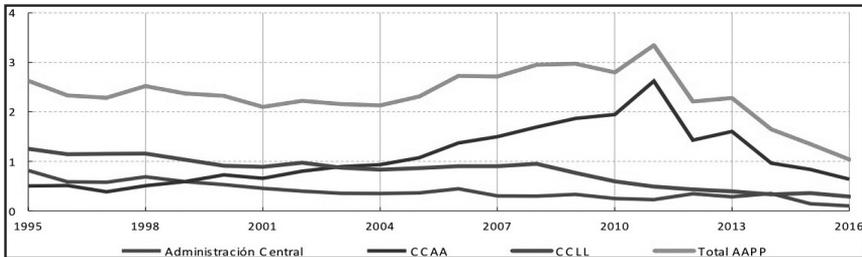
La tensión financiera generada por la crisis de deuda soberana de la zona del euro dificultó de manera especial el acceso de las CCAA a los mercados financieros y su capacidad para atender de manera regular sus pagos con los proveedores del sector privado. Estas dificultades requirieron la intervención de la administración central para aliviar dicha situación mediante la instrumenta-

26. Véase Delgado Téllez, Lledó y Pérez (2016).

ción de sucesivos mecanismos extraordinarios de financiación a las CCAA, en particular, a partir de 2012.<sup>27</sup>

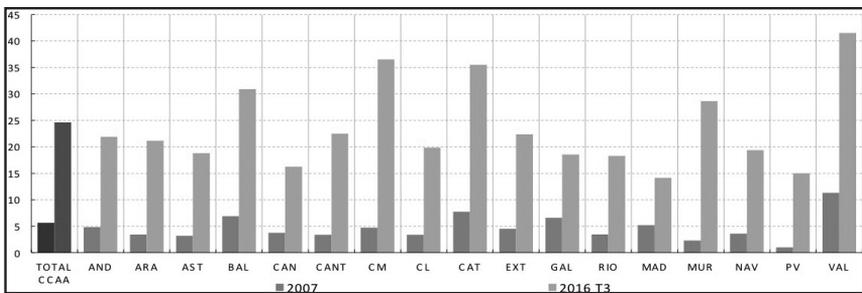
En concreto, entre 2012 y 2014 se aprobaron las distintas fases de un plan extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las CCAA (y las CCLL), que consiguieron reducir el *stock* acumulado de deudas comerciales pendientes (véase el gráfico 5). En la actualidad, los mecanismos extraordinarios operan a través de los distintos elementos del Fondo de Financiación a CCAA, en vigor desde el 1 de enero de 2015. Este sistema ha resuelto las tensiones en los mercados de deuda subcentral y ha permitido trasladar a las CCAA los bajos costes de financiación de los que viene disfrutando el Tesoro Público en los últimos años.<sup>28</sup>

Gráfico 5: Deuda comercial por subsectores de las AAPP<sup>29</sup>



Fuente: IGAE y Banco de España.

Gráfico 6: Deuda de las CCAA, en porcentaje del PIB<sup>30</sup>



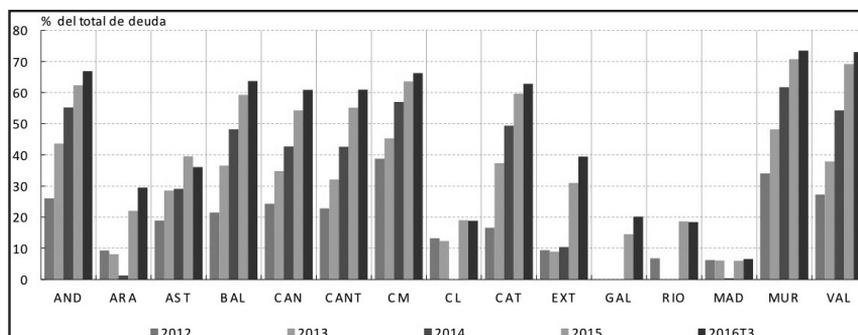
Fuente: Banco de España.

27. Véase Delgado Téllez, Hernández de Cos, Hurtado y Pérez (2015). La experiencia reciente de España no es un caso aislado en el panorama internacional. A lo largo de la historia se han sucedido episodios de incapacidad de las haciendas subcentrales para hacer frente a sus compromisos de deuda que han sido solventados en algunos casos con la intervención del nivel central del gobierno (véase Inman, 2010 o Feibelman, 2012).

28. Véase Delgado Téllez, González y Pérez (2016).

29. Datos de final de año. El dato de 2016 corresponde a septiembre.

30. Datos de final de año. El dato de 2016 corresponde a septiembre.

**Gráfico 7: Endeudamiento de las CCAA frente a la Administración central<sup>31</sup>**

Fuente: IGAE y Banco de España.

La manera en la que se han instrumentado estos mecanismos ha sido mediante la concesión de préstamos de la Administración central a las CCAA. El volumen de los fondos movilizados ha llevado a que, en el tercer trimestre de 2016, el 50% de la deuda de las CCAA (que ascendió en dicho trimestre al 24,6% del PIB, gráfico 6) se encontrara en manos de la Administración central, desde un nivel nulo antes de 2012, llegando a suponer en el caso de algunas autonomías cerca del 75% de la misma (véase gráfico 7). Si se atiende a los flujos de financiación recientes, el recurso a los préstamos de la Administración Central ha pasado a ser, para una mayoría de CCAA, la principal fuente de cobertura de sus necesidades de financiación corrientes.

## V.- Mirando hacia delante: los retos del marco institucional

La discusión realizada en los apartados anteriores, permite identificar, al hilo también de la literatura especializada, los siguientes retos para el entramado institucional que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA en el caso español.

### 1.- Las reglas: mayor simplicidad y automatismo

El marco de la LOEPSF resulta adecuado para un país tan descentralizado como España. No obstante, su complejidad ha limitado su efectividad, junto con el hecho de que los mecanismos de corrección no se han aplicado de manera automática. El incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

31. Navarra y País Vasco no han recibido ninguna cuantía. El mecanismo actual de apoyo a la liquidez es el Fondo de Financiación a CCAA, que se subdivide en tres facilidades: la Facilidad Financiera, a la que podrán acogerse voluntariamente las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad; el Fondo de Liquidez Autonómico, para las CCAA que no los hayan cumplido; el Fondo Social para financiar deudas pendientes de las CCAA con las CCLL. En la actualidad Canarias y Galicia están adheridas a la Facilidad Financiera, y el resto de CCAA de régimen común están adheridas al tramo FLA.

ha venido condicionado, en cierta medida, por la asignación misma de estos entre las distintas AAPP, lo que ha determinado el distinto grado de consolidación fiscal tanto en su dimensión vertical (Estado, Seguridad Social, CCAA y CCLL) como horizontal (dentro del sector CCAA).

### 2.—¿Uno solo o entre todos? Corresponsabilidad en el diseño de la política fiscal

La LOEPSF otorga el papel de garante en la aplicación de las normas al Estado, que es, por tanto, a la vez “juez y parte”. El Consejo de Política Fiscal y Financiera podría cumplir el papel de necesario órgano de coordinación de la toma de decisiones en materia de política fiscal, para lo cual su gobernanza debería ser revisada. La AIREF juega un papel relevante, en tanto en cuanto opera de manera independiente, pero sus atribuciones se encuentran limitadas a la validación y seguimiento en tiempo real de varios elementos del marco.<sup>32</sup>

### 3.— Mayor corresponsabilidad fiscal con incentivos adecuados

El funcionamiento del marco de reglas no es independiente del sistema de financiación autonómica vigente. El diseño de este debería proporcionar la necesaria suficiencia (equidad territorial) y grado corresponsabilidad (competencias normativas en materia tributaria), reduciendo así la discrecionalidad de la distribución de las transferencias. Dado el elevado grado de descentralización del gasto público en España, esto permitiría, además, una mejor visualización de la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno.

### 4.— Los mecanismos de resolución de crisis: temporales y con condicionalidad

Los mecanismos de resolución de crisis de la LOEPSF (materializados, en la actualidad, en el paraguas del Fondo de Financiación a las CCAA) han cumplido una función crucial, al haber permitido mutualizar los riesgos a los que se enfrentaron todas las AAPP durante las fases más difíciles de la crisis de deuda soberana. No obstante, no resulta apropiado que se conviertan en una solución permanente.<sup>33</sup> Por una parte, el carácter excepcional de los fondos lleva aparejado un alto grado de condicionalidad, lo que afecta a la conducción autónoma de la política fiscal por parte de las CCAA en sus ámbitos de competencias. Por otra parte, la cobertura creciente y continuada de las necesidades de financiación de las CCAA con préstamos del Estado distorsiona el necesario funcionamiento disciplinado que ejercen los prestamistas externos sobre las administraciones que se ven obligadas a financiar parte de los servicios públicos que proporcionan a los ciudadanos con cargo al endeudamiento.

---

32. Sobre el papel de las instituciones fiscales independientes, desde una perspectiva internacional comparada, véase Gordo, Hernández de Cos y Pérez (2015). Sobre alternativas de coordinación véase Fernández Llera y Monasterio (2010).

33. Véase Delgado Téllez, González y Pérez (2016) y Delgado Téllez y Pérez (2016).

No obstante, su mantenimiento en el tiempo plantea la cuestión de cuándo y cómo podría producirse una vuelta al sistema anterior a la crisis de deuda soberana, de acuerdo al cual las CCAA se endeudaban de manera individual en los mercados de capitales, bajo la cláusula de “no rescate” por parte del gobierno central, o si, alternativamente, debería plantearse algún otro sistema, que contemplara, como en otros países descentralizados, por ejemplo, emisiones conjuntas entre CCAA, entre estas y el Estado, o garantizadas por el Estado.

## VI.– Referencias

AIReF (2016), “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas”, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, diciembre de 2016.

Ayuso i Casals, J., S. Deroose, E. Flores y L. Moulin (2009), “Policy instruments for sound fiscal policies”, Fiscal Rules and Institutions, Comisión Europea.

Comisión Europea (2014), “Public Finances in EMU”, Bruselas.

Delgado Téllez, M., C. I. González y J. J. Pérez (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, pp. 21-32.

Delgado Téllez, M., P. Hernández de Cos, S. Hurtado y J. J. Pérez (2015), “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las AAPP en España”, Boletín Económico del Banco de España, marzo, pp. 63-70.

Delgado Téllez, M., V. Lledó y J. J. Pérez (2016), “On the Determinants of Fiscal Non-Compliance: An Empirical Analysis of Spain’s Regions”. Documento de Trabajo del Banco de España, n. 1632, diciembre.

Delgado Téllez, M. y J. J. Pérez (2016), “La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica”, Mediterráneo Económico, 30, pp. 465-482 (noviembre).

Delgado Téllez, M., B. García, L. Gordo y F. Martí (2016), “La evolución de la deuda pública en 2015”, Boletín Económico del Banco de España, mayo.

Fernández Llera, R. y S. Lago Peñas (ponentes) (2017), “La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto”, Informe GEN, febrero de 2017. Fernández Llera, R. y S. Lago Peñas (ponentes), A. Cuenca, L. A. Hierro, J. Martínez-Vázquez, C. Monasterio, y F. Pérez García.

Fernández Llera, R. y C. Monasterio (2010), “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, Hacienda Pública Española, 195, pp. 139-163.

Gordo, E. y P. García Perea (2016), “Los mecanismos de supervisión presupuestaria de la UEM”, Boletín Económico del Banco de España, marzo.

Gordo, E., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015), “Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, pp. 27-44.

Gordo, L., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013), “La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis”, *Boletín Económico del Banco de España*, julio.

Hagemann, R. (2010), “Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils”, *OECD Economics Department Working Papers*, n. 829.

Hallerberg, M., R. Strauch, y J. Von Hagen (2007), “The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”, *European Journal of Political Economy*, 23, pp. 338-359.

Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015a), “Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal”, *Papeles de Economía Española*, 143.

Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015b), “¿De la reforma del pacto de estabilidad a la unión fiscal?”, pp. 209-222 en *Anuario del Euro 2015*, Ed. Fundación de Estudios Financieros – ICO, diciembre.

Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2014), “El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales”, *Presupuesto y Gasto Público*, 77, pp. 101-112.

Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013a), “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín Económico del Banco de España*, abril.

Lago Peñas, S. y A. Vaquero García (2016), “Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada”, *Fundación Impuestos y Competitividad*.

OCDE (2014), “OECD principles of budgetary governance”, OCDE, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

Pedregal, D. y J. J. Pérez (2010), “Should quarterly government finance statistics be used for fiscal surveillance in Europe?”, *International Journal of Forecasting*, 26, pp. 794-804.

Sorribas Navarro, P. (2009), “Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada”, *Investigaciones Regionales*, noviembre.



III.

**LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



El año 2016 comenzó con dos cuestiones abiertas. La primera, acerca de si el pacto entre PSOE-A y Ciudadanos alcanzaría a dar estabilidad a la vida política andaluza, aunque ya al final de 2015, y a raíz del pacto alcanzado para aprobar los presupuestos para 2016, las señales parecían afirmativas. La segunda, sobre cómo repercutiría la irrupción de los nuevos partidos políticos (Podemos y Ciudadanos) en el discurrir de la vida parlamentaria, una vez que la nueva legislatura tomara “velocidad de crucero”.

Como veremos, la primera cuestión ha recibido en 2016 una respuesta indudablemente afirmativa. La respuesta a la segunda, sin embargo, requiere varios matices.

## **1.– Actividad político-institucional**

El acuerdo alcanzado entre PSOE-A y Ciudadanos para la investidura de Susana Díaz como Presidenta de la Junta de Andalucía se ha consolidado y, de hecho, ha proporcionado estabilidad a la acción de gobierno.

La comisión de seguimiento del acuerdo se ha reunido de forma discreta. El único de sus acuerdos que tuvo cierta repercusión pública fue el que se alcanzó en enero para la formación de un grupo de trabajo para la reforma del Impuesto de Sucesiones.

La comisión no ha elaborado indicadores objetivos del grado de cumplimiento del pacto, de manera que la valoración respecto a este punto ha quedado confiada a los responsables políticos de las dos formaciones que lo sostienen. Como muestra, en febrero, Juan Marín, portavoz de Ciudadanos en Andalucía, declaró que se había cumplido un 30,43% del total de acuerdos para la Legislatura, y el 20 de diciembre, aseveraba que se había cumplido ya el 80% del pacto. Por el PSOE, Manuel Jiménez Barrios, Vicepresidente y Consejero de la Presidencia y Administración Local, declaró en agosto que el grado de cumplimiento era “bastante elevado”, y esta misma es la impresión que transmiten otros Consejeros.

El punto del acuerdo que más repercusión ha tenido, entre los desarrollados en 2016, es la reducción de la carga fiscal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, que entrará en vigor en 2017, y que se une a la reducción en dos puntos del tramo autonómico del IRPF, que ha entrado en vigor en 2016. En la actualidad, se está tratando en un grupo de trabajo del Parlamento de la reforma de la Ley Electoral, mientras que la supresión de los aforamientos parece haber quedado

relegada en la escala de prioridades. Además, hay que destacar el acuerdo para la aprobación del Presupuesto de 2017.

La relación entre los partidos que mantienen el acuerdo apenas ha registrado incidencias. Ciudadanos apoyó la solicitud de comparecencia de la Presidenta en la Comisión parlamentaria de investigación sobre las subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo, que tuvo lugar el 30 de mayo de 2016. A mitad de año hubo acercamientos entre el PP y Ciudadanos, de los que no han trascendido resultados. Ahora bien, estos hechos no empañan la sensación general de estabilidad.

En el Parlamento, la actividad se ha reconducido, *en líneas generales*, al esquema clásico Gobierno/oposición. Normalmente, el Grupo Socialista saca adelante sus iniciativas con el apoyo de Ciudadanos y ha hecho suyas algunas propuestas de dicho partido. Mientras, los demás Grupos ven rechazada la mayoría de las suyas.

Lo ocurrido con la Proposición de Ley para regular la atención temprana es sintomático. Esta proposición de ley, procedente del Grupo Podemos Andalucía, contaba, en principio, con el acuerdo de los Grupos del PP-A, Ciudadanos e Izquierda Unida para su toma en consideración. Era, además, una proposición de ley de fuerte carga simbólica porque, en la prensa, se había divulgado como la primera ley que se iba a “aprobar” sin el acuerdo del PSOE y porque generó gran expectación en las asociaciones de afectados, con las que se había consensuado. Sin embargo, en la votación correspondiente, que tuvo lugar el 24 de febrero de 2016, Ciudadanos advirtió, por sorpresa, que votaría en contra de la toma en consideración porque en la mañana de ese mismo día la Presidenta se había reunido con una diputada de dicho grupo y le había prometido una mejora en la dotación presupuestaria para atención temprana. Lo sucedido fue una advertencia a los grupos de la oposición de que el Gobierno andaluz sigue contando con suficientes recursos para marcar la dirección política de la Comunidad Autónoma.

No obstante, es cierto también que la mayor pluralidad de fuerzas políticas hace que, con ocasión de votaciones concretas, se registren alianzas variables de tipo coyuntural, lo que hace que la oposición pueda sacar adelante algunas de sus iniciativas. De igual modo, se registran algunas incidencias que, ocasionalmente, apartan la vida parlamentaria de la práctica consolidada como normal en las décadas anteriores.

De las cinco proposiciones de ley presentadas en el año 2016 y tomadas en consideración, tres provienen de Grupos de la oposición (dos de Podemos Andalucía y una del Grupo Popular Andaluz). El Parlamento acordó el 6 de abril derogar el Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo, debido a que incluía la participación del personal laboral en la prestación de servicios y desarrollo de programas, en ejecución de las funciones relativas a la gestión de las Políticas Activas de Empleo. Una semana más tarde, el Gobierno aprobó nuevamente el citado Decreto-ley, pero ya sin la disposición adicional que había ocasionado la controversia.

Se viene aplicando la Resolución del Presidente del Parlamento del 30 de septiembre de 2015, ya comentada en el anterior informe, que, en interpretación de los arts. 109.1 y 123 del Reglamento, exige a los proyectos y proposiciones de ley incluir una exposición de motivos y el “cálculo estimado del coste económico que supondría su aprobación”, añadiendo que “los Grupos Parlamentarios podrán solicitar las informaciones que precisen de los servicios de la Cámara”. Los grupos de la oposición mantienen que este segundo requisito supone un obstáculo a la presentación de proposiciones de ley, a causa de la demora que conlleva esperar a las informaciones de los servicios de la Cámara. Ello ha dado lugar a alguna situación paradójica. Por ejemplo, el 25 de julio presentó el Grupo Podemos Andalucía una Proposición de Ley para garantizar los derechos de las personas que se reconocen como LGTBI y para erradicar la LGTBIfobia en Andalucía. Sin embargo, dicha Proposición de Ley no fue debatida para su toma en consideración hasta el 5 de octubre, día en que se acumuló para su debate una Proposición de Ley para la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en Andalucía, de contenido muy similar, que había presentado posteriormente el Grupo Socialista. Esto fue interpretado por los grupos de la oposición como una maniobra para evitar que la Proposición de Ley de Podemos acaparara la atención de los medios de comunicación en un tema particularmente sensible para el PSOE.

Las sesiones de control al Gobierno registran fuertes enfrentamientos. En ellas, a la tradicional confrontación entre la Presidenta de la Junta y el portavoz del Grupo Popular se ha unido la pugna entre la primera y la portavoz del Grupo Podemos Andalucía, que ha dado lugar a fuertes duelos dialécticos. De hecho, el grupo Podemos Andalucía ha logrado dar visibilidad a su labor de oposición “dura” al PSOE.

Se ha hecho práctica habitual la aprobación de proposiciones no de ley y mociones, tanto en Comisiones como en el Pleno, procedentes de los grupos de la oposición. En este punto, la polémica más relevante se ha registrado en relación con una moción de Podemos relativa a medidas para mejorar la atención sanitaria. Este Grupo, en un principio, decidió ausentarse de la votación, celebrada el 22 de septiembre, en protesta por lo que, consideraban, había supuesto un cercenamiento del contenido de la moción a su paso por la Mesa, aunque finalmente sus diputados votaron en blanco. La moción fue rechazada en el Pleno del Parlamento.

El año se cerró en el Parlamento con la incertidumbre causada por la STC 199/2016, sobre el nombramiento de los Secretarios de la Mesa del Parlamento de Andalucía. En la sesión constitutiva, celebrada el 16 de abril de 2015, el diputado que ejercía como Presidente del Parlamento interpretó el art. 36 del Reglamento, que prevé que todos los partidos, federaciones y coaliciones que constituyan Grupo Parlamentario tienen derecho a estar presentes en la Mesa, en el sentido de que, si con la votación realizada no se diera cumplimiento a lo previsto en dicho artículo, debía ceder su puesto la propuesta que, teniendo asegurada la elección de un miembro en la Mesa, obtuviera el menor número de votos. Ello hizo que quedara nombrado como uno de los tres Secretarios de la Mesa el candidato del Grupo IU-LV-CA, que había quedado cuarto en la vota-

ción, y fuera excluida la candidata del Grupo Popular, a pesar de que esta había sacado el segundo puesto, dado que dicho partido había obtenido previamente un puesto de Vicepresidente.

El TC, al resolver sobre el recurso de amparo presentado por la candidata excluida, ha declarado vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, derivado del art. 23.2 CE, en relación con el derecho del art. 23.1 CE, y, asimismo, ha declarado el derecho de la recurrente a formar parte de la Mesa como Secretaria Segunda.

La sentencia puso al Parlamento en una difícil tesitura, ya que lo forzaba, bien a no aplicar lo que dispone el art. 36 del Reglamento, o bien a aprobar una modificación de aquél. Descartada la aprobación de una reforma *express* del Reglamento, el 9 de enero de 2017 tomó posesión como Secretaria Segunda la candidata al puesto del Grupo Popular y fue separado de la Mesa el diputado de IU-LV-CA que hasta entonces ejercía como Secretario Tercero.

Por otro lado, se abrió, y amplió, el plazo para presentar candidaturas a magistrado o magistrada del TC, sin que al cierre de 2016 se hubiera propuesto ningún nombre.

La actualidad política se ha visto salpicada ocasionalmente por actuaciones judiciales. El Juez que instruía la causa de los ERE fraudulentos dictó auto de procesamiento contra los ex presidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán y otros ex altos cargos de la Junta, entre ellos el ex consejero de Trabajo Antonio Fernández. Ha continuado la instrucción de casos como los relativos a Invercaria y Mercasevilla. Por otra parte, se han archivado la pieza del caso del fraude en los cursos de formación para el empleo que involucraba a varios cargos de la Junta y la causa contra el actual consejero Antonio Ramírez de Arellano por un supuesto delito de prevaricación previo a su nombramiento, que no quedó acreditado. El llamado caso Serrallo, una trama de corrupción urbanística, provocó la dimisión del Alcalde y una Concejala del Ayuntamiento de Granada en abril de 2016, ambos del PP. Un pacto entre los demás Grupos del Ayuntamiento dio la alcaldía al candidato del PSOE, que, a su vez, en la actualidad, está siendo investigado por hechos relativos a la gestión de cursos de formación.

En la Comisión parlamentaria de investigación sobre subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo, han terminado las declaraciones y los Grupos han enviado sus conclusiones.

Con todo, la desaparición de los ex presidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán del panorama político, tras su renuncia en 2015 a su condición de Diputado y Senador, respectivamente, ha hecho que baje de forma considerable la presencia en el debate político de este tipo de casos.

El 24 de diciembre trascendió la denuncia de Teresa Rodríguez, la portavoz de Podemos en Andalucía, de haber sufrido un acto de acoso por parte de un vocal de la Cámara de Comercio de Sevilla. Recibió la solidaridad de todos los partidos y la consecuencia fue la renuncia del vocal a su cargo, tras reconocer que el incidente se debió (en sus palabras) a una “broma de mal gusto”.

El año terminó con la incertidumbre acerca de si Susana Díaz se presentará a la elección como Secretaria General del PSOE en 2017 y, en el caso de que resultara elegida, de si renunciaría o no a la presidencia de la Junta de Andalucía. En septiembre y diciembre, Juan Marín, el portavoz de Ciudadanos en Andalucía, ha declarado que si abandonara el Gobierno andaluz, habría que revisar el pacto, pero que no ve problema en que compatibilice el cargo de Presidenta de la Junta con el de Secretaria General del PSOE.

Finalmente, es necesario hacer referencia a los resultados de las elecciones generales de 26 de junio de 2016 en Andalucía. El cuadro es el siguiente:

### Elecciones generales 2016: Andalucía

	<i>Resultados</i> 2016	<i>Variación</i> 2016-2015 <i>Gen</i>	<i>Variación</i> 2016-2015 <i>Aut</i>	<b>Diputados</b>	
Participación	66,05	-3	+3,7		
Abstención	33,95	+3	-3,7		
	% s/votantes			2016	2016-2015
PP	33,5	+4,5	+6,8	23	+2
PSOE	31,2	-0,3	-4,2	20	-2
Podemos-IU-Equo	18,6	+1,7	+3,7	11	+1
Ciudadanos	13,6	-0,2	+4,4	7	-1
IU-LV-CA <sup>1</sup>		-5,8	-6,9		

En las elecciones generales al Congreso de los Diputados, el PP tomó la delantera en Andalucía al PSOE, que había sido el partido más votado en las generales del año anterior. Contando número de votos, el PP ganó en cinco provincias (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga), mientras el PSOE ganó en tres (Huelva, Jaén y Sevilla). En número de escaños, el PP supera al PSOE en Almería, Granada y Málaga, mientras que ambos empatan en las demás provincias. Podemos consigue un escaño más respecto a 2015, pero la suma de votos con IU totaliza una pérdida del 3,2% respecto a dicho año. Ciudadanos, por su parte, pierde un escaño y un 0,2% de votos.

1. Esta coalición se presentó como Unidad Popular en las elecciones generales de 2015.

En las elecciones al Senado, el PP consiguió 18 senadores, por 14 del PSOE, es decir tres senadores más del PP, y menos del PSOE, respecto a las elecciones de 2015.

## 2.– Actividad normativa

Diez leyes se han aprobado en 2016 en el Parlamento de Andalucía:

a) Ley 1/2016, de 1 de marzo, de medidas extraordinarias para el establecimiento de ayudas a los trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo núm. 160/2004, correspondiente a la empresa Hitemasa.

b) Ley 2/2016, de 11 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en materia de valoración de la antigüedad a efectos de méritos.

c) Ley 3/2016, de 9 de junio, de protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda.

d) Ley 4/2016, de 12 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales generados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 22 de marzo de 2015.

e) Ley 5/2016, de 19 de julio, de Normas reguladoras del Deporte de Andalucía 2016.

f) Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

g) Ley 7/2016, de 20 de septiembre, por la que se articula un período transitorio para garantizar la prestación del servicio de televisión digital terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares.

h) Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

i) Ley 9/2016, de 27 de diciembre, reguladora de los Servicios Sociales de Andalucía.

j) Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017.

Asimismo, se han aprobado seis Decretos-leyes:

a) Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo, por el que se modifica la Ley 2/2015, de 29 de febrero, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Decreto-ley 6/2014, de 19 de abril, por el que aprueba el programa Emple@Joven y la “Iniciativa @mprende+”, y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que aprueba el programa Emple@30+.

b) Decreto-ley 2/2016, de 12 de abril, con el mismo nombre que el anterior.

c) Decreto-ley 3/2016, de 3 de mayo, por el que se deroga expresamente la disposición adicional primera del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y establece medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

d) Decreto-ley 4/2016, de 26 de julio, de medidas urgentes relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

e) Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía.

f) Decreto-ley 6/2016, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el programa de colaboración financiera específica con las entidades locales para actuaciones extraordinarias en determinadas infraestructuras e instalaciones dañadas por los fenómenos meteorológicos sufridos en diversas zonas de las provincias de Huelva, Cádiz y Málaga desde el 1 de diciembre al 5 de diciembre de 2016.

La Ley 2/2016 recoge las medidas previstas en el Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, que fue derogado por el Parlamento de Andalucía en el trámite de convalidación. 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. La Ley 8/2016 establece el régimen de publicidad de la declaración del IRPF de los altos cargos y demás cargos públicos afectados. La Ley 9/2016 dota de naturaleza propia al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, configura el derecho a las prestaciones esenciales del sistema como un derecho subjetivo de ciudadanía y exigible ante las Administraciones Públicas, prevé un Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, que aprobará el Consejo de Gobierno, y busca prestar especial atención a la relación entre género y servicios sociales, entre otros temas.

Andalucía se convirtió en la primera Comunidad Autónoma en aprobar su presupuesto para 2017. El presupuesto continúa la línea, ya iniciada en el presupuesto de 2016, de paulatina superación de las consecuencias que la crisis económica tuvo en ejercicios anteriores. Respecto a 2016, se contempla un incremento del gasto no financiero en un 2,8% y un aumento de la inversión pública en un

10,3%. Se prevé un incremento de la inversión en educación, sanidad, dependencia y financiación del turno de oficio. Se incluye la creación de una Oficina contra el fraude fiscal y contra la corrupción. Asimismo, se prevén medidas de apoyo a las empresas, especialmente pymes y autónomos. Se contempla suprimir cinco entes instrumentales y no se prevé una rebaja de impuestos. El presupuesto fue aprobado con los votos a favor del Grupo Socialista y de Ciudadanos, y con el voto en contra de los otros tres grupos.

Como señalamos en el primer apartado del presente trabajo, el Decreto-ley 1/2016 fue derogado (no convalidado) por el Parlamento de Andalucía. El Decreto-ley 2/2016 reproduce el contenido de dicho Decreto-ley sin la disposición adicional que permitía al personal laboral la gestión de los programas de incentivos de empleo administrados por el Servicio Andaluz de Empleo, que había originado la controversia.

El Decreto-ley 4/2016 introduce una rebaja del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, que constituía una de las principales medidas previstas en el pacto entre el PSOE-A y Ciudadanos. La norma reduce a mínimos la tributación en el supuesto de adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual del causante y reduce en el 99% la base imponible en el supuesto de adquisición *mortis causa* e *inter vivos* de una explotación agraria por el cónyuge o descendientes del causante o donante, o en los supuestos de equiparaciones.

El Decreto-ley 5/2016 ha recuperado la jornada laboral de 35 horas para los trabajadores del sector público, lo que ha generado una controversia competencial con el Estado.

Resulta interesante la Resolución de la Presidencia del Parlamento, de 1 de junio de 2016, de desarrollo del art. 157.6 del Reglamento del Parlamento, relativo al procedimiento de control de las mociones aprobadas. En resumen, se prevé la presentación de un informe del Consejo de Gobierno, seguido de una comparecencia si aquél no hubiese remitido el informe o si, conocido este informe, la Comisión correspondiente entendiere que la moción no se ha cumplido en los términos establecidos.

El Consejo de Gobierno ha presentado siete proyectos de ley, entre los que destacan los relativos a servicios sociales (aprobado a final de año como la Ley 9/2016), derechos y atención a las personas con discapacidad, participación ciudadana y garantías y sostenibilidad del sistema sanitario público.

Asimismo, se han presentado doce proposiciones de ley. Al Grupo Podemos Andalucía se deben cuatro; al Grupo Popular Andaluz, tres; al Grupo IULV-CA, dos; y al Grupo Socialista, una. Además, los Grupos Podemos Andalucía y IULV-CA han presentado una proposición de ley conjunta y todos los grupos conjuntamente han presentado otra.

Como dijimos anteriormente, aparte de la proposición de ley firmada por todos los grupos, han sido tomadas en consideración otras cuatro; de ellas, dos del Grupo Podemos Andalucía, una del Grupo Popular Andaluz y una del Grupo Socialista. La Proposición de Ley para garantizar los derechos de las personas que se reconocen como LGTBI y para erradicar la LGTBIfobia en Andalucía,

debida a Podemos Andalucía, y la Proposición de Ley para la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en Andalucía, que procede del Grupo Socialista, tienen contenido parecido. Las otras dos proposiciones de ley tomadas en consideración son una de Podemos para la regulación de los senderos de la Comunidad Autónoma y otra del Grupo Popular Andaluz relativa a modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fin de establecer la inelegibilidad como Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía de los miembros del Parlamento que hayan ejercido la presidencia durante dos legislaturas y de impedir la designación como titulares de Vicepresidencias o Consejerías de aquellos que hubieran ejercido este cargo durante dos legislaturas, salvo que hubieran transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato.

Se está tramitando una reforma del Reglamento del Parlamento, propuesta por el Grupo de IU-LV-CA, que tiene como finalidad modificar el art. 132, para establecer que el rechazo del conjunto del articulado de la ley de presupuestos o de alguna sus secciones significará su devolución al Consejo de Gobierno, y el art. 138.7, para adecuar el procedimiento de elección del Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía a lo previsto en el art. 118.3 del actual Estatuto de Autonomía. Con la reforma del art. 132 se quiere revertir la interpretación hecha por el Presidente del Parlamento que permitió la aprobación del Presupuesto de 2016, al considerar que el rechazo en el Pleno de una de las secciones del Presupuesto determinaba la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Consejo de Gobierno, sin ninguna de las enmiendas aprobadas en Comisión.

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

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al estimar que se vulnera su competencia sobre medio ambiente. Además, ha presentado conflicto de competencias contra el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros, al entender que se vulnera sus competencias sobre sanidad. Parece haberse aminorado, por tanto, la conflictividad que tuvo lugar en años anteriores.

En la Comisión Bilateral de Cooperación se han resuelto las controversias sobre la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Están en trámite en la Comisión Bilateral las controversias sobre la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley de Andalucía 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda. El Gobierno central solicitó la apertura de la Comisión Bilateral para tratar del Decreto-ley 5/2016, que restaura la jornada de trabajo

de 35 horas al personal empleado público de la Junta de Andalucía. Sin embargo, a comienzos de 2017 ha desistido de acudir a la Comisión Bilateral por este asunto, lo que se ha interpretado como una señal favorable a la postura de la Junta.

Se han remitido a la Junta de Andalucía cartas de cooperación sobre 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.

El TC resolvió siete recursos de inconstitucionalidad contra leyes y reales decretos-ley del Estado impugnados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, uno contra un Decreto-ley de la Comunidad y un conflicto de competencias presentado por el Gobierno. De las nueve sentencias, siete van vinculadas, directa o indirectamente, a normas que tienen su razón de ser en el principio de estabilidad presupuestaria. Las SSTC 101/2016 y 156/2016 consideran conformes con la Constitución varias previsiones de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, y de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, que reformó la LOFCA. Entre otras cosas, la primera, al amparo del art. 157.3 CE (coordinación en materia de financiación de las Comunidades), entiende como conforme con la Constitución el mecanismo de “compensación triangular” que, con ciertas condiciones, permite al Estado retener una parte de las cantidades debidas a las CCAA conforme al sistema de financiación para el pago a proveedores de aquéllas; la segunda, remitiéndose a la STC 101/2016, admite otro supuesto de compensación triangular. La STC 111/2016 considera contrarios al principio de autonomía local, al principio democrático y de lealtad institucional y a las competencias de la Junta de Andalucía sobre régimen local diversos artículos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, relativos a las funciones de la Administración del Estado, en relación con el funcionamiento y los servicios prestados por las Diputaciones provinciales. La STC 72/2016 entiende conformes con las competencias estatales sobre ordenación general de la economía y bases del sector eléctrico los artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, relativos a la integración de la producción de energía eléctrica para el autoconsumo en el sistema eléctrico general. La STC 6/2016, de 21 de enero, considera conformes con la Constitución varios preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y de modificación de la Ley de Costas. Las SSTC 26/2016 y 42/2016 se refieren a Reales Decretos-ley, con dispar resultado: la primera, relativa al Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, declara inconstitucionales, por falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, determinados preceptos que remitían al Gobierno el establecimiento, mediante reglamento, de los requisitos básicos para la creación y mantenimiento de los centros y estructuras fundamentales de las Universidades públicas y habilitaba a las Universidades para llevar a cabo alianzas estratégicas con organismos públicos de investigación, empresas y otros agentes, si bien la sentencia desestima las alegaciones relativas a controversias competenciales; la segunda entiende que concurre el presupuesto de la

extraordinaria y urgente necesidad en el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, relativo a la estabilidad financiera del sistema eléctrico, y que dicha norma, además, respeta el principio de seguridad jurídica. La STC 193/2016 entiende que vulnera las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.13, en relación con el art. 156.1 CE, una convocatoria de oposiciones en materia de educación que no respetaba la tasa de reposición.

Particular repercusión ha tenido la STC 210/2016, de 15 de diciembre, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, en el sentido de declarar conformes con el reparto de competencias en materia de sanidad las llamadas “subastas de medicamentos”, debido a que “no hay una norma básica que condicione o limite las medidas que en materia de dispensación de productos sanitarios pueden adoptar las Comunidades Autónomas.” Con ello, se cierra, a favor de las posiciones de la Comunidad, un tema que había generado una larga controversia con el Estado.

Entre los convenios de colaboración más destacados, se encuentran los suscritos el 26 de abril de 2016 por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio y la Entidad Pública Empresarial Red.es para el Programa de fomento de la demanda de soluciones de computación en la nube para pequeñas y medianas empresas; el 11 de mayo de 2016, entre la Administración General del Estado (MINHAP) y la Consejería de Hacienda y Administración Pública, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica; el 7 de julio de 2016, entre la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y la Consejería de Salud, en materia de farmacovigilancia; el 8 de julio de 2016, entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva Español para el proyecto PANEL TEST en ADOVE; el 22 de julio de 2016, entre la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Junta de Andalucía, para participar en la Infraestructura europea Lifewatch-Eric, dedicada a la investigación en biodiversidad; el 29 de julio de 2016, entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, para la realización de trámites por vía electrónica en relación con los contratos para la formación y el aprendizaje; y el 5 de septiembre de 2016, entre el Ministerio de Justicia y la Consejería de Justicia e Interior, por el que se formalizan los compromisos financieros del Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de junio de 2016, en el que se aprueba la distribución del crédito del Programa de Reforma de la Administración de Justicia.



## 1.– Actividad político-institucional

El ejercicio 2016 podría calificarse como un año de actividad institucional regular en la Comunidad, siquiera marcado por la prolongación de la interinidad del Gobierno central debida no solo a la repetición de la cita electoral el 27 de junio, sino a la reproducción de unos resultados que no permitieron la constitución del ejecutivo sino hasta el mes de noviembre. Así pues, y dado que de la actividad del Consejo de Ministros depende una operación vital para los gobiernos autonómicos, cual es la preparación de los presupuestos de cada Comunidad, no cabe hablar de total normalidad o de pleno despliegue de la autonomía, máxime teniendo en cuenta la delicada posición de un gobierno minoritario como el aragonés. A la incertidumbre derivada del retraso estatal en los tiempos de la programación macroeconómica general se habría sumado la vinculada a las dificultades de satisfacer al principal socio parlamentario que no gubernamental –recuérdese– en la elaboración de un presupuesto para 2017. En efecto, hasta principios de diciembre no era aprobado el límite de gasto no financiero (“techo de gasto”), con el consiguiente desplazamiento temporal de la principal secuencia política de la Comunidad Autónoma y la necesidad de recurrir a una prórroga del presupuesto de 2016 con todas las limitaciones políticas que ello conlleva.

Precisamente, a esas limitaciones se han sumado otras de tipo administrativo, o burocrático si se prefiere: ese mismo presupuesto de 2016, que fue aprobado tardíamente –a finales de enero del año en curso– por el mismo motivo de desfase en los tiempos electorales en el plano institucional estatal, fue objeto de un cierre contable anticipado a finales del mes de agosto. La consecuencia de este cierre, acaso ordenado por las autoridades fiscales estatales en respuesta a los requerimientos de Bruselas, fue el bloqueo para todo un cuatrimestre de la iniciación de nuevos expedientes de gasto (salvo los cofinanciados con fondos finalistas o los pendientes de información por la Intervención). Aunque el cierre presupuestario es modulable y no afecta a los compromisos de gasto asumidos en políticas sociales, al pago de nóminas o a los gastos para el normal funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos fundamentales, no es posible desconocer su incidencia negativa en la ejecución de políticas sectoriales autonómicas –tal es su finalidad–. Bien es verdad que todo el país permanece afectado por una situación de excepcionalidad financiera ya demasiado prolongada, y que la Comunidad aragonesa se halla inmersa en la ejecución de sendos planes económico-financiero y de ajuste; pero no lo es menos que los ejercicios presupuestarios son progresivamente más reducidos respecto a sus tiempos naturales y que los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados para la Comunidad marcan un déficit máximo muy estricto (el 0,7% del PIB, es decir, unos

238 millones de euros). Si a todo ello sumamos un cierre contable anticipado que se traduce en un ahorro adicional esperado de unos 34 millones de euros sobre una cifra total de gasto poco superior a 5.100, la conclusión más plausible es que las políticas autonómicas se ven constreñidas, además de en la cuantía (lógicamente), en el tiempo, en aras de un ajuste que podríamos calificar como absolutamente marginal visto en el conjunto del gasto público de la Comunidad Autónoma.

Otra de las consecuencias de la formación del gobierno central, independientemente de su tardanza, ha sido el retorno de una recurrente preocupación mediática, en mi opinión un tanto estéril, por la ausencia de aragoneses en la primera línea ministerial. Esa ausencia se compensa de algún modo por la presencia de Roberto Bermúdez de Castro, virtual sucesor de Luisa Fernanda Rudi en la dirección regional del partido, en calidad de Secretario de Estado de Administraciones Territoriales, en tanto que Mario Garcés (a la fecha subsecretario del Ministerio de Fomento) pasaba a encargarse de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y Jorge Toledo del mismo cargo referido a la Unión Europea. Por su parte, Eva Valle era nombrada directora de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, cargo también con una capacidad de influencia política no desdeñable.

Por lo demás, y a pesar del afloramiento puntual de algunas tensiones latentes entre los partidos situados en el Gobierno (PSOE) y en el ala parlamentaria que constituye su principal soporte (Podemos), el año ha transcurrido con un sosiego propio del estadio inicial de la legislatura. En estos momentos no se vislumbran cambios políticos que puedan alterar el frágil pero estable equilibrio institucional interno: mejor dicho, los cambios que se vislumbran escapan al control de los principales actores de la Comunidad y recaen sobre las espaldas de los responsables de los partidos a escala nacional. Así, por ejemplo, ha de mencionarse un cambio puntual en la composición de la Mesa de las Cortes de Aragón, en cuya presidencia cesaba Antonio Cosculluela (PSOE) para dedicarse en exclusiva a la alcaldía de su localidad (Barbastro) dando paso en dicho cargo a la entonces vicepresidenta primera, Violeta Barba (Podemos). Ésta era a su vez sustituida en su cargo originario por Florencio García Madrigal (PSOE), sin que se haya alterado la composición política en el citado órgano –sí la de fuerzas, ganando Podemos alguna cuota de poder parlamentario e institucional–.

## 2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una docena de leyes, de las que solo dos reúnen las principales características de las típicas normas de rango legal y carácter general en cuanto a su temática monográfica, sustantividad y relevancia. No obstante, de la dupla presupuestaria –compuesta por las Leyes 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 y 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (“ley de acompañamiento”)– cabe destacar la importancia de esta última cuando los momentos iniciales de la andadura del gobierno autonómico ya se han superado y las urgencias han

sido atendidas. En efecto, y aunque esta técnica normativa empleada ha sido denostada durante décadas, la profusa y prolija fracción “administrativa” de la “ley de acompañamiento” de este año refleja una intensa tarea de revisión y reforma integral del Derecho público aragonés, compaginada con la adopción puntual de algunas decisiones materialmente administrativas revestidas con forma legal.

De hecho, las medidas administrativas recogidas en la “Ley de acompañamiento” ocupan nueve capítulos, cada uno referido al conjunto de preceptos de las leyes que se modifican. Dada la extensión y la importancia relativa de los contenidos, muchos de ellos dedicados a cuestiones organizativas y procedimentales menores, se da cuenta de las novedades de mayor impacto institucional y acaso social. Así pues, por obra de esta “ley ómnibus” se introducen expresamente los procesos participativos en el marco de los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley; se reduce de 11 a 10 el número de domingos y festivos de apertura de comercios; se asume como propio el catálogo de infracciones disciplinarias graves y leves del Reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado y se remite a la legislación laboral el régimen disciplinario del personal laboral; se delimitan las retribuciones del personal directivo siempre con respeto a los criterios fijados en la legislación presupuestaria general (véase lo relatado al respecto en el apartado dedicado a la conflictividad bilateral con el gobierno estatal); se adapta la Ley de contratación del sector público de Aragón (2011) a la “nueva” Directiva 2014/24/UE; se acomoda la legislación urbanística a la normativa ambiental básica estatal en materia de evaluación ambiental estratégica del planeamiento; se posibilita que los pequeños municipios puedan delegar sus competencias en materia de disciplina urbanística; se delimitan con precisión las competencias atribuidas a los Institutos de Gestión Ambiental y del Agua respectivamente; se establece el silencio administrativo negativo en los procedimientos para la autorización de usos o actividades en zonas sujetas a planes rectores de uso y gestión o planes de ordenación de recursos naturales; las entidades públicas Aragonesa de Servicios Telemáticos y Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón pasan a ser consideradas medios propios de la Administración; se posibilita la creación de unidades hospitalarias con dependencia funcional múltiple –lo que podría ser visto como un intento de ruptura de la estanqueidad que caracteriza al modelo de “áreas de salud” dispuesto por la vieja legislación básica sanitaria estatal, no obstante los efectos positivos de esta medida sobre la eficiencia de los recursos públicos asistenciales–; y se revisa el catálogo de infracciones en materia de salud pública para hacer efectivo el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en el sentido de respetar el ámbito competencial estatal en materia de productos farmacéuticos. Finalmente, y dado el desafío que supone esta medida tanto a la unidad de mercado impuesta por la ley de garantía de 2013 como a la libertad de empresa garantizada por el propio texto constitucional, importa resaltar la elevación a rango legal de la prohibición –hasta la fecha recogida con mayor dureza en la programación académica del gobierno– de la implantación de nuevas enseñanzas de grado en centros universitarios privados en caso de duplicidad con enseñanzas preexistentes impartidas en los centros públicos periféricos (Huesca, Teruel y La Almunia de Doña Godina).

En cuanto a las novedades fiscales introducidas por esta “ley de acompañamiento”, éstas se producen en casi todas las áreas en que despliega su actividad normativa la Comunidad Autónoma: se fijan nuevos tramos en la escala autonómica del IRPF aumentando la progresividad para las bases liquidables más altas y suprimiendo la deducción por el pago de primas de seguros privados de salud, aunque en el plano opuesto se introduzcan nuevas deducciones de la cuota (una por inversión en entidades “de economía social” y otra por adquisición de abonos de transporte público). En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se produce un aumento del tipo impositivo general para las adquisiciones onerosas de inmuebles, trocando el vigente 7% en unos tipos progresivos que escalan del 8 al 10% en función del valor del inmueble, con lo que se aproxima la tributación de estas operaciones a sus equivalentes sujetas a IVA. En este mismo tributo, el tipo especial aplicable a la transmisión de vivienda como pago total o parcial por la adquisición de otra se reconfigura como una bonificación (equivalente a un tipo del 7%) para la realización de esas mismas operaciones por parte de ciertos colectivos (jóvenes, discapacitados y mujeres víctimas de violencia de género), y para la adquisición de vivienda habitual por parte de familias numerosas). Las medidas más relevantes en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones son la limitación a bases imponibles y patrimonios preexistentes no superiores a 100.000 euros de la bonificación en cuota del 65% en adquisiciones *mortis causa*, junto con la minoración a 75.000 euros de la reducción de la base imponible a favor del cónyuge y de los hijos del donante y otras limitaciones para la bonificación del 65% en las adquisiciones *inter vivos* que podrían estar favoreciendo la “programación fiscal” de los contribuyentes con rentas más altas. En el Impuesto sobre el Patrimonio se reduce la cuantía del mínimo exento a 500.000 euros (rebajándose a 400.000 a partir de 2017). En el Impuesto sobre Hidrocarburos se establece un tipo de gravamen autonómico para el combustible, ubicado en la mitad de los límites establecidos por la normativa estatal, con exenciones para el gasóleo agrícola y de calefacción y un esquema de devolución integral para el gasóleo profesional). Importa destacar la creación de sendos “impuestos medioambientales”: uno sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada y otro sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, recuperándose además el impuesto sobre las instalaciones de transporte por cable (aun suspendiendo su vigencia durante 2016). Finalmente, y como cierre normativo de un conflicto que sigue –seguirá– abierto en el plano político-institucional entre la Comunidad y su capital, se da carta de naturaleza a la aplicación del Impuesto sobre Contaminación de las Aguas a la ciudad de Zaragoza y otros municipios aragoneses que hayan costeado su depuradora con anterioridad, siquiera de manera modulada (con bonificaciones transitoriamente decrecientes de la tarifa). Como se puede apreciar, se trata de unas medidas tributarias dirigidas a aumentar la recaudación extrayéndola de las rentas de mayor capacidad económica, aun con el efecto inducido de incrementar la factura fiscal de operaciones habituales para las clases medias (compra de vivienda, servicios notariales, consumo de agua y de combustible).

Otras tres normas singulares de carácter financiero se cuentan en la nómina legislativa de la Comunidad, y en virtud de ellas se conceden sendos suplemen-

tos de crédito para la financiación de diversos cometidos de responsabilidad autonómica: subvenciones a la actividad de los clubes deportivos de élite en la Comunidad (Ley 6/2016, de 29 de junio), enseñanza concertada (Ley 7/2016, de 20 de octubre) y actuaciones de difusión publicitaria (Ley 8/2016, de 3 de noviembre).

Tres son también las breves leyes que cumplen una función reparatoria puntual y en algún caso meramente cosmética: en primer lugar, la Ley 3/2016, de 4 de febrero, opera una ligera modificación formal en la redacción de los arts. 535 y 536 del Código de Derecho Foral de Aragón, aclarando el texto y acomodándolo al tenor de la legislación estatal de patrimonio de las Administraciones públicas, recientemente reformada en el sentido de atribuir a la Administración el deber de efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato (cabe apuntar que en la “ley de acompañamiento” de este mismo año se añaden dos nuevos preceptos reguladores del referido procedimiento). En segundo lugar, la Ley 5/2016, de 2 de junio, modifica las leyes de la infancia y la adolescencia en Aragón (2001) y de espectáculos públicos (2005), saldando una tensión latente durante la legislatura anterior, al habilitar la libre entrada y permanencia a los jóvenes de más de 16 años y a los menores de dicha edad acompañados de sus padres o tutores, en los establecimientos públicos que desarrollen una actuación en directo, siempre que estén debida y visiblemente identificados por el responsable del evento y abandonen el establecimiento al finalizar la actuación en directo. La tercera norma bajo esta rúbrica es la Ley 12/2016, de 15 de diciembre, que modifica la Ley de Salud de Aragón (2002) para permitir la aprobación de una oferta pública extraordinaria de empleo público, dando con ello continuidad al proceso de estabilización del personal público sanitario emprendido en la pasada legislatura, sin merma de las cuotas de nuevo personal permitidas por la todavía restrictiva legislación estatal referida a la tasa de reposición. Con esta norma se sancionan sucesivos acuerdos sindicales y decisiones gubernamentales en pos de la reducción de la tasa de temporalidad del personal sanitario, zanjándose un debate normativo y jurisprudencial inconcluso acerca de la prevalencia de la normativa presupuestaria (que limita el reclutamiento de nuevo personal de carrera) y de empleo público (que obliga a la provisión de puestos ocupados por interinos) respectivamente, de modo que los 1.483 sanitarios que vienen prestando servicios en la Comunidad bajo diversas condiciones (primero personal eventual, luego personal interino) puedan lograr la ansiada y debida condición de personal estatutario.

Las dos únicas leyes que tanto por su carácter monográfico como por su contenido innovador y expresivo de las nuevas coordenadas políticas que rigen la vida de la Comunidad Autónoma, serían las dedicadas a la reforma del sistema de control del aparato público de comunicación y a la introducción de un régimen de colaboración público-privada específico para los servicios públicos “de solidaridad”. En primer lugar, la Ley 4/2016, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV). Esta ley reforma la organización de la CARTV mediante una serie de medidas de refuerzo de la profesionalidad, independencia, igualdad, transparencia y representatividad de los órganos principales de la Corporación, resumidamente: nombramiento

parlamentario que no gubernamental, y por mayoría cualificada, del Director General, previa audiencia pública; reducción del número de miembros del Consejo de Administración de 19 a 16 y selección de éstos precedida de una comparecencia previa parlamentaria en audiencia pública; garantía de presencia en el Consejo, con voz pero sin voto, de todos los partidos con representación parlamentaria aun sin grupo parlamentario propio; atribución al Consejo de la facultad de propuesta del nombramiento del Director General, de informe del nombramiento y cese de los directores de las sociedades gestoras de los servicios de radio y TV respectivamente, y de control periódico de la contratación; apertura del nombramiento de los miembros del Consejo Asesor a la sociedad civil; eliminación de la obligatoria separación de las empresas públicas gestoras de los respectivos servicios públicos de radio y TV; nombramiento y cese de los administradores por el Director General de la Corporación entre profesionales del sector tras un proceso público de concurrencia competitiva; fijación de un plazo trienal para los contratos-programa entre el Gobierno de Aragón y la CARTV; y establecimiento de plan de fomento y apoyo a la producción aragonesa independiente de al menos entre el 1% y el 3% del presupuesto de la CARTV.

En segundo lugar, la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (precedida por el Decreto-ley 1/2016, de 17 de mayo) constituye una norma legal de marcado tenor técnico, pero que opera una reforma sustantiva en el sistema de gestión de algunas prestaciones esenciales del bienestar social. Con esta ley se apuesta por la excepcionalidad del modelo de acción concertada no contractual que tradicionalmente se venía aplicando en los ámbitos social y sanitario, bajo el manto de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero sobre contratación pública, y sobre la senda marcada por otras CCAA (Asturias, Cataluña, Galicia, Baleares y Murcia, por el momento). La ley se ampara en el considerando 114 de la citada Directiva para afirmar la distinción de los esquemas “de mercado” y “de solidaridad”, remitiendo el primero al régimen contractual y habilitando para el segundo un modelo financiero suficiente pero excluyente del beneficio industrial, basado en la selección unilateral (transparente y no discriminatoria) de los prestadores. Así pues, se establece un marco comprensivo de tres modalidades de prestación de los servicios sociales y sanitarios “a las personas”: gestión directa, indirecta contractual, e indirecta concertada (exclusivamente con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro). La acción concertada se configura, subordinada a la utilización óptima de los recursos propios, como una modalidad estándar de prestación de los servicios sociales y sanitarios. Para los procedimientos de concertación, en el caso que sea necesaria una selección por razones de limitaciones presupuestarias o del número o características de las prestaciones susceptibles de concierto, se determinan una serie de criterios de selección objetivos que garanticen la igualdad y no discriminación para el acceso a los mismos. El acuerdo de acción concertada deberá formalizarse en un documento administrativo en el que la entidad prestadora se obligue a la prestación de los servicios sociales o sanitarios establecidos por la normativa sectorial y el propio acuerdo de concertación. Se prohíbe la cesión, total o parcial de los servicios que hayan sido objeto de concierto, se regulan las causas de extinción de los conciertos y se faculta a la Administración para resolver los eventuales

litigios en torno a la acción concertada, sin perjuicio de la tutela eminente de la jurisdicción contencioso-administrativa. Congruentemente, se reforman la Ley de servicios sociales de Aragón (2009) y la del Servicio Aragonés de Salud (Decreto-legislativo de 2004) para adaptarlas a esta nueva regulación.

A modo de epílogo, se impone mencionar la aprobación de sendas normas procedentes de la tramitación –segregada en dos partes– como ley del 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: la 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de pobreza energética de Aragón y la 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Probablemente, estas dos normas sigan el curso de su predecesora excitando el celo del Gobierno estatal, en la medida en que algunas de las medidas entonces adoptadas y hoy ratificadas pueden ser vistas como vulneradoras del espacio competencial estatal, por ejemplo, la extensión del privilegio de inembargabilidad de las ayudas y prestaciones públicas al total de éstas, la regulación de la colaboración entre la Administración autonómica, las entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria y la SAREB, o la suspensión de los lanzamientos derivados de procesos de ejecución hipotecaria mientras se favorece la renegociación de la deuda por parte de los deudores. De hecho, uno de los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en marzo de 2016 activa las negociaciones en relación con los arts. 1, 9, 10, 12, 13 y 14; Disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y Disposición adicional 4ª el Decreto-ley 3/2015, y es plausible la hipótesis de que se extienda o pase a cubrir negociaciones con la misma finalidad en torno a los preceptos legales equivalentes de las dos leyes aquí referidas.

En el epígrafe de las normas de urgencia importa destacar el Decreto-ley 2/2016, de 30 de agosto, de medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos convocados en el marco del Decreto 124/2010, de 22 de junio, y el impulso de la producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en Aragón. La cuestión subyacente a este Decreto-ley es la anulación del sistema autonómico de autorización y priorización de instalaciones de producción de energía eólica, que se caracterizaba por la elevada dosis de discrecionalidad que lo presidía. A este hecho se une la necesidad sobrevenida de adaptar el ordenamiento aragonés al nuevo régimen jurídico básico liberalizador establecido en 2013, que establece criterios y prioridades regladas para la tramitación y resolución de los proyectos de generación de energía eólica de competencia autonómica. En este sentido, la norma concreta los afectados por la ejecución de las 34 sentencias recaídas, incluidos los potenciales (por la extensión del fallo), de cara a la preservación de sus proyectos detenidos durante la sustanciación de los pleitos. A los afectados se les reconoce su derecho a impulsar los proyectos que, de haberse llegado a resolver los concursos convocados en su día, habrían resultado priorizados en ejecución de sentencia. El sistema de tramitación anticipada reservada de proyectos incorporado al Decreto-ley protege directamente a sus promotores, quienes, en otro caso, habrían instado la responsabilidad patrimonial de la Administración

aragonesa, imponiéndoles la única carga de obtener los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución directamente Red Eléctrica Española o mediante acuerdo con otros productores en el plazo máximo de diez años. La medida, que aparece a todas luces como una convalidación legislativa de un procedimiento administrativo no consumado debido a su reproche judicial, parece pacífica y satisfactoria para los operadores de un sector deseoso del levantamiento del bloqueo que padecía debido a la pendencia de los pleitos, a la vista del actual invitante contexto económico e industrial. Puede resultar curioso reflexionar sobre el trasfondo del asunto, que no es otro que una relativa recentralización de competencias autonómicas en la materia, al haber reducido al máximo la reforma del sistema eléctrico culminada en 2013 la posibilidad de priorización autonómica de la tramitación y autorización de instalaciones de producción eólica.

La actividad reglamentaria ha dado lugar a la aprobación de algunas –pocas– normas de interés, tales como el Reglamento regulador de los servicios de atención a consumidores y usuarios, de las hojas de reclamaciones y por el que se crea el distintivo de calidad de consumo de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 150/2016, de 11 de octubre), la modificación (Decreto 161/2016, de 8 de noviembre) del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado solo dos años antes; o la Carta de derechos y deberes de los usuarios de Servicios Sociales prestados por la Comunidad Autónoma (Decreto 66/2016, de 31 de mayo). Este último documento precisa los derechos (acceso universal a los recursos y prestaciones del sistema público, atención continuada y personalizada, atención de calidad, respeto a la dignidad y otros derechos, y participación en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en la toma de decisiones y en las actividades de los centros) y deberes (cumplimiento normativo, colaboración, uso responsable de instalaciones y recursos y destinar las prestaciones recibidas a la finalidad para la que fueron concedidas). Se contempla un sistema de quejas y reclamaciones de los usuarios ante los responsables de los centros o servicios sociales, y se recoge la protección de los usuarios cuando las circunstancias físicas o psíquicas evidencien una falta de aptitud para su gobierno, debiendo los responsables de los centros o servicios sociales comunicar aquellos hechos que pudieran ser determinantes de su incapacitación.

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

En cuanto a la actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, los acuerdos suscritos se refieren bien al inicio de negociaciones en relación con el Decreto-ley 3/2015 (ya citado), o bien a la resolución de discrepancias precontenciosas. La primera de las concluidas resulta en el compromiso del Gobierno de Aragón de promover la derogación del art. 132.2.1.c) del texto refundido de la normativa sobre tributos cedidos: el precepto controvertido, sustancialmente idéntico al incorporado a la legislación tributaria de la Comunidad valenciana y reprochado por la STC 60/2015, de 18 de marzo, restringe la aplicación de la bonificación total del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

al supuesto en que donante y donatario residan habitualmente en la Comunidad aragonesa, lo que resulta contrario al principio de igualdad y cuestiona la justicia de la norma tributaria por cuanto en una misma herencia, con una misma porción hereditaria para distintos herederos con el mismo grado de parentesco respecto del causante, la cuota tributaria resultante puede diferir enormemente en función del dato de la residencia en la Comunidad, sin que parezca existir una finalidad objetiva y razonable que lo legitime. El segundo de los acuerdos resuelve las discrepancias sobre los presupuestos autonómicos para el año en curso, al haberse comprometido el gobierno aragonés a interpretar los preceptos controvertidos conforme a la normativa presupuestaria básica estatal. Concretamente, las dudas de inconstitucionalidad planteadas por el gobierno estatal se referían a la homologación de las retribuciones del personal directivo de los organismos públicos, empresas públicas, fundaciones y consorcios con las retribuciones de los altos cargos y personal equivalente de la Comunidad Autónoma. Para estas últimas el texto autonómico omitía la referencia al límite de la masa salarial global (del 1% para el ejercicio). En general, el saldo de reuniones de la Comisión Bilateral en el período comprendido entre 2008 y 2016 es relativamente pobre (6), aspirando el Gobierno de Aragón a la reanudación del ritmo de convocatorias de la misma para tratar asuntos tales como la futura financiación autonómica, la lucha contra la despoblación, el desarrollo estatutario o las grandes infraestructuras pendientes.

Ya en la arena contenciosa, el TC se ha pronunciado a lo largo del año en dos ocasiones sobre litigios concernientes a la Comunidad aragonesa de uno u otro modo: en el primero de los fallos, la STC 56/2016, de 17 de marzo resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un amplio colectivo de diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-ÉUIA, CHA, La Izquierda Plural; Catalán (Convergència i Unió) y Mixto, en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. La sentencia rechaza la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos legales relativos a las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, zonas de utilización y régimen de la Academia Aragonesa de la Lengua. Por su parte, y en sentido opuesto, la STC 165/2016, de 6 de octubre resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón respecto de diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, afirmando la plena constitucionalidad de los preceptos legales que reservan a la Administración del Estado la concesión de almacenamiento sobre la base de las competencias en materia de ordenación general de la economía, medio ambiente y minas (nótese la existencia de un voto particular).

Reviste una gran importancia, sin embargo, el Auto del TC de 21 de junio de 2016, que rechazaba el incidente de ejecución de la STC 6/2012 planteado por la Generalitat de Cataluña contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Huesca de 8 de abril de 2015, y con el auto subsiguiente que acordaba la ejecución provisional de la sentencia. Rige de resultados de este Auto, por lo tanto, la orden de devolución de los bienes litigiosos al Real Monasterio de Villanueva de Sijena que pende sobre la Generalitat de Cataluña (titular del MNAC que los detenta), siendo aquella sentencia plenamente compatible con la

STC 6/2012 de 18 de enero, que estimó el conflicto de competencias planteado por las autoridades catalanas contra las resoluciones de sus homólogas aragonesas relativas a su pretendido ejercicio del derecho de retracto sobre los bienes litigiosos: el TC desactivó el intento aragonés de desplegar una protección patrimonial-cultural sobre bienes ubicados en territorio catalán ya protegidos por las autoridades de dicho territorio, pero expresamente salvó la competencia de la jurisdicción civil (ahora reafirmada sobre la cabeza del juzgado oscense) para la determinación de la titularidad de los bienes, su calificación, la legalidad de las enajenaciones de los mismos y otras cuestiones de legalidad ordinaria. A pesar de los pronunciamientos judiciales y del TC, de las conversaciones mantenidas entre los pares autonómicos y de las promesas incumplidas resultantes de dichas conversaciones, las pinturas murales, retablos, esculturas y ornatos de Sijena permanecen ilegalmente deslocalizadas en Barcelona.

Pocas novedades cabe referir en el plano administrativo, destacando la creación y constitución del Consejo de Transparencia de Aragón, a imagen del estatal, (Decreto 32/2016, de 22 de marzo, aprobado en cumplimiento –tardío– del art. 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón). El Consejo se adscribe al departamento competente en materia de transparencia y, si bien se predispone su “plena independencia orgánica y funcional”, la extracción de sus miembros suscita serias dudas al respecto. Valga una reflexión final sobre la incidencia en Aragón de la nueva regulación introducida por la importante Ley 40/2015 en el régimen jurídico de los consorcios: en efecto, parece que del art. 120.2.h) de la misma se podría desprender una adscripción de la “Comunidad de Trabajo de los Pirineos” a la Administración pública aragonesa, considerando la extensión aragonesa del territorio fronterizo y el hecho de que los fines estatutarios del consorcio están orientados al desarrollo de actuaciones sobre el territorio y no a la prestación de servicios a las personas. De ello se derivaría, en su caso, la aplicación de la legislación autonómica aragonesa al régimen de presupuestación, contabilidad, auditoría y control de su actividad.

La Cámara de Cuentas, cuyo Consejo Rector sigue pendiente de renovación al igual que El Justicia de Aragón –demora en la renovación vinculada al equilibrio resultante de los pactos de investidura en la presidencia de la Comunidad y la Alcaldía de la capital–, se ha ocupado a lo largo de 2016 de fiscalizar el presupuesto general de la Comunidad Autónoma de Aragón, el del Ayuntamiento de Teruel (2014), el de la Diputación Provincial de Huesca y el del sector público local aragonés (2014) (todos de 2014); así como las cuentas de las empresas públicas “Ciudad del Motor de Aragón” y “Expo Zaragoza Empresarial” y las del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (ejercicios 2013 y 2014).

### 1.- Actividad político-institucional

El incremento de grupos con representación parlamentaria y un Gobierno en minoría, sin apoyos suficientes que garantizaran una cierta estabilidad, permitían ya aventurar que el 2016 sería un año políticamente movido en Asturias, en el que la búsqueda de acuerdos resultaba ineludible, pero no exenta de dificultades, teniendo en cuenta los frecuentes desencuentros, la convocatoria de elecciones generales y la incertidumbre que acompañó a la situación política estatal más tiempo del esperado.

En un primer momento parecía que del grado de cumplimiento del pacto entre Socialistas e Izquierda Unida (IU), que permitió a Javier Fernández ser investido Presidente, dependería el que se pudiera mantener la única alianza que habían logrado los socialistas. Sin embargo el posicionamiento del Presidente asturiano en la crisis interna del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la abstención mayoritaria del grupo socialista en la votación de investidura de Mariano Rajoy terminó por repercutir en el acuerdo.

En su primer año el pacto fue objeto de distinta valoración. Para los socialistas sus contenidos se iban realizando con avances reseñables en lo social y en la mejora de la calidad democrática, mientras que en IU se mostraban más críticos. Sin cuestionar que el acuerdo en líneas generales se estaba respetando, Gaspar Llamazares, en declaraciones recogidas por el diario regional La Nueva España, destacaba “la flaqueza de proyecto político y de liderazgo” de un Gobierno a su juicio centrado en la “mera gestión de lo cotidiano”, en vez de en “buscar una gobernabilidad desde una mayoría plural de izquierdas y cooperar con los movimientos ciudadanos”. Un Pacto contra la violencia de género y un Acuerdo de Concertación entre Gobierno, patronal (FADE) y sindicatos mayoritarios (UGT y CCOO), enfocado a la mejora de la economía y el empleo, fueron lo más significativo en este sentido durante el primer semestre del 2016. No obstante, tras el mencionado toque de atención, el acuerdo siguió adelante.

Pero, como se ha señalado, la política estatal acabó por tener su impacto en el Principado, por mucho que las distintas fuerzas afirmaron querer separar ambos planos.

En las elecciones generales de 2016 Partido Popular (PP) y Foro Asturias concurren de nuevo juntos en coalición, como también lo hicieron Podemos e IU, no sin ciertas reservas por el temor de algunos a que IU quedase diluida y desacuerdos en el diseño de las listas electorales. Celebradas las elecciones al Congreso con un 61,10% de participación en Asturias, el reparto de escaños no sufrió alteración respecto de las anteriores: 3 diputados para PP-Foro (Susa-

na López Ares, Isidro Manuel Martínez Oblanca y José Ramón García Cañal) con 209.558 votos (35,24%); 2 diputados para el PSOE (Adriana Lastra Fernández y Antonio Ramón M<sup>a</sup> Trevín Lombán) con 147.710 votos (24,84%); 2 para Unidos Podemos (Sofía Fernández Castañón y Segundo González García) con 141.544 votos (23,81%) y 1 diputado para Ciudadanos (José Ignacio Prendes Prendes) con 75.091 votos (12,63%). Si comparamos estas cifras con las precedentes, PP-Foro subió 5,13 puntos; los socialistas también salieron reforzados con una subida de 1,55 puntos; Unidos Podemos no satisfizo las expectativas que había despertado, pues por separado en la anterior cita electoral Podemos había obtenido un 21,35% de los votos e IU un 8,44% frente al 23,81% conseguido ahora en conjunto; y Ciudadanos bajó un 0,93. En el Senado, con un 60,42% de participación, de nuevo 3 escaños para PP-Foro (Ovidio Sánchez Díaz, Mario Arias Navia y Rosa M<sup>a</sup> Domínguez de Posada Puertas) y 1 para el PSOE (Vicente Alberto Álvarez Areces). [Datos web Sociedad asturiana de estudios económicos e industriales –SADEI– 04/01/2017].

A la luz de estos resultados los socialistas rechazaron el ofrecimiento del PP a negociar cuestiones fiscales y presupuestarias, decantándose por IU y Podemos. Buena prueba son las conversaciones que el Gobierno mantuvo con ellos sobre fiscalidad para corregir el error de salto existente en el impuesto de sucesiones, proponiendo además IU gravar actividades y sustancias con impacto ambiental y Podemos, entre otras medidas, profundizar en las mejoras del impuesto de sucesiones y reducir los tipos del IRPF a las rentas más bajas y el mínimo exento del impuesto sobre Patrimonio. Este diálogo parecía el primer paso de la negociación presupuestaria para el 2017, aunque IU y Podemos, a diferencia del Ejecutivo, preferían desvincular ambos aspectos. Sea como sea, el caso es que ninguna de las dos llegó a fructificar.

El nombramiento de Javier Fernández para encabezar la gestora constituida tras la crisis del PSOE y la abstención de la mayoría del Grupo Socialista del Congreso que facilitó la investidura de Mariano Rajoy tuvo sus consecuencias en el Principado, ya que supuso que el grupo de IU en la Junta General pasara de apoyar al Ejecutivo a hacer una “oposición exigente, pero dialogante”, como ellos mismos la definieron.

Este nuevo escenario se hizo patente en noviembre en el Debate sobre el estado de la región y posteriormente en la frustrada negociación del Presupuesto con IU y Podemos, a pesar de que los Socialistas se mostraron receptivos a algunas de sus propuestas fiscales que luego incorporaron al proyecto, como elevar a 200.000 euros el mínimo exento de un impuesto de sucesiones al que además corregían su error de salto, aunque no a otras que estimaron provocaban “distorsiones”. El proyecto de Presupuesto acabó presentándose en la Junta sin más apoyos que el de los socialistas, con la esperanza de llegar a alcanzarlos durante su tramitación parlamentaria para evitar una nueva prórroga presupuestaria y sin descartar ahora ya a ninguna fuerza política. Así fue, Foro, Podemos e IU, esta última por decisión de su dirección más que de su grupo parlamentario, terminaron por formular sendas enmiendas a la totalidad y el Gobierno, lejos de lo que había sido la tónica a lo largo del año, llegó a un acuerdo con los populares, que votaron a favor del Presupuesto a cambio entre otras medidas de que

en 2017 el impuesto de sucesiones, que inicialmente aspiraban a suprimir, sea reformado situando en 300.000 euros el mínimo exento. También Ciudadanos le brindó su apoyo, logrando una mejora en las ayudas a emprendedores, mientras que Podemos y Foro votaron en contra e IU acabó por abstenerse.

En relación con la organización territorial merece la pena desatacar la presentación de un ambicioso Plan de ordenación del área central de Asturias que afectará a 29 Concejos y a más del 80% de la población. La creación de un Consorcio Metropolitano de Asturias con incidencia en “urbanismo”, “transporte”, “equipamientos sanitarios y educativos”, “industria”, “turismo” o “cultura” sobre la base de la “cooperación” entre las distintas Administraciones tuvo buena acogida entre los alcaldes socialistas, no tanto en el Ayuntamiento de Gijón, el mayor de los implicados y regido por Foro, que parece preferir que la integración en el Consorcio sea voluntaria y que cuente con la cobertura de una ley. También el Gobierno pretende actualizar las directrices regionales de ordenación del territorio con el fin de corregir desequilibrios entre lo rural y lo urbano, así como mejorar servicios e infraestructuras.

Un año más la corrupción se ha dejado ver en el Principado. Siguen su curso judicial el “Caso Villa”, que tras ser sometido a pruebas periciales puede que sea llamado a declarar como investigado, el “Caso Pokemon” y el de los “Sobrecostes de las obras del puerto de El Musel”, de los que se ha dado cuenta en crónicas anteriores, y ya se ha celebrado el juicio del “Caso Marea”, uno de los de mayor calado. A la espera de sentencia, se cree que para comienzos de 2017, la Fiscalía concluyó que dos de los acusados M<sup>a</sup> Jesús Otero, Ex Directora general de la Consejería de Educación, “con el conocimiento y aquiescencia de Iglesias Ríopedre”, Ex Consejero de Educación, “favorecieron la adjudicación de todo tipo de contratos”, presuntamente a cambio la primera de regalos y dinero recibidos a través de sus sociedades y el segundo de beneficiar a una empresa de su hijo, lo que fue negado por ambos, manteniendo sus defensas su inocencia y la petición de absolución.

Por último, una breve alusión a lo institucional. Tras la marcha al Congreso de Ignacio Prendes (Ciudadanos), Pedro Leal (Foro Asturias) ocupó su puesto en la Mesa de la Junta gracias al apoyo del PP y Podemos. Ciudadanos, como le ocurrió a Foro al comienzo de la legislatura, ha pasado a contar con un vocal adscrito a la Mesa sin voto.

Y como colofón, recordar que en 2016 se han cumplido 35 años de la promulgación del Estatuto de autonomía y la Junta en una declaración institucional ha destacado su contribución a “la convivencia, el desarrollo político, social y económico” y “su condición de instrumento jurídico básico que debe servir para conseguir más desarrollo, menos desigualdades y más justicia social dentro del marco de mayor cohesión nacional que establece la Constitución”.

## 2.- Actividad normativa

La presencia de un mayor número de grupos parlamentarios y la ausencia de mayorías claras han aportado dinamismo al Parlamento asturiano tanto en su función de control como en su actividad normativa.

Respecto del control, sirva de ejemplo la formación de las Comisiones de investigación sobre incendios, listas de espera sanitarias o la empresa pública “Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias”, así como algunos datos suficientemente significativos: 481 preguntas formuladas para responder oralmente ante el Pleno y 582 ante Comisión; 550 preguntas con respuesta escrita; 854 preguntas urgentes a contestar oralmente ante el Pleno y 583 ante Comisión; 54 preguntas al Presidente del Consejo de Gobierno; 234 interpelaciones ordinarias y 214 urgentes; y 72 mociones, sin olvidar las innumerables solicitudes de información [Datos web Junta General del Principado 04/01/2017].

Respecto de la actividad normativa, 10 han sido los proyectos de ley y 31 las proposiciones de ley presentados (13 del grupo Podemos Asturias; 11 del grupo Popular; 2 del grupo Foro Asturias; 2 del grupo Ciudadanos; 1 de los grupos Socialista e IU; 2 de los grupos Socialista, IU y Ciudadanos); unas cifras muy superiores a las leyes que en comparación se han aprobado dada la dificultad de llegar a acuerdos [Datos web Junta General del Principado 04/01/2017]. Entre los proyectos destacan el nuevo intento de regular la transparencia y el buen gobierno y el de modificación del Decreto legislativo 1/2004 sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo. Entre las proposiciones, la presentada por Podemos sobre iniciativa legislativa popular y, sobre todo, la de los grupos Socialista, IU y Ciudadanos de reforma de la Ley electoral, a la que hemos aludido en la crónica anterior, son las de mayor impacto político. Esta última fue tomada en consideración sin votos en contra, con el apoyo de los firmantes y de los grupos Popular y Foro, en principio reacios al cambio, y la abstención de 8 diputados de Podemos. Sin embargo este grupo flexibilizó luego en parte su postura, admitiendo que la regulación de instrumentos de participación directa se pueda realizar fuera de la ley electoral, aunque no abandonaron otras pretensiones como la limitación de mandatos, las listas cremallera, el régimen de sustituciones obligatorias y opcionales de los diputados o la supresión del voto anticipado. Su tramitación continúa y de la superación de las diferencias dependerá que llegue a buen término, pues los Socialistas parece que continúan defendiendo la necesidad de mayorías amplias para que prospere.

Las leyes aprobadas en 2016 son: Ley 1/2016, de 10 de junio, de medidas retributivas; Ley 2/2016, de 1 de julio, de medidas financieras y de gestión presupuestaria y de creación de tarifas por expedición de licencias interautonómicas de caza y pesca; Ley 3/2016, de 4 de noviembre, reguladora de las pruebas de oposición para la selección y provisión de plazas de Facultativo especialista de Área; Ley 4/2016, de 4 de noviembre, de suspensión de liquidaciones de las deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo “Establecimientos residenciales para ancianos de Asturias”; Ley 5/2016, de 23 de diciembre, de concesión de

un suplemento de crédito de la aplicación 17.03.413D.410.010 “Servicio de salud del Principado de Asturias” y Ley 6/2016, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales para 2017.

La Ley 1/2016, en la línea de las exigencias estatales, establece un incremento máximo del 1% en las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado y su sector público. También fija con carácter transitorio la cuantía del complemento para retribuir el reconocimiento de la segunda categoría de la carrera profesional; autoriza los costes del personal de la Universidad de Oviedo para 2016 y prevé que los miembros del Consejo de Gobierno y otros altos cargos no perciban indemnización o asistencia por acudir a reuniones de organismos públicos y consejos de administración de sociedades mercantiles.

La Ley 2/2016, de contenido heterogéneo, recoge una serie de medidas eminentemente financieras y presupuestarias. A causa de la prórroga presupuestaria la Ley permite al Gobierno autorizar operaciones de endeudamiento para afrontar el pago a proveedores y aquellos otros fruto del gasto social; prevé medidas de apoyo y avales a las empresas; exime de la devolución de las ayudas autonómicas recibidas para la adquisición de viviendas protegidas cuando estas sean objeto de dación en pago o de transmisión por ejecución hipotecaria o venta extrajudicial, así como del requisito de autorización administrativa en casos de transmisión de los inmuebles. Además modifica la regulación del Fondo de Cooperación Municipal, permitiendo que los Concejos puedan destinar los recursos que les transfiera al cumplimiento en general de sus competencias, y reduce en comparación con el Estado los tipos de interés de los préstamos en la Caja de Crédito de Cooperación Local. Por otra parte, extiende las ayudas sociales a las personas con hepatitis C contaminadas en la sanidad asturiana que no residían en Asturias a 1 de enero de 2015 o a fecha de su fallecimiento, tal y como exigía la Ley 10/2015. Y, por último, fija el importe de las tarifas por expedición de licencias interautonómicas de caza y de pesca continental, de conformidad con el Convenio suscrito por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Asturias, Comunidad valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid y Castilla y León.

La Ley 3/2016, una iniciativa legislativa del grupo Podemos, asegura que los ejercicios de los opositores a Facultativo especialista de Área del SESPA sean calificados sin que el Tribunal conozca su identidad.

La Ley 4/2016, que también tuvo su origen en una Proposición de ley del grupo Podemos y salió adelante con sus votos, los de IU y los del grupo Popular, pretende dar respuesta a un problema que tuvo gran repercusión. Un elevado número de herederos de ancianos ya fallecidos, usuarios de los servicios residenciales prestados por el organismo autónomo ERA, comenzaron a ser instados a liquidar deudas pendientes de pago, generándoles un gran perjuicio económico. Para evitar estas consecuencias, provocadas, como la propia Ley afirma, por “la anormal y tardía tramitación de los expedientes liquidatorios”, se suspenden las liquidaciones reclamadas hasta que una auditoría compruebe que el cálculo “se adecua al principio de aplicación del régimen más beneficioso para el usuario, así como la revisión de oficio de todos los expedientes de reclamación de deuda ya abonados para la devolución en su caso de los ingresos inde-

bidos”. Precisamente esta alusión a la revisión de oficio fue puesta en cuestión en un Informe de los servicios jurídicos de la Junta y llevó a los grupos Socialista, Foro y Ciudadanos a votar en contra de la Proposición de Ley.

La Ley 5/2016, al fijarse en 0,7% el “objetivo de estabilidad presupuestaria”, concede un suplemento de crédito de 64.204.572 euros a la sanidad asturiana y permite al Gobierno “para financiarlo, concertar operaciones de crédito” por ese importe.

La Ley 6/2016, a cuya negociación ya nos hemos referido, aprueba unos Presupuestos de 4.226 millones, destinándolos sobre todo al pago de gastos sanitarios, educativos y sociales, sin olvidar el de la deuda. La inversión aumenta levemente, alcanzando los 331 millones, y parece que también se beneficiará del crédito extraordinario de 23 millones previsto para el 2017 al elevarse el déficit permitido.

A iniciativa de todos los grupos se ha aprobado también una reforma, de 25 de noviembre de 2016, del Reglamento de la Junta General del Principado para aplicar las disposiciones de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Reglamento tiene ahora un nuevo Título, el XIX, que bajo la rúbrica “De la transparencia” se ocupa de la publicidad activa, señalando el tipo de información que ofrecerá el Portal de Transparencia de la Junta disponible en su web, y de los principios técnicos llamados a regirla, así como considera infracción grave el incumplimiento de estas obligaciones. Además regula el derecho de acceso a la información pública que esté en poder y haya generado la Junta y establece, sin descartar delegaciones, que la Mesa resuelva las solicitudes y los recursos que se interpongan contra decisiones en esta materia siguiendo el procedimiento del recurso de reposición y antes de la vía contencioso-administrativa.

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

Como en otros años, lo conflictual resulta a nuestro juicio de mayor interés que lo acontecido en el plano de la colaboración. Las sentencias con incidencia en Asturias, de entre las publicadas en 2016, son las SSTC 66/2016, de 14 de abril; 100/2016, de 25 de mayo; 143/2016, de 19 de septiembre; 168/2016, de 6 de octubre; 183/2016, de 3 de noviembre y 195/2016, de 16 de noviembre.

En la STC 66/2016, con idénticos argumentos a los manejados en las SSTC 26/2016 y 54/2016, se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado contra los arts. 3 y 4 del Decreto-ley 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, convalidado por el Congreso. El Tribunal llega a la conclusión de que para contener el gasto público, el Estado, atendiendo a los arts. 149.1.30 y 149.1.18 CE y sin invadir las competencias del Principado sobre instituciones de autogobierno, régimen estatutario de sus funcionarios y desarrollo y ejecución de la enseñanza, puede imponer con carácter básico el número mínimo de horas semanales lectivas del personal docente, un máximo de compensación de docencia del profesorado con horas complementarias y una

limitación del nombramiento de personal interino para cubrir ausencias de profesorado en la educación no universitaria. Con ello, a juicio del Tribunal, se consigue una “homogeneidad” que “no cierra a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de desarrollo y aplicación de la normativa básica sobre la materia”. Los Magistrados Adela Asúa y Fernando Valdés firman un voto particular a la STC en los mismos términos que en el formulado a la STC 26/2016.

En la STC 100/2016 el Tribunal también desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno contra varios preceptos de la Ley 22/1988 de costas. La Sentencia, con remisión a otras anteriores, se centra sobre todo en la previsión de la DA 10<sup>a</sup>, relativa a las urbanizaciones marítimo-terrestres, por la que los propietarios de viviendas contiguas a canales navegables tienen un derecho de uso de los amarres situados frente a las mismas vinculado a la propiedad de la vivienda y sólo transmisible junto a ella. En este ámbito, según el Constitucional, el legislador puede incorporar al dominio público terrenos inundados de titularidad privada, matizando esa ampliación con excepciones, como las que recoge la mencionada DA, que “no desbordan el margen de configuración legal del que dispone” y “preservan en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados”. La titularidad del dominio público marítimo-terrestre permite al Estado determinar su régimen de uso, como en este caso, pudiendo llegar a “condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal”.

En la STC 143/2016 el TC desestima un recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario Foro Asturias contra dos Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado, el que fijaba el cronograma para la tramitación del Proyecto de ley de Presupuestos generales para 2013 y el que negaba su reconsideración. El derecho de representación política alegado no resultó vulnerado, pues se entendió que el establecimiento de unos plazos inferiores de tramitación contaba con la cobertura del art. 120.2 del Reglamento de la Cámara, que fue interpretado conforme a parámetros razonables, y además la reducción del tiempo, sin omitir ningún trámite, no limitó el ejercicio de las funciones representativas que se integran en el *ius in officium* de unos recurrentes que pudieron intervenir activamente durante todo el procedimiento.

La STC 168/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno asturiano contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, salvando su constitucionalidad. Las SSTC 41/2016 y 111/2016 cobran gran protagonismo en esta decisión bien porque en ellas ya se habían declarado nulas algunas de las normas ahora impugnadas, bien porque el Tribunal remite a la argumentación que allí manejó para desestimar unos motivos impugnatorios alegados por Asturias coincidentes con los que en aquél momento invocaron sin éxito Andalucía y Extremadura. Respecto de los nuevos argumentos que ahora se esgrimen el Tribunal reconoce la contradicción sobrevenida entre la norma básica estatal que en su art. 24.bis.1 configura a los entes inframunicipales como entes sin personalidad jurídica propia y el art. 6.1 del Estatuto de autonomía asturiano que reconoce personalidad jurídica a las “parroquias rurales”, pero

llega a la conclusión de que la regulación estatutaria, aunque lícitamente pueda fijar “la línea fundamental del régimen local” del Principado “con el fin vincular al legislador autonómico”, no puede hacerlo a costa de “limitar el ejercicio estatal de su competencia” sobre las bases del régimen local. Igualmente, con una interpretación conforme, entiende que la DA 6ª de la Ley 27/2013 “no impide que el Principado de Asturias decida en el futuro crear comarcas para atribuirles ámbitos de gestión supramunicipal”, a pesar de que el Estatuto no confiera expresamente al Principado la gestión de dichos servicios, tal y como exige la mencionada DA. Por último, en tanto el art. 26.2 LBRL diseña sobre el presupuesto de la voluntariedad distintos mecanismos de coordinación/cooperación entre las Diputaciones y los municipios de población inferior a 20.000 habitantes para la prestación de servicios, el Constitucional considera que el Principado, como Comunidad autónoma uniprovincial que desarrolla las funciones de la Diputación provincial, “no tiene la obligación de asumir la gestión de aquellos servicios y..., en todo caso, el municipio puede rechazar las fórmulas de cooperación que... pueda proponerle”, por lo que no se vulneran “los principios de subsidiariedad y proximidad en la prestación del servicio”.

La STC 183/2016 estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno asturiano contra el art. 10.4 de Decreto-ley 16/2012. El precepto añade una DA 16ª a la Ley 55/2003 del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, que “prevé la integración voluntaria en los servicios de salud, como personal estatutario fijo, y sin perjuicio de los derechos consolidados, de los médicos, practicantes y comadronas titulares de los servicios sanitarios locales y del resto de personal funcionario sanitario que preste servicios en instituciones sanitarias públicas”. En contra de la opinión del Ejecutivo asturiano el Constitucional considera que el déficit del sistema sanitario público, que pone en riesgo “su viabilidad” en un “contexto de crisis económica”, sirve de presupuesto habilitante para que el Gobierno apruebe por Decreto-ley una medida como la descrita, unida, a su juicio, por una “conexión de sentido” a esa extraordinaria y urgente necesidad, pues “persigue la unificación del régimen del personal con el objetivo de racionalizar el gasto destinado a esta finalidad”. Tampoco la norma impugnada excede la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos invadiendo la autonómica de desarrollo y ejecución; “la utilización racional del funcionariado existente” y las “normas necesarias para garantizar [su] efectividad” ya habían sido declaradas básicas por el Tribunal y además el Principado puede determinar “la forma y las condiciones de la integración”. Sin embargo el alto Tribunal declara nulo el apartado 2º de la mencionada DA 16ª que obliga a las CCAA a adscribir a órganos administrativos ajenos a instituciones sanitarias públicas al personal que quiera permanecer en activo como funcionario. Su “integración forzosa... en ámbitos que no se relacionan con las habilidades y competencias que ostentan... supone así una intromisión en la competencia autonómica sobre la gestión del personal a su servicio”, que excede de lo básico y priva al Principado “de todo margen de actuación” en el ámbito de su competencia.

La STC 195/2016 desestima el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno asturiano contra los arts. 4 y 7 del Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, al entender, en la

línea de la STC 199/2015, que existe conexión de sentido entre la liberalización de horarios comerciales en zonas de gran afluencia turística que contempla y “el aprovechamiento de los efectos de lo que el Gobierno considera una incipiente recuperación económica” y el Tribunal admite como presupuesto habilitante, aunque con votos particulares discrepantes. Siguiendo una doctrina consolidada, la regulación estatal, fundada en el art. 149.1.13 CE, tampoco invade la competencia autonómica en materia de comercio interior, pues es formal y materialmente básica, al ofrecer un “mínimo común normativo” que no impide al Principado “tomar la decisión que le corresponda respecto a la declaración de una zona de gran afluencia turística” con los consiguientes efectos en los horarios comerciales.



## 1.- Actividad político-institucional

Ha sido precisamente ahora, cuando el año finalizaba, cuando ha terminado cayendo también el Gobierno de Canarias formado al inicio de la presente Legislatura. La fórmula del gobierno de coalición CC-PSOE ha durado, pues, algo más de año y medio (a lo que habría sumar los cuatro años de la legislatura anterior). Varias son las causas que podrían explicar la caída del ejecutivo y su sustitución –en principio, por ahora– por un gobierno minoritario del CC al que PP se ha comprometido ya a darle apoyo en la medida que sus líneas de gobierno coincidan con su programa electoral. Varias son las causas explicativas de la crisis, como decimos, o una sola. Depende cómo se mire el espejo y nos explicamos enseguida.

La primera de esas causas podría tratar de buscarse en el escenario político surgido a resultas de las nuevas elecciones generales celebradas en junio cuyos resultados han terminado conformando una mayoría suficiente para la investidura del candidato del PP al cargo de presidente del gobierno. Es imprescindible ante todo recordar esos resultados que, en lo que hace concretamente a Canarias, apenas experimentan cambios.

En cuanto al Congreso de los Diputados, el PP sube un diputado (6) a costa del PSOE (3) y las demás fuerzas mantienen intacta su representación: Podemos (3), Ciudadanos (2) y CC (1). En el Senado, puesto que aumentan los representantes del PP (7) y PSOE (2) a costa de Podemos que pierde la suya –la conservan en cambio CC (1) y Agrupación Socialista Gomera (1)–, la oscilación es más significativa, pero solo algo más. Siendo sustancialmente el mismo el escenario, pues, no parece que los resultados concretos de estas elecciones en Canarias pudieran haber estado en grado de afectar a la estabilidad del ejecutivo autonómico.

Más importantes fueron los cambios desde una perspectiva general: aunque tampoco relevantes por sí solos, al aumentar el espacio entre PP (14 escaños más) y PSOE (5 menos) en el Congreso (también en el Senado) y disminuir por otro lado la proximidad entre los resultados obtenidos por este último partido y Podemos, fueron suficientes para crear el clima necesario para la formación de gobierno en España, bien que ya casi a finales de año, con el tiempo prácticamente agotado y después de haber permanecido en funciones el gobierno anterior durante todo 2016.

Esto sentado, podría acaso pensarse que las causas de la crisis de gobierno en Canarias podían esconderse detrás de estos resultados. No pensamos, sin embargo, que sea así. Aun cuando el PP ha formado gobierno en España, cuenta

con una fragilísima mayoría y va a necesitar contar con el PSOE siquiera puntualmente, por lo que no parece que pueda interesarle la caída de los ejecutivos socialistas existentes en distintas CCAA y propiciar de este modo un ambiente de inestabilidad política, sino todo lo contrario. Consta que incluso ya ha anunciado su apoyo a algunos gobiernos regionales del PSOE en minoría si Podemos se lo retirara y, por lo que hace en concreto a Canarias, como ya hemos dicho, el PP ha rechazado claramente entrar en el ejecutivo –insistimos, al menos, por ahora–.

A tenor de lo expuesto, las causas de la crisis de gobierno hay que buscarlas antes que nada en clave interna. Y vistas las cosas desde esta perspectiva, han sido varios los desencuentros entre los dos socios y además han ido creciendo. Especialmente se han producido a lo largo del segundo semestre de este año, aunque puede vislumbrarse ahora que incluso arrancaron de más lejos.

Prácticamente desde la constitución del Gobierno de Canarias esta legislación, a mitad del año anterior, no pueden en efecto dejar de consignarse ciertos incidentes. El área de obras públicas pasó por primera vez en 20 años a manos del socio de gobierno de CC. Surgieron ya los primeros roces por dicha razón, especialmente, con el Cabildo de Tenerife –también en manos de CC–, concretamente, en materia de carreteras, y todavía más en concreto, a propósito del cierre del denominado “anillo insular”.

Ya este 2016 la tramitación del Proyecto de la Ley del Suelo de Canarias también se ha visto sacudida por la polémica entre los dos socios de gobierno, una polémica que sólo en parte, tras el dictamen evacuado por el Consejo Consultivo de Canarias, pudo reconducirse, porque las diferencias se mantuvieron en aspectos que incluso cabe reputar centrales.

Por otra parte, el llamado “pacto en cascada” entre CC y PSOE –denominado así porque el que se puso en marcha al inicio de la legislatura entre ambas fuerzas políticas pretendió trascender la esfera autonómica y extenderse al ámbito local– también se resintió, de manera especialmente acusada asimismo en Tenerife, porque a la elección de alguna alcaldía en contra de lo pactado ya de entrada (Arico y Puerto de la Cruz) se suma la censura que ha prosperado este año en algún otro municipio (Granadilla), siendo favorable el saldo a CC y contrario al PSOE en todos estos casos.

También en la esfera puramente interna del ejecutivo autonómico han aflorado este 2016 las diferencias, porque vino a reprocharse al área de la sanidad –en manos del PSOE– un gasto por encima de las previsiones (aunque también por debajo de las necesidades del sector, desde la perspectiva contraria), lo que en parte determinó el cierre anticipado del ejercicio presupuestario (Orden de 19 de septiembre de 2016) y el destino último de las correcciones presupuestarias que hubo que realizar y que pudieron propiciarse por el incremento de la recaudación y otros factores (107 millones de euros).

Pero, en fin, el episodio que terminó por desencadenar definitivamente la crisis fue el destino de 160 millones de euros adicionales que Canarias ha visto reconocidos por el Gobierno de la Nación (en realidad, ya desde finales de 2015) como consecuencia de la supresión de la compensación que la Comunidad

Autónoma tenía que satisfacer anualmente al Estado por la extinción de un antiguo impuesto estatal (IGTE). Fuera este asunto del pacto suscrito entre las fuerzas que dio origen al gobierno de coalición (a diferencia, por ejemplo, de lo relativo al Proyecto de Ley del Suelo), el criterio sostenido por CC a favor de la aplicación del criterio de la triple paridad se rechazó desde el principio por el PSOE, que pretendía poner el montante global en manos de la Comunidad Autónoma. Este se retiró del Consejo de Gobierno de Canarias a finales de noviembre para expresar su oposición y vino después a ofrecer su respaldo en sede parlamentaria –con ocasión del informe de la ponencia– a sendas enmiendas del PP y NC favorables a una distribución conforme a otros criterios más proclives al incremento del gasto social (94 millones habrían de destinarse a servicios públicos, sanidad, educación servicios sociales y empleo, de una cantidad total de 140 –esto es, otros 20 millones quedaban fuera también, incluso ya de entrada, de la aplicación del criterio de la triple paridad antes expresado–). Alcanzado después un acuerdo entre CC y PP también en sede parlamentaria –esta vez, en la Comisión de Hacienda– sobre la base igualmente de dejar fuera del reparto 20 millones (la mayor parte de ellos, 14, con destino a sanidad) y distribuir la cantidad restante (140 millones) conforme al criterio empleado para el reparto de los fondos del Régimen Especial Fiscal de Canarias (REF) (un 58% para las Corporaciones Locales y un 42% a la Comunidad Autónoma, que a su vez habría de distribuirse para compensar la doble insularidad y para proyectos singulares de las islas), como este criterio se aproximaba al del informe de la ponencia (en parte solo, porque en este caso dicho reparto se planteaba una vez restada previamente la cantidad antes indicada de 94 millones), podía acaso atisbarse una posibilidad de acuerdo entre los dos socios de gobierno al retornar el asunto al Consejo con vistas a su implementación, que sin embargo se truncó ya sin remedio con la entrega de los fondos de empleo a los cabildos a resultas de la estimación del requerimiento impulsado por cuatro de ellos. Los representantes del PSOE volvieron a levantarse del Consejo, propiciando así su cese inmediato.

En vísperas de Navidad, la composición del nuevo gobierno ha quedado aplazada para el nuevo año y el 4 de enero se publicaron los siguientes nombramientos:

- Presidencia del Gobierno, Fernando Clavijo Batlle
- Vicepresidencia y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Pablo Rodríguez Valero
- Consejería de Hacienda, Rosa Dávila Mamely
- Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, José Miguel Barragán Cabrera
- Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, Nieves Lady Barreto Hernández
- Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Cristina Valido García
- Consejería de Sanidad, José Manuel Baltar Trabazo

- Consejería de Educación y Universidades, Soledad Monzón Cabrera
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, Narvay Quintero Castañeda
- Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, María Teresa Lorenzo Rodríguez.

## 2.- Actividad normativa

La actividad legislativa desarrollada este año ha sido escasa, pues solo 3 leyes han culminado su tramitación parlamentaria (incluida la de presupuestos para 2017).

La primera de las leyes aprobadas este 2016 de la que hemos de dar cuenta ahora, la Ley 1/2017, vino a consistir en la aprobación de la concesión de un crédito extraordinario (29.746.197,47 euros) y un suplemento de crédito (78.023.757 euros), junto a otras medidas de gestión presupuestaria, habida cuenta del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria así como de la regla de gasto. A la vista de estas circunstancias y del señalamiento de nuevos objetivos de estabilidad, resultaba viable el incremento de los presupuestos iniciales en los términos pretendidos con vistas a aumentar la capacidad de gasto y atender así prioritariamente –según se hace constar en el Preámbulo– las necesidades sociales más perentorias (también la percepción de la parte retributiva de los empleados públicos dejada de percibir con anterioridad). Poco comentario adicional suscita esta Ley, más allá del que, a la vista de las nuevas reglas reguladoras de los fondos públicos, parece esta una práctica legislativa llamada a consolidarse, siempre que se mejoren las expectativas iniciales de ingresos y gastos.

La Ley 2/2017 consagra el mantenimiento del régimen singular de que disponen las islas occidentales (La Gomera, El Hierro y La Palma) en materia de ordenación del territorio, habida cuenta de las carencias y dificultades detectadas para la consolidación de una actividad turística que se estima como necesaria para el desarrollo de estas islas. Se considera así la anterior Ley 6/2002, que marcó el inicio de esta especie de derecho territorial especial, como un hito de nuestra historia parlamentaria y ahora se avanza en la misma línea. Además de clarificarse las categorías de suelo rústico en que caben los establecimientos turísticos, según se sigue indicando en el preámbulo, se corrigen las distorsiones –son también expresiones empleadas en el mismo– en la determinación de la superficie mínima exigida a la unidad apta para la edificación por plaza alojativa; se establece la obligación previa de suscribir un convenio para la ejecución de las previsiones legales cuando se afecten terrenos a la actuación para componer una unidad apta para la edificación; y, sobre todo, merced a una enmienda incorporada durante la tramitación parlamentaria de la Ley, se introduce un instrumento de carácter singular muy potente, porque permite directamente la ejecución de lo previsto en el mismo para llevar a efecto lo planificado desde hace más de una década y también, sin necesidad de plan previo, la implantación de sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes (disposición adicional primera), lo que realmente ha centrado una polémica que ha trascendido y

llegado a la Comisión Europea (en la medida en que no precisan tales proyectos una evaluación ambiental estratégica cuya obligatoriedad impone el propio ordenamiento europeo), y que constituye la avanzadilla de lo que el Proyecto de Ley del Suelo, cuya aprobación se prevé ya para 2017, pretende generalizar. En cualquier caso, esta Ley ha dado lugar al que probablemente haya sido el primer recurso de inconstitucionalidad promovido por el grupo parlamentario Podemos (RI 6711/2016). Presentado el 29 de diciembre y admitido a trámite ya en 2017, se dirige contra los arts. 3 y 4, así como contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley.

La tercera y última de las Leyes, la Ley 3/2016, no suscita otro comentario más allá del hecho mismo de haberse alcanzado la aprobación del presupuesto para 2017 antes del inicio del año (Canarias es una de la escasa media docena de CCAA que así lo ha hecho). La delimitación de su ámbito propio se realiza en los mismos términos que en 2015: así, pues, además de los de la Comunidad Autónoma, los presupuestos generales comprenden los de los organismos autónomos (11), otras entidades (3), consorcios (1), fondos cantes de personalidad (3), sociedades mercantiles públicas (20), entidades públicas empresariales (2) y fundaciones públicas (7).

Exigua ha sido también, en fin, la actividad reglamentaria desplegada este año. Acaso en el plano organizativo sobresale el Decreto 4/2016, que con la aprobación de un nuevo reglamento orgánico de la presidencia de gobierno, viene a reforzar su estructura; y ya en el ámbito externo el Decreto 158/2016, que ha solventado las discrepancias surgidas con el Decreto 6/2015 con vistas a potenciar la penetración de las energías renovables en el archipiélago: ya son viables 29 de los 47 parques eólicos proyectados.

### **3.- Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado**

La conflictividad constitucional con el Estado apenas se ha incrementado este año. Y reseñamos solamente sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de Canarias contra las denominadas “leyes siamesas”, esto es, contra las Leyes 39 y 40/2015, ambas de 1 de octubre (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público), que han venido a escindir en sendos textos lo que antes era objeto de una sola ley (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Objeto de impugnación ha sido, por una parte, el Título VI de la Ley 39/2015, que en sus arts. 127 a 133 establece un conjunto de previsiones comunes al ejercicio de la potestad normativa y que por su carácter básico han de ser observadas por todas las Administraciones Públicas: en estos términos, el conflicto constitucional recuerda al que ya tuvo ocasión de plantear el propio Gobierno de Canarias contra la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (arts. 4 a 7), todavía no resuelto. Y, por otra, los arts. 50.2 d) y 48.8, así como las disposiciones adicionales séptima y octava de la Ley 40/2015: todos estos preceptos condicionan la validez o eficacia de los convenios de la Comunidad Autónoma con el Estado, al exigir su publicación en el BOE o la consignación de crédito suficiente en los correspondientes presupuestos cuando son plurianuales; obligan también a adaptar

los vigentes; e imponen la actualización periódica en un registro electrónico de los órganos de cooperación.

Al menguar por otro lado los asuntos pendientes de resolverse, el descenso de conflictividad se ha hecho todavía más patente. Han sido 5 las sentencias en que el TC se ha pronunciado este 2016 sobre otros tantos recursos de inconstitucionalidad planteados por esta Comunidad Autónoma y una más en que lo ha hecho a propósito de un conflicto de competencias: en todos los casos, como decimos, la iniciativa provenía del Gobierno de Canarias y el resultado le ha sido desfavorable salvo una excepción.

Atendiendo a su orden cronológico, el primer pronunciamiento recayó precisamente sobre el único conflicto de competencia que ha venido a solventarse este año y que se había suscitado contra el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La STC 31/2016 desestimó el conflicto sobre la base de que la normativa impugnada se limitaba a desarrollar las previsiones de Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 8 y disposición adicional segunda) en punto al establecimiento de un procedimiento general para hacer efectivas las responsabilidades antes mencionadas, donde antes no había sino regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias; y, por tanto, no procedía sino dar la misma respuesta que mereció el recurso interpuesto contra dicha Ley (STC 215/2014), justamente también, por la Comunidad Autónoma de Canarias: su participación está prevista en el procedimiento y su resolución no está exenta de control judicial; y tampoco cabe cuestionar la declaración de la responsabilidad por incumplimiento en sí misma, ni la eventual adopción de medidas provisionales, o la compensación de créditos.

Tampoco resulta especialmente innovadora la STC 37/2016, en relación con diversos preceptos contenidos en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, toda vez que sigue de cerca la estela de las anteriores STC 156/2015 y 18/2016 recaídas sobre la misma norma: no prosperan las quejas centradas en el establecimiento de un horario global para los establecimientos comerciales en días laborales; el régimen de domingos y festivos; la regulación de mínimos establecida para las zonas de afluencia turística; la viabilidad de practicar diversas actividades de promoción de ventas en un mismo comercio; la redefinición del concepto de la venta de saldos; el tiempo de duración de las ventas en liquidación; o la prohibición de efectuar una liquidación de productos similares durante un lapso de tiempo determinado.

Otro tanto cabe decir sobre la STC 57/2016, recaída sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. También sus predecesoras STC 233/2015 y 28/2016 marcaron el sentido de una dirección de la que esta nueva resolución constitucional no se desvía: no se aprecian en consecuencia vicios de inconstitucionalidad en la remisión reglamentaria para la delimitación de la zona marítimo terrestre; la exclusión de dicha zona de los terrenos inundados artificialmente; la redefinición del concepto de duna; la exigencia de una declaración de responsable

para realizar obras de reparación en la zona de servidumbre (que en todo caso han de comportar mejoras en la eficiencia energética; y ello, al amparo de una resolución anterior sobre aprovechamientos forestales –STC 49/29013–, a fin de alcanzar un objetivo ambiental y sin perjuicio de la autorización urbanística cuyo otorgamiento se sujeta al cumplimiento de la obligación antes indicada); la distinción entre tramos de playa; las condiciones para la admisión de usos en la zona de servicio de los puertos carentes de la calificación de interés general; y la suspensión de actos lesivos de la integridad del dominio público marítimo terrestre. Acaso merece mayor comentario el hecho de que la exclusión de dicho dominio dispuesta directamente “ex lege” para determinados núcleos de población se salva sobre la base de consentir su ampliación a otros núcleos, lo que a juicio del voto particular formulado por un magistrado disidente se hace a costa de desnaturalizar el sentido del precepto impugnado. También, aunque en este caso por unanimidad, mediante una sentencia interpretativa se resuelve favorablemente la aprobación estatal de los planes sobre la adaptación al cambio climático que han de promover las CCAA respecto de los terrenos demaniales que les están adscritos y de las infraestructuras ubicadas en ellos: siempre que el acto aprobatorio se contraiga al indicado extremo (en ningún caso, puede extenderse a enjuiciar el modo de disponer y configurar dichas infraestructuras). Y tampoco es susceptible de tacha, en fin, el empleo de técnicas urbanísticas para la aplicación de una disposición transitoria encaminada a que los núcleos de población carentes de su clasificación como urbanos puedan beneficiarse de las previsiones legales en punto a la realización del deslinde.

Tampoco es novedosa la STC 67/2016, sobre el Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que se sitúa en línea con resoluciones anteriores (STC 26 y 54/2016): la inexistencia de presupuesto habilitante se elude atendiendo al carácter compartido de la competencia sobre educación y la necesidad de llegar a tiempo del curso siguiente cuando las previsiones estatales controvertidas han de desarrollarse por las CCAA; y, ya en cuanto al fondo, no prosperan los reproches sobre el horario lectivo mínimo del profesorado; el máximo de compensación de docencia por horas complementarias; y la limitación del nombramiento de personal interino para cubrir las ausencias. Un voto discrepante suscrito por dos magistrados se limita a remitirse a la disidencia asimismo expresada a la STC 26/2016.

En la STC 70/2016, recaída a propósito de la nueva redacción de que es objeto del art. 7 de la Ley 38/2003 (subvenciones) por parte del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, el recurso sí que se estimó por falta del presupuesto habilitante legitimador de la adopción de la norma impugnada: admitido que se trataba solo de una mejora técnica con vistas a excluir de los procedimientos legalmente establecidos los supuestos que tengan su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas, para los cuales existe ya un procedimiento de traslado de responsabilidades cuya constitucionalidad se ha visto refrendada (STC 215/2014 y 31/2016, objeto esta última de comentario también en este apartado), nada cabe deducir acerca de su extraordinaria y

urgente necesidad del propio preámbulo de la norma, ni del ulterior trámite de convalidación parlamentaria, que venga a justificar la adopción de la mejora antes indicada en un plazo más breve del que precisaría la tramitación de una ley.

Acaso la más relevante de toda esta lista sea la STC 85/2016, en relación con el recurso promovido contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado; aunque tampoco cabe ignorar el precedente en este caso de la STC 165/2014. Y es que, como comienza señalando prácticamente al inicio de su fundamentación, hasta el momento el Tribunal no había tenido ocasión de pronunciarse sobre el específico contenido de las facultades de coordinación en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque sí tenía reconocida la existencia misma de tales facultades. A partir del reconocimiento de la proyección de la actuación de las CCAA en el exterior, se concluye ahora que se integran también en la competencia constitucionalmente reconocida al Estado (art. 149.1.3º), además de las facultades asociadas al “ius contrahendi” y al “ius legationis”, las que lo están a una potestad de dirección y puesta en ejecución de la política exterior (estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional), una coordinación que si se predica en el interior de un Estado compuesto, con más razón procede en el ámbito de la acción exterior; de lo que sigue la constitucionalidad, entre otras medidas previstas por la Ley 2/2014, de la obligación de las CCAA de informar de las acciones que se propongan llevar a cabo en el exterior y, en particular, de la apertura de oficinas en el extranjero; así como la posibilidad a su vez de que el Estado emita recomendaciones sobre la adecuación de tales acciones a las directrices y fines de la política exterior. El voto particular discrepante suscrito por dos magistrados alerta sobre el alcance de esta doctrina que, al considerarla fundada sobre la base de un paradigma premoderno sobre el concepto de las relaciones internacionales, supone un retorno a una intención original del constituyente que perdió base hace ya tiempo: la coordinación no siempre y en todo caso comporta la sujeción a una dirección, y no cabe su ejercicio omnímodo; por todo lo cual considera viable un pronunciamiento que, aun cuando fuera de constitucionalidad, tuviera lugar mediando una sentencia interpretativa.

Al margen de lo que quizás concierne a esta última resolución, en realidad no hay avances significativos en la doctrina establecida por las sentencias que hemos comentado, como ha podido constatarse. Tampoco refieren a asuntos específicos sobre Canarias, como en una etapa anterior. Son el resultado del repunte de la conflictividad constitucional constatado en el curso de la legislatura pasada, como consecuencia de las políticas emprendidas por un gobierno con mayoría absoluta en el Estado enfrentado en las islas a un gobierno de coalición de signo opuesto, que por otro modo se movió en línea similar a la de otras CCAA.

Podemos dar cuenta todavía, en cualquier caso, de otras dos resoluciones en que sí se enjuiciaron sendas disposiciones autonómicas de rango legal, aunque se llevaron al TC no a instancias del Estado sino mediante el planteamiento de sendas cuestiones de inconstitucionalidad. El ATC 184/2015 no publicado y por eso solo conocido este año vino por una parte a inadmitir la cuestión suscitada contra el art. 15 de la Ley 6/2009, relativa a la aprobación de los planes de mejora

turística por la Comunidad Autónoma, no apreciando invasión de la autonomía local. La STC 71/2006 en cambio sí vino a estimar discriminatoria la diferencia de trato entre trabajadores fijos y temporales en sus condiciones laborales (reducción de jornada de trabajo y retribuciones): se invocan precedentes anteriores y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Entre las resoluciones del TS que merecen también mencionarse ahora, si quiera de forma más somera, está la confirmación de la improcedencia de suspender la privatización del 49% de AENA (lo que se solicitaba en realidad no era la anulación del proceso sino la exclusión del mismo de los 8 aeropuertos canarios en base a la cláusula estatutaria atributiva de la competencia a la Comunidad Autónoma, de eliminarse la gestión directa de los aeropuertos); el mantenimiento del mismo criterio favorable establecido ya el año anterior acerca de la incoación de procedimientos de responsabilidad por la moratoria turística (son 45 el total de las sentencias a ejecutar y lo que se pide en concepto de indemnización en conjunto ronda los 1.000 millones, lo que por ejemplo dobla la cantidad anual recaudada con el Impuesto General Indirecto Canario en el archipiélago); y la desestimación del recurso promovido por el Gobierno de Canarias contra el Plan Técnico Nacional de la TDT (Real Decreto 805/2014), no acogándose las vulneraciones de carácter formal alegadas como fundamento de dicho recurso. También ha vuelto a desestimarse en instancia el recurso contra el Plan Insular de Gran Canaria, una vez devuelto el asunto por el TS al casar una primera sentencia al no apreciar la necesidad de evaluación ambiental estratégica reconocida por ella: sin perjuicio de la formulación de un voto particular y el posible retorno futuro de las actuaciones al TS. Al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha quedado visto para sentencia el caso “Las Teresitas”, que tuvo su origen en la compra por el Ayuntamiento de Santa Cruz de una parcela que supuestamente ya era suya y que además resultaba inedificable al menos en parte, después de una vista de casi tres meses y diez años de instrucción.

Fuera ya de España, y aunque del año anterior, conocida este 2016 ha sido también la Sentencia de 10 de diciembre de 2015, del Tribunal General de la Unión Europea, que podría considerarse el primer reconocimiento en vía judicial europea del estatuto del Sahara Occidental en tanto que reconoce legitimación al recurrente (Frente Polisario) pese a no tratarse de una persona jurídica –más allá de ello iban incluso el Consejo y, sobre todo, la Comisión– a propósito de un acuerdo aplicable en un territorio no ya perteneciente sino solo controlado por el Reino de Marruecos: aunque, en cuanto al fondo, y pese a anularse el acuerdo denunciado por no haberse atendido a la obligación de examinar las circunstancias concurrentes en el caso, se concluye que no existe una prohibición absoluta dimanante del Derecho internacional o europeo que impida concertar acuerdos con terceros Estados susceptibles de aplicarse territorios en disputa, disponiendo las instituciones europeas de cierta discrecionalidad en este ámbito. De todas formas, recurrida esta resolución ante el Tribunal de Justicia, la resolución del Tribunal General ha venido a ser anulada por la Corte Europea Suprema (Sentencia de 21 de diciembre de 2016): precisamente, como parte del argumento de que el acuerdo no es aplicable al territorio del Sahara, queda excluida la legitimación del Frente Polisario. Así, pues, pese a esto último,

desde distinta consideración queda comprometida de este modo la posición de Marruecos en sus reivindicaciones territoriales.

Mitigados los conflictos existentes, han avanzado por el contrario las relaciones de colaboración con el Estado; aunque en la medida de lo posible, dado que, como es sabido, ha habido durante todo este 2016 un gobierno en funciones en España. Pueden percibirse los pasos adelante en la preparación del documento sobre el denominado “pilar económico” del REF (junto al fiscal) con inclusión de mejoras en inversiones públicas, transporte aéreo, telecomunicaciones, agua y energía, infraestructuras turísticas, acceso a créditos ICO, universidades, incentivos regionales y desarrollo energético; pero no han podido materializarse con la aprobación de la correspondiente norma legal.

En cambio, ha sido muy importante la renuncia del Estado a seguir recibiendo las cantidades hasta ahora exigidas como compensación a la extinción del antiguo IGTE, como ya hubo ocasión de señalar antes. Y eso que se trata de una Comunidad Autónoma con “superávit” fiscal (los datos publicados este año revelan que en 2013, incluso, con 800 millones de euros más que el año anterior: 3.600 millones, lo que constituye un 8,9% de su PIB: Canarias es una de las 12 “receptoras netas”, aunque después en el reparto “per capita” ocupa uno de los últimos puestos entre ellas). Con vistas al futuro modelo de financiación autonómica, por otro lado, parece ya pactado también con el Gobierno de la Nación la eliminación de su exclusión del fondo de competitividad: al desvincularse del reparto la cantidad recaudada obtenida del REF; lo que puede reportar una cantidad adicional estimada en otros 400 millones más.

En fin, no será sin el apoyo del propio Estado que la Comisión Europea también haya venido a aprobar la propuesta cursada desde Canarias en punto a la actualización del PROSEI: aparte de la toma en consideración de la doble insularidad (por ejemplo, en las ayudas para el transporte de ganado), se incrementan las ayudas a la producción de la leche y carne y en conjunto a la ganadería, así como las destinadas a frutas y hortalizas. Los jóvenes contarán con un 10% más de ayudas directas para fomentar su incorporación. La financiación del programa no habría podido alcanzarse sin la inclusión de la cantidad de 2,1 millones de euros detrída del REA y del compromiso estatal de financiación con una ficha adicional. Se estima que en el periodo 2014-2020 el total de ayudas recibidas de la Unión Europea alcance 14.524 millones de euros, lo que desde la integración de Canarias en ella supone rondar una cifra próxima a los 20.000 millones.

## 1.- Actividad político-institucional

La vida política de la Comunidad Autónoma durante el año 2016 no ha experimentado apenas novedades significativas en ningún ámbito. La actividad legislativa ha sido muy escasa –apenas cinco leyes y de ellas cuatro sin transcendencia general alguna, como luego diré–, no se ha logrado aprobar el Presupuesto y las dificultades económicas han lastrado también, en cierto modo, la capacidad inversora. Tampoco ha habido cambios en la estructura del Gobierno de coalición PRC-PSOE que, más allá de algunos pequeños desencuentros, se ha mostrado en general sólido y estable. Las relaciones institucionales con el ayuntamiento de la capital, que son importantes, parece que han mejorado con la llegada de una nueva Alcaldesa, del mismo grupo que el anterior Alcalde, el PP, que dimitió a finales de año tras ser nombrado como nuevo Ministro de Fomento del Gobierno de España; un nombramiento que ha sido bien visto en la región necesitada aun de inversiones importantes en infraestructuras básicas y, en particular, en las referidas a las comunicaciones ferroviarias.

Así, pues, como el año anterior, tras las elecciones de mayo de 2014, el Parlamento sigue presidido por una diputada del PSOE (antigua Vicepresidenta del anterior Gobierno de coalición de 2003-2011), sin que haya cambiado tampoco su composición numérica y la relación de los grupos parlamentarios: 13 PP, 12 PRC, 5 PSOE, 3 Podemos y 2 Ciudadanos; composición de la que resulta que el Gobierno necesita el apoyo, explícito o implícito, de al menos un diputado para completar una mayoría estable. Mayoría que, como digo, se logra bien con el grupo de “Podemos” bien con el de “Ciudadanos”. El inicial apoyo del Gobierno en Podemos (para la investidura del Presidente en 2015) parece que está basculando hacia Ciudadanos (para la aprobación del Presupuesto de 2016) en un ejercicio de simetría variable que puede modificarse al hilo de cada nueva ley o debate importante.

Sin perjuicio, pues, de recordar estos datos se puede añadir ahora la comparación de esos resultados electorales autonómicos, de 2015, con los de las últimas elecciones generales, de junio de 2016, en las que el PRC no se presentaba. La comparación ofrece los siguientes datos:

	Elecciones autonómicas 2015			Elecciones generales 2016		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	105.914	32,58	13	140.252	41,55	2
PRC	97.185	29,89	12	-	-	-
PSOE	45.653	14,04	5	79.407	23,52	1
Podemos	28.895	8,88	3	59.845	17,73	1
Ciudadanos	22.552	6,93	2	48.626	14,40	1

Con estos números se pueden deducir algunas improvisadas conclusiones que expresan simplemente algunas tendencias.

El PP perdió un tercio de su electorado en las elecciones autonómicas de 2015, cuando bajó de los 156.499 votos a 105.919, pero en las subsiguientes elecciones generales de 2015 y 2016 recupera un porcentaje significativo al llegar a 129.216 votos en 2015 y casi alcanzar el número de votos previo con los 140.252 de 2016, que significan un 41,55%, cifras con las que hubiera logrado la mayoría absoluta de poderse trasladar a las elecciones autonómicas, aunque ese traslado no puede ser automático dado que en las generales el PRC no se presenta y es razonable suponer que parte de sus votos hayan ido a parar al PP. Hay, en todo caso, una cierta recuperación.

En el PSOE ha sucedido algo parecido. Perdió el 20% de su electorado en las elecciones autonómicas, recuperando luego, en las generales una parte del mismo cuando pasó de 45.643 votos en las autonómicas a 78.460 en las generales de 2015 y 79.407 en las de 2016, lo cual significa en torno al 18% de los votos, cuatro puntos más que en las autonómicas de 2015. Ese aumento tiene que considerar, no obstante, la ausencia del PRC parte de cuyos votantes es previsible pensar que se decantaron por el PSOE habida cuenta que los 97.000 votos de la formación regionalista en las elecciones autonómicas suponen muchos más que los que crece el PP (en torno a 35.000).

Por lo que hace a los dos nuevos partidos que no existían en 2011 (Podemos y Ciudadanos) ambos suben en las elecciones generales respecto de los votos obtenidos en las autonómicas de un año antes. Podemos duplica los 28.895 votos en las autonómicas de 2015 (un 8,8%) llegando a los 62.569 votos (un 17,87) en las generales de ese mismo año y descendiendo luego ligeramente en las de 2016 (59.845, un 17,7%). Por su parte, Ciudadanos también duplica sus votos autonómicos de 2015 (22.552, un 6,9%) hasta llegar a 53.371 (15,25) en las generales de 2015 y bajar después a 48.626 votos (un 14,4%) en las de 2016.

El panorama, pues, parece relativamente estable y coincidente con las pautas comunes en el conjunto del país con alguna particularidad. Un partido hege-

mónico que se mueve entre el 35 y el 40/42% de los votos, bajando un tanto de lo que hasta hace poco era su estándar tradicional; un partido, el PRC, que se muestra fuerte y muy cercano al primero en las elecciones autonómicas con una cifra de en torno al 30%; y tres partidos que oscilan, cada uno, entre el 18 y el 14% y que en el caso del PSOE y Podemos, su pugna se decanta de momento por el momento a favor del primero con 17.000 votos más en las autonómicas y casi 20.000 en las generales de 2016.

En tales circunstancias la relación global de fuerzas está muy igualada puesto que, de mantenerse las cifras últimas, PP y Ciudadanos superarían juntos ampliamente la barrera del 50% de los votos –y previsiblemente de escaños– en tanto que una coalición de izquierdas se situaría ligeramente por encima del 40%. Pero esos datos ocultan un elemento determinante porque en las elecciones generales falta el PRC que es el elemento determinante como ha venido siéndolo en los últimos años, antes y después de la aparición de los nuevos partidos. La clave es, de nuevo, el PRC cuyos votos –desperdigados en las elecciones generales entre la abstención y al menos otros tres partidos– son la base de la gobernabilidad de la región en la coalición que elija.

Por lo que hace al Ejecutivo nada cambió en 2016. La coalición PRC-PSOE tiene los mismos 9 miembros (incluido el Presidente) con los que se constituyó en 2015 con una distribución paritaria entre los partidos coaligados y, en consecuencia, con una cierta sobrerrepresentación del PSOE que, como ya dije en un Informe anterior, con la mitad de votos y diputados que el PRC, posee el mismo número de Consejerías que éste y, además, Departamentos importante como Economía y Hacienda, Sanidad, Educación o Medio Ambiente y Política Social.

## 2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en 2016 ha sido, como ya he dicho, muy escasa. Se han aprobado 5 Leyes (en 2015, un número también parecido, seis) de las cuales solamente una tiene significación o importancia práctica, como puede observarse en la lista que sigue:

- Ley 1/2016, de 28 de enero, de Creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Cantabria.
- Ley 2/2016, de 28 de enero, de Creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Cantabria.
- Ley 3/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, para la regulación del derecho de realojo y retorno en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 4/2016, de 11 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores sociales de Cantabria.
- Ley 5/2016, de 19 de diciembre, del Plan Estadístico 2017-2020.

Está, sin embargo, en tramitación parlamentaria una Ley de más calado, la de Transparencia.

De todas las normas citadas en la lista anterior solo tiene entidad propia la Ley 3/2016, de modificación de la Ley de Régimen jurídico del suelo para regular el realojo y retorno tras operaciones urbanísticas. Una ley que, además, tiene la particularidad de haber sido fruto de una Proposición de Ley, inicialmente del PP y luego consecuencia de un apoyo adicional de Podemos tras un cambio aceptado en Comisión. Al final, la Ley se aprobó sin los votos de los Grupos parlamentarios que sostienen al Gobierno –regionalistas y socialistas–, que se abstuvieron, como Ciudadanos, siendo aprobada la norma con los 18 votos que juntos poseen PP y Podemos. La norma, una vez publicada, ha sido cuestionada por el Estado por entender que invade competencias estatales en materia de Derecho civil y, aunque no se ha formalizado aun el recurso, se halla en el proceso de negociación bilateral previo a que se refiere el art. 33.3 de la LOTC.

La finalidad de la norma se explica en su Preámbulo en el que se dice que el derecho de realojo que plasmó en el ordenamiento urbanístico en la Ley (estatal) 8/1990, de 25 julio, desde la que pasó al RD legislativo 1/1992, de 26 junio, objeto de la STC 61/1997, de 20 marzo. Desde entonces, aunque la Ley autonómica 2/2001, de 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo, contempla el derecho al realojo, su carácter disperso y escaso hacía necesaria, a juicio del legislador cántabro, una regulación más detallada y completa para reforzar las garantías del citado derecho vinculado del derecho a una vivienda digna. A tal efecto, la Ley añade tres nuevas Disposiciones Adicionales a la citada Ley de Cantabria 2/2001. En particular, la larguísima nueva Disposición Adicional 8ª, que empieza expresándose de la siguiente forma:

“1. Todas las actuaciones de ejecución del planeamiento encuadrables en el ámbito del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en las que se requiera el desalojo de los ocupantes legales de viviendas destinadas a residencia habitual, así como de los empresarios afectados que se encuentren explotando locales comerciales o negocios, conllevarán el deber jurídico de garantizar el derecho de realojo y retorno, a ser posible, en la misma unidad de actuación, y si no en el ámbito más cercano, en los términos señalados en la presente disposición”.

La norma precisa después quiénes serán considerados ocupantes legales, qué se entiende por vivienda habitual, quiénes estarán obligados a dar cumplimiento al deber de realojo y retorno (la Administración y el beneficiario en los casos que se actúe mediante expropiación y los promotores de la actuación en los demás supuestos) y qué procedimiento ha de seguirse. Se prevé la contemplación del coste dentro de los gastos de urbanización, los requisitos que han de reunir las viviendas y locales de sustitución, los conceptos indemnizables en la hipótesis de imposibilidad de concretar físicamente el derecho de retorno y el procedimiento propiamente dicho del realojo. Una regulación ciertamente detallada y concreta que tiene ante sí un reto significativo y produce a su vez

una reflexión adicional. El reto es la superación de la objeción de incompetencia que ha sugerido el Estado. La reflexión hace referencia al modo de legislar que implica una disposición con la comentada. Porque por encima y al margen de la competencia el carácter exageradamente detallista de la regulación tiene una consecuencia ambivalente. De un lado, puede dificultar su aplicación o su modificación si las circunstancias cambian. Pero, de otro, plasma una manera de legislar que no se limita a “habilitar” al Gobierno a que actúe mediante normas reglamentarias sino que le “impone” una concreta y determinada política. Es una manifestación más de la nueva situación política –extensible a otros ámbitos y territorios– en la que los Gobiernos en minoría pueden verse superados por una oposición unida que realza la posición y el papel del Parlamento.

### 3.– Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado

Por lo que se refiere a la conflictividad formalizada no ha habido en el año 2016 ninguna Sentencia del TC sobre asuntos de Cantabria. Y la única impugnación, no formalizada aun, se refiere, como ya he dicho, a la Ley 3/2016 sobre regulación del realojo.

Ha habido algunas sentencias de interés tanto del TS como del TSJ de Cantabria, aunque la mayoría, con ser, como digo, interesantes, lo son sobre todo en el ámbito autonómico de esta Comunidad sin trascendencia general destacada.

A) De las Sentencias del TS, quizá la que tiene una proyección más general ha sido la STS de 8 de noviembre de 2016, que estima el recurso de casación interpuesto por una asociación ecologista contra la STSJ de 10 junio de 2015 sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Santander. Al estimar el recurso, la Sala casa la Sentencia del TSJ que había desestimado el recurso y, en consecuencia, anula el Acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo el que se llevó a cabo la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Santander (BOC de 29 de septiembre de 2012), que, en consecuencia, se anula.

Una sentencia importante tanto desde el punto de vista práctico –por su incidencia en el PGOU de la ciudad de Santander que queda, sin demasiados matices, anulado– como desde la óptica teórica a propósito de la incidencia de hechos o decisiones judiciales posteriores al hecho enjuiciado pero que inciden en su eventual nulidad. Los hechos y argumentas del TS fueron, en esencia, los siguientes.

La asociación recurrente alegó diversos motivos de oposición. En particular, a) la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos por falta de justificación de la necesidad de proceder a la planificación del ámbito que se pretende sobre la base de un crecimiento irreal de la población de Santander en las próximas décadas y por la reclasificación como suelos urbanizables de la mayor parte de los que eran no urbanizables en el anterior Plan General de 1997, sin haberse justificado la pérdida de los valores

medioambientales de los mismos; b) la vulneración del art. 25.4 del TR de la Ley de Aguas, al quedar acreditado que no existen recursos hídricos suficientes para el desarrollo poblacional previsto; y c) la vulneración de la normativa ambiental de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

El TS rechaza la mayor parte de los motivos de las letras a) y c) del párrafo anterior en cuanto que, de una u otra forma –dice– todos ellos giran en torno a la cuestión de la prueba que entiende el TS ha sido valorada por el TSJ de forma suficiente y razonable. Cuestión distinta es la alegada infracción de la legislación de aguas que va a ser la base de la estimación del recurso “al quedar acreditado que no existen recursos hídricos suficientes para la población sin la utilización del denominado Bitrasvase (Proyecto de Abastecimiento de Aguas a Santander), que ha sido anulado por la STS de 18 de diciembre de 2013, por lo que no resulta posible la consideración de esta infraestructura como fuente de abastecimiento de agua a Santander”.

La sentencia de instancia analizó los diversos informes técnicos ofrecidos llegando a la conclusión de que se encuentra justificada la existencia de recursos hídricos. Pero en todo caso todos los técnicos y testigos coincidieron en que el suministro de Santander, –sobre todo en los meses de verano, requiere del suministro de las dos actuaciones alternativas previstas en el PGOU, esto es, el Bitrasvase de agua desde el Ebro y la denominada Autovía del agua desde cuencas excedentarias y que, sin tales suministros, no existiría agua suficiente para la ciudad.

Pues bien, aunque el citado Bitrasvase había sido anulado por una Sentencia del TS, ya citada, de 2013, la Sala de instancia del TSJ consideró que estaban justificados “recursos hídricos suficientes para satisfacer la demanda de agua que el nuevo plan comporta” pues, este requisito concurría en el momento de la aprobación del Plan, ya que, como dice otra STS que la del TSJ Cantabria cita, la de 10 de marzo de 2015, la suficiencia de recursos “ha de darse en el momento en que se aprueba el Plan”.

La tesis de la Sentencia del TSJ que se recurre es que la anulación del Bitrasvase (del que se precisaría el agua necesaria en casos de escasez) es una cuestión sobrevenida que no fue planteada en la demanda y “que no resulta posible plantear en el momento de la resolución del recurso, por lo que, tal decisión jurisdiccional, no justifica la nulidad del planeamiento”.

Y es aquí donde se plantea la discrepancia de la STS de 8 de noviembre 2016. Discrepancia, en primer lugar, en lo relativo a la incidencia y, sobre todo, el motivo de la anulación del llamado Bitrasvase en la STS de 18 diciembre 2013. El TS dice que la Sala de instancia, “con una indebida extralimitación”, entiende que la razón de fondo de la citada Sentencia, su *ratio decidendi*, versó en una circunstancia susceptible de subsanación y corrección: la evaluación de impacto ambiental del proyecto. Hay extralimitación, dice el TS, porque es “obvio” que será en la ejecución de esa Sentencia en la que el órgano encargado de ello –la Audiencia Nacional– deberá pronunciarse sobre la concreta ejecución de la Sentencia de 2013 y no el TSJ.

Pero, con independencia de esa marginal apreciación, el TS considera que el PGOU debe ser anulado porque, en definitiva, anulado el Bitrasvase “la existencia de recursos hídricos para la ciudad de Santander queda en entredicho, y, su suficiencia, en modo alguno acreditada, con vulneración del art. 25.4 del TRLA”. No sirve –añade– “la voluntariosa argumentación de la Sala de instancia, desde un lógico planteamiento estrictamente procesal, con fundamento de que la nulidad jurisdiccional del Bitrasvase es una cuestión nueva” pues, de una u otra forma, la insuficiencia de recursos hídricos siempre fue esgrimida por la recurrente.

Desde el punto de vista procesal, la Sentencia reitera que los órganos jurisdiccionales no están obligados a ajustarse, en sus razonamientos, a las alegaciones de las partes. Y a partir de ese criterio que permite al tribunal utilizar argumentos no usados por las partes sin que ello afecta al principio de congruencia, concluye estimando el motivo de impugnación de la insuficiencia de recursos hídricos porque esa cuestión “ha sido una cuestión suficientemente debatida, y su insuficiencia, como consecuencia de un previa pronunciamiento jurisdiccional –que en modo alguno puede ser obviado–, claramente acreditada”. Añade que incluso las partes tuvieron oportunidad de pronunciarse sobre la incidencia del pronunciamiento jurisdiccional antes citado “por cuanto el mismo afectaba a la nulidad de pleno derecho de un proyecto y una obra, directamente vinculada el tema de fondo debatido en el recurso contencioso administrativo relativo a la suficiencia de los recursos hídricos de Santander”. Y concluye que hubiera sido necesario tener en cuenta “tanto la normativa invocada (25.4 del TRLS) como la legalidad surgida consecuencia de la STS de 18 de diciembre de 2013, que resultaba de aplicación en virtud del principio ‘*iura novit curia*’, cuando entre las atribuciones de los órganos judiciales se encuentra la de aplicar el derecho –la legalidad– vigente, aunque no haya sido invocado por las partes”.

B) Como viene sucediendo desde hace años hay otras Sentencias relacionadas con asuntos urbanísticos y medioambientales, buena parte de las cuales traen causa de recursos interpuestos por asociaciones ecologistas, en particular por una muy concreta, la Asociación para la Defensa de los recursos naturales de Cantabria (ARCA), que ha sido y es muy beligerante en ejercicio y defensa de sus objetivos fundacionales. A título de ejemplo, cabe citar, entre las del TS, la STS de 2 de marzo de 2016, en recurso de casación contra otra Sentencia anterior de la Audiencia Nacional que había estimado un recurso de la citada Asociación contra un deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre en el término municipal de Miengo. Al final, el TS estima el recurso y casa la Sentencia dando la razón al Gobierno y a los demás recurrentes particulares en atención al criterio interpretativo que impone en relación con las transitorias de la Ley de Costas.

Otro ejemplo similar es la STS de 14 de junio de 2016, en recurso de casación interpuesto en esta ocasión por ARCA contra otra Sentencia anterior del TSJ en recurso interpuesto por dicha Asociación contra el Decreto que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Oyambre, que fue desestimado. El recurso tiene el mismo destino desestimatorio en un asunto

en el que la cuestión de fondo es la valoración de la prueba; valoración en la que –dice el TS– “no cabe admitir, ni remotamente, atisbo alguno de arbitrariedad en la Sala juzgadora”. Lo que en realidad plantea el recurso “es la discrepancia con la valoración probatoria que la Sentencia realiza –y con las conclusiones que en la misma se alcanzan– en relación con el nivel de protección previsto para algunas zonas”, pero esa discrepancia, al no fundarse en ninguna otra infracción no corresponde valorarla a la jurisdicción.

C) Por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia de Cantabria cabe citar la STSJ de 22 de enero 2016, sobre la Orden que convoca concurso para otorgar nuevas licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual concesión en abierto; recurso estimado parcialmente al anular algunos aspectos del pliego de cláusulas administrativas.

La STSJ 5 de febrero 2016, en recurso contra la aprobación definitiva del PGOU del municipio de Cabezón de la Sal, estima el recurso y anula el acuerdo aprobatorio de dicho Plan en atención, básicamente, a dos cuestiones de trascendencia general: la introducción de modificaciones sustanciales posteriores a la información pública sin que el documento fuera sometido a un nuevo trámite de información y la insuficiencia del estudio económico-financiero. La Sala entiende, en efecto, que la memoria ambiental del Plan, que es un documento esencial, fue modificado de forma significativa y sustancial sin someter el conjunto del Plan a nueva información pública pues en las modificaciones se contemplan aspectos que puede entenderse cambian el modelo territorial al incidir en un mayor consumo de suelo, modificar previsiones del suelo rústico o imponer medidas de protección adicionales en el suelo urbanizable. En cuanto a la insuficiencia del estudio económico-financiero, aspecto quizá aún más importante, la Sala recuerda la doctrina jurisprudencial del TS según la cual el estudio económico-financiero constituye un presupuesto en el que deben constar las cantidades concretas de ingresos y gastos aunque es suficiente, por lo general, la indicación de las fuentes de financiación “de acuerdo con una previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de realización de la ejecución del plan”. Pues bien en este caso, el Tribunal explica que no se han incluido los costes de mantenimiento, conservación, puesta en marcha y prestación de los servicios de abastecimiento y alcantarillado y depuración municipal aunque el servicio se preste por medio de concesionarios; no hay referencia al mantenimiento y conservación de las depuradoras; no se contemplan los costes de ejecución de un nuevo vial; no se prevén los costes de un parque que se debe cofinanciar con el Gobierno; no hay estimación de las cargas por sectores de las infraestructuras eléctricas; no se contempla tampoco el coste de las actuaciones en la red de abastecimiento de agua, sin contabilizar las posibles ayudas o subvenciones posteriores. Todo ello afecta negativamente al Plan que debe, por eso, ser anulado, lo que supone realzar, una vez más, el papel general de este tipo de estudios económico financieros.

La STSJ 18 de febrero 2016 estima parcialmente un recurso interpuesto por la Asociación ARCA contra un Decreto por el que se publica el ajuste cartográfico de los límites de dos municipios en la medida en que dicho cambio afecta indirectamente a la zonificación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

La STSJ 30 de mayo 2016 se refiere a un asunto de importancia social y, en el fondo, competencial. La Sentencia estima un recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra una Orden del Gobierno de Cantabria por la que se regulaba la inclusión en el Sistema Sanitario público de las personas residentes en la Comunidad que no tengan acceso a un sistema de protección sanitaria pública. Y lo hace por razones competenciales a partir del análisis del art. 149.1.16<sup>a</sup> de la Constitución tal y como ha sido analizado su alcance, entre otras, por la STC 136/2012, de 19 de junio. Según ese análisis la Comunidad puede mejorar el mínimo estatal con servicios sanitarios adicionales, pero no puede regular quién puede beneficiarse de las prestaciones sanitarias y en qué supuestos procedería el pago de aportaciones por los destinatarios por tratarse de cuestiones que corresponden a la normativa básica estatal. Por lo demás, la utilización de una simple Orden violaría también el principio de legalidad en un doble sentido. De un lado, por la remisión a la ley que hace el art. 43.2 de la Constitución al referirse al derecho a la salud. Pero, de otro, porque “el régimen de gratuidad a extranjeros ilegales con independencia de que gocen de recursos no se recoge expresamente en la Ley autonómica”. La Sentencia está pendiente del recurso de casación interpuesto por el Gobierno regional.

La STSJ 28 de noviembre 2016 contempla otra cuestión relacionada con el urbanismo. En este caso es la estimación de un recurso contra la aprobación definitiva del PGOU de Laredo por no haber recabado el informe sectorial, preceptivo y vinculante, contemplado en el art. 35 de la Ley 9/2014, de 9 mayo, de Telecomunicaciones.

D) Dos Sentencias de la jurisdicción civil plantean en abstracto el problema del fuero procesal cuando de la responsabilidad patrimonial “de la Administración” se trata. Va de suyo que la responsabilidad de la Administración corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. En las Sentencias que menciono se trata de la responsabilidad de una sociedad pública, el servicio 112, articulado en Cantabria no como un Organismo público sino como una Sociedad Anónima. Pero la cuestión es ejemplificativa de lo que podría haber sido de haber estado en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el momento de los hechos por cuanto según el art. 35 de dicha norma estatal “cuando las Administraciones actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado” su responsabilidad se exigirá conforme a dicha Ley siendo entonces competente la jurisdicción contencioso-administrativa. La previsión acaba siendo importante en un momento en el que, como es conocido, la Administración actúa a través de entes de diversa naturaleza y no tiene buen sentido que el fuero jurisdiccional se haga depender de la forma de personificación en un aspecto garantizador tan importante como el de la responsabilidad. El asunto de fondo, con ser de interés, tiene menos importancia teórica. Se trató de una discusión que afectaba

a la causalidad y diligencia de la entidad que recibe un aviso de una persona que encuentra a otra postrada en el suelo que poco después fallece. El tema de fondo es la diligencia de la sociedad 112 y, como digo, la relación de causalidad. El Juzgado condenó y la Audiencia Provincial, en Sentencia de 26 de octubre 2016, absolvió en un interesante y sólidamente fundado fallo en el que, a propósito de la causalidad, analiza la aplicación de la regla “*res ipsa loquitur*” y la teoría de la pérdida de la oportunidad para llegar a la conclusión de que “la falta de prueba de la relación causal entre el fallecimiento y la obligación de medios del 112”, impone la estimación del recurso de la Sociedad 112 y, consecuente, desestimación de la demanda de responsabilidad. Dicho lo cual, teniendo en cuenta el casuismo que invade todo este tema, no es segura la respuesta a la hipotética pregunta de qué hubiera pasado si la competente hubiera sido en este caso la jurisdicción contenciosa.

#### 4.- Conclusiones

Así, pues, 2016 ha sido un año pacífico y sin demasiadas cuestiones a destacar en la Comunidad de Cantabria. Estabilidad política, necesidad de una mayor financiación para proseguir una política inversora, dificultades para aprobar el presupuesto, escasa actividad legislativa y también poca conflictividad. Un año que, si no se puede descender a cuestiones de detalle por razones de espacio, podría considerarse “normal” en la vida de la institución. Y esa conclusión no es una conclusión negativa, acostumbrados como estamos a poner el acento de los aspectos perversos o disfuncionales. Normal significa que la vida institucional, política y administrativa discurre por cauces ordinarios y previsibles como corresponde o debe corresponder al juego y a la dinámica pública cuando no hay circunstancias políticas o económicas importantes o conflictos jurídicos destacables. Si acaso cabe señalar de nuevo la importancia que los temas urbanísticos y ambientales tienen desde casi siempre en esta Comunidad azotada por el problema de las construcciones ilegales declaradas así en Sentencias firmes que no es sencillo ejecutar; problema que, como ya se señaló en Informes anteriores, dio lugar a cambios legislativos en el ámbito autonómico (la mayoría declarados inconstitucionales por el TC) y estatal (en particular, la reforma del art. 108.3 de la Ley Jurisdiccional), pero cuya virtualidad y aplicabilidad práctica aun son inciertas. En este sentido cabe mencionar, de pasada, por un lado, que sobre una de estas cuestiones versó el primer recurso de casación que analizó la Sección de Admisiones de la Sala 3ª del TS tras la reforma del recurso de casación operada por Ley orgánica 7/2015, de 21 julio, que entró en vigor en julio de 2016; y, de otra parte, que en el año 2016 se ha ejecutado la Sentencia que ordenó de derribar un numeroso conjunto de viviendas construidas (pero no ocupadas y, en su mayoría, no vendidas aún) en una zona cuyo Plan Parcial fue anulado por afectar negativamente al paisaje. Y, en otro orden de cosas, que el Gobierno parece que vuelve otra vez a preparar una nueva reforma de la Ley urbanística en un bucle reiterado que no termina de cerrarse definitivamente...

## 1.– Actividad político-institucional

Comenzábamos el informe del año 2015 haciendo referencia a las elecciones autonómicas celebradas el 24 de mayo, que habían alterado sustancialmente el mapa político de la Comunidad, poniendo fin a un largo ciclo marcado por la hegemonía del Partido Popular. Esta formación se impuso de nuevo con claridad, pero no pudo revalidar la mayoría absoluta en las Cortes regionales. Pues bien, en 2016 hemos podido comprobar cómo los distintos actores políticos se han ido acomodando con relativa facilidad al nuevo escenario de un Parlamento más fragmentado y un Gobierno en minoría, que no cuenta con un respaldo estable para sacar adelante sus iniciativas. El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración), hemos pasado a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno. Ya no funciona el rodillo o la guillotina.

### *1.1.– Actividad parlamentaria*

El año 2015 concluyó sin que se llevara a efecto la reforma del Reglamento de las Cortes aprobada en noviembre, en cuya virtud la Mesa pasa a estar integrada por seis procuradores, en lugar de cinco. La elección de los tres secretarios de acuerdo con las modificaciones introducidas se había aplazado por desavenencias entre los grupos de la oposición (el Grupo Socialista se había comprometido a ceder una secretaría para que pudieran tener representación todos los Grupos, salvo el Mixto) y estaba aún pendiente cuando se abre el período de sesiones. Disipadas las dudas, la nueva composición de la Mesa (presidenta, vicepresidente primero y secretario primero del Grupo Popular, vicepresidenta segunda del Grupo Socialista, secretario segundo de Podemos y secretaria tercera de Ciudadanos) se aprobó en el Pleno celebrado el 2 de febrero.

Diez días después, la Mesa adoptó un Acuerdo por el que se establecen normas para el acceso del público y de los medios de comunicación a la sede de la cámara y a las sesiones parlamentarias. Estas normas, que derogan las aprobadas en 2012, facilitan, por un lado, el acceso de ciudadanos y medios a la sede de la representación popular, pero tratan de garantizar al mismo tiempo que se respeta el orden dentro del recinto de las Cortes para que la actividad parlamentaria pueda desarrollarse de forma fluida y sin alteraciones. Con ese propósito, las personas que accedan a la sede de las Cortes deberán portar en un lugar visible la correspondiente acreditación y circular acompañadas del personal al servicio de la Cámara o de los Procuradores, sin que puedan acceder a los espa-

cios destinados a las reuniones de los órganos de la Cámara. Cualquier persona que promueva un desorden grave será expulsada inmediatamente. Los invitados a las tribunas del salón de plenos no podrán hacer uso del teléfono móvil, ni captar imágenes o sonido de la sesión plenaria. Y se prohíbe expresamente el acceso al recinto de las Cortes con cualquier objeto que incluya mensajes reivindicativos y que pueda ser exhibido, o con cualquier otro que pueda servir para dar muestras de aprobación o desaprobación o perturbar el orden.

El 4 de mayo las Cortes de Castilla y León celebraron su primer Pleno ordinario fuera de su sede, en el claustro de la Real Colegiata de San Isidoro, que en 1188 acogió las Cortes convocadas por Alfonso IX, en las que participaron por primera vez los representantes de las ciudades junto con la nobleza y el clero. Con este gesto se quería rendir homenaje al histórico Reino de León como cuna del parlamentarismo y reconocer la trayectoria de la institución del Procurador del Común en su XX aniversario. En dicho Pleno, su actual titular, Javier Amoedo, expuso el balance de la institución correspondiente a 2015. Se celebraron también por primera vez reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces en varias capitales de provincia de la Comunidad.

El nuevo clima de diálogo entre las fuerzas políticas y la predisposición al compromiso se refleja en el acuerdo firmado el 13 de abril por el Presidente de la Junta y los portavoces de todos los grupos parlamentarios en defensa de 14 principios que deben inspirar la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica. El documento, que recoge las conclusiones de un grupo de trabajo constituido en el verano de 2015 e integrado por expertos del Gobierno y procuradores de los cinco grupos de la Cámara, parte de una premisa que todos comparten: la insuficiencia crónica de los recursos asignados por el modelo vigente para cubrir los gastos de la prestación de los servicios públicos fundamentales en condiciones de equidad y calidad.

A partir de este diagnóstico común, el texto subraya la necesidad de que el nuevo modelo asegure la prestación de los servicios públicos esenciales en niveles similares en todo el territorio, con independencia de la capacidad de las Comunidades para generar fondos propios o de la evolución que experimente la recaudación en cada una. Hay que dotar al sistema de recursos adicionales para corregir el déficit de financiación de los servicios, que se cifra en 500 millones de euros. Porque las necesidades de financiación de las Comunidades tienen que determinarse atendiendo al coste real de la prestación esos servicios, que en Castilla y León es mayor por las características de su territorio y de su demografía. Por eso, el futuro modelo debe ponderar en mayor medida algunas variables como la dispersión territorial, la baja densidad o el envejecimiento de la población al calcular las necesidades de financiación y debe ser el resultado de un consenso multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y no el fruto de negociaciones bilaterales.

Otra muestra bien elocuente de los cambios producidos como consecuencia del nuevo mapa político es el hecho de que casi la mitad de las 57 resoluciones aprobadas tras el Debate sobre la Política General de la Junta celebrado los días 29 y 30 de junio fueron promovidas por los grupos de la oposición (15 por Ciudadanos, 7 por el Grupo Mixto, 4 por Podemos y 1 por el Grupo socialista, 27

en total; el PP consiguió aprobar todas las suyas) y 22 de ellas obtuvieron el respaldo de toda la Cámara. Entre ellas, las que instan a la Junta a solicitar al nuevo Gobierno de España la reanudación inmediata de las obras de la Autovía del Duero y la puesta en funcionamiento la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero-Burgos, a reclamar que la Oferta de Empleo Público deje de vincularse a la tasa de reposición de efectivos, y a buscar el consenso con otras CCAA que tengan intereses comunes con Castilla y León en materia de financiación autonómica para conseguir que se ponderen de forma suficiente las circunstancias distintas de la población que generan un coste diferencial en la prestación de los servicios y se cree un Fondo de Cohesión Demográfica que tenga en cuenta el coste del envejecimiento. La preocupación por los alarmantes datos demográficos y la despoblación del medio rural llevó al presidente Herrera a elaborar y presentar como ponente un dictamen sobre “La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico”, que fue aprobado por unanimidad por el Comité de las Regiones en su sesión plenaria del 17 de junio.

El nuevo equilibrio de fuerzas explica también que, pese a que el Grupo Popular puede bloquear con sus 42 escaños (los mismos que suma la oposición) cualquier iniciativa, se hayan tomado en consideración y aprobado incluso algunas propuestas formuladas por los grupos de la oposición. Aunque la tónica general sigue siendo el rechazo de las iniciativas promovidas por las minorías (no se ha registrado ninguna ILP en la presente legislatura), el Pleno de las Cortes aprobó el 7 de junio una Resolución relativa a la Moción formulada por el Grupo Podemos Castilla y León sobre política general en materia de participación ciudadana, en la que se insta a la Junta a presentar, en el plazo de un año, un proyecto de reforma de la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular para rebajar el número de firmas necesarias para promoverla a 15.000 y otro proyecto que desarrolle el art. 11.5 del EACYL, que reconoce el derecho de los ciudadanos a promover la convocatoria de consultas populares sobre decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad Autónoma. También aprobó otra moción de Podemos sobre promoción de la igualdad de la mujer.

Más relevante es, sin duda, la toma en consideración en el Pleno celebrado el 26 de octubre (con 42 votos a favor y 42 abstenciones) de la Proposición de Ley para la reforma de la Ley Electoral de Castilla y León, presentada por el grupo de Ciudadanos, que incluye diversas medidas, como la reducción de los gastos electorales, una campaña de 10 días, el endurecimiento del régimen de incompatibilidades, la intervención de los afiliados de los partidos en la elección de sus candidatos a la Presidencia de la Junta o la sustitución temporal de los procuradores.

En relación precisamente con la toma en consideración de las Proposiciones de Ley, conviene recordar que en esta legislatura la Mesa de la Cámara ha rechazado por insuficientemente motivados los vetos formulados por el Ejecutivo al amparo del art. 122.2 del Reglamento de las Cortes, que prevé la posibilidad de que la Junta manifieste su disconformidad con la tramitación de la iniciativa si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio.

La polémica ha rodeado, en cambio, el desarrollo de las dos Comisiones de investigación creadas el año pasado por iniciativa de la oposición, tras cuatro legislaturas de bloqueo impuesto por las sucesivas mayorías absolutas del PP. La que investiga el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, y dos operaciones inmobiliarias de la Junta lleva paralizada más de un año por las discrepancias entre el Grupo Popular y el resto en torno a las comparecencias solicitadas por la oposición (la del presidente Herrera, entre otros). De hecho, no se ha reunido en todo el año 2016. Los populares reconocen que no tienen prisa y quieren esperar a que finalicen las declaraciones judiciales. En 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, sí hubo pleno acuerdo sobre la agenda de trabajo y las comparecencias se vienen desarrollando con normalidad. Desde el 3 de junio, fecha en la que se inició la primera ronda de comparecencias, con la presencia del presidente Herrera, habían declarado ante la comisión 48 personas.

Por otra parte, en la sesión celebrada el 14 de diciembre y a propuesta del Grupo Popular, el Pleno de las Cortes designó a Ignacio Cosidó como nuevo senador en representación de la Comunidad de Castilla y León, para cubrir la vacante que había dejado María del Mar Angulo al resultar elegida senadora por la circunscripción de Soria en las elecciones del 20 de diciembre de 2015.

A diferencia del año pasado, 2016 concluyó sin que las Cortes aprobasen la Ley de Presupuestos para el próximo ejercicio. A la espera de que el Gobierno de la nación cierre el proyecto de presupuestos, que fije los parámetros imprescindibles para elaborar el de la Comunidad Autónoma (en especial, la cuantía de las entregas a cuenta que va a recibir del modelo de financiación autonómica y los objetivos de déficit y deuda pública asignados a Castilla y León, que se acordaron el 22 de diciembre en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera), el Consejo de Gobierno aprobó el 29 de diciembre el decreto por el que se regulan las condiciones de la prórroga al ejercicio 2017 de los Presupuestos Generales de la CACYL todavía en vigor.

Por lo que concierne a los órganos auxiliares que se sitúan en la órbita del Parlamento, el Consejo Consultivo mantiene su alto nivel de productividad (teniendo en cuenta su reducida composición: tres consejeros) con más de 500 dictámenes aprobados y un centenar de recursos resueltos como Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales. También es positivo el balance anual del Procurador del Común: tramitó 2.569 expedientes, 42 de oficio y 2.527 quejas, siendo las más numerosas una vez más las relativas al área de Fomento (37%). Hay que destacar entre las actuaciones de oficio la elaboración de un Informe especial sobre el derecho humano al abastecimiento de agua potable, a partir de la información solicitada a los ayuntamientos de más de 2.500 habitantes.

### *1.2.– La actuación del Gobierno regional*

Hemos de consignar, en primer lugar, una importante novedad en la propia composición del Gobierno. El 10 de septiembre la Vicepresidenta, Consejera de Empleo y portavoz del Ejecutivo, Rosa Valdeón, presentó su renuncia irrevocable al cargo (no así a su escaño en las Cortes) al conocerse su implicación en un incidente de tráfico y el resultado de la prueba de alcoholemia que se le practicó a raíz del mismo (triplicaba la tasa permitida). Su dimisión forzó un reajuste en el equipo de Juan Vicente Herrera, que se saldó con el nombramiento del Consejero de Presidencia, José Antonio de Santiago-Juárez, como nuevo Vicepresidente, encargado ahora de la coordinación de la acción del Gobierno y de las delegaciones territoriales. El hasta entonces portavoz del Grupo Popular en las Cortes, Carlos Fernández Carriedo, asumió la cartera de Empleo, mientras que la función de portavoz de la Junta se encomienda a Milagros Marcos, Consejera de Agricultura.

De toda la actividad desarrollada por el Gobierno podemos destacar el acuerdo suscrito el 27 de julio entre la Consejería de Educación y las nueve universidades de Castilla y León –cuatro públicas y cinco privadas– para promover un mapa de titulaciones más eficiente y competitivo. Con este pacto se pretende ordenar y racionalizar la oferta de estudios universitarios, grados y másteres, en los próximos tres cursos académicos. Las nueve universidades de la Comunidad se comprometen a no solicitar la verificación ni la implantación de grados de tres años, salvo que sean de carácter novedoso o exista una petición unánime de todas ellas. Las cuatro universidades públicas se comprometen, por su parte, a no solicitar la verificación ni implantación de nuevos grados hasta la finalización del curso 2018-2019, salvo que exista un acuerdo unánime de los cuatro rectores y la Consejería de Educación.

No nos corresponde valorar la gestión política de la Junta, pero no podemos obviar una noticia, relacionada también con la educación, que tuvo un considerable impacto mediático en los primeros días de diciembre. Me refiero a los excelentes resultados obtenidos por Castilla y León en el Informe PISA 2015, que sitúan a esta Comunidad por primera vez a la cabeza de las regiones españolas y en el séptimo puesto del mundo (a la altura de Corea del Sur y por encima de Suiza, Holanda y Alemania, entre otros). El promedio global de la Comunidad fue 22 puntos superior al de la UE y 24 puntos por encima de la media de España. Los alumnos de Castilla y León (1.858 alumnos de 15 años escolarizados en 57 centros) obtuvieron un resultado global de 516 puntos, por delante de Navarra (515) y Madrid (513). En la presentación de estos resultados, el consejero de Educación, Fernando Rey, insistió en que no sólo evidencian la calidad del sistema educativo en Castilla y León, sino también su carácter equitativo y homogéneo, ya que el porcentaje de alumnos con un nivel bajo es muy reducido y no existen apenas diferencias entre los centros públicos y concertados, ni entre alumnos y alumnas. Dejamos constancia, pues, de este éxito, aunque en rigor no sea imputable al Ejecutivo actual, sino a los anteriores, puesto que las pruebas se realizaron en mayo de 2015.

En el terreno económico, se estima que Castilla y León registrará en 2016 un crecimiento ligeramente por debajo de la media nacional (en torno a un 3%),

aunque sigue siendo una de las pocas Comunidades que no se financia a través del Fondo de Liquidez Autonómico. Entre las medidas adoptadas por la Junta, debemos anotar la puesta en marcha, en el mes de enero, de la Lanzadera Financiera de Castilla y León, un instrumento diseñado para facilitar con recursos públicos y privados el acceso a la financiación a todos los proyectos empresariales viables que pretendan desarrollarse en la Comunidad, tanto por empresas ya existentes como por nuevos emprendedores. Se calcula que pueden movilizarse por esta vía 3.560 millones de euros de inversión hasta finales de 2019. Colaboran en esta iniciativa trece entidades financieras.

En su reunión de 4 de febrero, el Consejo de Gobierno aprobó la oferta pública de empleo correspondiente al año 2016, que preveía la convocatoria de 2.279 nuevas plazas, a las que hay que añadir las pendientes de ejercicios anteriores. En total, 3.137 plazas (516 de funcionarios, 271 de laborales, 1.596 de estatutarios y 754 de docentes), la mayor oferta de los últimos siete años.

El Gobierno aprobó también diversos planes plurianuales, como Plan de Inversiones Sociales Prioritarias (2016-2020) con una inversión de 728 millones de euros (14 de julio), el IV Plan de Salud, con 340 medidas, una inversión próxima a los 5.000 millones de euros y vigencia hasta 2020 (28 julio) o el Plan de Inserción Socio-Laboral (2016-2020), aprobado el 10 de noviembre, con un presupuesto de 370 millones de euros para impulsar la empleabilidad y acceso al empleo de las personas más vulnerables.

La Junta se ha mantenido firme en la defensa de los intereses del sector de la minería. El 26 de mayo el Consejo de Gobierno acordó elevar a las Cortes, para su aprobación, el Plan de Dinamización Económica de los Municipios Mineros 2016-2020, cuyo objetivo es fomentar la actividad productiva en los 81 municipios de León y Palencia más afectados por la crisis del carbón e impulsar la creación de empleo. El documento había sido rubricado una semana antes por el presidente Herrera, la patronal CECALE y los sindicatos CCOO y UGT. En ese frente, hay que mencionar la reunión del presidente de la Junta con el ministro de Economía y Competitividad y de Industria y Energía en funciones, Luis de Guindos, el 13 de octubre. En dicha reunión se procedió a la firma del nuevo Convenio Marco entre la CACYL y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo para el desarrollo de 28 proyectos de reactivación en las comarcas mineras del carbón. Se trata en la mayoría de los casos de obras de infraestructuras y restauración ambiental de zonas degradadas a causa de la actividad extractiva, con las que se intenta favorecer el asentamiento de industrias alternativas.

## 2.- Actividad normativa

El Gobierno aprobó en 2016 dos **Decretos-leyes**. El Decreto-ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis, tenía como objetivo flexibilizar los requisitos para el acceso a esas prestaciones y armonizar o compatibilizar las ayudas previstas, para facilitar la plena inserción social y laboral

de las personas y familias en situación de riesgo o exclusión. Estas medidas respondían a los compromisos alcanzados en el seno del Diálogo Social y a las recomendaciones del Procurador del Común. El Decreto-ley fue convalidado por el Pleno de las Cortes, que acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, una tramitación que concluyó con la aprobación por unanimidad de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre.

Más revuelo levantó sin duda el Decreto-ley 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales en Castilla y León, que entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOCYL, el 20 de mayo, y fue convalidado por las Cortes en su sesión plenaria de 8 de junio.

En la Exposición de Motivos del Decreto-ley, dictado en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad en materia de fiestas y tradiciones populares y de espectáculos públicos y actividades recreativas, se recuerda que la regulación de los espectáculos taurinos se ha ido adaptando históricamente a la sensibilidad imperante en cada momento. Se trata pues de acomodar a las exigencias de la sociedad actual algunos aspectos que suscitan un creciente rechazo y garantizar además el mantenimiento del orden público, amenazado por constantes movilizaciones. En este contexto se inscribe la prohibición de la muerte en público de las reses de lidia en los espectáculos taurinos populares (encierros, por ejemplo) y tradicionales (cuya celebración se venga realizando de forma continuada desde tiempos inmemoriales). La urgencia de esta norma se justifica por el hecho de que la mayor parte de los festejos taurinos se desarrollan entre los meses de junio y septiembre, por lo que la respuesta no admite demora. De ahí la inclusión de una Disposición Adicional que impone a los Ayuntamientos interesados en mantener los espectáculos la obligación de adaptar sus bases reguladoras a lo previsto en este Decreto-ley. La propuesta de adaptación aprobada por el Pleno deberá obtener además la conformidad de la Administración autonómica para que pueda autorizarse su celebración.

A raíz de consulta del Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid) sobre la posible vulneración por este Decreto-ley de la autonomía local garantizada en la Constitución (entre otros motivos, por haberse elaborado sin darle participación) y la viabilidad del correspondiente conflicto ante el TC, el Consejo Consultivo emitió por unanimidad el Dictamen 316/2016, de 28 de julio, que llega a la conclusión de que el citado Ayuntamiento carece de legitimación y de argumentos para plantear un conflicto de defensa de la autonomía local. Pese a la rotundidad del Dictamen, el consistorio promovió el conflicto, que fue inadmitido a trámite por el TC mediante el Auto 206/2016, de 13 de diciembre, que sí le reconoce legitimación para plantear el conflicto en tanto que destinatario exclusivo de la ley, porque, aunque ésta se formule como una norma de alcance general, el único festejo en toda la Comunidad de Castilla y León en el que se da muerte a las reses de lidia en presencia del público es el torneo del toro de la Vega, organizado por el Ayuntamiento de Tordesillas, pero niega que la norma impugnada vulnere la garantía constitucional de la autonomía local, por lo que el conflicto resulta notoriamente infundado.

Por lo que concierne a las leyes aprobadas, hay que reseñar en primer lugar la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que tiene su origen en un proyecto remitido por la Junta con el objetivo de contribuir a la regeneración democrática mediante la potenciación de los instrumentos de participación ciudadana, el incremento de la transparencia y el reforzamiento del control ejercido sobre los responsables públicos.

La Ley, aprobada con los votos del PP y Ciudadanos, limita los mandatos del Presidente de la Junta, o más exactamente el tiempo de permanencia en el cargo, que no podrá superar los 8 años (cumpliendo dos o más mandatos). Esta limitación, que, como advirtió el Consejo Consultivo, debería establecerse seguramente en el propio Estatuto de Autonomía, porque afecta a la forma de gobierno de la Comunidad y a la potestad que éste atribuye a los procuradores para elegir de entre sus miembros, sin restricción alguna, al Presidente de la Comunidad, se extiende a los Consejeros, que no podrán ser titulares de la misma Consejería durante más tiempo (pero sí ocupar ese mismo cargo en un departamento distinto, lo que no se entiende muy bien), y a los máximos responsables de las instituciones propias.

La nueva norma impide que pueda ser alto cargo quien haya sido condenado por sentencia firme o tenga abierto juicio oral por delitos contra la Administración Pública (no por otra clase de delitos de mayor gravedad incluso), haya sido sancionado por infracciones a la normativa de altos cargos, o no esté al corriente de las obligaciones tributarias, y regula de forma más estricta y sistemática el régimen de incompatibilidades (se establece como regla general el régimen de dedicación exclusiva, con contadas excepciones) y los conflictos de intereses. Se prohíben expresamente las “puertas giratorias”, estableciéndose limitaciones durante un período de dos años tras el cese para el desarrollo de actividades privadas en un sector en el que no tuvieran experiencia profesional previa a su nombramiento y sobre el que hubieran tenido responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. La Ley obliga a las personas designadas para un alto cargo a presentar un conjunto de declaraciones, certificados y documentos relativos a su situación laboral, patrimonial y tributaria, que se incorporarán al Registro de Bienes y Actividades de los Altos Cargos. Y a actuar en todo momento con arreglo a los principios de objetividad, transparencia, ejemplaridad y austeridad.

Se regula también el régimen de infracciones y sanciones aplicables a los altos cargos por acciones y omisiones en el ejercicio de sus actividades y la composición y el funcionamiento de una Comisión de Ética Pública en la que participarán profesores de Derecho (nada se dice sobre el procedimiento de designación de estos expertos) y representantes de la Administración (la preside el titular de la Consejería a la que esté adscrita la Inspección General de Servicios, a diferencia de lo dispuesto en la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que reconoce expresamente la plena autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones y prevé que su Director sea nombrado en Consejo de Ministros, previa comparecencia ante el Congreso). Esta Comisión deberá elaborar la propuesta de Código Ético y de Austeridad, que luego se debatirá en las Cortes, e incoar y resolver los expedientes sanciona-

dores que afecten a los altos cargos. Llama la atención que al regular el procedimiento sancionador, que puede concluir con el cese –acordado directamente por la Comisión– de un consejero o del propio Presidente, sin que este supuesto figure entre las causas tasadas en los arts. 26 y 28.3 del EACYL, se haya atribuido a un mismo órgano colegiado y a una unidad administrativa dependiente de uno de sus miembros, la incoación, la instrucción y la resolución de los expedientes (a diferencia de lo previsto, con buen criterio, en la Ley 3/2015, que encomienda estas funciones a órganos diferentes).

La Ley 3/2016 modifica asimismo la ley electoral para impedir la acumulación de cargos electivos haciendo incompatible la condición de presidente de Diputación y alcalde o concejal de municipios de más de 20.000 habitantes con la de procurador en las Cortes y para exigir la celebración de dos debates públicos, al menos, entre los candidatos a la Presidencia de la Junta durante la campaña electoral. Esta última previsión suscita algunas dudas: en primer lugar, no está claro el alcance de la obligación impuesta, porque no se prevé ninguna sanción en caso de incumplimiento; en segundo lugar, la figura del “candidato a la Presidencia” carece de reconocimiento jurídico en un régimen parlamentario como el nuestro; en tercer lugar, no parece razonable limitar la participación a los candidatos de formaciones políticas “con grupo parlamentario propio”, excluyendo las que se integran en el grupo mixto; y por último, la decisión de que la composición y el funcionamiento de la Comisión de profesionales del periodismo encargada de fijar las condiciones para la celebración de estos debates se regule por una orden de la consejería competente no parece la opción más correcta.

En el capítulo de participación ciudadana, se modifica la Ley de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos para rebajar la exigencia del porcentaje del censo electoral cuyas firmas se exigen para presentar la iniciativa (se reduce concretamente del 1% al 0,75% del censo, de 20.000 a 15.000 personas con la población actual) y para permitir que un miembro de la comisión promotora participe, no sólo presentando la proposición en el pleno, sino también en los sucesivos debates en comisión y en pleno.

También guarda relación con la regeneración democrática, la transparencia y la lucha contra la corrupción la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. Esta Ley, aprobada de nuevo con los votos del PP y Ciudadanos, regula el procedimiento que la Administración ha de seguir ante las informaciones que le sean facilitadas por su personal respecto de actuaciones que hayan sido realizadas por altos cargos o personal de esa administración en el ejercicio de sus funciones, y de las que pudieran derivarse un posible delito contra la Administración Pública, así como establecer las garantías que se ofrecen a los informantes frente a eventuales represalias (la remoción del puesto de trabajo o cualquier otra medida que pudiera perjudicar su relación de servicio o sus condiciones laborales). Estas garantías, que rigen hasta un año después de que concluyan las actuaciones, se extienden

a quienes hayan denunciado directamente al Ministerio Fiscal o la autoridad judicial, si la denuncia es admitida a trámite.

Omitiendo en todo momento los datos relativos a la identidad del informante o que pudieran conducir a su identificación, la Inspección General de Servicios abrirá una información reservada para esclarecer y valorar los hechos denunciados y su indiciaria tipicidad y determinar si ha podido cometerse una infracción administrativa o penal. En el primer caso, la Inspección propondrá la incoación del correspondiente expediente sancionador, dando traslado al Comisionado de Transparencia del resultado de las actuaciones practicadas, mientras que en el segundo (si aprecia indicios de delito) procederá a remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

La protección brindada al informante no es absoluta. Ni mucho menos. Para evitar el uso desviado y abusivo de la posibilidad de informar a la Administración sobre presuntas actuaciones ilícitas, se tipifica como falta grave la presentación deliberada de informaciones que carezcan manifiestamente de fundamento, sin perjuicio de las responsabilidades que de tal conducta pudieran derivarse en la vía penal y civil.

De menor entidad son las reformas introducidas a través de la Ley 1/2016, de 13 de octubre, por la que se modifica el Estatuto del Consumidor de Castilla y León (Ley 2/2015) y la Ley 5/2016, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/1991 de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León.

Por lo que respecta al ejercicio de la potestad reglamentaria, el Consejo de Gobierno aprobó en su reunión de 17 marzo la modificación del Decreto 59/2013, que regula la jornada, horario, vacaciones, permisos y licencias del personal funcionario al servicio de la Administración autonómica, para recuperar las condiciones anteriores a la crisis en lo relativo a vacaciones y días de asuntos particulares, previo acuerdo con los sindicatos.

En esa misma reunión se aprobó otro Decreto por el que se regula el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la CACYL, un derecho reconocido en las leyes de transparencia, tanto en la estatal como en la autonómica.

El Decreto de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, que sustituye al vigente desde 2008, trata de apaciguar el conflicto que enfrenta de modo recurrente a los ganaderos con las organizaciones ecologistas y conservacionistas. El río Duero sigue siendo la línea divisoria que diferencia el estatus jurídico de la especie, cinegética al norte y estrictamente protegida. Pero ahora la Junta se compromete a contratar un seguro a su cargo que servirá para indemnizar de una forma ágil los daños causados a la ganadería en la zona de protección

Otros decretos de especial interés son el Decreto de 23 de junio por el que se regula la Red de atención a las personas inmigrantes de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto de 22 de septiembre en materia de elaboración y aprobación de las estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad y de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, que establece un modelo

de organización común y homogéneo tanto en los servicios centrales como en las unidades periféricas; el Decreto de 29 de septiembre, que pone en marcha y regula el servicio unificado de apoyo empresarial de Castilla y León, con la finalidad de simplificar y agilizar los procedimientos de creación e instalación de empresas, o el Decreto de 10 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, que se marca como objetivo una atención más personalizada y cercana y una mejora de la empleabilidad de los trabajadores.

### 3.- Conflictividad

En este capítulo, constatamos un año más (y van cinco) que los órganos de la Comunidad legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia ante el TC no plantearon ninguno. Pero sí perdieron una importante batalla al desestimar el Tribunal en su Sentencia 118/2016, de 23 de junio, los recursos formulados contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que modificó las leyes reguladoras del TC (LOTC), del Poder Judicial (LOPJ) y de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), para establecer un control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria. La reforma impugnada, que tuvo su origen en una proposición de ley del Parlamento vasco, reserva al TC el conocimiento de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos contra las normas forales fiscales de los tres Territorios Históricos del País Vasco y diseña un nuevo proceso, el conflicto en defensa de la autonomía foral, que pueden activar las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos frente a normas del Estado con rango de ley

La Junta y las Cortes de Castilla y León, al igual que el Gobierno y el Parlamento de La Rioja, recurrieron la Ley porque consideraban que la atribución al TC, en detrimento de los tribunales ordinarios, del control de las disposiciones reglamentarias dictadas por las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos, vulnera varios preceptos de la Constitución, del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la LOTC. La reforma altera, a su juicio, no sólo nuestro modelo de control de constitucionalidad, sino el propio sistema de fuentes, porque rompe la ecuación entre rango de la norma y régimen procesal de control. En nuestro modelo, el control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley corresponde al TC, a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad; mientras que el control de las normas reglamentarias se encomienda a los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo (art. 106.1 CE). En la práctica, la reforma priva a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la posibilidad de reaccionar acudiendo a los tribunales de lo contencioso en defensa de sus derechos e intereses legítimos, cuando se vean afectados por estas normas.

Apelando a un supuesto déficit de protección de la foralidad en materia tributaria, la sentencia rechaza que el rango infralegal de las normas forales fiscales distorsione el modelo de jurisdicción constitucional, que no es un modelo cerrado con una lista exhaustiva de procesos cuyo conocimiento se reserve al TC, e

insiste en que la competencia atribuida a éste no excluye [pese al tenor literal del nuevo art. 3.d) de la LJCA] la intervención de los tribunales ordinarios. Porque sólo son objeto de control por parte del Tribunal las normas forales de carácter fiscal dictadas para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su propio régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, o dicho de otro modo, las destinadas a “replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común”. El control de las demás normas (y de los actos de aplicación) sigue correspondiendo a los tribunales ordinarios. Hecha esa distinción, ningún reparo se puede oponer a la decisión del legislador orgánico de someter a las primeras al mismo régimen de control jurisdiccional que tienen las disposiciones de la Comunidad Foral de Navarra, al responder unas normas y otras, legales y reglamentarias, a la misma finalidad constitucional. Este régimen de impugnación es singular y excepcional, sin duda, pero no implica inmunidad alguna.

Llama la atención que una sentencia tan confusa y tan endeble técnicamente, por comprensible que sea la solución dada al problema político de fondo (las Juntas Generales son órganos electivos, de naturaleza parlamentaria, pero sus normas no tienen rango de ley), concitase el respaldo unánime del Pleno, sin ningún voto particular.

También supuso un revés para la Junta la desestimación por la Sala 3ª del TS del recurso interpuesto por la CACYL contra el Real Decreto 4/2014, de 10 de enero, que aprueba la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibérico (STS de 21 de julio de 2016).

#### **4.– Relaciones de colaboración**

Las cifras oficiales denotan que estas relaciones han sido en 2016 de baja intensidad. Diez meses con un Gobierno en funciones es una anomalía que pesa sin duda en ese pobre balance. No se produjo ningún traspaso de competencias (los últimos datan de 2010). Y tampoco se reunió la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León (CACYL) y el Estado, constituida en 2008. Ni se suscribieron nuevos convenios, acuerdos o protocolos de cooperación horizontales con otras CCAA.

En la esfera de las relaciones bilaterales, sí se firmaron diversos convenios de colaboración entre las dos Administraciones (26 exactamente). Ya hicimos referencia al Convenio Marco para el impulso económico de las comarcas mineras suscrito el 13 de octubre. Los demás son de escaso calado.

### 1.– Introducción

Un nuevo parlamento, una nueva vida política. La historia de la Comunidad de Castilla-La Mancha se había caracterizado hasta 2015 por un bipartidismo muy acusado, y cuando habían entrado terceras fuerzas políticas en la cámara autonómica, estas nunca habían roto la mayoría absoluta, así que su papel no había sido decisivo. Ahora, con tres fuerzas políticas, de las cuales gobierna la segunda con el apoyo de la tercera, gracias a un acuerdo de investidura que no implica un compromiso previo para el apoyo a los presupuestos ni a otras leyes de importancia, hemos asistido a un panorama totalmente diferente. Y ha sido el año 2016 el momento de apreciarlo en toda su intensidad, ya que este frágil acuerdo, que no exime de la búsqueda de apoyos para cada iniciativa parlamentaria, fue dado por roto por Podemos en el último trimestre del año. Aunque ello no ha implicado realmente una debilidad en el propio Gobierno (pues nunca se contempló una moción de censura, y de momento se ha descartado todo adelanto electoral), sí que se han producido situaciones inéditas en la vida política y parlamentaria. Cabe citar, tras la ruptura del pacto, la oferta de apoyo del PP al PSOE, rechazada por el Gobierno. O la aprobación de más iniciativas parlamentarias de la oposición que en toda la historia de este parlamento regional. Se han dado incluso situaciones pintorescas, como que en el debate del estado de la región ni el PP ni el PSOE lograron aprobar ninguna de sus siete iniciativas, pero Podemos, que solo cuenta con dos diputados, logró sacar adelante dos de sus propuestas, una de ellas por unanimidad.

En cierto modo, podría decirse que ha habido una revitalización de la actividad de control y orientación política de las Cortes de Castilla-La Mancha, merced a que se han dado todas las combinaciones imaginables en el apoyo a determinadas iniciativas. En cambio, ello no se ha producido en el terreno legislativo, en el que la inestabilidad se ha materializado en una muy escasa actividad, ya que solo se han aprobado cuatro leyes, aunque desde ya hay que destacar la trascendencia de la ley de transparencia y buen gobierno. La ley de presupuestos de 2016 se aprobó bien entrado el año, y al finalizar el mismo desde luego no se han aprobado los de 2017.

En cuanto a los conflictos, cabe apuntar alguna sentencia del TC que anula medidas de importancia aprobadas de la Comunidad. Respecto a los resultados de las elecciones generales en Castilla-La Mancha, destacar un cierto afianzamiento del PP, la desaparición de Ciudadanos y la aparición de Podemos.

## 2.– Actividad político-institucional

### 2.1.– Consejo de Gobierno

El único cambio en la composición del Consejo de Gobierno durante 2016 fue la sustitución de la consejera de Educación, Cultura y Deportes, Reyes Estévez Forneiro, por Ángel Felpeto Enríquez (Decretos 20/2016 y 21/2016, de 5 de mayo, DOCM nº 88, de 6 de mayo). Por tanto, la composición actual del Consejo de Gobierno es la siguiente:

- 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: Ángel Felpeto Enríquez.
- Consejería de Fomento: Elena de la Cruz Marín.
- Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.

Por otro lado, cabe mencionar que durante parte del año ha funcionado en las Cortes regionales una Comisión de Estudio para la reforma de la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, ante la que han comparecido diversos expertos con distintas propuestas de reforma (BOCCM nº 47, de 17 de enero). En el caso del Gobierno, algunos de los temas que se consideran son los relativos a las prerrogativas de los ex presidentes, régimen de incompatibilidades, o adaptación de la ley del Gobierno a la ley de transparencia.

### 2.2.– Cortes de Castilla-La Mancha

Como ya se ha apuntado, la nueva composición de la cámara ha tenido un claro reflejo en su actividad durante el año 2016. En lo relativo a la actividad legislativa, las dificultades para alcanzar acuerdos que comprendan el contenido de las leyes se han traducido en cierta ralentización, aunque hay proyectos muy importantes anunciados. En cambio, en la actividad de control y orientación política los acuerdos “de geometría variable” son mucho más fáciles, en la medida en que en ocasiones solo conllevan la aprobación de un texto no vinculante, que la oposición puede utilizar para intensificar su presión sobre el Gobierno, pero que jurídicamente no obliga a nada. Encontramos así, en primer lugar, resoluciones adoptadas con el apoyo de PSOE + Podemos, pero en segundo lugar no han sido escasas las adoptadas con el voto de PP + Podemos, o con el único voto a favor del PP y la abstención de Podemos. Seguiría un grupo aprobado por unanimidad, o por asentimiento, y en último lugar, de forma más excepcional

encontramos alguna aprobada con los votos a favor de PP y PSOE, y en contra de Podemos.

Pueden ponerse algunos ejemplos de este tipo de mociones, resoluciones o proposiciones no de ley que se han aprobado este año: Proposición No de Ley 09/PNLP-00012, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos, relativa a la libertad para recibir atención religiosa; pero también la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo a la garantía de la asistencia religiosa en los hospitales y centros sociales públicos en Castilla-La Mancha. Igualmente cabe citar las resoluciones propuestas por el Grupo Popular, y por Podemos en relación al Debate General relativo a los vertidos de amianto en Castilla-La Mancha; o las resoluciones, tanto del Grupo Socialista como del Grupo Popular, en relación al Debate General relativo al cierre de camas hospitalarias por parte del SESCAM durante el verano de 2016; o las presentadas tanto por el Grupo Socialista como por Podemos, en relación al Debate General relativo al incendio de la planta de residuos industriales en el polígono de Chiloeches, Guadalajara; o bien, entre otros posibles ejemplos, la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Podemos, en relación al Debate General relativo a la devolución del 25% de la paga extraordinaria de 2012 a los empleados públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Particularmente llamativa fue la situación tras el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (“debate sobre el estado de la región”), celebrado en la cámara regional los días 5 y 6 de octubre. Cada grupo puede presentar hasta siete propuestas de resolución, pero la ausencia de apoyos impidió aprobación de ninguna de las presentadas ni por el Grupo Popular, ni por el Grupo Socialista. En cambio, el Grupo Podemos, con sólo dos diputados en la cámara, logró la aprobación de dos de sus siete propuestas, una de ellas gracias al apoyo del Grupo Socialista, y otra por unanimidad: la primera instaba al Gobierno regional a aprobar una reforma del impuesto sobre el patrimonio y del tramo autonómico del IRPF, y al Gobierno estatal a establecer mecanismos para evitar el *dumping* fiscal y la competencia desleal, así como a reformar urgentemente el sistema de financiación autonómica; la segunda insta al Gobierno regional a elaborar una ley contra la violencia machista y una ley de diversidad afectivo-sexual que garantice la igualdad de derechos del colectivo LGTBI.

Todos estos ejemplos parecen de poner de relieve una revitalización del parlamento como centro del sistema político e institucional. Sin embargo, todo tiene sus matices. Por un lado, ya se ha destacado el freno de la actividad legislativa, que debería ser sin duda un pilar fundamental de la actividad de todo parlamento. Por otro, si se analizan muchas de las resoluciones e iniciativas aprobadas a propuestas de los grupos de la oposición, encontramos a veces proclamaciones muy generales, ambiguas, o en todo caso de efectos reales muy dudosos.

Con todo, desde luego no cabe descartar que, más allá de su eficacia jurídica, algunas de estas resoluciones generen un efecto político que pueda influir en las posiciones posteriores del Gobierno. Acaso algo de ello haya sucedido en algunos supuestos, como el relativo a la financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Tras varios meses en los que la entidad univer-

sitaria venía reclamando la necesidad de recibir una subvención nominativa de 140 millones de euros para el año próximo, y el Gobierno señalando que ello era imposible, las Cortes aprobaron, a propuesta del Grupo Popular y con los solos votos favorables de este y la abstención de Podemos, la Resolución en relación al Debate General relativo a la financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha, que expresamente instaba al Gobierno “a dotar a la Universidad de Castilla-La Mancha de una subvención nominativa directa de 140 millones de euros en los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2017”. Tras varios meses de encuentros y posturas contrastadas, en diciembre se dio a conocer un acuerdo entre el Gobierno y la UCLM, que cifraba en 135 millones la subvención a esta entidad en 2017 (“La Tribuna”, 22 de diciembre de 2016).

Por otro lado, a través de la actividad de las Cortes puede hacerse también un seguimiento de algunos de los acontecimientos más destacados del año en la Comunidad. Así, por ejemplo, puede mencionarse la aprobación por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha de la propuesta de creación de una Comisión no Permanente de Investigación en torno al vertedero de neumáticos de Seseña (Toledo), presentada por el Grupo Parlamentario Podemos. Al finalizar el año, queda pendiente gran parte de su actividad, y las conclusiones.

Para concluir este apartado hay que mencionar también el anuncio llevado a cabo por Podemos en septiembre, de que daba por roto el acuerdo de investidura (“La Tribuna”, 28 de septiembre), haciendo público un documento que ponía de relieve los aspectos en los que dicho acuerdo no se había cumplido. El PP, lejos de considerar la moción de censura, anunció de inmediato que estaba dispuesto a apoyar al Gobierno para evitar la inestabilidad, pero el Gobierno rechazó ese apoyo y señaló que no daba por muerto el acuerdo con Podemos y seguía empeñado en su cumplimiento. De este modo, algo que podría haber tenido consecuencias significativas en el funcionamiento de las Cortes, y del resto de instituciones autonómicas, apenas se ha dejado sentir, dado que tanto antes como después de ese anuncio, ni el apoyo de Podemos a las iniciativas del PSOE está garantizado, ni tampoco descartado. Y, siendo inviable una moción de censura, y no habiéndose iniciado otras iniciativas para la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, o la celebración de unas nuevas elecciones, no ha habido cambios significativos tras el anuncio de ruptura. Es claro que en la actividad legislativa y en los presupuestos no se puede asegurar el apoyo de Podemos al Gobierno, pero eso tampoco podía afirmarse antes de la ruptura. No es que no se haya hecho nada para salir del bloqueo, es que realmente no puede hablarse de un bloqueo, ni de una situación en el fondo muy diferente a la anterior. En octubre, los representantes del PSOE y de Podemos celebraron un encuentro para retomar una relación que parecía abandonada, pero al finalizar el año parece que el acuerdo estaba en una especie de “stand-by”. No se ha producido ningún nuevo anuncio oficial sobre si sigue en pie, así que cabe entender que, con independencia de las relaciones existentes, cada partido se mantiene en la última postura anunciada: el PSOE parece considerar que sí, pero Podemos no había anunciado expresamente que lo considere de nuevo en vigor.

### 2.3.– *Otras instituciones*

El Consejo Consultivo ha sido objeto de renovación parcial. En julio, tras el vencimiento del mandato de los dos consejeros nombrados en 2011 por el Consejo de Gobierno (entre ellos el presidente), fueron nombrados en su lugar Joaquín Sánchez Garrido y Fernando Andújar Hernández (Decreto 21/2016, de 19 de julio). En septiembre, las Cortes nombraron a Fernando Torres Villamor (que era uno de los dos consejeros que habían cesado en julio) para sustituir una baja producida por renuncia (Decreto 56/2016, de 27 de septiembre).

La elección del presidente corresponde a los consejeros después de cada renovación. Pero la renovación de los consejeros ya no se produce en bloque, como presuponían las previsiones legales y reglamentarias, desde que las Cortes se retrasaron algo más de un año en su renovación de 2011 (que no se produjo hasta octubre de 2012). De este modo, la renovación de los consejeros elegidos por las Cortes no se ha de producir hasta el año 2017, de manera que, según las previsiones reglamentarias, entraría como presidente el consejero más antiguo, lo que efectivamente sucedió tras el cese del presidente anterior en julio, pasando a ocupar la presidencia accidental José Sanroma Aldea. Pero para evitar la prolongación excesiva de esta situación, en diciembre se reformó el art. 22 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Además de explicitar que hasta que se produzca una nueva elección, la presidencia del consejero más antiguo (o el de mayor edad, a igualdad de antigüedad) tendrá carácter accidental, la reforma señala que cuando la accidentalidad se prolongue más de seis meses, el Consejo Consultivo podrá proceder a la elección de nuevo presidente por mayoría absoluta de sus miembros.

En cuanto a la actividad del Consejo, durante el año 2016 se han solicitado 587 consultas, y se han emitido 447 dictámenes (16 procedentes de años anteriores). En la tipología de estos, vuelve a destacar abrumadoramente, en términos cuantitativos, la categoría de los relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración, con 368 dictámenes, seguida de lejos por los dictámenes sobre proyectos de reglamentos (23) y los relativos a revisión de oficio de actos administrativos (21).

Por último, cabe recordar que una Comisión estudia la reforma de la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo.

## 3.– **Actividad normativa**

### 3.1.– *Leyes y reglamentos más importantes*

Como ya se apuntó, durante el año 2016 se han aprobado únicamente cuatro leyes. Es la cifra más baja desde 1996, lo que da idea de las dificultades para alcanzar los apoyos suficientes, así como de la lentitud con la que avanzan algunos proyectos anunciados reiteradamente. Las leyes aprobadas son:

– Ley 1/2016, de 22 de abril, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2016.

- Ley 2/2016, de 28 de abril, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 140.760,50 euros, para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 24 de mayo de 2015.
- Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

No es posible en este espacio llevar a cabo un comentario pormenorizado de cada una de ellas, pero puede apuntarse que las tres primeras son en cierto modo leyes “obligadas” (presupuestos, aprobación de crédito para elecciones, y la llamada “ley de acompañamiento”). Y tanto la de presupuestos como la de acompañamiento llegaron con retraso, pues se aprobaron bien entrado el año por culpa de las dificultades para materializar el acuerdo PSOE-Podemos, imprescindible para alcanzar la mayoría sin contar con el voto del PP. En concreto, la ley de presupuestos tuvo que superar una enmienda a la totalidad del PP e incorporar algunas enmiendas parciales antes de su aprobación definitiva. Por su parte, la ley de medidas administrativas y tributarias se aprobó con un retraso adicional debido al problema jurídico que se generó cuando la sesión de aprobación concluyó sin que se hubiera votado parte del texto, lo que, tras diversas dudas y polémicas, se solventó con una nueva votación en un nuevo pleno, de acuerdo con lo dictaminado por los servicios jurídicos de las Cortes.

Un breve comentario aparte merece la aprobación de la ley de transparencia y buen gobierno, con la que Castilla-La Mancha se equipara a otras comunidades que tienen legislación específica en la materia, tras la aprobación de la ley estatal en 2013. El anteproyecto aprobado en la anterior legislatura no llegó siquiera a entrar en las Cortes, y en el período actual esta ley ha logrado su aprobación parlamentaria por acuerdo de los tres grupos, tras un largo proceso de elaboración administrativa, con participación abierta. La ley, aun pivotando sobre los tres pilares comunes en las normas de este tipo (publicidad activa, acceso a la información y buen gobierno), contiene un amplio elenco de previsiones en la materia, enfatizando algunos aspectos, como la posibilidad de reutilización de la información a la que se accede, dentro de ciertos límites y condiciones (arts. 26-28), o la regulación del gobierno abierto como forma de articular la participación ciudadana (arts. 40-42) o de los grupos de interés, incluyendo un registro específico (arts. 43-47).

Otras leyes que se vienen anunciando desde el inicio de la legislatura, como la reforma electoral, la propia ley del Gobierno y el Consejo Consultivo, o incluso la reforma estatutaria, no cuentan al finalizar el año 2016 ni siquiera con un texto o anteproyecto público, si bien permanecen en fase de estudio.

Entre los reglamentos y decretos que contienen normas generales aprobados, pueden citarse el Decreto 3/2016, de 26/01/2016, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La

Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable; el Decreto 19/2016, de 03/05/2016, por el que se regula el procedimiento para la selección y nombramiento de directoras y directores de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; el Decreto 34/2016, de 27/07/2016, por el que se regula la organización y funciones del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha; el Decreto 60/2016, de 11/10/2016, por el que se modifica el Decreto 38/2013, de 11/06/2016, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares de Castilla-La Mancha; el Decreto 75/2016, de 07/12/2016, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Igualdad de Castilla-La Mancha; o el Decreto 78/2016, de 20/12/2016, por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha.

#### **4.- Relaciones de colaboración y conflictividad**

En el ámbito de la colaboración con otras CCAA, puede citarse el convenio con la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas comunidades, que continúa una línea de colaboración existente desde hace años en este ámbito.

A pesar del diferente signo político de los Gobiernos, las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado han sido institucionalmente correctas durante 2016. Desde luego, ello no ha sido óbice para la crítica o reclamación al Gobierno central en algunos aspectos, como se manifiesta en algunas de las resoluciones aprobadas por la cámara autonómica. También hay que constatar la pendencia de algunos conflictos jurídicos, como el relativo a la instalación del ATC en Villar de Cañas, que la Comunidad Autónoma ha tratado de impedir mediante la ampliación de la ZEPA próxima, cuya anulación ha sido pedida por el Gobierno central en el ámbito contencioso-administrativo.

También ha habido algunos conflictos ante el TC, resueltos por sentencia en el mismo año. De gran importancia ha sido la sentencia 158/2016, de 22 de septiembre, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado en abril por el presidente del Gobierno contra el art. 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 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. Dicha ley, cuya vigencia había sido ya suspendida por el propio Tribunal, establecía la vuelta a la jornada laboral de 35 horas semanales para el personal al servicio de la Junta, rectificando la ley anterior que establecía 37,5 horas. El Tribunal entiende que los preceptos que establecen las 35 horas son inconstitucionales por contradicción con la disposición adicional 71ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, que establece la jornada general de trabajo mínima de treinta y siete horas y media semanales del personal del sector público, incluido el personal estatutario, y que se considera ha sido aprobada por el Estado en ejercicio

legítimo de sus competencias derivadas de los apartados 7 y 18 del art. 149.1.1 de la Constitución. Esta sentencia, que es coherente con la previa STC 99/2016, de 25 de mayo, tiene un voto particular de Fernando Valdés Dal-Ré.

Por otro lado, es de interés la sentencia 216/2016, de 15 de diciembre, que resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Castilla-La Mancha, en relación con diversos artículos del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Júcar, y que se consideraban contrarias al orden de competencias en la medida que incluían aspectos relativos a cuencas intracomunitarias. El Tribunal desestima la demanda porque entiende que falta en ella una auténtica *vindicatio potestatis*, toda vez que la Comunidad recurrente “no reivindica la gestión de las cuencas intracomunitarias endorreicas sitas en su propio territorio”, ya que la controversia afecta a “cuencas valencianas incluidas en la demarcación hidrográfica del Júcar, a su juicio de forma inconstitucional, respecto de las que se asume que las competencias invadidas serían las de la Comunidad Valenciana” (f. j. 5). Por lo demás, el Tribunal rechaza también el argumento relativo a una supuesta menor representación de Castilla-La Mancha en los órganos colegiados de la demarcación hidrográfica, ya que dicha menor representación es hipotética, y además, aunque se hubiera acreditado, no se justifica su posible incidencia negativa sobre el ámbito competencial propio.

Por otro lado, aunque se trate de una cuestión de inconstitucionalidad, es importante mencionar el auto 145/2016, de 19 de julio, que resuelve la cuestión planteada por la Sala de lo Social del TS sobre determinados preceptos de la 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, que preveían una reducción de las retribuciones y de determinados complementos por incapacidad temporal y un aumento de la jornada laboral. La cuestión se inadmitió como notoriamente infundada, ya que según el Tribunal dichos preceptos “se limitan a establecer medidas de contención de gasto público que entran dentro de la competencia autonómica. Y, por otro lado, el órgano judicial promotor de la cuestión no ha alegado norma estatal alguna adoptada en ejercicio de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.13 CE o de otro título competencial, de la que se derive la imposibilidad de llevar a cabo las medidas cuestionadas” (f. j. 4). También hay que citar el auto 185/2016, de 15 de noviembre, que inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con los capítulos I y II de la Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crean el canon eólico y el fondo para el desarrollo tecnológico de las energías renovables y el uso racional de la energía en Castilla-La Mancha. Por último, las sentencias 92, 93, 98, 113, 114 y 115, estiman varios amparos presentados por el Ayuntamiento de Toledo frente a resoluciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y del TS que inaplican la legislación autonómica en materia de urbanismo sin plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, en la línea de la STC 195/2015, a la que nos referimos en el informe del año anterior.

## 5.- Elecciones generales

En las elecciones generales de junio de 2016, cabe apuntar algunos cambios respecto a las de 2015 en las circunscripciones de Castilla-La Mancha. En el Congreso, ligera subida del PP, que pasa de 10 a 12 diputados en la Comunidad, mientras que el PSOE mantiene sus 7, Ciudadanos pierde los 3 que alcanzó en diciembre de 2015 quedando sin representación en la Comunidad, y por el contrario Podemos-IU-Equo aparece con 2 diputados, ya que no había obtenido representación en diciembre de 2015. En el Senado, se mantienen los 15 senadores para el PP y 5 para el PSOE en las provincias de Castilla-La Mancha.



## 1.– Un año especialmente convulso

En Cataluña, el año 2016, ha sido políticamente convulso, y se cierra sin que los últimos acontecimientos permitan prever una solución a los muchos problemas existentes. Tampoco parece previsible que en un futuro cercano se logre al menos una reducción de las tensiones y una clara apertura de vías de diálogo que permitan reconducir los conflictos hacia soluciones acordadas entre los gobiernos del Estado y de la Generalidad de Cataluña. Los conflictos a los que ha debido hacer frente el Gobierno de la Generalidad han sido tanto internos como externos, en este segundo caso con el Gobierno del Estado.

El 10 de enero el Sr. Carles Puigdemont logró ser investido Presidente de la Generalidad con 70 votos a favor y 63 votos en contra. Los votos a favor fueron de los 62 de los diputados de Junts pel Sí y 8 de los diputados de la CUP (dos diputados de la CUP se abstuvieron).

La legislatura, que se inició con la polémica relativa al acto de la toma de posesión, pues el nuevo Presidente no manifestó su acatamiento de la Constitución, ha estado sometida a continuas tensiones, en particular por la dependencia del Gobierno de los votos de la CUP para poder mantener una mayoría estable.

Los Presupuestos presentados por el Gobierno no lograron aprobarse en el mes de junio, ya que la CUP no votó a favor de los mismos. Ante esta situación, y con el fin de poder superar la crisis política que supone no lograr aprobar los Presupuestos, el Presidente de la Generalitat decidió someterse a una moción de confianza.

El 27 de septiembre el Sr. Puigdemont logró superar la cuestión de confianza con los votos de Junts pel Sí y la CUP. En esta ocasión la CUP ofreció sus votos a cambio del compromiso del Gobierno de convocar el año 2017 un referéndum sobre la independencia, pero al mismo tiempo manifestó que no garantiza el voto sobre los nuevos Presupuestos que debía presentar el Gobierno y que deberían aprobarse al finalizar el año.

Como consecuencia de lo anterior, el Presidente de la Generalitat se ve forzado a convocar el 23 de diciembre el Pacte Nacional pel Referèndum y a afirmar que el año 2017 se celebrará un Referéndum, ya sea pactado o de forma unilateral. (“La resposta de Catalunya a l’Estat és Referèndum o Referèndum”), y a iniciar una dura negociación con la CUP para conseguir aprobar los presupuestos.

En el Estado Español la vida política también era complicada. Tras las elecciones de diciembre de 2015 no se logró formar gobierno, y se convocan nuevas elecciones el 26 de junio. La nueva composición del Parlamento tampoco ofrece

una mayoría clara, y se debe esperar hasta final del mes de octubre para que Mariano Rajoy obtenga la mayoría suficiente (170 votos del PP, Ciudadanos y Coalición Canaria y 68 abstenciones del PSOE). Se pone fin de este modo a 10 meses de falta de Gobierno.

En estas nuevas elecciones generales en Cataluña se dieron estos resultados:

- Participación 65,6%
- En Comú Podem 24,51% y 12 Escaños
- ERC 18,17% y 9 Escaños
- CDC 13,92% y 8 Escaños
- PSC 16,12% y 7 Escaños
- PP 13,36% y 6 Escaños
- Ciutadans 10,93% y 5 Escaños.

La situación política en España ha supuesto que durante 10 meses el Gobierno de la Generalitat debía relacionarse con un Gobierno en funciones, incapaz para asumir decisiones importantes. Por otro lado, la celebración de elecciones generales en el Estado Español también condicionó la actuación del Gobierno catalán a la espera de los resultados de dichas elecciones.

El resultado final de las elecciones en España no parece favorecer, en principio, una posible recuperación del protagonismo de Cataluña en la política española. Descartada la formación de un Gobierno PSOE-Podemos con apoyo de los nacionalistas, el acuerdo PP-Ciudadanos y PSOE vuelve a colocar la cuestión territorial en los planteamientos de los últimos años.

De nuevo por lo que hace referencia a Cataluña debe destacarse la desaparición de Convergència Democràtica de Catalunya, el 10 de junio de 2016. El viejo e histórico partido nacionalista trata de refundarse con un nuevo ideario claramente soberanista y con un cambio de nombre y personas. El nuevo partido pasa a denominarse Partit Demòcrata Europeu Català, PDeCAT. Su Presidente es Artur Mas y la Coordinadora General Marta Pascal. La herencia de Jordi Pujol se retira del escenario público y queda para el futuro juicio de la historia.

## 2.– Una negociación muy difícil

La tensión acumulada en años anteriores entre los gobiernos del Estado Español y Cataluña no ha disminuido a lo largo del año 2016. Las reiteradas apelaciones al diálogo desde diversos sectores sociales y políticos, como fórmula imprescindible para recomponer el encaje de Cataluña en el Estado Español, han dado muy escasos frutos.

No obstante en el mes de Abril la Comisión Bilateral alcanzó algunos acuerdos sobre el Institut Català de Finances, la simplificación administrativa y la protección de la infancia. Más significativa fue la reunión entre el señor Rajoy y el señor Puigdemont celebrada en la Moncloa el 20 de abril. El señor Puigdemont

llevó una propuesta de negociación articulada en 46 puntos estructurados en 4 bloques temáticos: A) Relación Cataluña-España; B) Garantía de los Derechos Sociales, lo que incluye cuestiones de política fiscal y financiera; C) Incumplimientos del Estado con Cataluña, invasión de competencias e interferencias en la acción del Gobierno y D) Evitar la judicialización de la política. Se trata de un documento breve en el que las reivindicaciones se formulan de modo fundado, muchas de ellas son extensibles a todas las CCAA, y que puede servir de base para articular un proceso negociador.

Pero la posible negociación se ha visto en todo momento dificultada por los desafíos planteados por el Gobierno de la Generalitat que han desembocado en diversas acciones judiciales. Procesamiento de Artur Mas y las Conselleres Rigau y Ortega y de Francesc Homs, por organizar la consulta del 9N-2014, y de la Presidente del Parlamento Señora Forcadell por permitir la votación de leyes de desconexión con el Estado.

En todo caso, tras la constitución del nuevo gobierno estatal el mismo ha insistido en la voluntad de abrir un proceso negociador con el gobierno catalán, que puede basarse en el contenido del documento de 46 puntos antes citado, dejando al margen el primer punto relativo a la celebración de un referéndum. La presencia activa de la vicepresidenta Sáez de Santamaría en Cataluña en los meses de noviembre y diciembre, y el nombramiento del señor Millo como delegado del Gobierno en Cataluña, persona con peso político propio y de talante negociador, han abierto nuevas expectativas de diálogo, si bien las sucesivas actuaciones judiciales en sede penal y los conflictos ante el TC se convierten en permanentes dificultades para el proceso negociador.

### **3.- Actividad normativa de la Generalitat de Cataluña**

La actividad normativa ha sido muy escasa, en particular la legislativa, atendiendo a la debilidad parlamentaria del propio Gobierno catalán. Se han aprobado 5 leyes y 6 decretos-leyes. Las leyes son la ley de ordenación económica 1-2016 de 8 de junio; la ley de modificaciones urgentes en la Agencia Tributaria, 2-2016 de 2 de noviembre; la ley de prórroga del plan Serra Hunter, 3-2016 de 15 de diciembre, y la ley del plan estadístico 5-2016 del 23 de diciembre. Todas estas leyes tiene escasa importancia. Mayor relevancia tiene la ley de medidas de protección del Derecho a la Vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, ley 4-2016 de 23 de diciembre. Este texto legal, aprobado por unanimidad en la mayoría de sus artículos, trata de superar la suspensión de tres aspectos de la ley 24-2015 acordada por el TC: la mediación, el alquiler social, y las expropiaciones de uso de pisos en casos de necesidad de vivienda en municipios con demanda acreditada.

Si hacemos una medición cuantitativa de la producción legislativa obtenemos el segundo peor dato de la década, solo superado por el año 2013, en el que únicamente se aprobó una ley. Por contra, en el año 2015 se aprobaron 25 leyes.

De los 6 decretos-leyes, la mayoría dedicados a materias vinculadas a la gestión presupuestaria e incrementos retributivos del personal del sector público,

merece destacarse el 3/2016 de medidas urgentes en materia de contratación pública. Con esta norma la Generalitat trata de trasponer la directiva del año 2014 en materia de contratación, en algunos aspectos concretos, ante la ausencia de una transposición estatal (contratos de concesión de servicios, valor estimado de las concesiones, requisitos de capacidad y solvencia, adjudicación por lotes, valoración de las proposiciones de medidas de valoración eficientes en la adjudicación y modificaciones contractuales).

Entre las disposiciones reglamentarias deben ser destacadas las siguientes:

Decreto 2/2016 de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito competencial de los departamentos de la Generalitat de Cataluña (13 en total). Frente a este Decreto el Gobierno del Estado ha planteado un conflicto positivo de competencia, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones institucionales y Transparencia.

Decreto 183/2016 de 16 de febrero, de 2016 por el que se regula el impuesto sobre las viviendas vacías creado por la Ley 14/2015. Diversos artículos de la ley han sido impugnados ante el TC, pero este levantó la suspensión mediante Auto de 20 de septiembre de 2016.

Decreto 205/2016 de 1 de marzo, de creación de la institución interdepartamental para el desarrollo del autogobierno. El art. 3 establece sus funciones en los términos siguientes: “Las funciones de la Comisión son las siguientes: a) Elaborar y proponer al Gobierno las estrategias políticas para la implementación de las medidas para el desarrollo del autogobierno y sus instituciones. b) Validar la planificación de las medidas, iniciativas y actuaciones relacionadas con el desarrollo del autogobierno y sus instituciones. c) Hacer el seguimiento de las actuaciones y medidas que se implementarán por parte de los departamentos de la Generalidad y los organismos, empresas y entidades que se adscriben o se relacionan con el ámbito del desarrollo del autogobierno. d) Impulsar la aplicación coordinada de las medidas de organización interna y de las directrices y los criterios corporativos establecidos para garantizar el cumplimiento de la programación establecida. e) Cualquier otra función que le encomiende o le encargue el Gobierno en este ámbito”.

Decreto 233/2016 de 22 de marzo, de creación de la comisión interdepartamental de transparencia y gobierno abierto, prevista en la ley 19/2014 de 29 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.<sup>1</sup>

---

1. De acuerdo con el art. 3 del decreto citado las funciones de la comisión son las siguientes: “a) Aprobar y evaluar las estrategias y directrices para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y gobierno abierto por parte de los departamentos de la Administración de la Generalidad, los organismos, las entidades de derecho público, las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas, las fundaciones del sector público y los consorcios de la Administración de la Generalidad. b) Realizar el seguimiento y la evaluación del Plan de Gobierno Abierto y de la planificación que apruebe el Gobierno de la Generalidad en este ámbito. c) Proponer la aprobación de la normativa de desarrollo que se considere necesario. d) Recibir la información de los trabajos de la Comisión técnica para la transparencia y acceso a la información y de la Comisión técnica para la participación ciudadana. e) Aprobar instrumentos de principios, buenas prácticas

Decretos 290 a 293 de 6 de septiembre de creación de las delegaciones del Gobierno en Dinamarca, Polonia, Croacia y Ginebra.

#### 4.- El Proceso Soberanista y el TC

A lo largo del año 2016 diversas resoluciones del parlamento catalán que tenían como objeto dar contenido al proceso Soberanista han sido cuestionadas por el Gobierno del Estado ante el TC, al entender que constituían una vulneración de lo establecido en la sentencia 259/2015 que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1-XI del 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”.

El contenido de estas Resoluciones del Parlamento ha motivado que se hayan planteado diferentes incidentes de ejecución de sentencia en aplicación de lo dispuesto en los arts. 87 y 92 de la ley Orgánica del tribunal Constitucional, preceptos introducidos en virtud de la reforma establecida por la ley 15/2015 y que el tribunal Constitucional ha declarado constitucional en sus sentencias 185/2016 de 3 de noviembre y de 30 de diciembre 2016, con los votos particulares de los Magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos y la Magistrada Asúa Batarrita.

Así, ha sucedido con la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero por la que se creó la comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se asignaron diversos ámbitos de trabajo. El TC, mediante Auto 141-2016 de 19 de junio de 2016, aprobado por unanimidad, decidió admitir el incidente de ejecución y advertir a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir los mandatos contenidos en la sentencia del TC. En esta ocasión el TC no impone ninguna de las medidas previstas en el art. 92 de su ley orgánica, pero advierte que las conclusiones de la comisión de estudio no se podrán llevar a efecto. Se diferencia así el alcance entre crear una comisión de estudio, y en llevar a efecto lo que la comisión pudiera proponer.

Así las cosas, la Resolución del Parlamento Catalán 263/XI de 27 de junio de 2016 llevó a efecto las conclusiones de la comisión de estudio, adoptando, ahora sí, acuerdos resolutorios contrarios a la sentencia del TC 259/2015. En la citada resolución se acuerda llevar adelante las leyes de desconexión de forma unilateral, leyes que se dice no podrán ser objeto de control por ningún poder, Juzgado o Tribunal, y se reitera la plena soberanía de una nueva asamblea constituyente catalana.

Planteado un nuevo incidente de ejecución, el Tribunal abre ya en este caso el procedimiento para aplicar las medidas previstas en el art. 92 de la ley orgánica del TC. Mediante el auto 170/2016 de 6 de octubre el Tribunal acuerda: “1.º Declarar la nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la

---

o conductas recomendables en relación con todos los ámbitos de transparencia y participación ciudadana. f) Cualquier otra función que le encomiende el Gobierno en este ámbito”.

Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. 2.º Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal. 3.º Deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente, acerca de la eventual responsabilidad en que hubieran podido incurrir la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Luis y, en su caso, cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 de la Ley Orgánica del TC en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución”.

Se da traslado de los hechos al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña y se acuerda la suspensión de la Resolución de 17 de junio de 2016. El Ministerio Fiscal entiende que la Presidenta del Parlamento ha cometido un delito de desobediencia y presenta una querrela ante el Tribunal Superior de justicia de Cataluña, el cual instruye la causa y llama a declarar a la señora Forcadell.

El mismo día en que se presenta la querrela, el 6 de octubre, el Parlamento de Cataluña aprueba la Resolución 306/XI por la que se prevé celebrar un Referéndum sobre la Independencia de Cataluña el año 2017. El Gobierno del Estado plantea un nuevo incidente de ejecución al estimar que la nueva resolución contraviene la sentencia del TC 259/2015 y los autos 141 y 170 de 2016.

El TC, el 14 de diciembre, acuerda tramitar el incidente de ejecución y dar traslado al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña de la petición de declaración de nulidad de los apartados de la Resolución 306/XI que se suspenden. Al mismo tiempo se vuelve a notificar a los miembros del Gobierno y de la mesa del Parlamento el recordatorio de las responsabilidades en que pueden incurrir, incluyendo la penal, si no impiden la adopción de cualquier resolución contraria a la sentencia del año 2015.

De esta forma el Proceso Soberanista trata de avanzar a través de Resoluciones del Parlamento que son impugnadas de forma inmediata y suspendidas en su eficacia, y que a su vez provocan la apertura de diligencias penales a instancias del propio TC. Estas actuaciones comportan que el enfrentamiento entre el Gobierno del Estado y el catalán se mantiene y se radicaliza, al llevar la respuesta judicial al ámbito de las responsabilidades penales de los representantes políticos de Cataluña.

## 5.- La conflictividad ordinaria ante el TC

El TC se ha visto inmerso de forma directa en el conflicto político entre el Gobierno del Estado y las instituciones catalanas, lo que le ha situado en una delicada posición. La carga política de los conflictos derivados del proceso soberanista es innegable, y a ello se ha añadido la atribución de unas discutibles facultades para imponer la efectividad de sus resoluciones, a las que ya hemos hecho referencia.

Dentro de este marco general la actividad del TC respecto a Cataluña puede agruparse en tres grandes bloques. Por un lado la cuestión ya analizada de las respuestas del TC a las resoluciones del proceso soberanista, respuestas que debe destacarse han sido adoptadas por unanimidad. En segundo lugar las sentencias y Autos del TC dictados durante el año 2016 en recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia. En tercer lugar los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados a lo largo del año.

El Tribunal ha dictado a lo largo del año 2016 un total de 16 sentencias que han resuelto conflictos planteados entre el Estado y la Generalitat de Cataluña. Estas sentencias responden a 8 recursos de institucionalidad planteados por el Gobierno del Estado frente a disposiciones de la Generalitat de Cataluña, y a 8 recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados por la Generalidad de Cataluña frente a normas estatales.

De este conjunto de sentencias merecen ser destacadas la sentencia 128/2016 de 7 de julio que tuvo como objeto la ley 3/2015 de medidas fiscales, financieras y administrativas. Se impugnaron dos bloques de artículos. Por un lado la creación de estructuras de Estado dentro de un proceso de transición nacional para la desconexión de Cataluña (Disposiciones adicionales 22 a 26). Por otro, regulación del servicio meteorológico y equipamientos comerciales. El Tribunal decretó la inconstitucionalidad de la disposición adicional 22, plan director de la Administración Tributaria, disposición adicional 24, catálogo de infraestructuras estratégicas y disposición adicional 26, plan director relativo a los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y transportes ferroviarios. También declaró inconstitucionales los arts. 69 y 95 del servicio meteorológico y en materia de equipamientos comerciales.

Especial repercusión mediática tuvo la Sentencia 177/2016 de 20 de octubre, dictada como consecuencia del recurso de 50 senadores del PP contra el art. 1 de la ley 28/2016 de 3 de agosto de modificación del art. 6 del texto refundido de la ley de protección de los animales, decreto legislativo 2/2008 (Prohibición de celebrar corridas de toros). El Tribunal, por mayoría, estimó el recurso por motivos competenciales.

Por lo que se refiere a los Autos en varios de ellos se ha levantado total o parcialmente la suspensión automática de preceptos de la legislación catalana. Así, en el Auto 72/2016 de 12 de abril, que mantiene parcialmente la suspensión de diversos preceptos de la ley 20/2014 de 29 de diciembre de modificación de la ley 22/2010 de 20 de julio del código de Consumo para la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulne-

rabilidad económica y relaciones de consumo. También el Auto 140/2016 de 5 de julio dictado con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 7/2015 del ejercicio de las profesiones del deporte, en el que se acuerda mantener la suspensión del art. 4, materia de relaciones exteriores, pero se levanta la del art. 6, en materia de registro, o en los Autos 158/2016 de 20 de septiembre, que levanta la suspensión del art. 19.6 de la ley del Parlamento de Cataluña 16/2015 de 21 de julio de simplificación de la actividad administrativa de la administración de la Generalitat y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, el Auto 169/2016 de 4 de octubre que levanta la suspensión en relación con diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 19/2015 de 29 de julio de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida en el libro quinto del código civil, y finalmente el Auto 157/2016 de 20 de septiembre por el que se levanta la suspensión en relación con diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 14/2015 de 11 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la ley 3/2012.

Mención especial merece el Auto 182/2016 de 21 de junio. Dictado como consecuencia del incidente de ejecución de la sentencia 6/2012 de 18 de enero, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de sendas órdenes relativas al ejercicio del derecho de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sijena y adquiridos en su momento por la Generalitat de Cataluña. La Generalitat de Cataluña, haciendo uso del art. 92 de la reforma de la ley del TC, pretende que se declare que la sentencia del juzgado de primera instancia de instrucción número uno de Huesca, que declara la nulidad de las compraventas de los bienes y ordena el reintegro de la posesión material de los bienes a su propietario (el Monasterio de Sijena), incumple la Sentencia del TC.

El TC entiende que la decisión del juzgado no es contraria a la sentencia del TC ya que se pronuncia sobre una cuestión de su competencia, la naturaleza y la calificación de unos bienes y los vicios de su enajenación, mientras que la sentencia del TC resolvió un conflicto positivo de competencias sobre la protección de estos bienes, sin resolver la cuestión de su propiedad.

Al margen de la cuestión de fondo resuelta en este Auto es significativo que la Generalitat de Cataluña haya hecho uso del mecanismo del art. 92 de la ley del TC para tratar de que éste imponga la ejecución de sus sentencias.

Por último cabe señalar que a lo largo del año 2016 el Gobierno del Estado ha interpuesto 7 recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia frente a normas de la Generalidad. Por su parte, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha interpuesto 4 recursos de inconstitucionalidad y 6 conflictos de competencia.

## 6.- Conflictividad penal

En el año 2016 se han iniciado o tramitado diversas causas penales frente autoridades políticas de la Generalitat de Cataluña o responsables locales catalanes, lo que ha generado un alto grado de tensión política.

Estas causas penales, si bien todas ellas de forma genérica se pueden vincular a actuaciones derivadas del proceso soberanista, tienen motivos diversos y afectan a personalidades de diferente rango político, por lo que su valoración no puede ser uniforme. Por tanto, dentro de este conjunto de causas penales, que se han querido presentar como una “judicialización” del proceso soberanista, es conveniente distinguir su contenido para valorarlas a su vez de forma diferenciada.

Por un lado están las causas abiertas a representantes locales por la ruptura de fotos del Rey o del texto de la constitución, o por ir a trabajar el día festivo de la Constitución, o por cuestiones relativas a la ubicación de la bandera española o de la estelada. Por otro lado tenemos las detenciones de la alcaldesa de Berga o de un concejal de Vic por negarse a acudir a prestar declaración en procesos abiertos en su contra. Los primeros casos pueden plantear la duda de la oportunidad del recurso del derecho penal, *ultima ratio*, cuando los actos imputados podrían ampararse en la libertad de expresión. Por el contrario, parece que nada puede oponerse a la detención de quien se niega a ir a declarar ante el juez ya que, en su caso, el derecho a negarse a declarar debe ejercerse ante el juez que reclama la presencia de un ciudadano o ciudadana. En el caso del concejal de Vic también puede discutirse que se le impute un delito de sedición por el hecho de incitar a desobedecer las normas españolas, sin la condición de tumulto que es necesaria en la sedición.

Otro nivel de conflicto es el derivado de las actuaciones llevadas a cabo con ocasión de la presunta organización del Referéndum del 9 de noviembre de 2014, cuya celebración había suspendido previamente el TC. Por este motivo, a instancia del Ministerio Fiscal el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña abrió juicio oral contra Mas, Rigau y Ortega el 12 de octubre de 2016 por desobediencia grave y prevaricación, si bien dejó fuera la posible imputación por malversación de caudales públicos (este último tipo penal conlleva pena de cárcel mientras que los otros solo conllevan pena de inhabilitación). Por los mismos motivos también se ha procesado al Diputado del Congreso de los Diputados señor Francesc Homs. Al estar aforado el Congreso de los Diputados autorizó su procesamiento a petición del TS, con los votos favorables del PP, PSOE y Ciudadanos.

En todos estos casos la justicia deberá determinar si realmente se cumple el tipo infractor de la desobediencia, si los imputados llevaron a cabo actos a favor de la organización y desarrollo del Referéndum una vez había sido suspendido por el tribunal Constitucional.

El procesamiento de la presidenta del Parlamento de Cataluña adquiere aun mayor carga política, al procesarse a la actual segunda autoridad política de Cataluña y por una actuación llevada a cabo en sede parlamentaria. En este caso

el procesamiento tiene su origen en el incumplimiento de una sentencia del TC, concretamente la Sentencia 259/2015, habiendo sido advertida la Presidenta que si se permitía la votación de las propuestas de la Comisión de autogobierno se incurriría en vulneración de lo dispuesto en la sentencia del TC.

En relación a estos hechos el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña rechazó el recurso de la señora Forcadell contra su imputación por presunta desobediencia al permitir la votación de la conclusiones de la comisión de estudio del proceso constituyente, considerando “verosímil” la acusación de que desoyó voluntariamente al TC.

La Presidenta del Parlament fue llevada a declarar, y el domingo 13 de noviembre se organizó una manifestación en su apoyo y de los otros procesados, Mas, Rigau, Ortega y Homs que congregó a unas ochenta mil personas. La manifestación se convocó “en defensa de las instituciones y contra la judicialización del proceso”.

Por último es importante señalar que esta conflictividad penal ha abierto un muy delicado problema interno en la gestión de la policía autonómica. Las detenciones de concejales por parte de los Mossos d’Esquadra, para ser llevados ante la autoridad judicial, ha generado una nueva fuerte tensión entre el Gobierno y la CUP. Para los diputados de la CUP, cuyos votos son necesarios para aprobar los presupuestos, el Gobierno de la Generalitat debería no aplicar la legislación estatal que obliga a los Mossos a actuar como policía judicial, en aplicación de la resolución del Parlamento que acordó someterse tan solo a la legislación catalana y no acatar las resoluciones del TC. La diputada de la CUP Anna Gabriel pidió al Departamento de Interior que dictara las normas internas pertinentes entre sus 17.000 agentes para que dejaran de cumplir con su obligación de ejecutar las normas de jueces y fiscales en caso de desobediencia de autoridades políticas catalanas. El Gobierno trata de dejar fuera del conflicto a los Mossos d’Esquadra, y se limita a decir que no actúan bajo sus órdenes sino bajo las órdenes del poder judicial.

## 7.- Sentencias del TS

Dos sentencias del orden contencioso administrativo merecen ser destacadas.

Por un lado la sentencia del TS de primero de marzo de 2016, recurso 507/2013, que resolvió el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 536/2013 por el que se establece las bases reguladoras de la subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en el ámbito de la secretaria de Estado de servicios sociales e igualdad. De nuevo la Generalitat plantea la incompetencia del Estado en materia de subvenciones que pueden ser territorializadas, y recuerda la doctrina general del TC en este tema y la sentencia de 21 de mayo de 2015 dictada por el propio TS en un tema muy similar (el Real Decreto 535/2013) en la que anuló la norma estatal por incompetencia.

Pues bien, frente a la doctrina anterior, en este caso el TS avala el reparto estatal del 0,7% del IRPF a las entidades sociales del tercer sector sin llevar a cabo su territorialización a favor de las CCAA. Tras rechazar la falta de rango suficiente y la falta de motivación de la norma impugnada, el Tribunal manifiesta que en el caso impugnado las actividades subvencionadas distan de poder encajarse plenamente en la materia asistencia social, competencia autonómica, al corresponderse con títulos estatales como los contemplados en los números 7, 23, 29 y 30 del art. 149.1 de la Constitución. A ello añade que el propio Real Decreto establece que las subvenciones podrán otorgarse en relación a programas “cuya ejecución corresponda a al administración del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de supraterritorialidad”.

La sentencia fue duramente criticada por la Generalitat de Cataluña que vio en la misma un claro reflejo del proceso recentralizador, llegando a afirmar que el estado con el Real Decreto “hace una convocatoria trampa para favorecer su estrategia recentralizadora de siempre. Se trata de un auténtico expolio social que solo resolveremos si tenemos un Estado propio”.

Por otro lado, también merece ser destacada la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sala de lo contencioso, de 9 de diciembre de 2015 pero publicada en el año 2016. En esta sentencia el Tribunal anuló parcialmente los protocolos de usos lingüísticos de la Generalitat de Cataluña para el sector sanitario público y para la Generalitat y el sector público de su dependencia.

Los citados protocolos establecían que en toda conversación con los usuarios, presencial o telefónica, la lengua inicial debía ser el catalán, y que esta lengua se mantendría independientemente de la que usara el interlocutor, salvo que manifestara dificultades en el uso del catalán o solicitara ser atendido en castellano. También se contenían reglas relativas al uso de catalán en los documentos administrativos.

La sentencia, tras repasar lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en la Legislación catalana en materia de usos lingüísticos, concluyó que diversos preceptos del protocolo no respetaban las normas de referencia, al impedir el libre uso de las lenguas oficiales en Cataluña y forzar de modo injustificado el ejercicio del derecho de opción por parte del usuario.

La Generalidad restó importancia a la sentencia al afirmar que los protocolos tenían un mero carácter indicativo.

## 8.– Reflexiones finales

El año 2016 se cierra con el mismo panorama con el que se abrió. Un panorama dominado por la relación conflictiva entre el Gobierno del Estado y el de la Generalitat, una creciente judicialización de los problemas, la inestabilidad del Gobierno de la Generalidad (al finalizar el año no había logrado aprobar los Presupuestos) y la recurrente insistencia del Gobierno de la Generalidad

en la celebración de un referéndum en el año 2017, ya sea pactado o de forma unilateral.

No obstante las apelaciones al diálogo formuladas por el nuevo Gobierno del Presidente Rajoy, y algunas muestras concretas del intento de avanzar en esta dirección (la recuperación de la oferta de negociar 45 de los 46 puntos planteados por su día por el Presidente Puigdemont, la mayor presencia en Cataluña de miembros del Gobierno estatal y en particular de su Vicepresidenta, el nombramiento de un nuevo Delegado del Gobierno), el año 2016 se cierra en Cataluña sin que estas llamadas al diálogo parezcan tener mucho recorrido.

Las relaciones con el Gobierno del Estado no han mejorado. La llamada "operación diálogo" del nuevo Gobierno Rajoy choca con los procesos judiciales en marcha, con las nuevas causas penales y detenciones, con las decisiones de TC. En este clima de desconfianza mutua el Presidente Puigdemont decide no acudir a la Conferencia de Presidentes convocada para enero de 2017, y en su cuenta Twitter dice al finalizar el año, tras la detención del concejal de Vic, "una vez más el Estado demuestra que noción tiene de la libertad de expresión. La operación diálogo: de Navidad a Sant Esteve". El Parlamento catalán se niega a proponer candidatos para poder ocupar una plaza en el TC.

En todo caso, tras la aprobación de los presupuestos de la Generalitat, y si se mantiene la oferta de diálogo del Gobierno del Estado y se entra en el debate de temas relevantes, como un nuevo modelo de financiación o una propuesta ambiciosa de reforma constitucional, la situación podría ofrecer algún cambio.

En la política interior el año finaliza sin aprobación de los presupuestos, con el Gobierno sometido a continuas tensiones con la CUP, al tiempo que afloran algunas menores tensiones entre ERC y PDeCAT.

El frente soberanista, Junts pel Sí y la CUP, trata de ampliarse con el apoyo de En Comú Podem en torno a la reivindicación de la celebración de un referéndum. Pero esta unidad se muestra frágil, ya que En Comú Podem reclama un referéndum legal y pactado y sin calendarios prefijados. Por su parte el Presidente Puigdemont habla de un referéndum legal sin precisar a qué legalidad se refiere, mientras que la CUP exige un referéndum unilateral, vinculante y a celebrar en un plazo de 2 o 3 meses.

Aunque todo parece indicar que los presupuestos finalmente se aprobaran a principios del año 2017, el sentir mayoritario es que en este mismo año se celebraran nuevas elecciones. Esta previsión incrementa la tensión entre los partidos que empiezan ya a diseñar sus propias y diferenciadas estrategias.

En todo caso la posible reforma de la Constitución se va abriendo camino, y este nuevo escenario podría ofrecer una solución política al llamado problema catalán si se lograra incorporar a este debate a una mayoría significativa de las fuerzas políticas y sociales de Cataluña.

Mientras tanto la realidad del año 2016 nos ha demostrado un nulo avance en el terreno de las soluciones políticas y un incremento del recurso a las soluciones judiciales, como se pone claramente de manifiesto en esta Crónica.

## 1.– Introducción

La llegada del año 2016 ha supuesto la entrada de lleno en la IX Legislatura de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Legislatura, iniciada tras las elecciones autonómicas de mayo del año anterior, se caracteriza por la fragmentación del arco parlamentario. El PSOE constituye el grupo mayoritario en la Asamblea de Extremadura con sus 30 diputados (sobre el total de 65 escaños con los que cuenta la institución parlamentaria autonómica). Este apoyo ha sido suficiente, al menos hasta ahora, para dar estabilidad al Gobierno presidido por el líder socialista, D. Guillermo Fernández Vara.

Esta situación política regional, que a todas luces contrasta con la vivida a nivel nacional con un Gobierno en funciones durante la mayor parte del año, ha posibilitado la aprobación de diez leyes y la adopción de diversos acuerdos entre las distintas fuerzas políticas (y los representantes de empresarios y trabajadores) para posibilitar el futuro desarrollo regional. Esta situación no se ha visto alterada, a pesar de que el PSOE ha pasado de contar con el apoyo mayoritario de la población extremeña no sólo en las elecciones autonómicas de mayo de 2015, sino también en los comicios generales de diciembre de 2015, a perderlo en las elecciones generales de junio de 2016. Y es que mientras que el PSOE obtuvo un mayor número de escaños al Congreso en el año 2015, con un total de cinco diputados frente a los cuatro del Partido Popular, dicha situación cambió con la repetición de las elecciones en junio de 2016, pues el PP alcanzó los cinco diputados, en detrimento del PSOE que se quedó con tan sólo cuatro representantes a nivel regional. El décimo escaño en juego fue a parar en ambos comicios a manos de Podemos, aunque, ciertamente, en las últimas elecciones se presentó bajo la marca de Unidos Podemos (fruto de la alianza entre Podemos e Izquierda Unida).

Los tres grupos parlamentarios minoritarios integrantes de la Asamblea de Extremadura (el PP, con sus 28 diputados regionales; Podemos, con sus 6 escaños; y Ciudadanos con una representante por la Provincia de Cáceres) tan sólo han dificultado sensiblemente la aprobación de los presupuestos autonómicos. Y es que los correspondientes al año 2016 sólo se lograron aprobar en abril del presente año, mientras que los del año 2017 se han podido sacar adelante únicamente en el momento de redactar estas líneas (esto es, durante el mes de enero de 2017). Resulta cierto, no obstante, que mientras que las cuentas de 2016 fueron devueltas al Ejecutivo regional tras perder su grupo parlamentario una

---

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la colaboración de Enrique Hernández Díez y de Patricia Doncel Muriel.

enmienda a la totalidad en el Parlamento autonómico, los presupuestos regionales de 2017 superaron la enmienda a la totalidad presentada por los diputados de Podemos. Y por otro lado, la aprobación de estas últimas cuentas públicas regionales se ha visto condicionada de manera determinante por una causa exterior a la propia Comunidad Autónoma como ha sido la falta de constitución de un Gobierno estatal mínimamente estable hasta octubre de 2016.

El diseño de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma ha tenido, también, una cierta relevancia durante el año 2016. Si el paso del año 2015 al 2016 había traído consigo la desaparición de una institución estatutaria, como el Consejo Consultivo, tras la derogación de su Ley reguladora de 2001, y la creación de la Comisión Jurídica de Extremadura, el año 2016 ha supuesto la confirmación judicial de dicha medida por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

## 2.– Actividad político-institucional

### *2.1.– La excepción a la situación de estabilidad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Extremadura: las dificultades para la aprobación de los presupuestos regionales correspondientes a los ejercicios de 2016 y de 2017*

La situación de minoría con la que cuenta el grupo parlamentario que respalda al Gobierno del Presidente Fernández Vara no ha impedido el desarrollo ni de la actividad legislativa en el seno de la Asamblea de Extremadura (pues se ha aprobado un número ciertamente elevado de leyes formales, y más si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un año de la primera parte de la Legislatura) ni de la labor normativa y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente (se ha aprobado un Decreto-ley autonómico y el número de los Decretos del Presidente y de la Junta es perfectamente parangonable al de cualquier otro ejercicio de esta década). Desde una perspectiva política, la iniciativa gubernamental parece dirigida a la obtención de pactos para la defensa de los intereses regionales, tanto entre las distintas fuerzas políticas como entre los diferentes grupos de la sociedad civil, como veremos que ha sucedido con el llamado pacto por el ferrocarril.

Esta cierta estabilidad política sólo se ha visto alterada, como ya había avanzado, con la aprobación de los presupuestos regionales correspondientes a los ejercicios tanto de 2016 como de 2017.

En relación con las cuentas públicas para el año 2016, su azaroso proceso de aprobación tuvo como hito fundamental el rechazo por los tres grupos de la oposición en noviembre de 2015 del proyecto presentado por el Ejecutivo, al apoyar tanto el PP como Ciudadanos la enmienda a la totalidad presentada por Podemos. Esta situación anómala de falta de presupuestos regionales terminó con la aprobación definitiva a principios de abril de 2016 de las cuentas autonómicas, gracias al apoyo que recibió el Gobierno regional por parte del grupo socialista que lo sustenta, así como a la abstención de dos de los tres grupos opositores: el popular y el mixto, correspondiente al escaño de Ciudadanos. Estos dos grupos lograron la aprobación de diversas enmiendas parciales (treinta y

cinco del PP y nueve de Ciudadanos –que se unieron a otras cinco del PSOE–). El grupo de Podemos se quedó sólo en su voto en contra de los presupuestos, sin lograr sacar adelante ninguna de las enmiendas parciales que había presentado.

Los nuevos presupuestos aprobados para 2016 eran restrictivos con respecto a los del ejercicio anterior. Y es que se pasó de los 5.365 millones presupuestados para el año 2015 a algo más de los 5.197 millones previstos para el año 2016. Esta medida estaba dirigida al saneamiento de las cuentas autonómicas, que pretende efectuarse durante el trienio 2016-2018, de manera que se pueda volver a una senda expansiva durante el ejercicio de 2019. Debe tenerse en cuenta que en el año 2015 se cerraron la cuentas públicas con un desfase del 2,64% del PIB regional sobre el 0,7% permitido.

Esta situación obligó a la Junta de Extremadura a acudir al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) durante el 2016, así como a presentar un Plan de Ajuste presupuestario, finalmente aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La prórroga presupuestaria vivida durante el primer trimestre del año 2016 va a tener lugar también en los primeros días del año 2017. El retraso en la aprobación de los presupuestos autonómicos para el ejercicio de 2017 ha venido provocado en una buena medida por la enorme dilación en la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno de la Nación tras los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2015, primero, y de junio de 2016, después. La falta de nuevo Gobierno impedía conocer el techo de gasto obligado y el nivel de déficit regional permitido –que, finalmente, ha quedado fijado en el 0,6% del PIB regional–, datos indispensables para la adopción de las cuentas públicas autonómicas (y, entre ellas, naturalmente las extremeñas). Durante la tramitación del proyecto de presupuestos presentado por la Junta de Extremadura, y que alcanzan una suma algo superior a los 5.171 millones de euros, el grupo parlamentario de Podemos presentó una enmienda a la totalidad, pero, a diferencia de lo que había sucedido un año atrás, dicha enmienda fue rechazada el día 2 de diciembre, al oponerse a la misma, además del grupo socialista, el popular y la diputada de Ciudadanos. De esta forma, se posibilitaba la tramitación de las eventuales enmiendas parciales al proyecto antes de su aprobación definitiva, y que se elevaron a un total de 562, correspondientes a todos los grupos parlamentarios, salvo a Podemos, que decidió no presentar ninguna (postura esta última que ya mantuvo en relación con las cuentas públicas del año anterior). La aprobación definitiva por el Pleno de la Asamblea de Extremadura de los presupuestos para el año 2017 se ha producido, finalmente, el día 24 de enero de 2017, gracias al apoyo del grupo socialista y a la abstención del grupo popular y de la diputada de Ciudadanos. El grupo de Podemos, con sus seis diputados, ha votado en contra.

## *2.2.– De las elecciones generales de diciembre de 2015 a los comicios de junio de 2016: la victoria del Partido Popular*

En las elecciones autonómicas de mayo de 2015 el PSOE había recuperado la primacía en la Comunidad Autónoma de Extremadura, perdida en los comicios

autonómicos de 2011, y, con ello, la posibilidad de volver a conformar un Gobierno, que, capitaneado por su líder regional, D. Guillermo Fernández Vara, contaba con el apoyo inicial de sus 30 diputados, a los que se añadieron en la investidura los votos de los 6 escaños alcanzados por Podemos.

Esta mayoría lograda por el Partido Socialista (que superaba los 28 diputados de un PP comandado por el hasta entonces Presidente autonómico, D. José Antonio Monago Terraza) se mantuvo en las elecciones generales del mes de diciembre de 2015: el PSOE alcanzó cinco de los diez escaños que correspondían al conjunto de Extremadura en el Congreso de los Diputados (tres por la Provincia de Badajoz y dos por la de Cáceres), con el 36% de los votos; el PP obtuvo cuatro diputados (dos por cada una de las circunscripciones provinciales), con el 34,82% de apoyo electoral; y, finalmente, Podemos logró un diputado por la Provincia de Badajoz, con el 12,64% de los votos a nivel regional. Ciudadanos no logró ningún escaño a pesar de conseguir el aval del 11,37% de los electores de la Comunidad Autónoma. Por su parte, el número de senadores se repartió de manera idéntica entre el PSOE y el PP, obteniendo un total de cuatro representantes cada partido en el ámbito regional (este mismo empate tuvo lugar en cada una de las dos provincias: ambos partidos obtuvieron dos senadores en cada circunscripción provincial).

La repetición de las elecciones generales el 26 de junio de 2016, tras el fracaso de los intentos para investir un Presidente del Gobierno de la Nación y la consiguiente disolución de las Cortes Generales salidas tras las elecciones de diciembre de 2015, trajo la victoria del Partido Popular, perdida en los comicios autonómicos y generales del año anterior: ahora fue el PP el que obtuvo cinco de los diez escaños al Congreso de los Diputados (tres por la Provincia de Badajoz y dos por la de Cáceres), con un 39,94% de los votos; el PSOE bajó su representación a cuatro diputados (dos por cada una de las Provincias, perdiendo su anterior mayoría en Badajoz), con un apoyo a nivel regional del 34,57% de los electores; y Unidos Podemos, fruto de la alianza entre Podemos e Izquierda Unida, repitió el escaño alcanzado por Podemos en las elecciones generales de diciembre en la Provincia de Badajoz, con el 13,04% de los votos a nivel regional. Ciudadanos volvió a quedarse sin representación parlamentaria disminuyendo, aunque muy ligeramente, su apoyo popular al lograr el 10,53% de los sufragios regionales. Por lo que respecta al Senado, el PP superó claramente al PSOE, al obtener seis senadores (tres en cada circunscripción provincial) frente a los dos socialistas (uno por Cáceres y otro por Badajoz), recuperando así la mayoría alcanzada en las elecciones generales de 2011 (y perdida, como ya hemos visto, en los anteriores comicios del mes de diciembre de 2015).

Dentro de este panorama electoral regional favorable al PP (que, en todo caso, fue todavía mucho más evidente a nivel del conjunto del Estado), debe recordarse, asimismo, que el PSOE en Extremadura, encabezado por su Secretario General regional y Presidente autonómico, D. Guillermo Fernández Vara, fue una de las principales federaciones defensoras de la tesis de posibilitar la investidura del líder popular nacional, D. Mariano Rajoy Brey, como Presidente del Gobierno estatal, a través de una abstención dentro del grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados. Explicado esto en otros términos,

la mayoría (que no la totalidad) del Partido Socialista extremeño fue contraria a la postura mantenida por el antiguo Secretario General del Partido Socialista a nivel estatal, D. Pedro Sánchez, decidido a formar un Gobierno alternativo al dirigido por el PP nacional. Tras la forzada dimisión del Sr. Sánchez tras el Comité Federal del día 2 de octubre de 2016, la nueva Gestora rectora de los destinos del Partido Socialista incluyó a dos significadas militantes extremeñas: D<sup>a</sup>. Ascensión Godoy y D<sup>a</sup>. Soraya Vega.

### *2.3.- La “nueva” política de pactos auspiciada desde el Gobierno regional para el desarrollo de Extremadura*

Esta “nueva” política de búsqueda del consenso entre los agentes socioeconómicos y los grupos políticos extremeños ha alcanzado su mayor exponente en los “pactos por el ferrocarril”, destinados a lograr un “tren digno” para Extremadura. Otro ámbito donde se está impulsando este tipo de actuación es el de la llamada “economía verde”.

En relación con el ferrocarril, debe recordarse que, a pesar de que Extremadura cuenta con 41.634 kilómetros cuadrados de extensión, sólo dispone de 725 kilómetros de vías férreas, siendo todos ellos de vía única, careciendo en su totalidad de electrificación y sin un solo servicio de larga distancia. Ante esta situación, y los ostensibles y reiterados incumplimientos de los plazos para efectuar las mejoras prometidas, se pusieron en marcha los “pactos por el ferrocarril”. En este contexto, en marzo de 2016 la Junta de Extremadura firmó con los sindicatos mayoritarios de la región (UGT y CCOO) y con la Confederación Regional Empresarial de Extremadura (CREEX) un Pacto Social y Político por el Ferrocarril en Extremadura, para reclamar al Gobierno central el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias de la región. En mayo, todos los grupos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea de Extremadura (PSOE, PP, Podemos y Ciudadanos) firmaron también un pacto político que se adhiere a las reivindicaciones del anterior pacto social. otras fuerzas y plataformas ciudadanas lo harían en las siguientes semanas.

El contenido de los acuerdos, que supone, como ya he avanzado, uno de los mayores consensos de los últimos años entre las distintas fuerzas políticas y sociales en Extremadura, tiene su base en tres elementos de partida: la indignación de la ciudadanía extremeña por la degradación de las infraestructuras ferroviarias; la limitación objetiva del trazado que genera graves perjuicios al desplazamiento de la población autóctona, a la llegada de visitantes y al transporte de mercancías; y el incumplimiento de la planificación estratégica de la Unión Europea sobre la Red Transeuropea de Ferrocarril. Sobre esta base, se plantean cuatro ejes principales de reivindicaciones: en primer lugar, se reclama la realización efectiva de la planificación de la Alta Velocidad con Madrid; en segundo lugar, se señala la importancia de la reapertura de la línea férrea “Ruta de la Plata” en el tramo Astorga-Plasencia; en tercer lugar, se exige un Plan Urgente de Renovación y Electrificación; y, por último, se destaca la necesidad de modernizar las líneas que unen la región con Huelva y Sevilla.

La vía de la “concertación social” ha sido también la elegida por el Presidente de Extremadura para implementar la llamada “Estrategia de Economía Verde”, considerada esencial para el desarrollo regional, ya que, a través de ella, el Gobierno autonómico pretende transformar “a medio y largo plazo” el modelo de desarrollo económico regional. En esta línea, la máxima autoridad regional, que ya propuso en julio de 2016 –durante la celebración del Debate sobre el Estado de la Región– convertir Extremadura en un “referente mundial” de “economía verde ciudadana”, entregó un documento base a los secretarios generales de los dos sindicatos mayoritarios de la región, así como al secretario general de la Confederación Empresarial Regional Extremeña, para que realicen sus aportaciones al respecto. Además de involucrar a los agentes socioeconómicos, el Presidente autonómico pretende contar con el apoyo de los diferentes grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. A tal efecto, el Presidente de la Junta de Extremadura tiene previsto detallar en un pleno monográfico en el parlamento extremeño, y que debería celebrarse durante la primera parte del año 2017, las medidas que pretenden conformar la referida “Estrategia de Economía Verde” para Extremadura.

#### *2.4.– El aval judicial a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura*

El actual Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura había prometido la supresión del Consejo Consultivo autonómico cuando todavía era líder de la oposición en el parlamento autonómico. Esta promesa se hizo realidad con la llegada al Gobierno regional del PSOE y la aprobación por la Asamblea de Extremadura de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, que derogó la Ley de creación de dicho órgano consultivo de 2001. La Ley de 2015, que fue adoptada gracias al apoyo tanto del grupo parlamentario socialista como de los diputados integrantes de Podemos, no sólo eliminó el Consejo Consultivo de Extremadura, sino que instituyó, paralelamente, la llamada Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano colegiado integrado dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque con expreso reconocimiento de su “autonomía orgánica y funcional” para el ejercicio de las tareas que legalmente se le atribuyen, y que son tareas tanto de naturaleza consultiva como para la resolución de los recursos contractuales en el ámbito autonómico. La regulación del nuevo órgano se vio completada, ya iniciado el nuevo año, por el Decreto de la Junta de Extremadura 3/2016, de 12 de enero, de modificación del Decreto por el que se regula el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2009 y del Decreto por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de 2015. Y es que, en definitiva, es en esta Consejería donde se integra la Abogacía General y, consecuentemente, la nueva Comisión Jurídica. El nombramiento de sus Vocales se efectuó por el posterior Decreto 13/2016, de 23 de febrero, y el de su Presidenta por el Decreto 15/2016, de 1 de marzo.

Aunque es cierto que la Ley de 2015 no fue impugnada ante el TC, el antiguo Presidente del Consejo Consultivo de Extremadura cuestionó en vía contencioso-administrativa, en esencia, la resolución de la Consejería de Ha-

cienda y de Administración Pública en la que se ordenaba su cese, solicitando del órgano juzgador el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente a la referida norma legal. Este recurso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura mediante su Sentencia núm. 341, de 10 de octubre de 2016. Esta resolución judicial centra los términos del debate procesal en torno a dos cuestiones: en primer término, la determinación de “si la Ley autonómica 19/2015 puede derogar a la Ley 16/2001”; y, en segundo término, el análisis de “si el contenido de la citada ley derogatoria supone una extralimitación de competencias constitucionales de manera aparente y clara, al vulnerar de forma flagrante el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2011”.

Pues bien, después de hacer un repaso del marco jurídico en el que se desarrolla la controversia, la Sentencia resuelve la primera cuestión afirmando que la Ley del 2015 puede derogar válidamente la Ley de creación del Consejo de 2001: la Ley 19/2015 “en su disposición derogatoria única y en su artículo único deroga la Ley 16/2001. Es decir, una ley posterior y de apariencia válida, deroga otra anterior en materia de su competencia, haciendo ‘de facto’ desaparecer el Consejo Consultivo y descargando las funciones atribuidas al mismo tanto a la Comisión Jurídica de Extremadura, que se crea en la propia norma, como al Consejo de Estado en virtud de lo que dispone el art. 24 de la Ley Orgánica 3/1980”. Y, engarzando la primera cuestión con la segunda, el órgano judicial no considera necesario plantear una cuestión de inconstitucionalidad dado que “(E)xiste una Ley dictada por órgano competente y con las formalidades oportunas que deroga otra Ley anterior. La materia sobre la que se ha pronunciado la mayoría de la Asamblea es suya de acuerdo a las competencias constitucionales y estatutarias (lógicamente sin prejuzgar). Se trata en definitiva de un poder de autoorganización legislativo. De innovación política sin más. Cierto es que el art. 45 del EAExt atribuye al Consejo una serie de competencias, pero ello será siempre que se desarrolle por Ley y el Legislador entienda que debe crearse atendiendo a motivos de oportunidad u otros de índole presupuestario. Eso ocurre sin más en el resto de Entes Estatutarios (Consejo de Cuentas, Personero del Común, Consejo Económico y Social). A diferencia de las Asambleas, del Presidente o del órgano de Gobierno, que sí son obligatorios, el resto sólo son desarrollados y existentes ‘de facto’ si una Ley lo aprueba y, por el contrario, habrá que entender como ha sucedido en este caso que dejan de hacerlo si la voluntad popular así lo dictamina de manera legal. Insistimos, además, que no nos consta (...) que el resto de legitimados haya formulado recurso de inconstitucionalidad. Entendemos que no se invaden competencias constitucionales ni se vulnera el Estatuto. Por lo demás, no provoca vulneración de los derechos alegados, desde el momento que esos derechos que se mencionan, inamovilidad, derecho al cargo, etc., existen si existe el órgano, no si el mismo ha desaparecido de manera legal”.

### 3.– Actividad normativa

#### 3.1.– *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

A pesar de la mayoría simple en la Asamblea de Extremadura con la que cuenta el partido que ejerce las tareas gubernamentales durante la IX Legislatura, en el año 2016 se han aprobado un total de diez leyes formales, que es un número elevado si se tiene en cuenta que en el año 2012 (año equivalente al actual dentro de la VIII Legislatura) el Parlamento autonómico adoptó únicamente cuatro leyes. Es cierto, en todo caso, que una parte importante de estas normas legales (un total de seis) tiene como objetivo la modificación de leyes anteriores. Y, de ellas, la mayor parte (en concreto cuatro) modifican leyes dictadas en el año 2015.

La labor normativa gubernamental ha cristalizado en la aprobación de un importante Decreto-ley. Esta norma legal de urgencia (que es el Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social) fue transformada, tras su correspondiente convalidación por la Asamblea de Extremadura, en ley formal por el procedimiento legislativo de urgencia, según las previsiones del art. 33.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011. El resultado ha sido la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. Las similitudes entre la norma legal gubernamental y la ley formal son enormes, llamando poderosamente la atención la práctica identidad entre la Exposición de Motivos de ambas normas, hasta tal punto que la Ley reproduce palabra por palabra la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad invocada por la Junta de Extremadura para la originaria adopción del Decreto-ley. Esta actitud reiteradora ha sido, por lo demás, una práctica habitual del legislador extremeño, como ya he puesto de manifiesto en ediciones anteriores de este Informe. Por otro lado, y como consecuencia de la desaparición del Consejo Consultivo de Extremadura, el Gobierno autonómico debió solicitar informe del Consejo de Estado de manera previa a la adopción de la norma legal gubernamental de urgencia. Y como última curiosidad: con una técnica normativa cuestionable, la Ley 7/2016 incluye preceptos con la rúbrica “bis” (por ejemplo, el art. 2 bis), lo que parece reforzar la idea de que la Ley realmente pretende conservar la estructura de la norma gubernamental que quiere sustituir, sin que, por cierto, la Ley incluya una disposición derogatoria expresa (ni siquiera del Decreto-ley que transforma).

Han sido diez, en definitiva, las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura, pudiendo ordenarse en torno a los siguientes cinco vectores: el económico-financiero, el social, el régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la regulación de la ciencia y tecnología y, finalmente, la ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas y culturales.

A) Las normas legales que cuentan con una naturaleza predominantemente económico-financiera son un total de cinco. Las de mayor espectro, y más importantes, son: por un lado, la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016; y, por otro, la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La aprobación de la Ley autonómica de presupuestos para el ejercicio de 2016 se produjo bien entrado el año, dadas las dificultades que el Gobierno regional tuvo para alcanzar la mayoría necesaria en la Asamblea de Extremadura. Esta Ley 3/2016 fue publicada en el DOE de 8 de abril de 2016, entrando en vigor ese mismo día, aunque se declaró la aplicación retroactiva desde el día primero de enero de 2016 de los preceptos relativos a los regímenes retributivos de las distintas personas a las que resultan de aplicación las cuentas públicas autonómicas. Según declara expresamente la Exposición de Motivos de esta norma, el contenido de los presupuestos “está marcado forzosamente por la situación económico-financiera de la Comunidad Autónoma, que impone realizar un ejercicio responsable de reordenación de los ingresos y gastos de las finanzas públicas para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, garantizando la calidad de los servicios públicos esenciales para la ciudadanía, tales como la educación, la sanidad y la protección social”; insistiendo a continuación en que la redistribución de recursos que contemplan las nuevas cuentas públicas “garantiza la sostenibilidad financiera como muestra del firme compromiso de la Comunidad Autónoma con el cumplimiento del objetivo de déficit presupuestario”. En este contexto, y a pesar de que estas nuevas cuentas autonómicas suponen “una disminución del presupuesto con respecto del ejercicio anterior”, afirma el preámbulo de la norma presupuestaria que la misma está destinada “a mejorar la vida de las personas, mostrando unas cuentas veraces y realistas que permitirán recuperar y defender, para los extremeños y extremeñas, sus derechos perdidos en materia sanitaria, educación, apoyo a las familias, empleo y protección social”, contemplando, además, “un compromiso con la población más vulnerable destinando a políticas sociales gran parte del presupuesto”.

La Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se concibe por el legislador autonómico como una suerte de Ley de acompañamiento de la Ley de presupuestos de 2016, con la particularidad de que, en el momento en que se aprueba la referida Ley de medidas (diciembre de 2016), los presupuestos para 2016 deberían estar a punto de vencer. La Exposición de Motivos de la norma legal reseñada recuerda que la misma “se elabora en un marco temporal especialmente adverso y condicionado por la crisis económico-financiera que afecta no solo a los ciudadanos y a las entidades privadas, sino también, de una manera especial, en cuanto prestadores de servicios, esenciales o instrumentales, a las Administraciones públicas en general y a la Administración autonómica extremeña en particular”. Partiendo de esta idea, y de que “los servicios públicos constituyen un elemento fundamental para la cohesión social y un apoyo decisivo para los más desfavorecidos”, el legislador extremeño aprueba esta Ley con “medidas vinculadas a la consecución de los objetivos de la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016”. Esta Ley provoca, en concreto, la modificación de, al menos, doce normas legales extremeñas, tales como el Decreto Legislativo de tributos cedidos por el Estado de 2013, el Decreto Legislativo de

tributos propios de 2006, las Leyes de medidas de tributarias de 2012 y de 2015, la Ley de patrimonio de 2008, la Ley general de hacienda pública de 2007, la Ley de concentración empresarial pública de 2010, la Ley de subvenciones de 2011, la Ley del estatuto de consumidores de 2011, la Ley de conservación de la naturaleza de 1998, la Ley de la función pública de 2015 o la Ley de ordenación del ejercicio de las profesiones deportivas de 2015.

Las otras tres leyes que pueden integrarse dentro del eje económico-financiero pretenden la modificación de normas anteriores. Así sucede, en primer término, con la Ley 1/2016, de 29 de febrero, por la que se modifica puntualmente la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el objeto de “implantar un procedimiento legal que permita, una vez declarado un municipio o una parte del mismo, como zona de afluencia turística, revisar si continúan concurriendo las circunstancias que dieron lugar a esa declaración y, en su caso, dejarla sin efecto”. La relevancia de la declaración de “zona de afluencia turística” reside en que, en dichas zonas, “durante todo el año o para los periodos estacionales que se determinen, los establecimientos comerciales minoristas tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público”. Otras dos leyes formales persiguen, en segundo término, la modificación de la Ley Agraria de Extremadura, aprobada el año anterior, teniendo en cuenta que el sector primario (es decir, el agrícola, ganadero y forestal) resulta esencial para la economía de una región eminentemente rural, como es Extremadura. Esto ocurre con las Leyes 2/2016, de 17 de marzo, y 6/2016, de 24 de junio. La primera de estas normas (esto es, la Ley 2/2016), además de modificar la Ley Agraria de 2015, modifica y deroga parcialmente la Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura de 2010. Esta Ley pasa a denominarse Ley 4/2010, de 28 de abril, de Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura. En todo caso, la nueva Ley autonómica de 2016 pretende adaptar la normativa extremeña a la Ley estatal 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico; y para ello, y entre otras cosas, revisa el régimen jurídico de los Consejos Reguladores, en tanto que entidades de “gestión común en Extremadura de la denominación de origen protegida o de la indicación geográfica protegida correspondiente”, que quedan configurados como “corporaciones de derecho público”. La segunda de las leyes de modificación de la Ley Agraria de Extremadura (es decir, la Ley 6/2016) se circunscribe a establecer un nuevo “procedimiento electoral para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

B) Desde una perspectiva social tiene una gran trascendencia para la Comunidad Autónoma de Extremadura la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. Esta ley formal constituye en una amplísima medida, y tal y como ya había avanzado anteriormente, una mera reproducción de los preceptos del Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de me-

didadas extraordinarias contra la exclusión social. La Exposición de Motivos de esta Ley, siguiendo de manera fiel el texto del homólogo preámbulo de la referida norma gubernamental de urgencia, reafirma “el compromiso de la Junta de Extremadura” para “erradicar las desigualdades sociales y luchar por la justicia social, siendo los derechos a la protección de la salud, la acción social, el derecho a la vivienda y el asegurar unos mínimos vitales en cuanto a energía y agua se refieren, derechos a asegurar para conseguir una sociedad más igualitaria y con mayores niveles de justicia social”.

En este contexto, el objeto declarado de la Ley consiste en el establecimiento de “un conjunto de medidas extraordinarias destinadas a atender las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección y fomentar la inclusión social de las personas con necesidades crecientes de carácter social en segmentos de la población especialmente vulnerables”. Estas medidas se articulan mediante los siguientes mecanismos: la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura (con la cobertura sanitaria de personas extranjeras que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud); la adaptación del procedimiento de acceso al derecho a la Renta Básica de Inserción de Extremadura “a las necesidades sociales actuales”; la puesta en marcha de ayudas excepcionales destinadas a cubrir situaciones de emergencia social; la garantía del derecho subjetivo a los suministros de mínimos vitales de luz, agua y gas a las personas vulnerables; y las actuaciones destinadas a facilitar el acceso a las viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como a los servicios de mediación e intermediación hipotecaria.

C) El régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas en Extremadura es objeto de atención por parte de la Ley 9/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. Esta reforma tiene por objeto la introducción de mejoras dentro del empleo público para personas con discapacidad en lo que se refiere a su formación, a la regulación de las situaciones de discapacidad sobrevenida y de deterioro progresivo de una persona ya discapacitada o a la carrera profesional y promoción de los empleados públicos con discapacidad. No debe olvidarse, en todo caso, que la Ley de la Función Pública de Extremadura de 2015 ha sido objeto de una segunda (y muy limitada) modificación por el art. 21 de la Ley de medidas tributarias de 2016, a la que ya he aludido con anterioridad.

D) La ciencia ha sido objeto de atención por parte de la Ley 5/2016, de 7 de junio, destinada a modificar la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura de 2010. Esta nueva norma obedece a una Propuesta de Impulso de la Cámara autonómica, aprobada por unanimidad en la Comisión correspondiente de la Asamblea de Extremadura, y tiene por objetivo que “los Planes Regionales de I+D+i contengan un calendario que fije la temporalidad en la que se van a producir las diferentes convocatorias de actuaciones y programas de los citados Planes”, debiendo este calendario “incluir la obligatoriedad de que las

convocatorias se resuelvan como mínimo dos meses antes del inicio del ejercicio económico en el que se han de desarrollar”.

E) La ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas y culturales es el objeto de dos leyes formales. En primer lugar, la Ley 10/2016, de 12 de diciembre, modifica de manera muy limitada la Ley por la que se regula la figura y funciones de los Cronistas Oficiales de Extremadura de 2015, con la finalidad de ofrecer una “mayor seguridad jurídica en caso de los ceses por parte de las corporaciones locales” de estos Cronistas. Y, en segundo lugar, la Ley 4/2016, de 6 de mayo, para el establecimiento de un régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La finalidad expresamente declarada de esta norma, al tipificar mediante una ley formal el catálogo de infracciones y de sanciones en este ámbito de actividad, consiste en evitar el “vacío normativo producido en relación con el régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y a fin de velar por el buen orden de los mismos y la protección de las personas y bienes fuera de los supuestos contemplados en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo [de protección de la seguridad ciudadana], así como procurar la consecución de unos estándares mínimos de paz y convivencia social” dentro del territorio extremeño.

### *3.2.– La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta y de su Presidente*

#### *3.2.1.– Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura*

El número de decretos suscritos por el Presidente de la Junta de Extremadura durante el año 2016 ha sido de un total de 35, que es una cifra similar a la de los dos últimos años (36 en el año 2014 y 38 en el año 2015). Aunque es cierto, no obstante, que en los años 2014 y 2015 dicha cantidad se debió a un elevado número de ceses y nombramientos, que no se han producido en el presente año 2016. La semejanza, en todo caso, entre estos tres períodos consiste en que la inmensa mayoría de los decretos presidenciales han servido para aprobar no tanto disposiciones reglamentarias de carácter general sino, esencialmente, verdaderos actos administrativos, por más que una buena parte de ellos tengan naturaleza general.

En este contexto, los decretos del Presidente se han centrado de manera muy preferente en los ámbitos de la cultura, de la juventud, de la cooperación internacional para el desarrollo y de la atención a los extremeños en el exterior del territorio de la Comunidad Autónoma.

#### *3.2.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura*

Si el número de decretos presidenciales se había mantenido constante en los últimos años, el correspondiente a los decretos gubernamentales se ha reducido sensiblemente, pasando de 283 en el año 2014 y de 323 en el año 2015 a tan sólo 215 en el año 2016. Y, como en el caso de aquellos, bajo la forma de decreto de la

Junta de Extremadura, se han aprobado tanto disposiciones de carácter general y abstracto como meros actos administrativos.

Al no haber sido este 2016 año de convocatoria y de celebración de comicios autonómicos (y es que en estos períodos abundan los nombramientos y ceses de altos cargos de la Administración autonómica, como se puede comprobar fácilmente al examinar las crónicas sobre Extremadura correspondientes a los años anteriores de este Informe), la inmensa mayoría de los decretos de la Junta se refieren al otorgamiento de subvenciones y otros tipos de ayudas, como sucede, por lo demás, año tras año en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta actividad de fomento se extiende a los ámbitos más diversos, ocupando un lugar muy destacado por su alcance cuantitativo las dirigidas al mundo rural y agrícola. No faltan también los decretos gubernamentales de naturaleza autoorganizativa y de ordenación del personal al servicio de la Administración autonómica, los destinados a la aprobación de currícula en los diferentes niveles educativos y de distintas titulaciones en el ámbito universitario y los dirigidos a la regulación de la caza, agricultura y ganadería, sin olvidar un buen número de disposiciones para la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de diversas obras públicas, para la declaración de distintos bienes como Bienes de Interés Cultural en sus distintas categorías o como bienes o zonas de especial valor medioambiental o, incluso, para el otorgamiento de reconocimientos a través de la concesión de la Medalla de Extremadura.

#### **4.- Relaciones de colaboración y conflictividad**

##### *4.1.- Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura*

El nivel de conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado se ha mantenido durante este año 2016 en unos niveles algo inferiores a los del año 2015, provocando la publicación de tres acuerdos adoptados, bien en diciembre de 2015 o bien en este mismo año 2016, por la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Extremadura, donde se abordan las controversias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de distintos preceptos de otras tantas leyes formales autonómicas. Se han solventado mediante este sistema, en concreto, los conflictos planteados en torno a las tres siguientes normas: 1º) La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (Acuerdo de 16 de diciembre de 2015 –publicado en el DOE núm. 27, de 10 de febrero de 2016–); 2º) 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 (Acuerdo de 29 de diciembre de 2015 –DOE núm. 32, de 17 de febrero de 2016–); y 3º) La Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura (Acuerdo de 19 de enero de 2016 –DOE núm. 37, de 24 de febrero de 2016–).

Se han publicado, asimismo, otros dos acuerdos de dicho órgano mixto iniciando las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de sendas normas legales autonómicas: en primer término, el Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social; y, en segundo término, la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, norma esta última que supone la transformación en ley formal por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, siguiendo el procedimiento legislativo de urgencia, de la casi totalidad del referido Decreto-ley gubernamental. El núcleo de la controversia se centra en ambos casos, fundamentalmente, en las quejas estatales sobre la regulación autonómica de la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura, al extender la cobertura sanitaria a las personas extranjeras carentes de la condición tanto de asegurados como de beneficiarios dentro del Sistema Nacional de Salud.

#### *4.2.- La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido cinco –exactamente igual que en el año 2015– las Sentencias de nuestro TC que, por una u otra circunstancia, han tenido a Extremadura como protagonista durante el año 2016.

A) Tres de estas decisiones resuelven otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por órganos autonómicos contra sendas normas legales estatales. Dos de estos recursos fueron interpuestos por la Asamblea de Extremadura y el tercero por la Junta de Extremadura.

a) La primera de estas Sentencias, la importante STC 41/2016, de 3 de marzo, estima parcialmente el recurso formulado por el Parlamento autonómico, declarando la inconstitucionalidad, y nulidad, de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, e interpretando de manera conforme con la Constitución la disposición adicional decimoquinta de dicha norma legal relativa a la asunción por parte de las CCAA de competencias municipales en materia de educación, tras enjuiciar los diferentes preceptos impugnados a partir, esencialmente, del concepto constitucional de la garantía institucional de la autonomía local y de las reglas de reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materia de hacienda general y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

b) La segunda de estas resoluciones es la STC 55/2016, de 17 de marzo, que declara, por un lado, la extinción parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra el art. 38 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por desaparición sobrevenida de su objeto, al haber sido declarado ya inconstitucional dicho precepto por la STC 136/2015, de 11 de junio. Y que desestima, por otro, la queja constitucional formulada contra el art. 27 de dicha norma legal gubernamental por una supues-

ta vulneración por parte del Estado de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, en la medida en que la fijación del régimen de los horarios comerciales efectuada por este artículo se incardina dentro de las competencias estatales contenidas en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE. Y ello, sin que esta regulación básica estatal haya vaciado las competencias constitucionales y estatutarias de Extremadura, pues el precepto impugnado “debe ser completado por la normativa de las Comunidades Autónomas en varios de sus aspectos (horario global de los comercios; fijación del número y determinación de los domingos y festivos de apertura autorizada; o delimitación de zonas de gran afluencia turística, entre otros)”.

c) La tercera de estas Sentencias, la STC 61/2016, de 17 de marzo, desestima en su totalidad, con expresa remisión a la STC 270/2015, de 17 de diciembre, el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Extremadura contra diversos preceptos (mediante los que se establece un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, y se habilita al Gobierno para la aprobación del régimen jurídico y económico para estas instalaciones con retribución primada) 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, considerando que, en el caso enjuiciado, se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para considerar válidas las normas legales gubernamentales de urgencia, y que no se han infringido ni los principios de jerarquía normativa, de seguridad jurídica ni de prohibición de la irretroactividad jurídica de las normas restrictivas de los derechos individuales. Esta resolución constitucional contiene un voto particular concurrente, que remite al voto particular a la referida STC 270/2015.

B) Una cuarta Sentencia constitucional, la STC 10/2016, de 1 de febrero, resuelve un recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario socialista (integrado por los diputados del PSOE y los Regionalistas), y por su portavoz, en la Asamblea de Extremadura contra los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite una “Propuesta de Ley de defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura”. La Sala Primera de nuestro Alto Tribunal acuerda mediante una sentencia de naturaleza meramente declarativa estimar el recurso de amparo por vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), y, en consecuencia, declarar la nulidad de dichos acuerdos de la Mesa del Parlamento autonómico, en la medida en que dicho órgano, al acordar la inadmisión de una iniciativa legislativa, se extralimitó en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión de escritos atribuidas por el Reglamento parlamentario a la Mesa de la Asamblea de Extremadura, hurtando juicios de oportunidad política que sólo correspondían al Pleno de la Cámara autonómica.

C) La quinta, y última, decisión de nuestro Alto Tribunal es la STC 104/2016, de 6 de junio, que declara extinguida, por desaparición sobrevenida de su objeto,

una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el año 2014 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, “en su aplicación al personal laboral del sector público, por posible lesión del art. 9.3 CE, sobre el principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales”. Y es que “(L)a recuperación del importe de la paga extra de diciembre de 2012 por el personal del grupo empresarial Extremadura Avante ‘supone la satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida en el proceso laboral sobre la que se articula la presente cuestión. Esto la hace perder su objeto, al ser tal satisfacción extraprocesal uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad”.

## 1.- Actividad político-institucional

El año 2016 estuvo marcado en la Comunidad Autónoma gallega, más aun que en los restantes territorios españoles, por el impacto político y social de las elecciones, pues, mientras que en el conjunto del país tuvo lugar una convocatoria electoral, en Galicia se celebraron dos elecciones sucesivas: la generales de 26 de junio y las autonómicas de 25 de septiembre. No debe olvidarse además, que, ahora sí como en el resto del país, el año 2015 se había cerrado ya con los comicios legislativos del 20 de diciembre, lo que permite afirmar sin exageración de ningún tipo que durante prácticamente doce meses la agitación política propia de los procesos electorales dominó la vida institucional y partidista de Galicia.

Como consecuencia de la incapacidad de los partidos representados en el Congreso de los Diputados tras las citadas elecciones de 20 de diciembre para investir un Presidente del Gobierno y alumbrar una mayoría parlamento-gubernamental, el 26 de junio tuvieron lugar unas nuevas elecciones generales en las que el mapa de fuerzas concurrentes en Galicia, muy diferente del que había estado presente en el pasado durante un largo período de tiempo, reprodujo exactamente el de los comicios de diciembre. De ese modo, junto a las tres fuerzas tradicionales en el sistema gallego de partidos (el Partido Popular de Galicia, el Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español y el Bloque Nacionalista Galego) concurrieron también a las elecciones dos nuevas fuerzas, ya presentes en los comicios de diciembre: la candidatura de Podemos-En Marea-A Nova-Esquerda Unida, por un lado, y la de Ciudadanos, por el otro.

El resultado electoral de junio reprodujo parcialmente el de diciembre en lo que se refirió el reparto de los escaños como consecuencia de ligeras variaciones desde el punto de vista del reparto de los votos. La dinámica gallega del Partido Popular fue, por lo demás, muy similar a la del conjunto del país: con el 41,5% de los votos, el PP mejoró sus resultados, al obtener 12 escaños, 2 más de los que, con el 37,1% había logrado en diciembre, aunque quedándose todavía lejos de la gran victoria de las generales de 2011, cuando el partido gobernante en Galicia se llevó 15 de los 23 escaños en juego y superó en votos la barrera de la mitad (52,5%) de los sufragios expresados en Galicia. El Partido Socialista bajó ligeramente respecto a diciembre en votos (el 22,2% frente al 21,3% de 2015) y se mantuvo en escaños (6 en ambos casos) pero fue incapaz de frenar una caída que ya se había iniciado en 2011 y continuado en 2008: 40,6% y 27,8% respectivamente. La tercera de las fuerzas características del tradicional sistema gallego de partidos, el Bloque Nacionalista Galego, concurrió a los comicios con una nueva denominación, Nós (Nosotros en castellano) con la que preten-

día remarcar novedades de su oferta electoral, pero el resultado fue muy malo: el BNG no solo siguió sin representación en el Congreso, representación que ya había perdido en las elecciones de diciembre sino que continuó su caída electoral (del 4,3% al 2,9%), unos datos esos cuya verdadera envergadura no se capta sin compararlos con los de las elecciones generales del año 2011, en las que el BNG obtuvo un 11,2% de los votos y dos escaños en la cámara baja de las Cortes Generales. El gran beneficiario, tanto del retroceso de los socialistas como del de los nacionalistas, si las elecciones generales de 2016 se comparan no con las muy cercanas de 2015 sino con las de 2011, fue la coalición formada por Podemos, Esquerda Unida (la federación gallega de Izquierda Unida), A Nova (una escisión del BNG que había concurrido a las autonómicas de 2012 bajo las siglas de AGE: Alternativa Galega de Esquerdas) y En Marea, fuerza que agrupaba a las diferentes candidaturas que habían concurrido a las municipales bajo la cobertura común de Las Mareas y que, además de otros municipios de Galicia, gobernaba las ciudades de Santiago de Compostela, Ferrol y A Coruña. Aunque su resultado electoral fue sin duda espléndido (5 escaños con el 22,2% de los votos), la candidatura empeoró su cosecha de votos y de escaños en relación con los obtenidos medio año antes: 6 escaños con el 25% de los votos. Ciudadanos, en fin, no fue capaz de resistir en Galicia, al igual que le sucedió al partido naranja en algunos otros territorios españoles, el impulso hacía el voto útil en beneficio del PP, lo que se tradujo en que perdiese el escaño obtenido en diciembre de 2015, entonces con el 9,1% de los votos, pese a que su bajada porcentual, hasta el 8,6%, fue muy poco significativa.

Tanto los resultados de las elecciones generales, que acaban de describirse, como los de los posteriores comicios autonómicos, que se analizarán seguidamente, estuvieron condicionados, en todo caso, aunque no solo, por las notables turbulencias que experimentó en Galicia a lo largo de 2016 la vida de dos de las tres fuerzas características de su sistema de partidos: el Partido de los Socialistas de Galicia y el Bloque Nacionalista Galego. El PSdeG se vio afectado de lleno por una profunda crisis tras dimitir su secretario general, José Ramón Gómez Besteiro, tras ser objeto de hasta un total de 10 imputaciones judiciales. La salida de Besteiro dio lugar a que la ejecutiva federal del PSOE, entonces dirigido por Pedro Sánchez, nombrase una gestora para dirigir al socialismo gallego, nombramiento que acabaría por ser casi de inmediato una nueva fuente de problemas y de división interna en el partido. Las diferencias en su seno, entre los defensores y los detractores de la gestora se pusieron de manifiesto sobre todo en las elecciones primarias a través de las que el PSdeG eligió a su candidato a la presidencia de la Xunta para las elecciones autonómicas. Concurrieron a las primarias dos importantes dirigentes del partido, ambos diputados en el parlamento autonómico: Xaquín Fernández Leiceaga, apoyado por la gestora, por la entonces dirección del PSOE y por una parte del PSdeG; y José Luis Méndez Romeu, que contó con el sostén fundamental de líderes históricos del partido y, entre otros dirigentes destacados, del alcalde de Vigo, a la sazón el cargo público socialista con mayor apoyo electoral en el conjunto de Galicia. Tras las elecciones, y por once puntos de diferencia, logró imponerse Leiceaga, que había hecho bandera de la necesidad de pactar con las restantes candidaturas de la izquierda gallega incluso en el caso de que los socialistas no logran colocarse por delante

de En Marea frente a la posición muy crítica con ese eventual pacto que sostuvo el candidato derrotado. El mal resultado obtenido en los comicios autonómicos por el candidato ganador, al que de inmediato nos referiremos, agudizó la brecha entre los dos sectores del socialismo gallego, enfrentados en una guerra sin cuartel cuando terminaba 2016.

La situación fue también muy complicada, según se apuntaba un poco más arriba, en el seno del BNG, el partido tradicional del nacionalismo gallego. A mediados de enero, su máximo dirigente, que en el BNG toma el nombre de portavoz nacional, anunció que no concurriría a la reelección en la Asamblea Nacional que esa fuerza política tenía previsto celebrar a finales de febrero. La marcha de Xavier Vence no era otra cosa que la respuesta diferida a la ya mencionada debacle que el Bloque Nacionalista Gallego había sufrido en las elecciones del 20 de diciembre, cuando perdió más de la mitad de sus votos y los dos escaños que había conseguido en el Congreso de los Diputados en los comicios de 2011. Pero el anuncio de la marcha de Vence expresaba también la derrota de los que dentro del BNG habían tratado de sostener una oferta electoral dirigida a sectores más amplios que los estrictamente nacionalistas. En coherencia con esa situación, en la referida Asamblea Nacional fue elegida portavoz nacional Ana Pontón, militante de la Unión do Pobo Galego (UPG) el partido más izquierdista y radicalmente nacionalista de todos los que vienen conformando el BNG.

La descripción del mapa de partidos que concurrieron a las elecciones autonómicas de 2016 debe completarse con una breve referencia a las otras tres candidaturas que tomaron la salida en la carrera con la seguridad o alguna posibilidad, según las encuestas, de obtener representación parlamentaria. La situación del PP tenía a favor su tradicional fortaleza electoral, que le había permitido llegar a la Xunta de Galicia con el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento de Galicia en las dos convocatorias electorales anteriores, pero contaba con un factor en contra nada irrelevante: salvo el caso de que Ciudadanos obtuviese representación parlamentaria, lo que no todas las encuestas daban por probable, el PP estaba obligado a repetir mayoría absoluta para conservar la Xunta de Galicia ante la seguridad de que los tres partidos que competían en la izquierda se unirían en caso contrario, a favor del más votado de entre ellos. En Marea no logró cerrar sus listas ni elegir un candidato a presidente de la Xunta (finalmente el magistrado Luis Villares) hasta casi el cierre del plazo legal para la presentación de las candidaturas como consecuencia de las discusiones internas sobre la forma en que los partidos coaligados deberían concurrir a los comicios, si como una coalición de fuerzas diferentes o un partido tras la creación de uno *ad hoc*, de carácter puramente instrumental. Ciudadanos, finalmente, entró en la liza en una posición de notable debilidad, bien expresiva de la escasa presencia de esa fuerza política en el conjunto del territorio de la Comunidad.

En el contexto definido por todas las circunstancias partidistas aludidas el presidente de la Xunta firmó el decreto 92/2016, de 1 de agosto, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones. El 25 de septiembre se celebraron los décimos comicios autonómicos, cuya campaña electoral estuvo dominada por una doble incertidumbre: de un lado, si el PP sería capaz de

mantener su mayoría absoluta (o de conservarla, en su caso, con el apoyo de Ciudadanos) o si se vería forzado a pasar a la oposición tras los ocho años de gobierno de Núñez Feijoo; de otro lado, qué fuerza política (el PSdeG-PSOE o En Marea) obtendría la primacía y se haría, por tanto, con la presidencia de la Xunta en el caso de que el PP terminara finalmente por perderla. Los resultados electorales despejaron ambas dudas, contradiciendo en no pequeña medida las previsiones de la mayor parte de los sondeos conocidos. El PP y su candidato, Núñez Feijoo no solo ganaron las elecciones sino que lo hicieron con gran rotundidad al conservar una sólida mayoría absoluta (41 escaños de 75) y hacerlo, además, aumentando incluso el porcentaje de votos expresados: del 45,7% al 47,5%. El duelo entre el PSdeG y En Marea se saldó a favor de los nacionalistas, que, aun con un excelente resultado –el 19,1% de los votos y 14 escaños– no lograron ninguno de sus dos verdaderos objetivos: ganar con claridad al Partido Socialista y hacerse, desde la hegemonía de la izquierda, con la presidencia de la Comunidad. Los socialistas continuaron su caída y pasaron de los 18 escaños obtenidos en 2011, con el 20,5% de los votos a 14 escaños, con el 17,9%, lo que provocó el efecto ya aludido: abrir más la brecha entre sus dos sectores enfrentados y quemar a un nuevo candidato. Pero su resultado mejoró, pese a todo, las muy malas expectativas de las encuestas y logró mantener abierta la competición con En Marea. El BNG, que bajó en votos (del 10,1% al 8,4%) y en escaños (de 7 a 6), consiguió, en todo caso, evitar la absoluta debacle que le pronosticaban casi sin excepciones los sondeos. Y Ciudadanos, en fin, con el 3,4% de los votos quedó muy lejos de su aspiración de ser un partido parlamentario decisivo para la elección del presidente de la Xunta.

## 2.– Actividad normativa

Contra lo que cabía prever, dada la circunstancia ya aludida de que la legislatura del parlamento de Galicia no tuvo segundo período de sesiones, tras firmar el presidente de la Xunta el Decreto de disolución de la Cámara el primer día de agosto, durante el primer período de sesiones se aprobaron un total de 15 leyes, algunas de indudable relevancia. A ellas debe añadirse un Decreto legislativo que, aunque aprobado en 2015, fue publicado oficialmente en 2016, por lo que, siguiendo la sistemática de este Informe, debe incluirse a continuación. Todas esas normas pueden agruparse, a efectos de la mejor comprensión de la producción legislativa de la cámara autonómica, en cinco grandes bloques:

1.– En materia de administración pública se aprobaron un total de tres normas legislativas. La **Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno**, se dirige a avanzar en los pasos dados por la legislación previa y superarlos, integrando en un mismo texto toda la regulación referida a la rendición de cuentas de los poderes públicos gallegos, tanto en lo que respecta a los datos derivados de su actividad administrativa y gubernamental como en lo referente a los mecanismos de control de las buenas prácticas por parte de las personas que tienen responsabilidades públicas. A tales efectos la ley tiene por objeto regular la transparencia y publicidad en la actividad pública, así como el derecho de la

ciudadanía a acceder a la información pública. Es también objeto de esta norma establecer el régimen jurídico de las obligaciones de buen gobierno que han de cumplir tanto el sector público autonómico como las personas que ocupen altos cargos en el mismo, incluyendo su régimen de incompatibilidades, de conflicto de intereses y de control de sus bienes patrimoniales. La norma sitúa como sus principios rectores, entre otros, los de transparencia (por virtud el cual toda la información pública debe ser accesible y relevante, y toda persona debe tener acceso libre y gratuito a la misma, con las salvedades previstas en la ley), accesibilidad universal de la información pública (de modo que tanto esta como los instrumentos y herramientas empleados en su difusión sean comprensibles, utilizables y localizables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad), participación ciudadana (considerando como objetivo final la provisión a la ciudadanía de la información necesaria para ejercer su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos) y veracidad (en virtud del cual la información pública deberá ser cierta y exacta, garantizando que procede de documentos con respecto a los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia). Se incluyen, además, en la norma los principios de responsabilidad, no discriminación tecnológica ni lingüística, reutilización de la información, e integridad, honestidad, imparcialidad, objetividad y respeto al marco jurídico y a la ciudadanía en lo relativo a la actuación de las personas que ocupen altos cargos. La **Ley 4/2016, de 4 de abril, de ordenación de la asistencia jurídica de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su sector público**, determina que corresponde al personal funcionario integrante de la escala de letrados de la Xunta. Pero, dada la fecha, el carácter provisional y la mínima regulación que se contiene en la normativa vigente, la norma pretende hacer frente a la necesidad de establecer de una forma integrada y con rango de ley la regulación y ordenación de los servicios jurídicos de la Comunidad. Por último, la **Ley 15/2016, de 28 de julio, del Plan gallego de estadística 2017-2021** procede a aprobarlo como instrumento de ordenación, sistematización y planificación de la función estadística para los fines de la Comunidad, al amparo del art. 27.6 del Estatuto de Autonomía y de la Ley 9/1988, de 19 de julio, de estadística. Los objetivos del Plan se concretan en los programas anuales ejecutados por la organización estadística de la Comunidad, de la que forman parte el Instituto Gallego de Estadística, los órganos estadísticos sectoriales (OES) y el Consejo Gallego de Estadística.

2.- En la esfera de actividad del urbanismo y la ordenación del territorio se incluyen así mismo tres disposiciones legislativas, dos de ellas de extraordinaria importancia normativa. La **Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia**, vino a sustituir, después de más una década, a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, acomodando la nueva normativa a la evolución de la sociedad gallega y a la nueva realidad existente, así como a los constantes cambios normativos en el terreno urbanístico y medioambiental, a los cuales no puede ser ajeno el legislador, lo que hace aconsejable abordar una reforma legislativa de manera global que contribuya a un desarrollo de la actividad urbanística de forma racional y equilibrada. A partir de la idea básica de que el urbanismo es una tarea de todos,

y con el objetivo de alcanzar un urbanismo responsable, la nueva ley apuesta por la protección territorial y, en particular, por la defensa y respeto del suelo rústico, ya sea por la afección al dominio público o por la presencia de valores merecedores de especial salvaguarda. Y todo ello sin perder de vista la dimensión del suelo rústico como suelo productivo y útil, que debe ser contemplada y potenciada. Uno de los principios que inspiran la ley es la simplificación administrativa y el interés por la consecución de los principios de agilidad y eficacia en esta materia, sin que ello suponga una merma del respeto a los valores naturales y a la riqueza de nuestro territorio. Dentro de la búsqueda de la corresponsabilidad se incardina también otro de los principios básicos inspiradores de la ley: el reconocimiento de la autonomía local. En este sentido, se dota a los municipios de mayor competencia en el terreno urbanístico, reservando para la Comunidad las competencias referidas al control de legalidad y a la tutela de los intereses supramunicipales. Manifestación clara de este principio de defensa de la autonomía local es el hecho de que con la presente ley se reduzcan considerablemente los usos del suelo rústico sometidos a un control urbanístico previo de la Comunidad. Por ese motivo, se atribuyen a la Administración autonómica competencias para formular y tramitar instrumentos de planeamiento que permitan a los municipios con menos población y recursos disponer de un plan básico que ordene urbanísticamente su término municipal, siempre dentro del respeto estricto a su autonomía local. Por su parte, la **Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés** parte del principio de que la actuación de las administraciones públicas, que, en uso de esas competencias, debe velar en todo momento por la salvaguarda y la satisfacción de los intereses generales, no puede desconocer la existencia de proyectos de especial urgencia o de excepcional interés público, que han de ser impulsados a fin de lograr los beneficios sociales y económicos para Galicia que le son propios. Tales beneficios resultan especialmente significativos en una actividad como es la urbanística, que cuenta con relevancia en distintos planos de interés, tanto respecto a la propia configuración y ordenación de un modelo territorial respetuoso con el medio ambiente y la singularidad gallega como a modo de motor de impulso del desarrollo y el crecimiento económico y social. Por eso la Ley 3/2016 surge con el más firme propósito de dar respuesta inmediata desde la Comunidad a las situaciones descritas, a fin de evitar que proyectos públicos que actúan como cauces vertebradores de la igualdad social e impulsores del crecimiento económico de Galicia puedan quedar frustrados. Finalmente, la Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la **Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo** reformó la Ley 4/2012, de 12 de abril, relativa a la misma materia, principalmente en dos aspectos concretos: el modelo de gobernanza y las atribuciones competenciales. Por lo que atañe a lo primero, el cambio fundamental es la adopción de un sistema de voto ponderado en la Junta de Gobierno Metropolitana, lo cual se traduce en que el peso en la toma de decisiones en este órgano por parte de cada alcalde será correlativo al peso poblacional del municipio respectivo. Como mecanismo corrector que evite eventuales abusos de poder por parte de los municipios más poblados, se exige de modo complementario que los acuerdos de la Junta de Gobierno deberán ser adoptados con el voto favorable de, al menos, los alcaldes o alcaldesas de cuatro ayuntamientos. En lo que respecta al alcance y financiación de las com-

petencias del Área Metropolitana, la modificación legal incluye dos novedades sustanciales: en primer lugar, se establece un mecanismo ágil y efectivo para la asunción del ejercicio de las funciones y servicios correspondientes a las competencias oportunas que viene ejerciendo la Diputación Provincial de Pontevedra, que se une a lo ya previsto para las cesiones que hayan de hacer la Comunidad y los propios municipios, garantizando que las aportaciones económicas que conlleve dicha cesión tengan una base objetiva. Y, en segundo lugar, se modifica el art. 21 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, relativo a las competencias del Área en materia de transporte público de viajeros, por el cual se faculta al Área Metropolitana de Vigo para establecer los criterios de coordinación entre el transporte metropolitano gestionado por ella y los transportes urbanos gestionados por ayuntamientos integrados en la misma.

3.— Un tercer ámbito donde el Parlamento gallego aprobó en 2016 varias normas con fuerza de ley fue el de la acción social. La primera de ellas será la **Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia**, modificación dirigida a potenciar el papel de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios y a dotarlas de un nuevo mecanismo que permita impulsar las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades, a la vez que a dotar de una mayor seguridad jurídica a las actividades económicas de este sector. Para ello se establece el concierto social como modalidad contractual diferenciada de la del concierto general recogido en la norma general de contratos del sector público; y, al mismo tiempo, se instauran los acuerdos marco para la gestión de servicios sociales con las entidades que prestan servicios sociales, a fin de atender en la medida en que sea posible a la libre elección de la persona destinataria del servicio de que se trate. A tales efectos, se acomete la modificación parcial de la ley de servicios sociales, garantizando el cumplimiento de los principios informadores de la normativa estatal y europea en materia de concertación entre la iniciativa pública y privada, así como la figura de los acuerdos marco para la gestión de servicios sociales con las entidades, a fin de atender, en la medida en que sea posible, a la libre elección de la persona destinataria del servicio de que se trate. La segunda norma en materia de acción social, también de modificación, como la que acaba de referirse, fue la **Ley 12/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género**, que la reformó en dos sentidos: en primer lugar, retocando el art. 3, para establecer como forma de violencia de género la definición de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual coherente con la del Código Penal y la de los documentos internacionales; y, en segundo lugar, cambiando el art. 39, para garantizar la incorporación de las víctimas de esta forma de violencia de género como beneficiarias de la ayuda periódica, así como para establecer el plazo permanentemente abierto de solicitud de la misma. Cierra este apartado el **Decreto legislativo 2/2015, 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 igualdad**. Dicho texto incluye las normas que tienen como objeto directo la regulación en materia de igualdad, que son derogadas expresamente: se trata de las Leyes 7/2004, de 16

de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia y 7/2010, de 15 de octubre, por la que se suprime el organismo autónomo Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y de la Mujer y se modifican determinados artículos de la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia. Como ya se apuntó, aunque este Decreto legislativo fue aprobada en el año 2015, corresponde su referencia en este Informe al haber sido publicada ya en 2016 (*DOG* nº 32, de 17 de febrero).

4.- En materia de colegios profesionales se aprobaron las **Leyes 11/2016, de 19 de julio, de creación de los colegios provinciales de economistas por fusión de los colegios de titulares mercantiles y de economistas existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia y 13/2016, de 26 de julio, de creación del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de Galicia.**

5.- Forman finalmente un cuarto grupo, dentro de la acción legislativa del Parlamento de Galicia, otras cinco leyes, encuadrables en diferentes sectores de actividad. En de la cultura se aprobó la **Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia**, que tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de Galicia de forma que sirva a la ciudadanía como una herramienta de cohesión social, desarrollo sostenible y fundamento de la identidad cultural del pueblo gallego, así como su investigación, valorización y transmisión a las generaciones futuras. El texto pretende ser, a ese respecto, la base normativa fundamental en la que se plasme el compromiso irrenunciable de la Comunidad con su patrimonio cultural en cuanto que eje fundamental que le da sentido y significación. Un compromiso que debe ser manifestación del ejercicio de la voluntad política colectiva, consciente del valor material e inmaterial de lo recibido en las mil formas que a lo largo del tiempo han configurado la identidad cultural gallega y que le otorgan su más honda proyección de futuro. La **Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de Galicia**, pretende, en el sector de actividad de la economía, establecer una regulación común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social en Galicia, así como orientar las acciones de fomento e impulso con pleno respeto a la normativa específica que se aplica a cada clase de entidades, y a la normativa básica estatal, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social. La norma se estructura a ese respecto en cuatro capítulos: el primero refleja su objeto, destacando la voluntad de conseguir un mayor reconocimiento y visibilidad del conjunto de las entidades asociativas que conforman la economía social, así como fomentar su desarrollo; el segundo identifica las entidades que forman parte de la economía social y establece las bases de su organización y representación; el capítulo tercero define el marco gallego de participación del sector respetando las competencias atribuidas al Consejo Gallego de Cooperativas y crea el Consejo de la Economía Social de Galicia como órgano de carácter consultivo y asesor para las actividades relacionadas con la economía social; y el cuarto, y último, se centra en la promoción, fomento y difusión de la economía social, de sus principios y valores, incorpo-

rando objetivos específicos para un eficaz despliegue de esta labor en todo el territorio, entre los cuales se hace especial referencia al cometido de impulso y dinamización del autoempleo, del emprendimiento de base cooperativa y de la colaboración empresarial. En materia de finanzas se aprobó la **Ley 7/2016, de 1 de julio, por la que se aprueba una retribución de carácter extraordinario para los empleados del sector público autonómico de Galicia, en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir conforme a la Ley 2/2013, de 27 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013, en la parte proporcional al tiempo de servicios prestados en el período comprendido entre el 1 de enero y el 28 de febrero de 2013.** Cerraremos esta referencia a la producción legislativa de la cámara gallega a lo largo de 2016 con dos normas más: de un lado, y en el doble sector de actividad de la policía y el régimen local la **Ley 9/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales** que procede a una urgente revisión de la vigente hasta la fecha (4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia) a fin de adaptarla y actualizarla a los nuevos requerimientos, derivados tanto de determinadas lagunas de la propia ley de coordinación como de las exigencias de leyes de carácter básico e, incluso, de las sentencias judiciales, de manera que se garantice el principio de seguridad jurídica en la elaboración de los contenidos de las bases de las convocatorias de los procesos selectivos para cubrir vacantes en los cuerpos de Policía local; de otro lado, y en materia de transportes, aprobó el parlamento la **Ley 10/2016, de 19 de julio, de medidas urgentes para la actualización del sistema de transporte público de Galicia** cuyo objeto es establecer las medidas para la actualización del sistema de transporte público en condiciones de seguridad, calidad y eficacia social y los mecanismos transitorios precisos hasta alcanzar dicha actualización. Esta se llevará a cabo mediante la aprobación del Plan de transporte público de Galicia, instrumento en el que se establecerá la ordenación de los servicios de transporte público regular de competencia de la Administración general de la Comunidad, así como la coordinación del conjunto de servicios de transporte público que se desarrollen en ella.



### 1.– Actividad político-institucional

En 2016 el debate socio-político en las Islas Baleares gira sobre diferentes ejes: los resultados de las elecciones generales celebradas el 26 de junio; el éxito de la campaña turística y sus efectos en el territorio; la reforma del sistema de financiación autonómica; los incesantes casos de corrupción política; los cambios normativos en materia de lengua, educación y elementos simbólicos e identitarios; y las lógicas tensiones de un gobierno de coalición, que tiene su más clara expresión en la polémica surgida en torno al cese de la Presidenta del Parlamento de les Islas Baleares. Pese a ello, se consiguen importantes consensos y, en el ámbito parlamentario, se aprueba un número amplio de leyes –diecisiete, más la Ley de Presupuestos–. Todo ello en el año en el que los grupos parlamentarios se hacen eco del movimiento social “Plataforma Illes Claror” y piden al Gobierno central que tenga en cuenta las particularidades geográficas de la Comunidad Autónoma y mantenga en las Baleares el horario de verano.

En abril la presidenta de las Islas Baleares anuncia la primera remodelación de su equipo de gobierno. La Consejería de Transparencia, Cultura y Deportes es asumida Ruth Mateu i Vinent, tras la dimisión de Esperança Camps. Además, se procede a la sustitución, por motivos de salud, del conseller de Territorio, Energía y Movilidad, Joan Boned, por el, hasta entonces, consejero de Presidencia, Marc Pons i Pons, cuya vacante queda cubierta por Pilar Costa i Serra, que pasa a ser, también, la nueva portavoz del Gobierno.

En las elecciones generales celebradas el 26 de junio, aunque se repite el reparto de escaños respecto al 20 de diciembre de 2015, se vislumbra una cierta contención del multipartidismo en unos comicios con una menor participación, pese a que aumenta el censo electoral. El Partido Popular consigue tres diputados (con el 35,09% de los votos y 22.000 sufragios más que seis meses atrás); Podemos-Esquerra Unida Illes Balears-MÉS obtiene dos escaños (con el 25,38% de apoyo y una pérdida de 23.000 sufragios); el PSIB logra dos diputados (con el 20,1% de votos y aumentando en 4.600 el número de electores); y Ciudadanos, pese a perder 4.000 votos conserva un diputado. En el Senado se mantiene, también, la distribución de escaños: cuatro actas para el Partido Popular y una para Podemos; el PSIB no logra representación en la Cámara Alta, pese a que está muy cerca de conseguir dos representantes en juego en Menorca e Ibiza. Así pues, en la cita electoral de 2016 las formaciones que mejoran sus resultados son Partido Popular y Partido Socialista de les Illes Balears, aunque éste se mantenga en la tercera posición, tras la coalición de Podemos-Esquerra Unida Illes Balears-MÉS. Esta coalición, que aspiraba a tres o cuatro escaños a partir de la suma de los votos obtenidos en la convocatoria anterior por cada uno de

los partidos que la conforman, obtiene un mal resultado y pierde 40.000 votos respecto al total conseguido por Podemos (111.400), MÉS (34.000) y Esquerra Unida (11.400) seis meses antes; la formación nacionalista es la más afectada por la pérdida de apoyos y, una vez más, se queda sin representación en el Congreso de los Diputados. La candidatura independentista Soberania per a les Illes (SI) divide el voto nacionalista y con algo más de 7.400 votos (1,6% de los sufragios) no consigue ningún escaño.

En el plano político el año se cierra con la crisis institucional derivada de la suspensión de militancia y posterior expulsión del Grupo Parlamentario Podemos de dos diputadas (una de las cuáles es, además, la Presidenta del Parlamento). Esta situación centra el debate en el cese en la presidencia de la Asamblea legislativa por aplicación del art. 39.c del Reglamento de la Cámara, que dispone que “Los miembros de la Mesa cesarán como tales por [...] Dejar de pertenecer a su grupo parlamentario”. El conflicto surge a raíz de la decisión de Podemos de apartar a su representante en la negociación para elaborar los presupuestos por un supuesto de posible conflicto de intereses (dado que se debía tratar la renovación de un Convenio vinculado a un proyecto gestionado precisamente por ese interlocutor, que era el secretario de Acción Institucional de Consejo Ciudadano de la formación). Las manifestaciones de la Presidenta del Parlamento de votar en contra de los presupuestos autonómicos si no se resuelve la renovación del Convenio determina el inicio de un expediente disciplinario que conlleva, primero, la suspensión cautelar de militancia y, finalmente, su expulsión del partido, al ser ratificada la medida por la Comisión de Garantías de la formación. El día en que se hace pública esta decisión, el 22 de diciembre, Podemos pide a la diputada que deje la presidencia de la Cámara y anuncia que en el caso que no se produzca la renuncia voluntaria, en el momento en que la diputada sea expulsada del grupo parlamentario perderá automáticamente su condición de miembro de la Mesa y, por tanto, la presidencia del Parlamento por aplicación del art. 39.c del Reglamento del Parlamento. Las dudas sobre la aplicabilidad de la norma –cese automático, sin necesidad de actos singulares de aplicación, o aceptación del cese por parte de los miembros de la Mesa– y los efectos que produce –que de hecho determina la revocación, en este caso, del cargo de la presidencia del Parlamento– alertan sobre la defectuosa regulación de esta medida. Pese al mensaje de tranquilidad y unidad de los partidos que firmaron los “Acords pel Canvi”, la polémica tensa el complejo equilibrio entre las formaciones políticas que apoyan al gobierno; la expulsión de dos diputadas de Podemos hace que el resto de partidos del Pacto se planteen de qué manera puede afectar aquella decisión interna de la formación “morada” al acuerdo de Legislatura, suscrito a cuatro y que engloba a diferentes instituciones (la presidencia del Gobierno autonómico, del Parlamento y del Consell Insular de Mallorca).

Durante el año 2016 la actividad de la Comunidad Autónoma se ha visto afectada, como en 2015, por una mejora de los datos económicos –el producto interior bruto crece un 3,2% respecto al ejercicio anterior, que ya aumentó el 1,2%–. Estas cifras son el fruto de una temporada turística extraordinaria si atendemos al recuento de visitantes. En el mes agosto se alcanza una media diaria de 1.968.212 personas en el conjunto de las islas, que es el mayor dato de toda la serie histórica para un mes de agosto. Y el flujo de turistas acumulado,

en octubre de 2016, muestra un incremento interanual de 8,42% de turistas nacionales y un 21,47% de visitantes extranjeros. El éxito de la temporada turística parece ser el resultado de la conversión de las Islas Baleares en “destino refugio”, especialmente frente a otras zonas de la ribera sur y este del Mediterráneo. Sin embargo, la estacionalidad –la mayoría de hoteles cierran durante largos meses en muchas zonas turísticas– y la concentración en pocas fechas de un volumen muy elevado de visitantes producen importantes desequilibrios. La oferta de viviendas de alquiler turístico emerge como un nuevo producto de éxito que, sin el necesario control, puede ser una de las causas de tales desajustes. La insularidad conlleva la limitación y la fragilidad del territorio, que sufre una presión humana extraordinaria durante unos meses, y los equipamientos y servicios públicos, pensados para un número estable de población, resultan insuficientes en temporada alta. Se reabre el debate sobre la sostenibilidad –social, económica y medioambiental– del turismo y el Gobierno de Islas Baleares adopta una serie de medidas, no exentas de controversia, con el objetivo de mantener la competitividad del producto turístico y fomentar el desarrollo sostenible de la actividad económica con mayor repercusión en la Comunidad Autónoma. El *lobby* hotelero, por su parte, se hace oír ante las autoridades nacionales para combatir las exigencias de la Unión Europea subir el IVA turístico y, sobre todo, para que se controle el avance del alquiler turístico en zonas residenciales. Entre las medidas impulsadas por el ejecutivo destaca, pese a la presión del sector hotelero, la aprobación de la ley que crea y regula los elementos esenciales del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares, que sigue la estela de la mal llamada Ley de la “ecotasa” de 2001 (vigente hasta su derogación en 2003). Además, para avanzar hacia un modelo turístico sostenible, el Gobierno inicia la tramitación del anteproyecto de ley para modificar la Ley del Turismo con dos objetivos: hacer efectivo el principio de intercambio de plazas para establecer un techo real de plazas turísticas; y regular la comercialización de estancias turísticas en viviendas.

Las cifras derivadas de una campaña turística no logran, sin embargo, aliviar las consecuencias de la crisis en determinadas capas sociales. El crecimiento de la economía, el aumento de la confianza empresarial –en el cuarto trimestre de 2016 la variación interanual del Indicador de Confianza Empresarial Armonizado (ICEA) registra un aumento de 2,07% para el conjunto de las Islas Baleares– y la recuperación del empleo –en 2016 mejoran las cifras, aunque las condiciones salariales no se equiparan al momento anterior a la crisis– no consiguen infundir confianza entre la ciudadanía. Parece que las desigualdades se mantienen, dado que crece la diferencia salarial y de renta, se mantiene la precariedad y la temporalidad del empleo e incluso crecen los contratos fraudulentos (particularmente en los meses de julio y agosto). Con la intención de mejorar la situación de los más vulnerables económicamente, el ejecutivo impulsa actuaciones a favor de la cohesión y la protección social, como la implantación de la prestación económica periódica para aquellas personas en situación de pobreza, con la aprobación de la Ley de la Renta Social Garantizada. Se adopta, además, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016, por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

y su sector público instrumental (BOIB núm. 54, de 30 de abril). En el ámbito sanitario, pese al criterio contrario del Gobierno del Estado, se da continuidad al programa que reconoce el acceso a la asistencia del Servicio de Público de Salud de las Islas Baleares a las personas extranjeras que residen irregularmente y sin recursos en territorio insular, para que puedan acceder a la totalidad de la cartera de servicios, con los mismos derechos y deberes que cualquier residente. Ante la crisis humanitaria los refugiados, el Parlamento de las Islas Baleares aprueba, el 22 de marzo, una nueva Declaración institucional a favor de una solución rápida, eficaz y solidaria ante la situación que viven miles de personas que llegan a Europa para refugiarse de la guerra y la miseria.

Durante el período que abarca este *Informe* las Islas Baleares reivindican con insistencia la reforma del sistema de financiación de las CCAA y la flexibilización de los límites del déficit de las autonomías y, además, presentan formalmente al Ministerio de Hacienda una demanda de compensación del déficit histórico de financiación a cambio de la deuda contraída a través de los mecanismos de liquidez del Estado desde 2012. Se refuerza la política de contactos con otras autonomías a nivel económico y fiscal para unir fuerzas de cara a un cambio de modelo de financiación que rompa con “la asimetría vertical entre el Estado y las comunidades autónomas”, y que permita “financiar competencias y no administraciones”. Los acuerdos bilaterales se empiezan a tejer a inicios de año (entre Baleares y Comunidad valenciana) y continúan a principios de verano (en este caso con Cataluña, con la coordinación de López-Casanovas), para llegar a conformar un bloque entre Cataluña, Comunidad valenciana y Baleares que exhibe unidad ante el nuevo proceso negociador. Con el fin de poner en común propuestas para la mejora en la compensación de los costes diferenciales causados por el hecho insular se abren, también, vías de colaboración entre Baleares y Canarias. En 2016 la consejera de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno balear, junto a sus homólogos valenciano y catalán, mantiene una postura crítica en las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera ante los límites de déficit fijados por el Gobierno y la propuesta del Ministerio de reparto vertical del déficit. En ámbito específico de la negociación para la reforma del Régimen Económico Balear, el ejecutivo se manifiesta decepcionado ante la falta de agilidad del Ministerio frente a las propuestas planteadas a nivel autonómico.

La política lingüística del Gobierno de las Islas Baleares durante la VIII Legislatura derivó en un retroceso de la situación de la lengua propia en la esfera institucional, en el ámbito de la enseñanza o en los medios de comunicación, por mencionar los ámbitos más afectados. En el pacto de gobernabilidad suscrito por los grupos de izquierda nacionalista para la presente Legislatura (2015-2019) se asume el compromiso de dignificar la lengua propia y de recuperar los usos y el prestigio. Más allá de los diferentes ámbitos de actuación que el Gobierno impulsa –reingreso al Institut Ramon Llull, redefinición del Instituto de Estudios Baleares, reactivación del Consejo Social de la Lengua Catalana, o recuperación de las indicaciones y el modelo lingüístico establecido por la Universidad de las Islas Baleares en el ámbito institucional y de los medios de comunicación– destacan, por su relevancia, dos reformas legislativas, articuladas para restablecer el marco legal del catalán, en coherencia con los mandatos estatutarios de protec-

ción y fomento de la lengua propia. Nos referimos a la modificación de la Ley de normalización lingüística –para recuperar la versión aprobada por consenso el año 1986– y de la de Función Pública –para reintroducir medidas de capacitación lingüística en este ámbito–. Las iniciativas legislativas se tramitan separadamente, pero con la voluntad de que el debate político se produzca de forma coordinada, a fin de que la articulación definitiva del nuevo marco legislativo sea coherente y eficiente. Los cambios del marco jurídico del catalán significan un impulso para el uso de la lengua propia de las Islas en la vida institucional y social y permiten continuar el camino –iniciado, consensuadamente, con el Estatuto de Autonomía de 1983 y con la Ley de Normalización Lingüística de 1986– que lleve a la plena igualdad de las lenguas oficiales en las Islas Baleares.

Dos de los elementos “simbólicos” que han sido objeto de debate durante el año finalizan con cierta polémica. De un lado, se ha impulsado, a partir del acuerdo suscrito por el Ayuntamiento de la capital, el cambio del nombre de la ciudad a Palma, prescindiendo de “De Mallorca”. Por otro lado, a nivel insular se plantea un debate sobre la determinación de la festividad oficial de la isla de Mallorca, que desde 1997 estaba fijada el 12 de septiembre, en conmemoración del juramento hecho por Jaume II el año 1276 de la *Carta de franqueses i privilegis del Regne de Mallorca* (que se convirtieron en la base jurídica del Reino de Mallorca). El pleno extraordinario del Consejo Insular celebrado el 23 de diciembre acuerda que la Diada de Mallorca se celebre, a partir del año 2017, el 31 de diciembre, día en el que se conmemora la entrada, en 1229, de las tropas del rey Jaume I El Conqueridor en Madina Mayurqa. Lo ajustado de la votación (el acuerdo se aprueba por 18 votos a favor i 14 en contra) demuestra la enorme dificultad de lograr consensos sobre elementos simbólicos o identitarios.

Un año más, están presentes en el debate socio-político las causas judiciales en diversas tramas políticas, empresariales y financieras. Se siguen las diligencias por un caso de presunta corrupción en el proceso de adjudicación de la obra del Hospital Son Espases, la mayor obra pública realizada en Baleares, con un presupuesto de 635 millones de euros. Finaliza la instrucción del caso “Mar Blau” sobre presuntos delitos de alteración de precios en concursos públicos y prevaricación, tráfico de influencias y cohecho en la gestión de amarres e infraestructuras portuarias de las Baleares. Tras once años de instrucción, se inicia en la Audiencia de Palma el juicio del “Caso Nóos” por la trama de desvío de fondos públicos de los Gobiernos de Baleares, Valencia y del Ayuntamiento de Madrid y se mantiene la acusación de la hermana del Jefe del Estado como cooperadora necesaria de dos delitos contra la hacienda pública supuestamente cometidos por su esposo. Durante 2016 la que fuera Presidenta del Parlament balear y de la extinta Unió Mallorquina suma una nueva (la cuarta) condena, en este caso tras ser declarada culpable por un jurado popular de recibir un soborno en el caso Can Domenge. Todo ello, en el año en el que la decisión de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de retirarse de la acusación en una pieza del caso Palma Arena, por el que se investigan diversas causas de corrupción del que fue Presidente de las Islas Baleares en la VI Legislatura, provoca tensión entre los partidos que apoyan al Gobierno autonómico –que cuestionan la forma en que se produce aquella decisión–.

## 2.– Actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante el año 2016 se ha visto condicionada por las negociaciones propias de un gobierno de coalición, en el que participan cuatro fuerzas políticas de izquierda nacionalista. La necesidad de consensuar los principios básicos de los proyectos normativos, algunos de ellos ya fijados en el “Acuerdo de Gobernabilidad”, no ha significado, sin embargo, una ralentización de la producción normativa. En este período se han aprobado un total de diecisiete leyes, además de la Ley de presupuestos, aunque algunas tengan por objeto la derogación de normas aprobadas en la Legislatura pasada o la recuperación de regulaciones anteriores, que se modificaron también en la VIII Legislatura sin consenso, en ámbitos como el régimen jurídico del catalán o la composición del Consejo Escolar de las Islas Baleares. Se continúa, pues, con el proceso, iniciado en 2015 con la derogación de la Ley de Símbolos, de desactivar determinadas disposiciones con un marcado contenido ideológico. En cualquier caso, cabe reconocer que en 2016 se han impulsado iniciativas y aprobado leyes en materias tan sensibles como la protección del territorio, el impulso de la actividad turística sostenible, el refuerzo de los servicios sociales, la promoción de la igualdad de género, la erradicación de la discriminación por razón de orientación sexual, la lucha contra la corrupción o la reforma puntual de la regulación del comercio. El uso de la legislación de urgencia se ha mantenido en unos niveles muy discretos, tal como sucedió en 2015, dado que tan solo se han aprobado dos Decretos-leyes.

### 2.1.– Leyes

La primera iniciativa del año tiene por objeto recuperar la redacción original de la Ley 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística. La proposición es formulada por el Grupo parlamentario Pi-Propuesta para las Islas, que no participa en la coalición de Gobierno, y con ella se pretende volver a la redacción previa a la dada por la Ley 9/2012, de 19 de julio, que significó una importante modificación de la Ley de normalización del catalán. Durante la tramitación parlamentaria, los grupos Popular y Mixto (Ciudadanos) defienden una serie de enmiendas para mantener en la redacción de la Ley de normalización lingüística los principios introducidos en 2012 (opción de lengua, no existencia de primacía de una lengua sobre la otra y no discriminación, y promoción de las modalidades propias; el uso bilingüe de los topónimos de los municipios; la referencia expresa a la proporcionalidad en el conocimiento de la lengua para la provisión de plazas en la Administración pública; y la consideración del catalán como mérito excepto en aquellos casos en que se considere requisito vinculado a las necesidades comunicativas de determinados puestos de trabajo). Por su parte, los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno ponen de relieve que esta iniciativa no pretende el tratamiento de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma, sino que su finalidad primordial es fomentar y potenciar el uso de la lengua propia de las Islas Baleares, que aún necesita del apoyo y la implicación de las instituciones públicas. Finalmente, con los votos favorables de los grupos Podemos Islas Baleares, MÉS per Mallorca, Pi-Propuesta para las

Islas, MÉS per Menorca, y Socialista, se rechazan las enmiendas formuladas por la oposición y se aprueba la Ley 1/2016, de 3 de febrero, de modificación de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares (BOIB núm. 18, de 6 de febrero). De esta manera, el legislador –en coherencia con el deber estatutario de las instituciones autonómicas de garantizar el uso normal del catalán– retorna a la situación anterior a la reforma de la Ley 9/2012, de 19 de julio.

La actividad legislativa continua con una de las propuestas más emblemáticas del Acuerdo de Gobierno, que supone la recuperación en las Islas Baleares, trece años después, del impuesto sobre estancias turísticas (erróneamente conocido como “ecotasa”), regulado entonces por la Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente. La reedición en 2015 del Pacto de la izquierda nacionalista impulsa la implantación de un tributo sobre la principal actividad económica de la Comunidad Autónoma. La tramitación de la norma resulta compleja no sólo por la oposición del Partido Popular y de Ciudadanos y la contrariedad, en el ámbito extraparlamentario, del *lobby* hotelero –por entender que el impuesto puede afectar de forma negativa al turismo y reducir el número de estancias en los alojamientos turísticos–, sino por las desavenencias entre los propios partidos que apoyan al gobierno. El Grupo Parlamentario Podemos inicialmente se muestra reticente ante el texto del proyecto de ley por considerar que no refleja de forma suficiente el destino del impuesto sobre el patrimonio ecológico. Durante la tramitación parlamentaria el debate se centra, principalmente, en la finalidad del impuesto, que se supone debe tener un carácter finalista y en la forma en qué se ha de concretar el destino de las cantidades recaudadas. El debate y votación de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley finaliza con su rechazo con los votos en contra de los partidos del Gobierno –PSIB y MÉS– (24), la abstención de los grupos parlamentarios de Podemos y El PI (13) y con 22 votos a favor del PP y de Ciudadanos. La Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible (BOIB núm. 42, de 2 de abril) supone la creación de un nuevo tributo que grava las estancias que una persona física realice en cualquier establecimiento turístico de Baleares, con un importe de entre 2 y 0,5 euros por día de estancia o fracción, dependiendo del tipo y la categoría del establecimiento turístico. Se prevé una bonificación del 50% para estancias de temporada baja y se regulan una serie de supuestos de exención –estancias de menores de 16 años, casos de fuerza mayor, por motivos de salud, o estancias subvencionadas por programas sociales–. El sujeto pasivo es la persona física que lleva a cabo la estancia, pero el que está obligado a dar cumplimiento de las obligaciones formales y materiales es el sustituto –es decir, el titular de la explotación del establecimiento turístico–. La norma ofrece a los sustitutos dos modalidades para la determinación de la base imponible: la estimación directa y la estimación objetiva y se dispone que, dada su simplicidad, esta última será la aplicable, salvo renuncia expresa del sustituto. El marco normativo de impuesto turístico se ha completado con el Decreto 35/2016, de 23 de junio, por el que se desarrolla la Ley del impuesto sobre estancias turísticas

en las Islas Baleares y de medidas del impulso del turismo sostenible –frente a esta disposición la Federación Hotelera de Mallorca interpone el 16 de septiembre recurso contencioso administrativo, que ha sido admitido a trámite por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares–; y la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2017, que dispone la actualización de los módulos aplicables en la determinación de la base imponible en régimen de estimación objetiva y establece previsión de plazo para poder renunciar al régimen de estimación objetiva.

Dada la naturaleza de la norma, la Ley 3/2016, de 6 de abril, de crédito extraordinario para subvenciones electorales (BOIB núm. 46, de 12 de abril), es aprobada con una celeridad extraordinaria y prácticamente sin debate político. La tramitación de la disposición se hace en base a la Ley Electoral 8/1986, de 26 de noviembre, que dispone la subvención de los gastos electorales por parte de la Comunidad Autónoma. Tras la presentación del Informe de la Sindicatura de Cuentas de fiscalización de la contabilidad electoral correspondientes a las elecciones autonómicas y a consejos insulares de 24 de mayo de 2015, el Parlamento balear aprueba la normativa y el procedimiento previsto para cumplir aquél mandato legislativo.

Con el fin de restablecer de forma coherente la ordenación del uso de las lenguas oficiales, casi en paralelo a la recuperación de la redacción originaria de la Ley de Normalización Lingüística, se presenta –suscrita por los grupos parlamentarios Socialista, Podemos Islas Baleares, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Mixto (Gent per Formentera)– la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de las Islas Baleares. Conviene recordar que, en el marco vigente entonces, determinado por la Ley 9/2012, de 19 de julio, los conocimientos de catalán se dejaron de considerar, con carácter general, como un requisito vinculado a los principios de mérito y capacidad para el acceso y promoción en la Función Pública. Con la iniciativa legislativa se incorporan medidas de corrección de la situación actual de desequilibrio del catalán –en este caso, para posibilitar el uso normal del catalán por parte de los poderes públicos autonómicos– y para asegurar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y que se puedan atender sus demandas, en cualquier nivel o instancia en la lengua propia de las Islas Baleares. En esta proposición, que se tramita por el procedimiento de urgencia –para permitir que se puedan aplicar sus previsiones en los procesos selectivos previstos–, se define el nivel de catalán requerido, las posibles excepciones y la intermovilidad administrativa, en la que el personal funcionario procedente de otras administraciones públicas, que obtenga destino en un puesto de trabajo de la Administración autonómica y no pueda acreditar el nivel mínimo exigido de catalán, queda obligado a alcanzarlo y acreditarlo. Los grupos parlamentarios Popular y Mixto (Ciudadanos) se oponen a la modificación que se tramita, anunciando una enmienda a la totalidad, por considerar que el catalán sólo puede ser un requisito excepcional para el acceso y promoción en la Función Pública; y en el transcurso del debate en comisión y en el plenario ambas formaciones formulan enmiendas al articulado para mantener el contenido de la Ley de Función Pública en la redacción dada por la Ley 9/2012, de 19 de julio. Tal y como ya sucedió en la tramitación de

la reforma de la Ley de normalización lingüística, en este caso los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno rechazan aquellas enmiendas, partiendo de los planteamientos jurisprudenciales contenidos ya en la STC 46/1991, que ha considerado razonable y proporcionado, en función del carácter oficial del catalán y de la propia eficacia de la Administración autonómica, la exigencia de un cierto nivel de capacitación lingüística en la lengua propia a los empleados públicos. Los proponentes argumentan, además, que la reforma es coherente con las previsiones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992, que vincula al Estado español y que fija el máximo compromiso los firmantes para asegurar, a petición de las partes, que se desarrollen los procedimientos jurisdiccionales y administrativos contradictorios en las lenguas oficiales o minoritarias (art. 9.c, y). La aprobación de la Ley 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública (BOIB, núm. 46, de 12 de abril) escenifica el retorno a un marco normativo que refuerza la condición del catalán como lengua propia y oficial. La restitución del requisito del conocimiento del catalán por parte de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma pone, nuevamente, en valor el uso normal del catalán en la Administración pública, más allá del ámbito estrictamente político e institucional.

Las políticas sociales del ejecutivo impulsan la aprobación de la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada (BOIB núm. 47, de 14 de abril) que regula el reconocimiento de una prestación mensual dirigida a cubrir las necesidades básicas de las personas y familias sin ingresos. Pese a que la Ley se aprueba sin ningún voto en contra, el apoyo del Partido Popular es solo parcial, dado que considera prioritario vincular esta renta con la inserción social y laboral y a la búsqueda activa de empleo. En cambio, desde la consejería impulsora de la norma se insiste en que no se pretende vincular esta renta con la inserción social y la laboral –para las cuales ya existen otras ayudas–, sino que la prestación tiene como destinatarios a personas o familias que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica. Se parte de la premisa de que la crisis y la precariedad laboral ha hecho que personas con formación pero sin trabajo, que no tienen problemas de socialización, no puedan hacer frente a las necesidades básicas y, por eso, la ley fija la cuantía que se considera mínima para la subsistencia. Se dispone el posible acceso a una prestación periódica y que podrá completarse con otras prestaciones –como la renta mínima de inserción– para personas y familias u otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de pobreza. Se prevé que la implantación progresiva de la prestación –en principio los destinatarios serán familias sin ingresos con menores a cargo y posteriormente se irán cubriendo otras situaciones de necesidades y perfiles de beneficiarios en función de la financiación–. La renta social, que se incorpora al contenido de la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Islas Baleares, contempla una cuantía mínima (428 euros mensuales) y una máxima (776 euros) en función del número de integrantes del núcleo familiar. La Ley 5/2016 se despliega reglamentariamente mediante el Decreto 66/2016, de 18 de noviembre de 2016, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Islas Baleares 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales.

El pacto de izquierda nacionalista impulsa la derogación de la Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección a la maternidad (BOIB núm. 138, de 9 de octubre de 2014), aprobada en la pasada legislatura, con el objetivo de proteger, de forma integral, a las gestantes, especialmente a las menores de 30 años o a las que se encuentren en riesgo de exclusión social o en situación de desamparo. Las formaciones que apoyan al Gobierno sostienen que la Ley autonómica sobre protección de la maternidad resulta innecesaria, dado que el marco normativo vigente (la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo, la Ley balear 2/2006, de 20 de septiembre, para la mujer, y la Ley 5/2000, de 20 de abril, del Instituto Balear de la Mujer) ya prevé medidas específicas de información y apoyo a las embarazadas. Sin embargo, el Grupo Mixto (PI y Ciudadanos) y el Grupo Parlamentario Popular presentan enmiendas a la totalidad de devolución de la iniciativa; a su entender, la derogación, sin dar otra alternativa, del marco jurídico de protección y atención social a la maternidad supone desatender a las embarazadas, especialmente a las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Finalmente, con los votos de PSIB, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Podemos se rechazan las enmiendas formuladas y se aprueba la Ley 6/2016, de 22 de abril, de derogación de la Ley 9/2014 de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección de la maternidad (BOIB núm. 52, de 26 de abril).

En el plano educativo, las formaciones que apoyan al Gobierno impulsan la modificación del Consejo Escolar de las Islas Baleares con el fin de recuperar la composición inicial del máximo órgano consultivo en materia de educación. Conviene recordar que el Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, redujo en catorce personas la composición del Consejo Escolar –de los cincuenta miembros se pasó a treinta y seis–, con el argumento de bajar el gasto público. Con la aprobación de la Ley 7/2016, de 17 de mayo, de modificación del texto refundido de la Ley de Consejos Escolares de las Islas Baleares, aprobado por el Decreto legislativo 112/2001, de 7 de septiembre (BOIB núm. 63, de 19 de mayo) el organismo superior de representación en materia de educación vuelve a tener la misma composición que tenía en el momento en que se creó, en el año 1998. En la Ley también se incluyen unos cambios en las personas que representan a los consejos insulares, que antes eran tres y ahora deben ser cuatro, ya que se añade el Consejo Insular de Formentera.

Los grupos parlamentarios Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca i Mixto (Gent per Formentera-PSIB) impulsan la proposición de ley contra la discriminación de la comunidad LGTBI, acogiendo una reivindicación histórica de este colectivo, para visibilizar su reconocimiento social y político. Coincidiendo con el Día Internacional contra la homofobia y la transfobia, el Parlamento balear aprueba por unanimidad la Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia (BOIB núm. 69, de 2 de junio). Uno de los elementos más discutidos del texto normativo es la inclusión de la inversión de la carga de la prueba en el ámbito laboral, en la misma línea que la

ley catalana, en el sentido de que la persona a la que se le impute, mediante indicios fundamentados, una actuación discriminatoria por motivo de orientación sexual deberá aportar una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. En la Ley también destacan otras medidas, tales como la previsión de medidas de formación y sensibilización en cualquier ámbito profesional; actuaciones en el ámbito escolar (inclusión en los planes docentes de la diversidad afectiva-sexual o respeto a los menores transexuales en todos los aspectos de la vida escolar); el acceso a las técnicas de reproducción asistida para lesbianas y bisexuales en la sanidad pública; la creación de un Consejo de LGTBI de las Islas Baleares, de carácter consultivo, como espacio de participación en las acciones políticas que defiendan la diversidad sexual y afectiva; la previsión de un órgano coordinador de políticas LGTBI con representación de todas las administraciones autonómicas e insulares; o la elaboración de un protocolo específico de actuación en diferentes ámbitos profesionales –salud, enseñanza, servicios sociales– para intervenir cuando se detecte discriminación. Queda por concretar, todavía, el necesario desarrollo reglamentario de la Ley para dar efectividad a las medidas introducidas.

En 2016 se hace efectivo en el ámbito autonómico la supresión del “complemento retributivo de destino”, regulado en la disposición adicional novena de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares –al amparo del art. 87.3 de Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado público–. El debate se inicia unos meses atrás, cuando el art. 22 de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma determina la suspensión del complemento retributivo en cuestión. En esos momentos se plantea una controversia sobre el posible carácter retroactivo de la medida de la supresión y sus limitaciones –en concreto, sobre la posible contravención del principio de confianza legítima–. No obstante, finalmente prevalece el criterio según el cual los derechos subjetivos adquiridos por los empleados públicos no resultan inmodificables en su contenido concreto cuando concurren situaciones razonables y justificadas. Este es el planteamiento de la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Ciudadanos) para la supresión del complemento que perciben los funcionarios cuando se reincorporan al servicio activo tras haber ejercido durante dos años continuados, o tres con interrupción, determinados cargos políticos. La Ley 9/2016, de 13 de junio, de modificación de la disposición adicional novena de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB núm. 76, de 16 de junio), que se aprueba con los únicos votos en contra del Partido Popular, supone la supresión del derecho a percibir el comentado complemento retributivo.

La Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el franquismo (BOIB núm. 76, de 16 de junio) se aprueba por asentimiento de la Cámara. La iniciativa legislativa, en forma de proposición de ley, se presenta conjuntamente por los grupos parlamentarios MÉS por Mallorca, MÉS por Menorca, Socialista, Podemos Islas Baleares y Mixto (Gent per Formentera-PSIB). La Ley tiene por objeto determinar la competencia del Gobierno de las Islas Baleares en la localización y la identifi-

cación de las personas desaparecidas violentamente por razones de ideología, políticas y religiosas, durante la Guerra Civil y la dictadura franquista en las Islas Baleares y, si es posible, la recuperación y la identificación de sus restos; proteger y preservar las fosas de la Guerra Civil y de la dictadura franquista en colaboración con los ayuntamientos y los consejos insulares; y establecer las pautas para la regulación de las actividades de localización, identificación, señalización e identificación de fosas y lugares donde se produjeron muertes violentas por razones de ideología, políticas y religiosas de la Guerra Civil y la dictadura franquista en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y, si es posible, su exhumación.

El Parlamento aprueba por amplia mayoría la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres (BOIB núm. 99, de 4 de agosto), que deroga expresamente la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer. La iniciativa legislativa es ejercida por el Gobierno de las Islas Baleares e impulsada por la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación. La oposición parlamentaria crítica el excesivo intervencionismo de la norma que, además, considera insuficiente por entender que “beneficiar a la mujer sólo por serlo no ayuda a la igualdad”. Pese a las discrepancias, con el fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres, se aprueba esta iniciativa, que tiene por objeto promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación por razón de sexo, en cualquiera de los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida.

La Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Islas Baleares (BOIB núm. 106, de 20 de agosto) persigue, principalmente, la regulación de un procedimiento de intervención administrativa ambiental que garantice un nivel de protección del medio ambiente elevado; adaptar la normativa autonómica a las modificaciones introducidas por la legislación comunitaria y estatal; simplificar y agilizar los procedimientos administrativos de control ambiental; fomentar la participación real y efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones; promover la cultura de la transparencia y la utilización de medios electrónicos para facilitar el acceso a la información; y promover la responsabilidad social sobre el medio ambiente. A finales de año el ejecutivo autonómico informa que el Gobierno del Estado ha iniciado los trámites para resolver las discrepancias en torno a determinados preceptos (los referidos a los planes y programas excluidos de evaluación, así como la modificación de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares) sobre los que han surgido divergencias entre las dos Administraciones.

Atendiendo la solicitud del Colegio Oficial de Agentes Comerciales de Menorca, que durante estos últimos años ha experimentado una reducción importante de personas colegiadas, que imposibilita el cumplimiento de sus funciones propias sin solución de continuidad, el Parlamento aprueba, en cumplimiento del art. 9 de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Islas Baleares, la Ley 13/2016, de 26 de octubre, por la cual se disuelve el Colegio Oficial de Agentes Comerciales de Menorca (BOIB núm. 138, de 1 de noviembre).

Mediante la Ley 14/2016, de 26 de octubre, por la cual se establecen ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulaciones congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido un tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito sanitario público de las Islas Baleares (BOIB núm. 138, de 1 de noviembre), la Comunidad Autónoma reconoce una ayuda social complementaria a la que otorga el Estado a los afectados por un importe similar al que ya reconocen otras CCAA. La norma regula la titularidad del derecho, los requisitos para obtener la ayuda, la posibilidad de fijar el pago fraccionado y la posible revocación de la prestación, así como el correspondiente régimen sancionador.

El cambio en la denominación oficial de la capital de la Comunidad Autónoma ha sido una constante durante los más de treinta años de autonomía política. La discusión sobre el nombre de la ciudad no es nueva y se repite de forma pendular con la alternancia de progresistas y conservadores en el gobierno. En la redacción original del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 28 de febrero) se incluye la referencia “Palma de Mallorca”. Sin embargo, en cumplimiento de la Ley 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística, el Decreto 36/1988, de 14 de abril, por el que se establece las formas oficiales de los topónimos, dispone que el nombre de la capital es “Palma” a secas. La Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca cambia de nuevo la denominación oficial de la ciudad y añade “de Mallorca”. En la reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se incluye una referencia específica a Palma como la capital de las Islas Baleares (art. 7). La Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca procede a la sustitución del nombre de Palma de Mallorca por el de Palma para mantener la coherencia con el nombre de la ciudad contenido en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. En la pasada legislatura se aprueba la Ley 6/2012, de 6 de junio, para volver a recuperar el topónimo “Palma de Mallorca”. Ahora la Ley 15/2016, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOIB núm. 155, de 10 de diciembre) procede, a partir del acuerdo suscrito por el Ayuntamiento de la ciudad, a substituir de nuevo la denominación oficial por “Palma”, sin más.

Los graves efectos que causa la corrupción determina el impulso de instrumentos para reforzar el autocontrol y asegurar las buenas prácticas en la Administración Pública y en el sector público vinculado. Con esta finalidad, los acuerdos de gobernabilidad contienen la previsión de crear la Oficina de Lucha contra la Corrupción. La iniciativa se presenta como proyecto de ley, impulsado por las consejerías de Presidencia y de Transparencia, Cultura y Deportes, y se aprueba con los votos favorables de los partidos que sustentan al Gobierno y con el apoyo parcial de los grupos parlamentarios Popular, PI y Mixto (Ciudadanos), que se muestran reticentes al régimen sancionador y a la mayoría (absoluta y no cualificada) que se exige para elegir al director de la Oficina. La Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de prevención y lucha contra la corrupción en las Islas Baleares (BOIB núm. 158, de 17 de diciembre), tiene por objeto, conforme a los valores de transparencia y responsabilidad, prevenir y investigar las actuaciones que puedan suponer usos o destinos fraudulentos de

fondos públicos. La Oficina de Lucha contra la Corrupción, que se adscribe al Parlamento de las Islas Baleares, está destinada a reforzar y complementar el ámbito de actuación de otras entidades de control y fiscalización, tales como la Intervención General, el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes.

La actividad legislativa del año finaliza con la aprobación de la Ley 17/2016, de 16 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, del Comercio de las Islas Baleares (BOIB núm. 158, de 17 de diciembre). La reforma afecta a tres ámbitos principales. En primer lugar, para asegurar y preservar la movilidad de personas y de vehículos, incluye la necesidad de informes favorables de los ayuntamientos y consells insulars sobre las externalidades negativas que la instalación o la ampliación que puedan ocasionar en las infraestructuras viarias los grandes establecimientos comerciales. Por otro lado, reduce de 16 a 10 los días festivos autorizados. Y, además, prevé que las corporaciones que quieran incorporar un polígono industrial en una Zona de Gran Afluencia Turística (ZGAT) tendrán que justificar en su propuesta que concurren circunstancias especiales.

En el plano legislativo, merece destacarse también que en 2016 el gobierno del Estado (en funciones) ejerce su capacidad de veto, en virtud de lo dispuesto en el art. 134.6 de la Constitución, respecto a la iniciativa presentada en 2015 por el Parlamento de las Islas Baleares para la modificación de la Proposición de ley de modificación de la Ley 41/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización.

## 2.2.– *Decretos-leyes y Decretos legislativos*

Durante el período que abarca este *Informe* el Ejecutivo autonómico tan sólo recurre en dos ocasiones a la legislación de urgencia, pero las medidas que adopta en ellos son de una enorme trascendencia para el urbanismo y la protección del territorio. Se aprueba, además, el Decreto legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas.

El Decreto-ley 1/2016, de 12 de enero (BOIB núm. 6, de 13 de enero) introduce varias modificaciones en diversas leyes promulgadas durante la VIII Legislatura con el fin de paralizar los procedimientos extraordinarios de legalización. Tal como explica la parte expositiva, con esta disposición se pretende abordar y corregir las situaciones que posibilitaban la consolidación de situaciones de imposible reversión. La intervención normativa por vía de urgencia está justificada por el principio de desarrollo territorial sostenible, por la necesidad de evitar la desfiguración del suelo rústico y de evitar determinados asentamientos urbanos, así como por la necesidad de preservar el principio de igualdad entre los propietarios que solicitan licencias urbanísticas. Por consiguiente, el Gobierno decide intervenir rápidamente en diferentes ámbitos normativos –la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares; la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares; la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible; la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo; la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las di-

rectrices de ordenación territorial y de mesures tributarias, y la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de les Islas Baleares– en algunos casos para modificar alguno de sus artículos o disposiciones; y en otros se dispone la suspensión de la vigencia hasta que estas normas sean modificadas o, como máximo hasta el 31 de diciembre de 2017. Esta técnica legislativa –primero se paraliza la aplicación de la norma mientras se piensa si se quiere modificar y en qué sentido se pretende legislar– no es nueva en el ámbito balear y pretende evitar que durante la tramitación parlamentaria se produzca una acogida masiva al régimen que se pretende modificar.

Las principales consecuencias del Decreto-ley afectan a diferentes ámbitos normativos. En relación a la Ley del Suelo y otras leyes urbanísticas y territoriales, queda sin efecto la llamada “amnistía” para las construcciones ilegales en suelo rústico contemplada en la Ley del Suelo; se deja en suspenso la posibilidad de que las viviendas unifamiliares construidas en suelo rústico, y que no hayan agotado las posibilidades edificatorias, se puedan edificar incluso sobre los porcentajes de ocupación y edificabilidad que establece la Ley del Suelo Rústico; se deja sin efecto la normativa que suspendió la aplicación del Plan Territorial de Menorca; no se podrán edificar viviendas en los espacios protegidos (hasta el momento se permitía construir en ANEI de 50.000 metros cuadrados en Eivissa y de 30.000 en Formentera). Por lo que se refiere a la Ley Turística se pretende la racionalización de las actuaciones en los establecimientos hoteleros; en concreto, se deja sin efectos la permisividad en los volúmenes máximos construibles en los establecimientos turísticos en suelo rústico; se impide la posibilidad de ubicar en suelo rústico nuevos campos de golf u otros grandes equipamientos deportivos, recreativos, culturales con alojamiento turístico asociados, que a partir de ahora deberán someterse a la normativa territorial general; los cambios de uso de un establecimiento turístico a residencial, hasta ahora en manos de la Administración turística, quedan sometidos a las posibilidades fijadas por los planeamientos municipales y las normativas urbanísticas; se limita el alcance de la disposición adicional 4 de la Ley de Turismo referida a las ampliaciones extraordinarias de los establecimientos hoteleros. En relación a la Ley Agraria se pretende recuperar el suelo rústico para las actividades agrarias, de forma que se vuelve imponer la obligación de declaración de interés general para las actividades que no son propias del suelo rústico; se retorna a un concepto de agroturismo más restrictivo, de forma que la actividad complementaria de una explotación agraria queda sometida a la ley turística; se limitan las exoneraciones de la exigencia de parcela mínima; y queda sin efecto la posibilidad de segregar en suelo rústico por debajo de la unidad mínima de cultivo. Algunas de las medidas adoptadas por el Decreto-ley 1/2016 sobre la Ley Agraria han dejado en un vacío normativo determinadas actuaciones, con lo cual el Gobierno interviene, nuevamente con urgencia, para completar el régimen jurídico transitorio sobre determinadas situaciones de hecho reguladas en su día por la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares. Con esta finalidad se aprueba el Decreto-ley 2/2016, de 22 de enero, de modificación del Decreto-ley 1/2016, de medidas urgentes en materia urbanística (BOIB núm. 11, de 23 de enero). El 6 de febrero (BOIB núm. 18) se publican sendas resoluciones del Parla-

mento por las que se convalidan las disposiciones normativas aprobadas por urgencia por el gobierno balear.

### 3.– Conflictividad

En enero se publica en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE núm. 10, de 12 enero) la STC 260/2015, de 3 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el art. 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares. Dicho precepto concretaba el régimen de registrabilidad de los recursos mineros de la sección c de la Ley de minas en el territorio de esa Comunidad Autónoma, estipulándose un criterio de excepcionalidad que necesitaba la previa declaración del terreno como zona registrable. La resolución, que reitera la doctrina contenida en la STC 235/2015, de 5 de noviembre, estima el recurso y se declara la inconstitucionalidad y nulidad de esa norma por considerar que el legislador autonómico se ha extralimitado en las competencias que estatutariamente tenía asumidas, pues la prohibición genérica de explotar los recursos mineros en todo su territorio entra en contradicción insalvable con la normativa estatal básica en esta materia.

Durante este año se resuelve el recurso de inconstitucionalidad que cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista formularon frente al Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por considerar, entre otros motivos, que la norma vulnera las exigencias de participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza y limita la autonomía organizativa y pedagógica los centros docentes (art. 27.5 de la Constitución), que no concurre el presupuesto de hecho habilitante para dictar la disposición normativa de urgencia (art. 86.1 de la Constitución y 49.1 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares), y que se infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en la manifestación de la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 en relación con el art. 118 de la Constitución). Expuesta la viabilidad de reconocimiento estatutario del Decreto-ley en el ámbito autonómico, la STC 38/2016, de 3 de marzo, (BOE núm. 85, de 8 de abril) inicia la fundamentación jurídica de la resolución poniendo de relieve el carácter restringido de la figura del Decreto-ley, en la medida en que supone una exclusión del procedimiento legislativo ordinario y una excepción a la participación de las minorías en el mismo. Sin embargo, considerando, igualmente, que la apreciación de la extraordinaria necesidad depende de un juicio puramente político (STC 11/2002, de 17 de enero) y que el control que corresponde al alto tribunal sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante es puramente externo –que no puede sustituir el ámbito de discrecionalidad del Gobierno en este punto (STC 182/1997, de 30 de octubre)–, concluye que la argumentación contenida en el preámbulo resulta suficiente para justificar la situación de extraordinaria y urgente necesidad (fundamento jurídico 4). Además, se considera que la mayoría de medidas adoptadas por el Decreto-ley (en concreto, el objeto y finalidad, calendario de aplicación de los proyectos lingüísticos, la derogación del anexo del Decreto 15/2013, la facultad a la consejera de Educación, Cultura y Universidad de dictar las dis-

posiciones necesarias para desarrollar el Decreto-ley y la determinación del día que entra en vigor) resultan coherentes con la situación de urgencia y necesidad definida (fundamento jurídico 5, al principio). En la argumentación jurídica, el TC rechaza que la disposición de urgencia regule una materia no permitida –el derecho a la educación–, considerando que no hay afectación al contenido esencial del derecho fundamental, por lo que los aspectos que impugnan son puramente procedimentales (fundamento jurídico sexto). Tampoco acepta el alto tribunal que se haya producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al considerar que las medidas legales que se impugnan no suponen un sacrificio desproporcionado de los intereses expresados en un procedimiento judicial (fundamento jurídico séptimo). La Sentencia es valorada de forma positiva por parte de quienes impulsaron el trilingüismo en la enseñanza y se interpreta como una reafirmación de la política lingüística en el ámbito educativo del Gobierno durante la VIII Legislatura. Sin embargo, parece claro que la resolución no entra en la cuestión material del tratamiento integrado de lenguas, sino que se limita a analizar el instrumento normativo utilizado por el gobierno autonómico para reaccionar a la suspensión del calendario de aplicación del proyecto educativo lingüístico.

La STC 122/2016, de 23 de junio (BOE núm. 181, de 28 de julio) resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en relación con la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, por el que se dejan sin efecto los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley. La resolución declara que el precepto impugnado no supera el juicio de necesidad propio de la proporcionalidad, pues la supuesta finalidad perseguida por la norma –paralizar cualquier concesión que pudiera retrasar la vigencia de la nueva legislación de puertos balear– podría haberse obtenido por otros medios ordinarios disponibles para la Administración.

Tras el verano se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Islas Baleares en relación con la Ley 9/2015, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley 9/2015, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Islas Baleares (BOIB núm. 120, de 22 de septiembre) tras resolver las discrepancias manifestadas en relación con el apartado 4 del artículo único de la norma controvertida, referida a la contratación del Ente Público Radiotelevisión de las Islas Baleares, por entender que queda sometida a la legislación autonómica que resulte de aplicación y a la legislación básica estatal.

Todavía en crónica de Tribunales, la Sentencia 11/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares, Sala de lo Contencioso, de 26 de enero, resuelve la impugnación del Decreto 2/2015, de 30 de marzo, de disolución y convocatoria de elecciones al Parlamento de las Islas Baleares. En la demanda formalizada por el partido Gent per Eivissa se plantea que el art. 12 de la Ley 8/1986, de 26 de

noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma y el art. 3 del Decreto 2/2015 vulneran el derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución, dado que actualmente Eivissa, que cuenta con 12 diputados en el Parlamento, tiene más población que Menorca, al que le corresponden 13 diputados. La Sala entiende que “la diferencia de valor en votos de cada diputado no es inconstitucional si la ventaja no es evidentemente desproporcionada, no siéndolo en el caso de circunscripciones de dimensiones notables, como lo son las islas de Menorca e Ibiza, y más aún la circunscripción de la isla de Mallorca.” El recurso se desestima por considerar que la asimetría en la representación no supone una alteración de la proporcionalidad ni una modificación substancial en los efectos de la fórmula electoral. La formación *Gent per Eivissa* interpone recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que declara conforme a derecho el art. 3 del Decreto 2/2015, de 30 de marzo, recurso que es admitido a trámite.

## 1.- Actividad político-institucional

En esta IX Legislatura, por primera vez desde las elecciones autonómicas de 1995, el ejecutivo riojano del PP no cuenta 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.

El Ejecutivo de José Ignacio Ceniceros ha tenido por tanto que negociar sus propuestas políticas y legislativas. Han sido frecuentes las resoluciones parlamentarias y las proposiciones no de ley aprobadas por unanimidad, si bien su grupo parlamentario (15 diputados) ha quedado a veces en minoría (propuesta, por ejemplo, de suspensión de la LOMCE), frente al resto de los Grupos (Partido Socialista: 10 diputados; Podemos: 4 diputados; y Ciudadanos: 4 diputados). Los acuerdos de la oposición han forzado además la creación de dos comisiones de investigación de gran calado político. La primera en relación a la gestión económica de la Consejería de Presidencia desde 2003 a 2015, cuyo titular, Emilio del Río, actualmente diputado nacional, fue hombre de confianza del anterior Presidente de la Comunidad. La segunda se dedicará a la aprobación en 2013 del Plan General Municipal de Villamediana de Iregua por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR) dirigido, al parecer, a la legalización de las edificaciones levantadas en 69 parcelas rústicas, entre las que se encontraba la vivienda de Pedro Sanz, Presidente de la CAR entre 1995 y 2015.

En esta nueva Legislatura se ha vuelto a poner una vez más en marcha el proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) con el apoyo de todos los Grupos, aunque, como viene siendo habitual, los incipientes trabajos parlamentarios no han alcanzado un desarrollo aparentemente significativo. Cabe recordar que los primeros pasos para esta reforma datan ya del año 2005, pero, por unas u otras causas, la reforma se ha ido posponiendo y, aun cuando formalmente ha estado siempre abierta a nivel parlamentario, ha permanecido durante todos estos años claramente aletargada. A finales de 2015, la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública creó una Ponencia para su reforma de 7 miembros (3 del Grupo Popular, 2 del Grupo Socialista, 1 del Grupo Podemos y 1 del Grupo Ciudadanos), que ha mantenido reuniones de trabajo a lo largo de 2016, sin que haya trascendido ningún avance.

En este ámbito de reformas institucionales, ha continuado también en 2016 la tramitación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, presentada

por el Grupo Ciudadanos y tomada en consideración a finales de 2015, con el apoyo del Grupo Popular comprometido en el acuerdo de investidura.

La composición del gobierno ha sufrido en 2016 dos cambios que afectan a dos de los tres consejeros que el actual Presidente había mantenido del equipo de su antecesor.

En marzo, el titular de la Consejería de Fomento y Política Territorial, Antonino Burgos Navajas, renunció “por motivos personales” y fue sustituido por Carlos Cuevas Villoslada, diputado, senador autonómico y, desde 2003, portavoz parlamentario del Grupo Popular. En esta función ha sido reemplazado por Concepción Arruga Segura, responsable de la Hacienda riojana en la anterior Legislatura.

En noviembre, también a petición propia, cesó el consejero de Educación, Formación y Empleo, José Abel Bayo Martínez: algo que se venía rumoreando desde hacía tiempo y cuyo detonante quizá pudiera estar relacionado con la suspensión o paralización de la LOMCE. Al frente de la Consejería se encuentra ahora Alberto Galiana García, que hasta ese momento ocupaba la Dirección General de Educación.

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. En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2016 con un déficit en el entorno del -0,4 por ciento del PIB, cumpliéndose por tanto holgadamente el objetivo finalmente fijado para 2016 del -0,7 por ciento.

De otra parte, el Gobierno de La Rioja ha decidido prorrogar temporalmente y de forma excepcional el presupuesto de la comunidad para 2016, mientras se presentan y aprueban los correspondientes a 2017. El retraso a este respecto se ha justificado por la necesidad de conocer previamente y con carácter oficial ciertos datos y objetivos macroeconómicos cuya fijación por parte del Estado se ha retrasado también este año.

## 2.- Actividad normativa

### 2.1.- Leyes

En esta IX Legislatura del Parlamento riojano parece estar consolidándose una tendencia descendente en cuanto al número de leyes aprobadas, atribuible –al menos en parte– al hecho de no contar el Gobierno con mayoría absoluta y, seguramente también, a la prolongada situación de *impasse* a nivel estatal. El tenor de las leyes aprobadas durante 2016 no presenta tampoco demasiada trascendencia.

– La primera de las leyes de 2016 ha tenido por objeto la institucionalización del diálogo social en La Rioja. Con el apoyo de los grupos popular y socialista, la Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social, de forma similar a otras leyes autonómicas (Castilla y León Canarias,

Navarra...), crea a estos efectos el Consejo Riojano del Diálogo Social, como máximo órgano de encuentro y participación del Gobierno autonómico y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Este último aspecto ha sido sin duda el más polémico dado que, al aplicarse un índice estatal de representatividad, deja en esta Comunidad fuera del referido Consejo a los sindicatos USO y CSI-CSIF, a pesar de aglutinar a cerca del 30% de los trabajadores riojanos.

– La segunda de las leyes aprobadas, la Ley 2/2016, de 14 de octubre, se limita a la creación del Colegio Profesional de Logopedas de La Rioja. Nuevo ejemplo pues del fenómeno, que parece imparable en el ámbito autonómico, de constante creación de nuevos colegios profesionales vinculados a titulaciones y ámbitos materiales de lo más variopinto, sin que, en general, resulte fácil encontrar razones precisas de interés público que justifiquen su creación.

Por lo demás, la Ley de este nuevo colegio profesional se limita a recoger el obligado carácter democrático de su organización y funcionamiento, su ámbito territorial riojano y, como tampoco puede ser de otra forma, el carácter voluntario de la incorporación a los mismos, dado que, aunque a veces se haya ignorado, la decisión relativa a la obligatoriedad de la colegiación es de competencia exclusiva estatal (ex art. 149.1.18ª CE).

## 2.2.– *Decretos*

En el apartado de normas reglamentarias, destaca la aprobación del Decreto 48/2016, de 25 de noviembre, por el que se establece la libre elección de profesional sanitario y de centro en los ámbitos de Atención Primaria y Atención Especializada en el Sistema Público de Salud de La Rioja. Con él la CAR, al igual que han hecho otras muchas CCAA, desarrolla el ejercicio del derecho de libre elección de profesional sanitario, reconocido repetidamente en la legislación estatal y autonómica sanitaria. En este contexto normativo, la regulación riojana cabe situarla entre las que han dado mayor amplitud a este derecho. Comprende la libre elección de médico de familia, pediatra y profesional de enfermería en atención primaria, y de médico y hospital en atención especializada.

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

### 3.1.– *La constitucionalidad del llamado “blindaje” de las normas forales fiscales vascas: la STC 118/2016, de 23 de junio*

Desde la década de los años noventa, la potestad tributaria de las Juntas Generales de los territorios históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia ha provocado un largo y complejo conflicto –jalonado de numerosos y sucesivos recursos ante las jurisdicciones nacional y europea– con las CCAA limítrofes y, dentro de ellas, de forma sobresaliente, con la CAR.

Desde esa óptica, no puede extrañar demasiado que la reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, dirigida básicamente a circunscribir a la jurisdicción constitucional el recurso frente a las normas forales fiscales de dichos territorios (conocida comúnmente como “el blindaje del concierto económico vasco”), fuese percibida en esta Comunidad como un intento de burla y escape de su mecanismo más eficaz para paliar los eventuales efectos negativos y perjuicios que le supone el régimen tributario del País Vasco (el llamado “efecto frontera”). Dichos efectos, por más que imprecisos en cuanto a su entidad o gravedad, son considerados en la práctica por la sociedad riojana –quizá cabría decir que en su conjunto– como claramente lesivos.

La reforma suscitaba además serias dudas de compatibilidad con los ámbitos reconocidos por nuestro texto constitucional a la jurisdicción constitucional y ordinaria, y merecía en general una severa crítica de oportunidad política, en tanto había sido fruto evidentemente coyuntural de una necesidad política del Gobierno central de recabar apoyo parlamentario para otras actuaciones.

Así las cosas, las CCAA de La Rioja y Castilla y León presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la citada Ley, que ahora resuelve la STC 118/2016, de 23 de junio.

En esencia, para el TC la reforma no es inconstitucional, si bien restringe levemente, vía interpretación, su ámbito de aplicación y matiza la aparente sustracción a la jurisdicción ordinaria del control de las normas fiscales forales.

El TC reitera que su labor no es enjuiciar el propio régimen tributario foral, ni la oportunidad o los propósitos políticos de la reforma. Ello sentado, entiende que la misma se halla dentro del ámbito de decisión del que dispone en este ámbito el legislador democrático (*ex arts. 161.1.d), 162.2 y 165*). Cabe así, a juicio del Tribunal, someter a estas singulares normas reglamentarias, que ocupan ámbitos materiales reservados constitucionalmente a la ley, al mismo mecanismo de control jurisdiccional que sus homólogas de la Comunidad Foral de Navarra o del Estado.

La eventual merma de la tutela judicial para las CCAA limítrofes es rechazada por el Tribunal, teniendo en cuenta esta vez el amplio margen del que dispone el legislador en la configuración del art. 24. A pesar del efecto obstaculizador en el libre acceso a la jurisdicción que pudiera derivarse, para el TC su opción no carece de razonabilidad (“remediar el déficit de protección de la foralidad vasca” e igualar el sistema de control de este tipo de normas), y de la necesaria proporcionalidad, en cuanto que no devienen inmunes al control jurisdiccional. Este, según la interpretación vinculante que realiza el TC, le corresponde a su jurisdicción en lo tocante a la constitucionalidad de las normas forales fiscales vascas dictadas en ejercicio del art. 41.2 a) del Estatuto vasco, si bien sigue correspondiendo a los tribunales ordinarios el control de su compatibilidad con normas no integrantes del bloque de constitucionalidad (tratados y convenios internacionales, normas de armonización fiscal de la UE

o Leyes del Parlamento vasco) y el de normas forales fiscales “que no se dirijan a replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común”.

En el caso del conflicto en defensa de la autonomía foral, la singularidad de los territorios históricos fundamenta también el rechazo del TC de la alegación riojana de discriminación de las provincias, al disponer éstas de menos posibilidades de impugnación de las leyes vulneradoras de su autonomía local.

Por último, la Sentencia descarta igualmente las alegaciones de la CAR relativas a las consecuencias nocivas que esta reforma tendría en la libertad de circulación, solidaridad, unidad de mercado, etc., al carecer las CCAA limítrofes de legitimación para recurrir ante el TC los “efectos deslocalizadores” que pueden provocar estas normas fiscales forales. Para el TC se trata aquí de objeciones prematuras, vinculadas a un futuro y eventual modo de ejercicio de la potestad tributaria de los territorios históricos.

Y es que, en efecto, ha sido justamente el conflictivo ejercicio de la competencia fiscal especial de los territorios históricos lo que ha ocasionado estos años continuos enfrentamientos con las CCAA limítrofes, en lo que ha venido conociéndose como el “efecto frontera”.

En el fondo, sin perjuicio de su viabilidad constitucional y del amplio margen del que dispone el legislador democrático, la reforma se sigue entendiendo en esta Comunidad como una mera vía de eludir los abundantes recursos planteados por parte de la misma frente a algunas normas fiscales forales y un refuerzo de la diferenciación o desigualdad territorial resultante de la vigencia de la DA Primera.

En suma, ya en clave política, no parece demasiado prudente tensionar la conflictividad que las diferencias territoriales tienden a provocar, limitando los instrumentos de control y reacción frente sus posibles excesos o desviaciones.

Todo parece indicar, en fin, que este conflicto no debería estimarse sofocado con la Sentencia glosada.

### *3.2.- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja*

En los últimos tiempos, la materia deportiva ha sido objeto de una profusa atención legislativa autonómica, a la que se sumó la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja. En ese marco, de forma singular o dentro de la ordenación general de la materia, las CCAA han entrado con frecuencia a regular las diversas profesiones deportivas, cuestión sobre la cual no existen hasta el momento normas estatales, pero que viene suscitando una controversia competencial con el Estado, que ahora reedita, entre otras, la Ley riojana, en relación a la posible vulneración de la competencia estatal (arts. 149.1.30<sup>a</sup> CE de consuno con el 139.1 CE y las condiciones básicas del 149.1.1<sup>a</sup>) en orden a la determinación general de las profesiones tituladas.

En este sentido, el Acuerdo suscrito (Resolución de 1 de marzo de 2016), en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación (otro tanto se ha hecho con la similar Ley 15/2015, de la Comunidad Autónoma de Extremadura), da por resuelta la disputa competencial entendiendo en suma que las normas legales autonómicas no establecen profesiones tituladas del deporte, sino más bien medios de acreditación de la capacitación profesional o cualificación que requiere el desempeño de ciertas actividades de carácter deportivo. De modo, además, que tampoco excluyen que dicha competencia pudiera acreditarse mediante otros títulos determinados por el ordenamiento estatal o europeo. El Acuerdo exige, no obstante, la inclusión expresa de esta interpretación en una nueva Disposición Adicional cuyo tenor literal queda reflejado en aquél.

Al margen de lo anterior, el Gobierno de La Rioja se compromete también a promover la modificación de varios artículos relativos a las competencias del Tribunal del Deporte de la Rioja, derogando todas las referencias a las actuaciones de carácter jurisdiccional y aclarando de forma explícita la aplicación de la legislación estatal en materia de arbitraje (legislación procesal). Igualmente, por último, sobre la base de adecuar la Ley riojana a la garantía de la unidad de mercado de la Ley 20/2013, se asume el compromiso de modificar el art. 28, suprimiendo la exigencia de declaración responsable, así como los arts. 117 a 123, dedicados al Registro del Deporte de La Rioja.

### *3.3.- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley 6/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2016*

A través del citado Acuerdo (Resolución de 6 de septiembre de 2016) se han resuelto las discrepancias competenciales mostradas por el Estado en relación con varios preceptos de la Ley riojana. En este sentido, La Rioja se ha comprometido a derogar el art. 2, letra f, que recogía una deducción en el IRPF por fomento del autoempleo. Sobre similares deducciones, el TC había ya resuelto que suponen una extralimitación competencial, dado que sobrepasan el ámbito o los límites de la eventual competencia autonómica a este respecto derivados del art. 46 de la Ley 22/2009, de financiación de las CCAA (SSTC 161/2012 y 197/2012).

De otra parte, al objeto de adaptar la Ley a los criterios establecidos en la Ley 60/2015, de 18 de marzo, el Gobierno de La Rioja se compromete también a promover la derogación de los siguientes preceptos: art. 11. 2, letra d (“Reducciones propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en las adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades”); art. 14.1 (“Deducción para las donaciones de dinero efectuadas de padres a hijos para la adquisición de vivienda habitual en La Rioja”); art. 15.2, letra f (“Deducción para las donaciones de vivienda habitual de padres a hijos”); y art. 16.1, letra g (“Deducción en las donaciones dinerarias de padres a hijos por creación de nuevas empresas y promoción de empleo y autoempleo”). En todos estos casos, el problema se situaría en la exigencia de residencia ha-

bitual o domicilio fiscal en La Rioja. Al margen así de la pluralidad de normas fiscales derivadas de nuestra diversidad territorial, el recurso a la residencia como elemento de diferenciación –a tenor de la citada Sentencia–, se convertiría en un elemento de discriminación si carece de una justificación objetiva y razonable, convirtiéndose en discriminatorio si pretende exclusivamente “favorecer a sus residentes”, tratando a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el sólo hecho de su distinta residencia.



Madrid fue una de las CCAA en las que se prorrogaron los presupuestos de 2016. En relación con las medidas de reforma institucional comprometidas en el acuerdo de investidura, el Gobierno aprobó un código ético para los altos cargos y presentó dos proyectos de ley sobre regeneración democrática.

La situación de minoría parlamentaria del Gobierno regional se reflejó en un mayor protagonismo de la iniciativa legislativa de los grupos de la oposición. Se han producido casos de concurrencia de la iniciativa legislativa del Gobierno y de los grupos de la oposición sobre las mismas materias. En un caso, la previa presentación de una proposición de ley llevó a la Asamblea a devolver el proyecto de ley del Gobierno (sobre gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia). En otro caso, se tramitaron las dos iniciativas hasta concluir en la aprobación de dos leyes independientes (sobre identidad y orientación sexual). La Mesa de la Asamblea inadmitió la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable respecto de la toma en consideración de media docena de proposiciones de ley, con el argumento de que el incremento del gasto no afectaba al ejercicio en curso.

## **1.– Actividad político-institucional**

El año 2016 terminó sin que se aprobaran los presupuestos en la Comunidad. El Gobierno regional aprobó la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (Decreto 140/2016, de 30 de diciembre de 2016). La exposición de motivos del Decreto achaca la ausencia de ley de presupuestos a la tardía formación del Gobierno central, lo que habría impedido conocer con antelación suficiente el techo de gasto, los objetivos de déficit y el límite de endeudamiento fijados para las CCAA. Tampoco se aprobó el presupuesto del Ayuntamiento de la capital, por la falta de acuerdo entre el equipo de gobierno, de Ahora Madrid, y el Grupo Municipal Socialista.

Se registraron importantes cambios dentro de la dirección de los partidos políticos regionales. En febrero, Esperanza Aguirre dimitió como presidenta del Partido Popular de Madrid, siendo sustituida por una gestora presidida por Cristina Cifuentes, hasta la celebración del Congreso regional. De esta forma, coinciden en la misma persona la dirección del partido y del Gobierno regional. En noviembre, fue elegido Ramón Espinar como secretario general de Podemos en Madrid, tras imponerse en las elecciones primarias a Rita Maestre.

El TC estimó el recurso de amparo contra un acuerdo de 2013 del Presidente de la Asamblea de Madrid, por el que se decidió la expulsión de una parlamentaria de la sesión que se estaba celebrando, así como la suspensión temporal de

su condición de diputada en activo por plazo de un mes. La STC 78/2016, de 25 de abril, consideró vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora en relación con el derecho al ejercicio de las funciones representativas. Se estimó que la conducta de la recurrente, que llamó “corrupto” al Presidente del Gobierno regional, vinculándolo a una determinada trama delictiva, no podía subsumirse en el tipo infractor definido por el reglamento parlamentario de atentado grave con producción de desórdenes.

Respecto a la composición y organización de los grupos parlamentarios en la Asamblea, fue noticia la destitución como portavoz del Grupo Podemos de José Manuel López, quien fue sustituido por la hasta ese momento portavoz adjunta Lorena Ruiz-Huerta. Asimismo ha recibido una amplia cobertura mediática la destitución de Elena González-Moñux como segunda portavoz adjunta del Grupo Popular tras acusar de maltrato laboral al portavoz del grupo y serle prescrita una baja médica. La ausencia de la diputada podría tener consecuencias en las votaciones en la Asamblea porque habría un empate en el Pleno entre los parlamentarios del Partido Popular y de Ciudadanos y los del Partido Socialista y Podemos. Los medios de comunicación informaban de la existencia de un informe de los Letrados de la Asamblea en el que se señalaba que a los diputados se les reconoce una figura específica de asimilado al alta a la seguridad social y que tienen derecho a una baja por incapacidad, pero que eso no significa que tengan una relación laboral con el Parlamento. Según lo publicado en los medios, el informe concluía que la baja de los diputados no les inhabilita como parlamentarios. Por último, fue significativo el número de renunciaciones de diputados del Grupo Popular. Desde que se inició la legislatura han renunciado 19 diputados, de un total de 48 representantes adscritos a este grupo parlamentario.

Además de las leyes aprobadas, de las que se da cuenta en el siguiente apartado, cabe reseñar algunas iniciativas legislativas presentadas durante 2016. Tienen una destacada trascendencia institucional los dos proyectos de ley sobre regeneración democrática. Se propone una reforma del Estatuto de Autonomía basada en cuatro puntos: reducir el número de diputados de la Asamblea, crear circunscripciones electorales de ámbito inferior a la provincia, suprimir el aforamiento de los diputados de la Asamblea y de los miembros del Consejo de Gobierno y limitar los mandatos del Presidente de la Comunidad. En el nivel legislativo, se promueve la modificación de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. Descolla la propuesta de desbloquear las listas en las elecciones a la Asamblea.

Suscitó una intensa polémica en los medios de comunicación la presentación en diciembre del Proyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, que incluye la imposición de sanciones administrativas. Sobre la misma materia, se había presentado una proposición de ley del Grupo Socialista.

También es relevante que los grupos de la oposición se unieran para rechazar en el Pleno el Proyecto de Ley de gobierno abierto, participación ciudadana y

transparencia presentado por el Gobierno regional al aprobar una enmienda a la totalidad con devolución al Gobierno. El argumento fue que ya existía una ponencia sobre la ley de transparencia.

El mayor protagonismo de los grupos de la oposición en la agenda legislativa se reflejó asimismo en la toma en consideración de proposiciones de ley en materias destacadas. Junto a las citadas proposiciones de ley de transparencia y de protección ante acciones de incitación al odio, puede añadirse la toma en consideración de proposiciones de ley sobre publicidad y comunicación institucional (Ciudadanos), violencia de género (Podemos), gratuidad de libros de texto (Ciudadanos) o derechos de las personas en el proceso final de la vida (Socialistas). En la misma línea, se tomó en consideración la proposición de ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

La Mesa de la Asamblea inadmitió la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable respecto de la toma en consideración de media docena de proposiciones de ley. Los ejemplos identificados se refieren en algunos casos a proposiciones presentadas por grupos de la oposición con aparente incidencia en el gasto: la modificación de la ley de racionalización del gasto público o la ley de atención a la salud bucodental. La Mesa rechaza el criterio del Gobierno autonómico argumentando que el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios no afectaría al “ejercicio económico en curso”. La referencia al ejercicio en curso que hace el art. 151.2 del Reglamento de la Asamblea no figura en el art. 126.2 del Reglamento del Congreso.

Continuaron las comparecencias en la comisión de investigación sobre la corrupción política en la Comunidad de Madrid. También prosiguieron los trabajos de la comisión de estudios sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid. Se produjeron varios casos de incomparecencia de las personas citadas a la comisión de estudio, registrándose en el diario de sesiones las protestas de los portavoces de los grupos parlamentarios, pero sin que la mesa de la comisión emitiera ninguna resolución, por considerar que no existe obligación de comparecer cuando la citación se realiza a efectos de informe y asesoramiento (art. 211 del Reglamento de la Asamblea).

El debate sobre orientación política general tuvo lugar los días 7 y 8 de septiembre de 2016. Se celebraron debates monográficos en la Asamblea sobre la situación de la sanidad y de la educación en la Comunidad, a petición del grupo parlamentario Socialista.

No hubo cambios en los consejeros del gobierno presidido por Cristina Cifuentes.

## 2.- Actividad normativa

La actividad legislativa consistió en la aprobación de seis leyes, sin que se haya aprobado la ley de presupuestos ni la de acompañamiento. Durante la X Legislatura se han aprobado ya trece leyes.

En relación con la forma de legislar, cabe destacar que la mitad de las leyes aprobadas tuvo su origen en proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición. Los tres grupos (Ciudadanos, Socialista y Podemos) se unieron para proponer la derogación de la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid y la aprobación de la Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación. Se ha aprobado una ley a través del procedimiento de urgencia (Ley 1/2006).

La primera ley aprobada tuvo un carácter derogatorio de la labor de la anterior legislatura. Se trata de la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid. Se derogó la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, que permitía construir viviendas unifamiliares en suelos rurales. La disposición transitoria paralizó las licencias que estuvieran presentadas y en tramitación. Tal derogación supuso la extinción, por desaparición sobrevenida de objeto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2013 por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista (ATC 121/2016, de 7 de junio).

Por su significado político, destacan la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Ambas leyes incluyen numerosos mandatos a los poderes públicos en el ámbito administrativo y en las políticas sanitaria, educativa, laboral y social.

Con menos de cuatro meses de diferencia se aprobaron dos leyes, la primera con origen en una proposición de ley de los grupos de la oposición y centrada en la identidad de género y la segunda impulsada por el Gobierno y que engloba tanto la orientación sexual como la identidad de género. Por ejemplo, la Ley 2/2016 enfatiza la protección de la integridad corporal de los menores intersexuales, mientras la Ley 3/2016 habilita a la Comunidad de Madrid a adoptar medidas de acción positiva por razón de la orientación sexual y la identidad de género.

No obstante, muchas medidas aparecen duplicadas en las dos Leyes. Ambas atribuyen la condición de interesados en el procedimiento administrativo a las organizaciones representativas de los colectivos de personas LGTBI y aquéllas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos. También se establece en ambas la inversión de la carga de la prueba en los casos que presenten inicio de prueba por discriminación. Asimismo se establece un catálogo de infracciones administrativas en materia de vulneración de los derechos de las personas trans e intersexuales, incluyendo la emisión de expresiones vejatorias “en la prestación de servicios públicos, en cualquier medio de comunicación,

en discursos o intervenciones públicas, o en las redes sociales”. En noviembre, la Asamblea tuvo que aprobar una redacción armónica de los arts. 75 de la Ley 3/2016 y 56 de la Ley 2/2016.

Antes de las vacaciones de verano se aprobó la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid. Se regulan las obligaciones y prohibiciones que pesan sobre los propietarios de animales de compañía. También la actividad de cría de animales con fines comerciales. La Ley aclara que no es aplicable a los animales utilizados en espectáculos taurinos y con fines experimentales, la fauna silvestre, los animales de producción y los de parques zoológicos.

En la misma fecha se aprobó la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Debe recordarse que la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, suprimió el Consejo Consultivo y repartió sus atribuciones entre la Comisión Jurídica Asesora (función consultiva) y el Tribunal Administrativo de Contratación Pública (competencias sobre acceso a la información). La nueva Ley modifica la composición, designación y cese de los miembros de este segundo órgano, de forma que sigan siendo funcionarios de carrera, pero no sean propuestos, designados ni nombrados por el Gobierno o sus miembros, sino seleccionados en función de concurso de méritos objetivos en convocatoria pública. La disposición transitoria segunda de la Ley anticipa la creación de un órgano autonómico propio en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Mientras tanto, se indica que la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, para lo que se suscribirá el correspondiente convenio de colaboración interadministrativa. También se dispone que, hasta que se cree el citado órgano autonómico, corresponderá al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley estatal de transparencia, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid.

La actividad legislativa del 2016 se cerró con la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid. Las profesiones cuyo ejercicio se regula son: Monitor Deportivo, Entrenador Deportivo, Preparador Físico, Director Deportivo y Profesor de Educación Física.

En relación con la ausencia de ley de presupuestos, debe destacarse el Decreto 140/2016, de 30 de diciembre de 2016, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016. La vigencia de la prórroga se establece hasta la publicación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017. El Decreto pretende aclarar posibles dudas sobre la estructura presupuestaria, la determinación de los créditos prorrogados, la vinculación de la disponibilidad de los créditos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el estado de ingresos y otros aspectos relevantes

de la gestión presupuestaria. Se establece que el personal al servicio del sector público autonómico no experimentará ningún incremento retributivo. No obstante, se prevé que en el caso de que la normativa aprobada por el Estado fije un incremento retributivo, éste se aplicará en el mismo porcentaje a las citadas retribuciones y tendrá el carácter de a cuenta respecto del que se establezca definitivamente en la Ley de Presupuestos Generales para 2017.

Posiblemente la norma reglamentaria más relevante desde una perspectiva institucional sea el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el código ético de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus entes adscritos. El contenido se presenta como una recopilación de principios previamente aplicables. A los efectos del ámbito de aplicación del código ético, se atribuye la consideración de altos cargos a los definidos en la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, y también a los Presidentes, Directores, Gerentes o cargo asimilado en las fundaciones públicas y consorcios participados mayoritariamente por la Comunidad de Madrid, siempre que perciban retribuciones por el desempeño de estos cargos. Como procedimiento de valorar el cumplimiento del código ético, se establece que el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno remitirá un informe de evaluación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, la cual lo elevará, si se estima conveniente, al Consejo de Gobierno. El acuerdo concluye estableciendo la obligatoriedad de adhesión expresa de los altos cargos al código en su nombramiento o toma de posesión, así como el sometimiento a él de todos aquellos que tuviesen la condición de alto cargo en el momento de su publicación.

También sobresale el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Las finalidades de las instrucciones es facilitar la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria previsto en la Ley estatal, adaptando los trámites y prescripciones legales a la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito de la organización administrativa se han aprobado los reglamentos de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Madrid (Decreto 1/2016, de 5 de enero), de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Decreto 5/2016, de 19 de enero) y del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid (Decreto 57/2016, de 7 de junio). Llamamos la atención sobre el segundo de los Decretos mencionados, por cuanto corresponde a la Comisión Jurídica Asesora el ejercicio de la función consultiva encomendada anteriormente al extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Por último, por su incidencia presupuestaria, se puede también mencionar la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (Decreto 41/2016, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno) y el Programa de

Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el período 2016-2019 (Decreto 75/2016, de 12 de julio).

### 3.- Relaciones de colaboración y conflictividad

No ha habido nuevos decretos de traspaso. Los convenios bilaterales de colaboración con la Administración del Estado tienen objetos muy variados, siendo frecuentes los relacionados con los centros docentes militares, las prácticas universitarias en juzgados y tribunales o el uso de aplicaciones informáticas.

Merecen una referencia individual el convenio por el que se adscribe una unidad de cooperación del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad de Madrid (publicado mediante Resolución de 7 de abril de 2016, BOE de 27 de abril de 2016). La unidad que se adscribe tiene como finalidad realizar tarea de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, la protección y escolta de las autoridades autonómicas y la prestación de los servicios policiales necesarios para la inspección y el control del juego en el ámbito autonómico. También tiene interés el Convenio con el Instituto Cervantes para establecer las bases de colaboración en la preparación de las pruebas para el acceso a la nacionalidad española (Resolución de 29 de julio de 2016, BOE de 20 de agosto de 2016).

Las Cortes Generales recibieron la comunicación del convenio de cooperación entre las Comunidades de Madrid y de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

El TC no ha resuelto en 2016 conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid. No obstante, se han dictado dos sentencias en las que se ha revisado la constitucionalidad de sendas leyes de la Asamblea de Madrid.

La noticia más destacada es la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la disposición adicional de la 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. La STC 170/2016, de 6 de octubre, ha declarado la constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece un límite de tres alturas a los edificios de nueva construcción.

Por el contrario, la STC 164/2016, de 3 de octubre, dictada a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad, declaró la nulidad de la disposición adicional primera de la Ley de la de acompañamiento a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por contradecir la legislación básica estatal. El objeto del conflicto era la reducción salarial para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas.

Por último, debemos dejar constancia de que el ATC 167/2016, de 4 de octubre inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad en la que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid señalaba la posible contradicción entre el apartado d) del art. 100.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, y el art. 277 de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. La norma

autonómica contemplaba el arrendamiento como forma de gestión indirecta de los servicios públicos locales, modalidad que no se incluye en la legislación básica del Estado. Aplicando la nueva doctrina sobre el principio de prevalencia (STC 102/2016), el TC consideró que el órgano judicial podía inaplicar directamente la norma autonómica, por tratarse de un supuesto de inconstitucionalidad indirecta y sobrevenida.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid inició negociaciones en abril para resolver las discrepancias manifestadas en relación con varios preceptos de la Ley de Madrid 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOE 25/04/2016). El conflicto afecta a la situación del personal laboral propio de varias empresas públicas creadas para externalizar la gestión de varios hospitales y que posteriormente fueron extinguidas. Se alcanzó en septiembre un acuerdo parcial respecto a la interpretación del art. 6.5 (BOE 20/09/2016). Por el contrario, el Presidente del Gobierno interpuso en septiembre recurso de inconstitucionalidad contra el art. 27 y los apartados 3 y 4 de la Disposición Final Primera de la Ley 9/2015.

La Comisión Bilateral también inició en julio negociaciones en relación con los arts. 7 (documentación administrativa) y 48 (inversión de la carga de la prueba) de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE 26/07/2016).

## 1.- Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia ha venido marcada en el año 2016 por los nuevos equilibrios políticos generados en la Asamblea Regional a partir de las elecciones de mayo de 2015. El Partido Popular perdió la mayoría absoluta por un solo escaño, pero mantuvo el Gobierno gracias a un pacto de investidura con el Grupo Parlamentario de Ciudadanos. Esta nueva situación ha cambiado la dinámica habitual del Parlamento. A saber:

El Gobierno ha encontrado notables dificultades para sacar adelante el calendario legislativo que anunció para el año 2016, consistente en diez nuevas leyes y la modificación de cinco ya en vigor. Más de la mitad de estas iniciativas gubernamentales se encuentran todavía en tramitación parlamentaria (ej. Proyecto de Ley del Estatuto del Cargo Público) y algunas otras han sido retiradas (ej. Proyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno). Incluso podemos encontrar leyes de Parlamento aprobadas a iniciativa de la oposición y con el voto en contra del Grupo Popular, como la Ley 3/2016, de 21 de marzo, para el Funcionamiento Pleno del Hospital Santa María del Rosell. Con esta norma aprobada con los votos de Ciudadanos, PSOE y Podemos, se autorizaba la reapertura del citado hospital con un coste adicional para los presupuestos de la Comunidad Autónoma de unos 50 millones de euros. El Gobierno regional anunció que pediría a diputados y senadores del Partido Popular que recurrieran la ley ante el TC, lo que finalmente no sucedió. Asimismo, como se detallará en el apartado correspondiente, dos de los tres Decretos-leyes aprobados por el Gobierno durante este año han sido sometidos a la tramitación parlamentaria de urgencia para su modificación.

El impulso y el control de la labor gubernativa por parte del Parlamento también han aumentado de forma muy importante. En concreto, se han registrado hasta 675 mociones de impulso al Gobierno, las preguntas orales en el Pleno se han multiplicado por cinco en comparación con el segundo año de la Legislatura anterior (2012) pasando de 81 a 415 y las interpelaciones se han multiplicado por cuatro pasando de 27 en el año antes referido a 107 en 2016. Además, este año termina con cinco Comisiones de Investigación activas en la Asamblea Regional: la del aeropuerto de Corvera; la de la Desalinizadora de Escombreras, que ha aumentado notablemente su actividad, 28 sesiones en 2016, por 3 en 2015; las de la Urbanización Novo Carthago y de la Televisión Pública Regional, constituidas a finales de este año; y la que ha generado mayor tensión política entre los grupos parlamentarios de la Cámara, la del Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudia (en paralelo a la instrucción que lleva a cabo el Juzgado nº 1 de Lorca) la presunta comisión de los delitos de fraude, malver-

sación y falsedad por el ahora Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad. Uno de los compromisos suscritos por el Partido Popular con Ciudadanos en el pacto de investidura es el del cese inmediato de cualquier cargo público que resultara imputado [ahora “investigado”] por delitos de corrupción, circunstancia que todavía no ha sucedido. Esa decisión corresponde a la Sala de lo Penal del TSJ de Murcia, que recibió las correspondientes diligencias del juzgado el 30 de diciembre de 2016. Pese a que, por tanto, no nos encontramos todavía en ese eventual escenario, los Grupos Parlamentarios de PSOE y Podemos han venido pidiendo públicamente al de Ciudadanos, dentro y fuera de la Comisión de Investigación, la interposición de una moción de censura, extremo éste que ha sido rechazado.

Por otra parte, y por lo que hace a la composición del Consejo de Gobierno, ésta varió poco antes de las elecciones generales de junio de 2016. El hueco que dejó la inesperada renuncia de última hora de Andrés Ayala Sánchez (diputado desde 2000 hasta 2016) a ir en la lista del Partido Popular por la circunscripción de Murcia al Congreso fue ocupado por Francisco Bernabé Pérez, Consejero de Fomento e Infraestructuras, quien tuvo, consecuentemente, que dejar su cargo. Fue sustituido por Pedro Rivera Borrachina, quien deberá hacer frente ahora a dos de los grandes problemas sin resolver en la Región desde hace varias Legislaturas: la llegada del AVE y la apertura del aeropuerto de Corvera. La composición del Gobierno regional queda, por tanto, 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).
- Pedro Rivera Borrachina (Consejero de Fomento e Infraestructuras).
- María Ángeles Palacios Sánchez (Consejera de Sanidad).
- Violante Tomás Olivares (Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades).
- Noelia María Arroyo Hernández (Consejera de Cultura y Portavoz del Gobierno).

Destacar finalmente en este apartado la declaración, de 23 de diciembre de 2016, del Consejo de Ministros a la Región de Murcia como “zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil” [antes “zona catastrófica”]

debido a las importantes inundaciones sufridas en numerosas localidades del litoral de la Comunidad Autónoma, lo que permitirá a las autoridades estatales, autonómicas y locales desplegar la batería de acciones previstas para este tipo de casos en la reciente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

## 2.- Actividad normativa

Lo primero que debemos destacar en relación a la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2016 es la paralización de las reformas del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Cámara, ya iniciadas en años anteriores. El importante incremento de la actividad parlamentaria y la falta de acuerdo político suficiente han llevado a los grupos parlamentarios a acordar su postergación hasta el final de la presente Legislatura.

En segundo lugar, señalar que el Parlamento regional tuvo que dedicar el primer mes de actividad legislativa de 2016 a aprobar la Ley de Presupuestos para ese año (Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2016), que no obtuvo respaldo suficiente para su aprobación antes del 31 de diciembre de 2015. Los principales puntos de fricción del Grupo Parlamentario Popular con PSOE, Ciudadanos y Podemos fueron las partidas presupuestarias destinadas a sanidad, ayudas sociales y educación concertada. Además, sufrió la modificación de varios de sus preceptos por la Ley 12/2016, de 12 de julio, para poder hacer frente y/o corregir gastos que, según reza el Preámbulo de la misma norma, traían causa de “la incorporación al texto articulado de la Ley 1/2016, con motivo de la aceptación de diversas enmiendas durante su tramitación parlamentaria, de determinadas disposiciones que reconocen derechos de naturaleza económica, sin contar con los correspondientes créditos en los estados de gastos de la propia ley de presupuestos”, como, por ejemplo, la obligación de efectuar el abono en el mes de diciembre de 2016, del 37,71% de la paga extra del mes de diciembre de 2012 de los empleados públicos (disp. ad. 24ª.4). Este año, sin embargo, el Gobierno regional sí ha podido alcanzar antes un acuerdo con Ciudadanos para aprobar, con un desfase de unos pocos días, la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2017. En esta norma se presupuestan un total de 4.258 millones de euros (158 millones más que para 2016), pese a que este año se ha vuelto a sobrepasar el techo de gasto previsto. Se han incorporado 87 enmiendas parciales presentadas por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos (de un importe total de 32 millones de euros) y se ha pactado la creación de una comisión bilateral que realizará un seguimiento bimensual del efectivo cumplimiento de las mismas. No se ha incorporado, por el contrario, ninguna de las enmiendas presentadas por PSOE y Podemos, que han anunciado recursos de amparo ante el TC por presuntas irregularidades en la tramitación de la norma presupuestaria que, a su criterio, habrían vulnerado derechos fundamentales de sus parlamentarios. Al cierre de este informe, no hay registrado en el TC recurso alguno en este sentido.

El resto de normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento regional en 2016 podemos clasificarlas de la siguiente manera:

*a) Novedades legislativas*

– Ley 4/2016, de 15 de abril, de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración de la Región de Murcia (mínimamente modificada poco después por Ley 13/2016, de 13 de julio). Esta norma recoge un conjunto de medidas transversales que, según establece su propio texto, pretenden: mejorar la cobertura de necesidades de carácter social en segmentos de población especialmente vulnerables, agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes y atender las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección.

– Ley 8/2016, de 24 de mayo, 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 la Región de Murcia. Esta norma, que sigue la línea marcada recientemente por la legislación de otras CCAA (País Vasco, Galicia, Andalucía, Cataluña, Canarias y Extremadura), establece una gran variedad de medidas de prevención y sanción de la discriminación en el ámbito sanitario, reproductivo, familiar, educativo, laboral, empresarial, cultural, deportivo, informativo y policial; creando además un Observatorio regional que supervisará el cumplimiento de las mismas por los poderes públicos y los particulares.

– Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia. Destinada esta norma a la protección, conservación, difusión, fomento, investigación y acrecentamiento del patrimonio arbóreo monumental de la región, entendiéndose por tal el conjunto de árboles cuyas características botánicas de monumentalidad o circunstancias extraordinarias de edad, porte u otro tipo de acontecimientos históricos, culturales, paisajísticos, científicos, de recreo o ambientales ligados a ellos, los haga merecedores de esa condición.

*b) Reformas de legislación vigente*

– Ley 5/2016, de 2 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

– Ley 6/2016, de 18 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/2009, de 11 de marzo, de Transporte Marítimo de Pasajeros de la Región de Murcia, para dar cumplimiento a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y a sus normas de transposición.

– Ley 7/2016, de 28 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, que introduce nuevas fórmulas de “Gobierno Abierto”.

- Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, que añade nuevas medidas de “emergencia social” en materia de vivienda.
- Ley 11/2016, de 5 de febrero, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, para adecuar su contenido al Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, celebrado en Estambul el 11 de mayo de 2011.
- Ley 15/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud.
- Ley 16/2016, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Región de Murcia.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, este 2016 ha sido el tercer 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.

*c) El Gobierno regional ha dictado los siguientes tres Decretos-leyes*

- Decreto-ley 1/2016, de 27 de enero, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Contiene un elemental régimen sancionador por incumplimiento del horario de cierre de los establecimientos públicos o término de los espectáculos públicos y actividades recreativas, que fue completado posteriormente por la Ley 9/2016, de 2 de junio, del mismo nombre, resultado de su tramitación por la Asamblea Regional como proyecto de ley del Gobierno por el procedimiento legislativo de urgencia. A diferencia de lo que había venido ocurriendo con alguna frecuencia en años anteriores, esta vez sí encontramos en el Preámbulo del Decreto-ley la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno a dictar una norma de esta naturaleza, si bien resulta cuestionable que el motivo alegado (evitar la aplicación supletoria de la ley estatal) pudiera considerarse presupuesto suficiente.
- Decreto-ley 2/2016, de 22 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberación y de la supresión de cargas burocráticas. Esta norma recoge una multiplicidad de medidas referidas a materia económica, comercial, turística, industrial, energética, minera, medioambiental, administrativas y tributarias, entre otras, modificando o derogando expresamente hasta nueve normas con rango de ley y tres normas reglamentarias: Ley 11/2006, de 22 de diciembre, de Comercio Minorista;

Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo; Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada; Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética; Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos; Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias en materia de Función Pública; Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno; Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública; Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica; Decreto 284/2008, de 19 de septiembre, regulador de la competencia para resolver los expedientes sancionadores sobre infracciones en el orden social; Decreto 65/1986, de 18 de julio, sobre competencias en materia de industrias agrarias y alimentarias; y Decreto 47/2003, de 16 de mayo, por el que se aprueba el reglamento del Registro de Establecimientos Industriales. Al margen de la concurrencia o no de la extraordinaria y urgente necesidad que justifique todas las medidas aquí adoptadas, desde una óptica estrictamente técnica, convendría no utilizar este tipo normativo para legislaciones *omnibus* y no incluir en el mismo preceptos de naturaleza claramente reglamentaria.

– Decreto-ley 3/2016, de 1 de junio, por el que se modifica el régimen de participación económica de las personas beneficiarias de determinadas prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. A diferencia del anterior, este Decreto-ley contiene sólo una muy concreta medida cuya urgencia se encuentra plenamente justificada en la Exposición de Motivos, que modifica dos preceptos del Decreto 126/2010, de 28 de mayo, regulador de los criterios que determinan la capacidad económica de los beneficiarios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, si bien también se incurre aquí en la incorrección técnica de elevar el rango normativo de una decisión de naturaleza netamente reglamentaria.

De ese ámbito reglamentario cabe destacar en este 2016, por su relevancia social, tan sólo el Decreto 16/2016, de 9 de marzo, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

El año 2016 ha vuelto a ser un periodo sin novedades en el ámbito de la colaboración con otras CCAA, 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 novedoso carácter, dos de los convenios suscritos: el Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para integrar la aplicación telemática que sustenta el “punto de coordinación de las órdenes de protección en la región de Murcia” con el “sistema de seguimiento integral en los casos de violencia

de género (Sistema VioGén)”, suscrito por la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, de fecha 16 de junio de 2016; y el Convenio Marco de Colaboración entre la Administración General del Estado (MINHAP) y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el suministro de la aplicación “Oficina de Registro Virtual” (ORVE), como mecanismo de acceso al registro electrónico común y al sistema de interconexión de registros, suscrito el 15 de marzo de 2016.

Por lo que se refiere a la conflictividad constitucional, la mayor parte de las cuestiones de inconstitucionalidad contra leyes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia resueltas en 2016 han sido rechazadas o inadmitidas a trámite:

a) La STC 134/2016, de 18 de julio, no ha encontrado tacha de inconstitucionalidad en el art. 2.1 de la Ley 9/2012, de 8 de noviembre, de adaptación de la normativa regional en materia de función pública al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 824-2015, planteada por la Sala de lo Social del TSJ Murcia).

b) Además, fueron inadmitidas a trámite las siguientes: cuestiones de inconstitucionalidad 4492-2015 y 4993-2015, de la Sala de lo Social del TSJ Murcia contra el mismo precepto antes citado (AATC 71/2016, de 12 de abril y 13/2016, de 19 de enero, respectivamente); y cuestiones de inconstitucionalidad 7321-2015 y 741-2016, del TSJ Murcia contra el art. 2.2 de la Ley 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de gastos de personal y organización administrativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (AATC 134/2016, de 23 de junio y 131/2016, de 21 de junio, respectivamente).

c) Por el contrario, la STC 25/2016, de 15 de febrero, ha declarado inconstitucional y nulo por vicio de incompetencia el art. 6.1.1.c) de la Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias en materias de tributos cedidos y tasas regionales, por introducir un medio a aplicar en los procedimientos de comprobación de valores no contemplado en la normativa estatal (cuestión de inconstitucionalidad 6245-2014, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS).

Mucho más controvertida ha sido la STC 205/2016, de 1 de diciembre, que ha declarado inconstitucional y nulo el apartado 12 del artículo único de la 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 (recurso de inconstitucionalidad 36-2016, interpuesto por el Presidente del Gobierno). Este precepto consideraba instalaciones aisladas del sistema eléctrico aquéllas que acreditaran el consumo total de la energía producida, así como la ausencia de conexión con la red del sistema eléctrico, y también que las plantas de energía solar fotovoltaica de pequeña potencia podían calificarse de instalaciones de intercambio de energía. La cesión de esa energía al sistema eléctrico no llevaría aparejada ninguna contraprestación económica (supresión del “impuesto al sol”). El TC ha estimado el recurso del Gobierno central, que entendió que este precepto incurría en extralimitación normativa, es decir, que

vulneraba la legislación básica estatal, en particular, el art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, dictada al amparo de las competencias exclusivas reconocidas al Estado en los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE. Esta decisión supone un importante varapalo para un sector industrial muy arraigado en la región y para los más de 18.000 particulares que disponen de estas instalaciones de autoconsumo.

Además, por la especial relevancia que tiene este asunto en la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma, hay que señalar que durante el año 2016 la Región de Murcia se ha personado como codemandada en los siguientes recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ante la Audiencia Nacional contra actos de autorización de trasvases con destino al Acueducto Tajo-Segura:

- R. 1783/15 contra Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 29 de octubre de 2015.
- R. 1834/15 contra Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 25 de noviembre de 2015.
- R. 1847/15 contra Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 18 de diciembre de 2015.
- R. 115/16 contra Orden AAA/289/2016, de 3 de marzo.
- R. 228/16 contra Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 9 de febrero de 2016.
- R. 714/16 contra Acuerdo de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura de 3 de junio de 2016.

## 1.– Actividad político-institucional

El año 2016 es el primer año completo del nuevo Gobierno constituido en 2015 y presidido por la Sra. Barkos de Geroa Bai y que cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra (Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra suman 26 parlamentarios de un total de 50). La primera característica es su estabilidad puesto que ha superado ya el año y medio de gobierno en coalición. Además el Gobierno sigue con su misma composición inicial, salvo el nombramiento de una nueva Portavoz, con rango de Directora General, sustituyendo en el cargo a la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales que se limita ahora a la dirección de su Departamento.

Este apoyo parlamentario le ha permitido al Gobierno sacar adelante sus proyectos en el Parlamento y asimismo derrotar las iniciativas de la oposición parlamentaria. Ha aprobado sus presupuestos tanto para 2016 como para 2017, con lo que ha roto la dinámica de anteriores ejercicios económicos donde Navarra no contó con ley de presupuestos.

A lo largo de 2016 han continuado abiertas las polémicas en relación con ciertos asuntos como 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). También han surgido conflictos con la Universidad de Navarra derivados tanto de la supresión del convenio de prestación de asistencia sanitaria a sus trabajadores por la Clínica Universidad de Navarra como por la modificación de los criterios de concesión de becas a sus estudiantes.

El Gobierno y el Parlamento de Navarra han mantenido una posición de confrontación con el Gobierno del Estado tanto en cuestiones de política general estatal como de Navarra. A finales de año ha surgido un nuevo conflicto con el Estado por el pago de la aportación de Navarra según el Convenio Económico. Por tanto, la negociación de la aportación será una cuestión pendiente para 2017, junto con la financiación del TAV y la posible retirada de los recursos que mantiene el Estado frente a siete leyes forales. Por el contrario, el Estado no ha impugnado a fecha de hoy ninguna de las leyes forales aprobadas en 2016, y por otra parte la Consejera de Presidencia ha participado en las reuniones preparatorias de la Conferencia de Presidentes, que se celebrará en el Senado en enero de 2017.

En el terreno simbólico cabe referirse a la nueva regulación de los símbolos de Navarra contenida en el Decreto Foral 4/2016, de 17 de enero, sobre el símbolo oficial del Gobierno de Navarra, que utiliza la doble denominación de “Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra”, bajo esta preferencia. Tam-

bién por vez primera en los últimos años se ha celebrado el acto de entrega del Premio Príncipe de Viana sin la presencia de los Reyes de España. Así también cabe citar el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de junio de 2016 sobre el homenaje a los Reyes y Reinas de Navarra.

A nivel institucional el Parlamento ha nombrado a la nueva Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra, doña Asunción Olaechea Estanga. Asimismo se ha ejecutado la modificación del Consejo de Navarra, con la reducción del número de sus miembros de siete a cinco. Han cesado los dos miembros que fueron elegidos por el Gobierno. Los consejeros han nombrado un nuevo Presidente. Y el Parlamento ha elegido a un nuevo miembro del Consejo de Navarra, en sustitución del más antiguo, designando al candidato propuesto por la Universidad Pública de Navarra.

El Parlamento ha celebrado sesiones plenarias de carácter monográfico sobre diversas cuestiones. La primera de ellas el día 5 de febrero de 2016 sobre empleo, en la que se aprobaron nada menos que 27 resoluciones sobre planes de empleo y políticas de fomento del empleo y, entre ellas, una por la que se insta al Gobierno de Navarra a la creación de una banca pública. El segundo pleno monográfico versó sobre políticas sociales y se celebró el día 4 de marzo de 2016. Se aprobaron 22 resoluciones presentadas por los diversos grupos parlamentarios tendentes todas ellas al reforzamiento de las políticas sociales.

El primer debate sobre el estado de Navarra de la nueva Legislatura se celebró los días 27 y 28 de octubre de 2016. Fueron aprobadas 17 resoluciones de los diversos grupos parlamentarios. Pueden destacarse las siguientes: sobre reforma del Amejoramiento para definir el estatus político de Navarra, sobre el apoyo al autogobierno de Navarra, sus derechos históricos y símbolos propios, sobre la negociación del Convenio Económico, de apoyo al Plan del Euskera, de condena de los recursos contra leyes forales ante el TC, o la solicitud de derogación del art. 135 CE y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Así también el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de julio de 2016 aprueba la reserva de espacios de TDT para la difusión de la televisión vasca (EITB) en Navarra, lo que se complementa con la habilitación de canales efectuada a tal fin por dos Ordenes Forales de 20 de septiembre de 2016.

Este año ha sido especialmente conflictivo en relación con la Policía Foral con motivo de la aplicación de la Ley Foral de Policías modificada en la anterior legislatura, y la aprobación en ésta de los reglamentos de desarrollo, que llevaron entre otros extremos a la dimisión de un elevado número de jefes policiales, que no fue aceptada, y después a su cese.

Desde otro punto de vista han tenido una gran repercusión mediática las agresiones sexistas acaecidas durante las fiestas de San Fermín, que fueron objeto de una condena inmediata unánime.

Las elecciones generales de marzo de 2016 han dado unos resultados similares a los de diciembre de 2015. UPN-PP han obtenido dos diputados, Podemos dos diputados y el PSOE un diputado. Y en el Senado UPN-PP han conseguido

tres senadores, mientras que el cuarto ha correspondido a Izquierda Unida (en coalición electoral con Podemos).

Las elecciones han mostrado un incremento de votos a favor de los tres partidos o coaliciones que han conseguido escaño (UPN-PP, Podemos y PSOE), con una clara confirmación de Podemos como segunda fuerza política. Por el contrario, se ha reiterado el retroceso de las formaciones nacionalistas puesto que no han obtenido ningún escaño y además tanto EH Bildu como sobre todo Geroa Bai han perdido votos respecto de las elecciones generales de diciembre anterior.

## 2.- Actividad normativa

### 2.1.- *Actividad legislativa*

El número de leyes forales aprobado en el año 2016 supera al del año anterior, 29 leyes forales frente a 25 en 2015. Por tanto, el nivel legislativo ha sido muy elevado. Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta y se ha roto la dinámica de ausencia de ley de presupuestos, puesto que en este año 2016 se han aprobado nada menos que dos leyes forales presupuestarias, la relativa al año 2016 y la destinada al año 2017.

Sigue la tónica iniciada en el segundo semestre de 2015, de que la práctica totalidad de las leyes forales son producto de proyectos de ley foral remitidos por el Gobierno de Navarra, dado que éste cuenta con la mayoría absoluta parlamentaria. Del total de 29 leyes forales, sólo cuatro de ellas tienen su origen en la iniciativa parlamentaria de los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno.

#### *a) Leyes forales de mayoría absoluta*

Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta. En primer lugar procede referirse a la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra. La modificación fundamental es la reducción del número de sus miembros de 7 a 5, y que todos ellos van a ser elegidos únicamente por el Parlamento de Navarra (de uno en uno cada dos años), para un período de 8 años, siendo inelegibles para un posterior mandato consecutivo. Se mantiene el modelo de Consejo consultivo de carácter foral y administrativo, diferenciándose entre los dictámenes preceptivos (art. 14.1) y facultativos (art. 14.2), ampliándose el número de sujetos que pueden instarlos.

Por su parte, la Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, es una ley muy breve que se limita a modificar la ley 304 del Fuero Nuevo de Navarra y el art. 24 de la Ley Foral de Patrimonio de Navarra en orden a la regulación de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra. Así también la Ley Foral 2/2016, de 29 de enero, modifica la disposición adicional segunda de la Ley Foral de Patrimonio de Navarra sobre especialidades en materia de suelo y vivienda con el único fin de asignar al departamento competente en materia de vivienda el ejercicio de las facultades relativas al Banco Foral de Suelo Público.

La Ley Foral 29/2016, de 28 de diciembre, modifica la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra en varios aspectos como la inclusión de las autovías en la Contribución territorial, algunos aspectos del IAE, actualización de tarifas del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, y lo más destacable la modificación de la figura del sustituto del sujeto pasivo en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en lo que se refiere a las transmisiones onerosas, suprimiendo su carácter general de manera que ahora el que lo abone será el vendedor y no el comprador como sucedía en la práctica anterior.

#### *b) Tributos y presupuestos*

El mayor número de leyes forales aprobadas en 2016 tiene relación directa o indirecta con los tributos y presupuestos, donde se refleja además una gran incidencia modificativa y de profundidad.

En primer lugar, el nuevo Gobierno constituido en el mes de julio de 2015 ha visto aprobados sus primeros presupuestos, mediante la Ley Foral 1/2016, de 29 de enero. Esta Ley Foral ha sido objeto de una pequeña modificación por la Ley Foral 11/2016, de 19 de septiembre, limitada a la regulación de los avales y préstamos por parte del sector público y la autorización de la realización de operaciones de endeudamiento, así como la concesión de ayudas a las entidades locales para la elaboración o revisión de su plan urbanístico municipal.

A finales de año, se aprueba la Ley Foral 24/2016, de 28 de diciembre, de presupuestos para el año 2017. El importe del presupuesto consolidado es el de 4.061.878.789 euros, el límite de gasto no financiero conforme a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera es de 3.524.293.603 euros. La Ley Foral remite el incremento retributivo de los funcionarios y altos cargos a lo que dispongan los Presupuestos Generales del Estado y prorroga para el año 2017 diversas medidas de contención de gastos de personal establecidas por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio.

Las leyes impositivas principales son las que modifican de forma global un tributo. Y así este año se ha aprobado la Ley Foral 26/2016, de 28 de diciembre, que ofrece una nueva regulación del Impuesto sobre Sociedades. Este Impuesto ya había sido objeto de reforma mediante la Ley Foral 13/2016, de 19 de septiembre, para el supuesto concreto de adaptación a la Decisión de la Comisión Europea sobre tributación de los clubs deportivos, aquí en lo que afecta al Club Atlético Osasuna.

Ahora la reforma es más general, y sigue principalmente la realizada en el Estado por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre. De la Ley Foral 26/2016 cabe destacar los siguientes aspectos: se incluyen por primera vez como sujetos pasivos las sociedades civiles con objeto mercantil y las sociedades agrarias de transformación; mantiene los tipos generales que son el 28%, el 23% para pequeñas empresas y el 19% para microempresas; establece que no son deducibles las pérdidas por deterioro de valor de cualquier tipo de activo, con algunas pe-

queñas excepciones; y regula el tratamiento de la doble imposición en relación con los dividendos.

También conviene destacar la modificación mediante la Ley Foral 27/2016, de 28 de diciembre, de los tributos sobre el juego. En primer lugar, regula los tributos sobre el juego relativos a la autorización, organización o celebración de actividades de juego incluidas en el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, donde desarrolla los diversos elementos de estos tributos. Y en segundo lugar, se refiere a la exacción del Impuesto sobre las actividades de juego de competencia estatal, a cuyo efecto se remite a lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

Por su parte, se vuelve a las denominadas leyes de acompañamiento a las leyes forales de presupuestos, como es el caso, de la Ley Foral 25/2016, de 28 de diciembre, mediante la que se modifican nada menos que once textos legales relativos a todos los impuestos principales, de forma particularmente extensa al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, refiriéndose luego a los otros Impuestos como Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, IVA, así como otros anejos como el canon de saneamiento de aguas residuales, las tasas y precios públicos, el Impuesto de Actividades Económicas, o el régimen tributario de las fundaciones. También modifica el artículo único de la Ley Foral sobre comunicaciones de datos tributarios a las Comisiones de Investigación del Parlamento y la Ley Foral General Tributaria (nueva disposición adicional 7ª). Con anterioridad la Ley Foral 4/2016, de 13 de abril, había modificado el art. 11 de la Ley Foral 11/1994, de 29 de diciembre, en relación con los beneficios fiscales de las Sociedades de Garantía Recíproca.

La Ley Foral 28/2016, de 28 de diciembre, que introduce modificaciones relevantes en la Ley Foral General Tributaria de 2000. Es una ley amplia y desigual que persigue, en primer término, prevenir y luchar contra el fraude fiscal; seguidamente, recuperar las ayudas de Estado conforme a las exigencias del Derecho de la Unión Europea; y, finalmente, introducir algunas mejoras técnicas en la Ley Foral.

Los presupuestos de Navarra han venido condicionados por la crisis económica, lo que ha provocado la aprobación de nada menos que siete leyes forales de autorización de créditos extraordinarios o de suplemento de crédito para hacer frente a diversos gastos: Leyes Forales 6, 7, 9, 12, 17, y 19/2016. De todas ellas conviene resaltar por su alcance político la Ley Foral 19/2016, de 13 de diciembre, puesto que mantiene las transferencias para financiación de centrales sindicales y organizaciones empresariales, pero con el cambio relevante de que se efectuará a todas ellas en función de su representatividad.

### *c) Políticas sociales*

Las políticas sociales han sido reguladas desde dos perspectivas: la renta de inclusión social y la vivienda.

Así, la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, derogando la anterior Ley Foral 1/2012, de 23 de enero. El derecho a la inclusión social es un derecho a recibir apoyos

y acompañamiento personalizado, del que son titulares las personas residentes en Navarra que se encuentren en situación de exclusión social y que reciben ayudas en su proceso de inclusión social y participan en los programas que se habilitan al efecto. Por su parte la renta garantizada hace referencia a una prestación económica a la que tienen derecho las personas residentes en Navarra que carezcan de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas. La Ley Foral regula las cuantías y el procedimiento de solicitud, así como el régimen sancionador. Cabe también el ejercicio conjunto de la inclusión social y de la renta garantizada.

La Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, regula los derechos de las personas más desfavorecidas al acceso a una vivienda digna, centrándose especialmente en los programas de alquiler de viviendas a estas personas. Por un lado, modifica la Ley Foral del Derecho a la Vivienda de 2010, añadiendo además un nuevo Título sobre participación ciudadana y organización administrativa. Por otro, modifica también el Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda, en particular para la puesta en alquiler de viviendas así como para las operaciones de alquiler.

#### *d) Administración local*

El comienzo de la nueva legislatura de las entidades locales en el año 2015 debía venir seguido de la nueva financiación, conforme al sistema general establecido en las leyes forales sobre financiación local.

Una primera intervención parcial sobre el modelo anterior se encuentra en la Ley Foral 3/2016, de 1 de marzo. La modificación completa del anterior sistema puede verse en los cambios contenidos en la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, que aprueba el nuevo Plan de inversiones locales y en la Ley Foral 21/2016, de 21 de diciembre, que regula el Fondo de Participación en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes. Caracteriza a ambas leyes forales, su provisionalidad toda vez que se limitan bien a dos años, la primera, y a un año, la segunda, puesto que se está a la espera de la elaboración de la normativa de la nueva planta local de Navarra, de la que una de las piezas clave es la financiación de las entidades locales. La Ley Foral 18/2016 sigue siendo una ley de contenido finalista, puesto que las inversiones locales vienen determinadas en ella. No obstante, junto a los dos apartados de financiación denominados Programas de Inversiones y Programación Local, cabe destacar la creación de un tercer apartado denominado de “Libre Determinación” referido a actuaciones que cada entidad local fije dentro de los requisitos y objeto señalados en la Ley Foral y cuyos criterios de distribución se expresan en el Anexo III.

La participación, no finalista, se concreta en la Ley Foral 21/2016 que crea un Fondo para 2017 por importe de 207.159.663 euros, que se distribuyen en cuatro apartados: a) transferencias corrientes para todas las entidades locales (177.004.077 euros); b) al Ayuntamiento de Pamplona por carta de capitalidad (24.155.895 euros); c) a los ayuntamientos por pagos a corporativos (5.596.373 euros); y d) a la Federación Navarra de Municipios y Concejos (403.318 euros).

Así también en este epígrafe debe darse cuenta de la Ley Foral 29/2016, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, que es una ley foral de mayoría absoluta.

### *e) Transparencia, función pública y estadística*

La transparencia ha sido objeto de nueva regulación. Por un lado, se ha modificado la normativa anterior de 2012 mediante la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril. Las modificaciones más importantes radican en la nueva regulación de las garantías del derecho de acceso, a cuyo efecto se añade un nuevo Capítulo III a la Ley Foral sobre transparencia y gobierno abierto; a la modificación del Título VIII sobre garantías administrativas, judiciales y extrajudiciales; y especialmente a la creación del Consejo de Transparencia de Navarra (nuevo Título IX). El Consejo está compuesto por un Presidente, designado por el Parlamento de Navarra por mayoría absoluta para un período de cuatro años y no renovable entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. El resto de miembros en número de 12 tiene la siguiente procedencia: 4 miembros del Parlamento designados por éste; y el resto son representantes de los siguientes órganos e instituciones: uno por el Departamento del Gobierno competente en materia de transparencia, tres por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, uno por el Consejo de Navarra, uno de por la Cámara de Comptos, uno por el Defensor del Pueblo de Navarra y uno por la Universidad Pública de Navarra.

La transparencia cobra nuevo impulso con la Ley Foral 16/2016, de 11 de noviembre, que permite a cualquier ciudadano acceder a las cuentas que la Administración Foral y demás entes del sector público tienen abiertas en entidades bancarias.

La función pública ha sido objeto de dos leyes forales, muy limitadas en cuanto a su objeto. La Ley Foral 20/2016, de 13 de diciembre, incide de nuevo en el abono de la paga extra a los empleados públicos, cuyo pago fue suspendido en 2012; y la Ley Foral 23/2016, de 21 de diciembre, estima las demandas del personal diplomado sanitario de la Administración Foral para que se les reconozca la carrera profesional y se les retribuya por ella, al igual que al personal sanitario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el Departamento de Salud.

Por último, la Ley Foral 14/2016, de 21 de octubre, aprueba el nuevo Plan cuatrienal de Estadística de Navarra y, además, modifica algunos preceptos de la Ley de Estadística de 1997.

### *2.2.- Actividad reglamentaria*

La actividad reglamentaria en 2016 ha sido muy reducida al igual que el año precedente. Destaca la adopción del Decreto Foral 4/2016, de 17 de enero, sobre el símbolo oficial del Gobierno de Navarra.

En materia organizativa se ha modificado la estructura orgánica del Gobierno de Navarra, en lo que se refiere a la Portavoz del Gobierno, que deja de ser la

Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales y pasa a encomendarse a doña María Roncesvalles Solana Arana, con rango de Directora General (Decreto Foral 33/2016, de 7 de septiembre, de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra).

La materia de función pública, en especial, la relativa a la Policía Foral ha cobrado la mayor importancia en su desarrollo reglamentario: Decreto Foral 79/2016, de 28 de septiembre, sobre jornadas y retribuciones de la Policía Foral, Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral, Decreto Foral 73/2016, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento de provisión de puestos de trabajo de la Policía Foral.

Fuera de ello, sólo resta referirse al Decreto Foral 103/2016, de 16 de septiembre sobre prestaciones sanitarias en relación con la salud sexual y reproductiva, que asegura el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo; y el Decreto Foral 2/2016, de 27 de enero, relativo a la regeneración energética en materia de vivienda.

### 3.— Relaciones de colaboración y conflictividad

La conflictividad con el Estado se ha reducido en cuanto a la impugnación de leyes forales, puesto que hasta el momento el Estado no ha interpuesto recurso contra ninguna de las aprobadas en 2016.

Por el contrario, han surgido varios conflictos, entre los que destaca el relativo al abono de la aportación derivada del Convenio Económico. El Gobierno de Navarra ha procedido a abonar el pago del último trimestre de la aportación económica al Estado correspondiente a 2016, pero lo ha hecho en una cuantía de 93 millones de euros menos que la exigida por el Gobierno estatal. El Gobierno de Navarra argumenta a su favor que la renovación del quinquenio para fijar la aportación económica se halla en punto muerto desde hace más de un año y medio y que por tanto Navarra debe limitarse a la estricta aplicación del Convenio. El Ministerio de Hacienda opone que esta actuación de Navarra supone un incumplimiento del Convenio.

Por otro lado, el Estado autorizó, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2016, la participación de Navarra en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Euroregión Aquitania-Euskadi-Navarra.

El TC ha dictado en 2016 una sola Sentencia referida a leyes forales impugnadas por el Estado. Se trata de la Sentencia 59/2016, de 17 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra dos preceptos de la Ley Foral de comercio de 2001, según la modificación efectuada por la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, relativos a la apertura en domingos y festivos (art. 33) y a la venta en rebajas (art. 46.2). La Sentencia estima parcialmente el recurso y anula algunos incisos del art. 46.2 sobre venta en rebajas.

Por otra parte, el TC ha dictado varias sentencias en recursos interpuestos por el Parlamento y el Gobierno de Navarra contra diversas leyes estatales.

Las SSTC 19/2016, de 4 de febrero, y 29/2016, de 18 de febrero, desestiman sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y por el Gobierno de Navarra contra el Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, sobre financiación de energías renovables. Las Sentencias siguen el precedente de la STC 270/2015, y cuentan con un voto particular de dos y tres magistrados, respectivamente.

La Sentencia 36/2012, de 3 de marzo resuelve el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio y sigue la posición de la STC 18/2016, con desestimación del recurso. La impugnación afecta a los preceptos relativos al servicio de ayuda a domicilio y al régimen de incompatibilidad de las prestaciones de la Ley de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Lo más relevante aquí es que su F. J. 3 analiza el argumento de que la norma legal impugnada vulnera lo dispuesto en el Convenio Económico. La Sentencia ofrece una visión reduccionista del Convenio Económico afirmando que éste tiene un contenido esencialmente tributario, lo que le conduce a rechazar el argumento formulado en el recurso.

Mejor suerte tuvo el recurso interpuesto contra el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, en relación con la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. La STC 139/2016, de 21 de julio, estimó parcialmente el recurso y anuló el inciso “siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente” del art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en la redacción dada al mismo por el art. 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012. Esta Sentencia cuenta asimismo con dos votos particulares de tres Magistrados proclives a una estimación más amplia del recurso.

Por último, la STC 180/2016, de 20 de octubre, estimó parcialmente el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, reiterando su posición mantenida en la STC 111/2016. Procede resaltar que se ha corregido al menos en parte la tendencia jurisprudencial de los últimos años que había venido a negar virtualidad práctica a las cláusulas de salvedad contenidas en las leyes estatales a favor de los derechos históricos.



## 1.- Consideraciones generales

El Informe de 2016 pivota, principalmente, sobre dos ejes: por un lado, el desarrollo del Pacto del Botánico tras un año de gobierno continuado en coalición. Y, por otro, el análisis de las sentencias del TC que, cuantitativa y cualitativamente, afectan de modo particular al ámbito competencial de la Comunitat.

Además, durante todo el ejercicio ha destacado como uno de los elementos nucleares de la actividad política la reivindicación de la reforma del modelo de financiación autonómica. Ciertamente, esta había sido una de las exigencias planteadas ya en el Pacto de Gobierno, anunciada en el Debate de Investidura y traducida en una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo Consell. La exigencia al Gobierno central de dicha reforma inmediata descansa sobre la base de una revisión del modelo que permita una financiación que posibilite disponer de unos servicios públicos fundamentales de calidad, así como el ejercicio de las competencias propias, alcanzando, al menos, la media de financiación por habitante del conjunto de CCAA. Sin embargo, esta reforma ha quedado pospuesta para los inicios de 2017; lo que ha supuesto, un año más, la adhesión de la Comunidad al Fondo de Liquidez Autonómico.

Las Elecciones generales de junio de 2016 han tenido un reflejo singular en las políticas comunitarias. Los resultados sitúan al PP en primera posición con 13 escaños (4 más que en las elecciones celebradas en diciembre de 2015); acrecentando, así, la diferencia con la segunda fuerza *A la Valenciana*, integrada por Podemos-Podem, Compromís y EUPV. Esta formación, pese a ocupar la segunda posición, no consigue crecer aún con la incorporación de EU. El PSPV pasa a la tercera posición, aunque la temida debacle a favor de *A la Valenciana* no se produce, ya que ve incrementados sus votos, si bien pierde un diputado respecto de las elecciones de diciembre de 2015. Ciudadanos conserva 5 diputados, bajando levemente de un 15,84% en los comicios de 2015 a un 14,98% en los de 2016.

Los resultados, vistos en clave autonómica, podrían permitir un gobierno del PP, aunque necesitaría el apoyo de Ciudadanos. Y, en clave general, habrían podido influir en la conformación del Gobierno central. De hecho, las dificultades para la investidura del Presidente de Gobierno llevaron a *Compromís* a proyectar a nivel estatal la fórmula de Gobierno valenciana: un acuerdo de mínimos para la formación de Gobierno basándose en el Pacto del Botánico, pero cambiando su denominación por el Pacto del Paseo del Prado. Propuesta que no prosperó; derivando la situación a la abstención del PSPV en la investidura de Mariano Rajoy. Es cierto que esta abstención planteó dudas en orden a la continuidad del contenido del Pacto de Gobierno valenciano –aunque no

sobre la del Consell en sí— manifestadas por Podemos-Podem que, finalmente, se han disipado con el compromiso de firmar un nuevo documento con más de 200 nuevas medidas.

La persistencia de los casos de corrupción ha tenido su reflejo institucional, ya que en el ámbito local, tras la decisión de la dirección nacional del Partido Popular de suspender cautelarmente de militancia a los ediles del Ayuntamiento de Valencia implicados en el caso *Imelsa*, éstos han pasado a formar un grupo independiente. Y, el lanzamiento en enero de 2016 de la *Operación Taula*, elevaba la petición al TS para que imputara a Rita Barberá, que había dejado de ser alcaldesa y ocupaba un escaño en el Senado por designación autonómica. Su imputación forzó a que abandonara el Grupo Popular, y pasara al Grupo Mixto, en el que permaneció hasta que, sobrevenidamente, falleció en noviembre de 2016. Tema que, como veremos con posterioridad, ha tenido también su reflejo en la discutida modificación de la ley para permitir la revocación de senadores autonómicos.

## 2.— Actividad político-institucional

La Actividad Político-Institucional del año 2016 está encabezada por el análisis del desarrollo de los Pactos de Gobierno:

a) El *Pacte del Botànic* fue suscrito el 11 de junio de 2015 por el PSPV-PSOE, Compromís y Podemos, con la intención de formar un Consell de izquierdas que permitiera el cambio del signo político de la Generalitat. Dicho Acuerdo programático está estructurado en cinco puntos: 1) *Rescate de las personas para la cobertura de las necesidades vitales*; 2) *Regeneración democrática y lucha contra la corrupción*; 3) *Gobernar para las personas (restablecimiento y ampliación de los servicios públicos para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales...)*; 4) *Nuevo modelo productivo*, y 5) *Financiación justa y auditoría ciudadana*.

Orgánicamente, a la luz del Acuerdo, el Gobierno autonómico está integrado por PSPV y Compromís, y apoyado parlamentariamente por Podemos; que, tras algunas dudas manifestadas en el año 2016 sobre su entrada en el equipo de gobierno, finalmente, ha decidido permanecer fuera. Asimismo, se viene aplicando el denominado *modelo mestizaje* para configurar la estructura de la Generalitat Valenciana de forma que, la Presidencia corresponde al PSPV y la Vicepresidencia a Compromís; además, todos los Departamentos cuentan con secretarios autonómicos, subsecretarios o directores generales del PSPV, de Compromís, así como independientes. Ciertamente, el modelo, además de luces, cuenta también con ciertas sombras, ya que en ocasiones la disparidad de criterios puede afectar al desarrollo de sus funciones.

El seguimiento de los compromisos adquiridos en virtud del Pacto se realiza mediante la convocatoria por parte del jefe del ejecutivo de seminarios periódicos (Morella, Torrevieja...) que reúnen al Presidente, Vicepresidenta y demás

Consellers esencialmente, en los que, además de hacer balance de los logros que cada departamento ha conseguido, se marcan objetivos a seguir.

Entrando en el examen de los objetivos alcanzados, según la información publicada por el Consell, se han cumplido 47 de los 92 compromisos fijados en el Pacto. Algunos de ellos iniciados y ejecutados en los primeros meses de la Legislatura en curso correspondientes al año 2015; pero, la mayor parte en el año 2016. El cumplimiento de los objetivos difiere de unos departamentos a otros, siendo la Consellería de Vivienda la que aporta un mayor número de compromisos ejecutados; por lo que puede hablarse de un contraste, en ocasiones muy significativo, entre las distintas áreas del Consell.

Además, de los compromisos que se han desarrollado legislativamente, y que abordaremos con más detalle en el apartado del Informe dedicado a la actividad legislativa, puede subrayarse la adopción de medidas en la lucha contra la pobreza energética; el incremento de la renta garantizada a la ciudadanía; el incremento de becas de comedor; el incremento de las ayudas a pensionistas frente al copago farmacéutico y ortopédico; el reinicio de la convocatoria de concursos de empleo público desde la Generalitat Valenciana; así como la presentación de la Red de Oficinas de Atención a las Personas Migradas (Pangea), para atender a los inmigrantes y a los emigrantes retornados y a los refugiados, que comenzará a funcionar en 2017. Además, de un conjunto de medidas que han generado una amplia contestación, como pueden ser las relativas a los horarios comerciales, la reversión de los conciertos sanitarios, o la revisión del modelo concertado de educación, entre otras. Destaca, asimismo, el Documento aprobado por el Pleno del Consell el 15 abril 2016 de las bases y elementos para la transformación del modelo económico de la Comunitat Valenciana, el denominado *Document d'Elx*.

Desde luego, las dimensiones de este Informe no nos permiten referirnos con detalle a todos los compromisos ejecutados en los cinco ejes, por lo que sólo se han apuntado algunas medidas muy puntuales.

De entre las medidas pendientes, algunas de las cuales están en proceso de ejecución (Ley Electoral Valenciana, la Ley de Muerte Digna), destaca la referida a uno de los compromisos más relevantes para el Presidente de la Generalitat, como es la reanudación de las emisiones de RTVV, que estaba prevista para el segundo semestre de 2016. Y aunque se haya alcanzado un acuerdo para desbloquear su puesta en marcha, designando a Enrique Soriano como Presidente del Consejo Rector de la nueva RTVV, así como la aprobación de la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, las emisiones no han logrado comenzar en este año.

#### *b) Nombramientos y renovación de órganos estatutarios*

Diversos son los nombramientos que se han producido para ocupar órganos estatutarios: el de un nuevo Síndic de Comptes; el de miembros del Comité Económico y Social; y el de un miembro del Consejo de Transparencia, Acceso a

la Información Pública y Buen Gobierno. Destacando, asimismo, la derogación del Defensor del Discapacitado, para evitar duplicidades, en tanto en cuanto dichas funciones han de desempeñarse por el Síndic de Greuges.

En relación con el Consell Jurídic Consultiu se ha producido el nombramiento de tres consejeros de designación del Consell; aun queda pendiente, por la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios, la renovación de otros dos miembros, y, en consecuencia, también la elección de la presidencia. En el marco de este órgano, se ha modificado su Reglamento con el objeto de que la Administración consultante pueda conocer los motivos que justifican la emisión de votos discrepantes de los miembros del Pleno.

### *c) Reglamento de Les Corts y reformas estatutarias*

Por un lado, la Sentencia 212/2016, de 15 de diciembre es de especial interés, ya que, pese a la jurisprudencia existente, el TC entiende necesario avocar el asunto al Pleno por entender que la repetida actuación de la Mesa de las Cortes Valencianas obliga a aclarar la doctrina constitucional, con la finalidad de precisar el papel de la Junta de Portavoces en la tramitación de las proposiciones no de ley a las que se refiere el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas. Este precepto reconoce a los diputados la posibilidad de presentar proposiciones no de ley sobre materias que no sean competencia de la Generalitat, condicionando su admisión a trámite por parte de la Mesa al cumplimiento de dos requisitos específicos: uno de carácter material: “que sean cuestiones que afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad”; otro formal: “la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite”.

La Sentencia esclarece la competencia de la Mesa para decidir y motivar de forma suficiente y adecuada la inadmisión de las proposiciones no de ley, no pudiendo desconocer que es “manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, reconocido en el art. 23.2 CE”. Aclarando, asimismo, que la intervención de la Junta de Síndics en el proceso de admisión a trámite de estas proposiciones ha de entenderse en los mismos términos que para el resto de proposiciones no de ley (art. 161.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas), “esto es, ha de ser oída, pero su decisión no vincula a la Mesa, que es el órgano de control de la regularidad reglamentaria en la tramitación de las iniciativas parlamentarias”.

Por otro lado, el Reglamento de Les Corts se ha visto complementado con la aprobación de la Resolución de la Presidencia 3/IX, por la que se desarrolla el art. 110 ter sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts. Su objeto es regular la transparencia en este ámbito así como el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En desarrollo del acuerdo del Pleno de Les Corts en la sesión del 21 de octubre de 2015, el 20 de enero de 2016 se aprueba la Comisión especial de Estudio

sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía, incluyendo la reforma del sistema electoral. Comisión que está en funcionamiento, habiéndose aprobado el orden de comparecencia de expertos en ambas materias.

### 3.- Actividad normativa

Durante el período de 2016 se han aprobado un total 14 Leyes, 7 Decretos-leyes, y 1 Decreto Legislativo. Se mantiene, así, una constante elevada en la producción normativa en la Comunidad, que ve incrementada la legislación de urgencia.

#### a) Leyes

La primera es una ley temprana, la Ley 1/2016, de 26 de enero, de derogación de la Ley 6/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad, que fue uno de los textos que más polémica levantó en su momento, recibiendo el apoyo sólo del PP. Es, pues, una ley que tiene su origen en una Proposición de Ley firmada por PSPV y Compromís presentada el día 19 de octubre de 2015, tan sólo unos meses después de que se aprobara la primera; constituyendo una de las primeras iniciativas que se adoptarían en la entonces recién estrenada Legislatura.

El siguiente bloque está integrado por un número significativo de leyes que son concreciones de los compromisos de Gobierno. Puede advertirse que la mayoría de los textos tienen su origen en proposiciones formuladas por el Grupo Podemos, que aún siendo el único de los firmantes del acuerdo que no forma parte del Consell, pilota las iniciativas en este marco. En este grupo de desarrollo del Botànic pueden destacarse las siguientes Leyes:

En primer lugar, y en cumplimiento del impulso a la reapertura de Radio Televisión Valenciana como uno de los compromisos anunciados por el nuevo Consell, se aprueba la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat. Responde al cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera 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; ya que en ella se establecía un mandato a Les Corts para que “en el plazo máximo de seis meses desde la presentación del primer informe de situación de RTVV por los liquidadores”, dictara la Ley reguladora de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana.

En segundo lugar, uno de los ejes del Acuerdo del Botànic relativo a la *Regeneración democrática y lucha contra la corrupción* cuenta con un haz de normas entre las que sobresalen las siguientes:

- Para evitar lo que los grupos que la han respaldado han calificado como “el saqueo de fondos públicos”, se aprueba la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra

el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. Su finalidad primordial es fortalecer la actuación de las instituciones públicas valencianas para evitar que se produzca un deterioro moral y un empobrecimiento económico que redunde en perjuicio de la ciudadanía valenciana. Se trata de una norma impulsada por Podemos para la creación de un órgano independiente del Consell –adscrito a Les Corts– encargado de investigar, prevenir y combatir el fraude y la corrupción; estableciendo el régimen sancionador. La Ley ha recibido el apoyo de todos los grupos excepto del PP, que se opuso a su aprobación, no por cuestionar la existencia de la agencia, sino las funciones que se le encomiendan.

- Con el objeto de evitar las “puertas giratorias, la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos, aprobada por unanimidad, ordena, entre otros aspectos, la declaración de actividades, bienes e intereses, para garantizar así el cumplimiento del principio de objetividad en el servicio del interés general durante el cumplimiento de su mandato. La norma establece un período de entre dos y tres años tras dejar el cargo, en el que no se podrán ni ofrecer servicios o formar parte de órganos colegiados en empresas o sociedades privadas relacionadas con las áreas ocupadas, ni suscribir contratos con empresas participadas por familiares hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, directa o indirectamente.
- Como complemento a la Ley de Transparencia, la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana, garantiza el acceso a las cuentas bancarias donde se deposita el dinero público, para luchar contra la corrupción y para la promoción de una eficaz rendición de cuentas de los poderes públicos y de su gestión. Dicho acceso a las cuentas bancarias se realizará a través del portal de transparencia de la Generalitat.
- También en la línea de buscar transparencia política, la Ley 4/2016, de 22 de abril, de la Generalitat, de modificación del art. 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana para Garantizar el Derecho a Asistir y Grabar los Plenos Municipales así como la promoción de la grabación y difusión proactiva de estos por los ayuntamientos. Ley aprobada por unanimidad, que regula la publicidad de las sesiones de los órganos de participación, así como del resto de órganos complementarios. Es verdad que la posibilidad de grabar plenos que ya había sido avalada, tanto por la Agencia de Protección de Datos y el Defensor del Pueblo, como por numerosas Sentencias; sin embargo, en la práctica, venían planteándose reiteradamente dudas acerca de su aplicación, que la aprobación de la Ley quiere disipar.

En tercer lugar, dentro del eje relativo al *Rescate de las personas para la cobertura de las necesidades vitales* la Ley 9/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la

Administración de la Comunitat Valenciana, trata de hacer frente a los procedimientos de emergencia ciudadana y de establecer un conjunto de medidas de carácter urgente y extraordinario destinadas a atender a las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección como es el caso de las personas menores, las personas mayores y las que se encuentran en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo. Iniciativa también de Podemos, planteada igualmente en otras CCAA, para hacer frente a las personas con riesgo de exclusión social, garantizando la prestación de servicios públicos. La norma reduce a la mitad los plazos máximos establecidos para resolver y notificar los procedimientos declarados de emergencia ciudadana, incluyendo el silencio administrativo positivo.

En cuarto lugar, la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Ley Omnibus que denota la persistencia en la técnica legislativa de modificar hasta 31 leyes de contenido muy heterogéneo: desde leyes de carácter tributario como la Ley de Tasas, la Ley que regula el IRPF y los demás tributos cedidos, hasta leyes que regulan los espectáculos públicos con maltrato animal y la crueldad en los animales. Modifica otras disposiciones normativas como el Decreto de Retribuciones del Personal Docente e Investigador Contratado Laboral de las Universidades Públicas Valencianas y sobre Retribuciones Adicionales del Profesorado Universitario. Destaca, también, la reforma de los Servicios Sociales considerando a las administraciones locales las más cercanas al ciudadano para las actuaciones de dependencia. Además, la última de las leyes aprobadas en este año introduce modificaciones de Leyes aprobadas durante el mismo: la de Cuentas Abiertas; la de incompatibilidades y conflicto de intereses de cargos públicos no electos, así como la de RTVV.

Y, en quinto lugar, una de las leyes que ha generado mayor debate y oposición ha sido la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de Modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana. Nace de la Proposición formulada, nuevamente, por Podemos-Podem, al calor del caso de la Senadora Rita Barberá, designada por las Cortes valencianas, quien, tras el caso Taula, abandonó el Grupo Popular pero no su escaño en el Senado, tal y como se le había solicitado. La Ley permite la revocación de senadores autonómicos cuando incurran en comportamientos lesivos “para los intereses generales de la Comunitat” o que comporten el desprestigio de sus instituciones.

Sin embargo, la norma planteaba dudas sobre su encaje constitucional, ya que se apartaba de la doctrina del TC relativa al art. 67-2 CE que señala que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”. Es más, aún siendo una ley nacida pensando en una persona concreta, realmente no se le hubiera podido aplicar con carácter retroactivo. Todo ello condujo a la oposición, incluso del PSPV, que, mostrando sus reticencias, votó finalmente a favor en cumplimiento del Pacto del Botànic.

– Reformas más puntuales y de menor entidad son las recaídas sobre la Ley 12/2016, de 9 de diciembre, de la Generalitat, por la que se aprueba la disolución del Colegio Profesional de Delineantes y Diseñadores Técnicos de Ali-

cante; Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma del art. 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana; Ley 3/2016, de 23 de marzo, de la Generalitat, de modificación de los arts. 33 y 33 bis de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y Coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana. Y, la Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que reforma la comisión ejecutiva. Esta última, a su vez, ha sido modificada por la Ley 13/2016 de Medidas fundamentalmente para ordenar la publicación de las actividades de la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos en el Portal de Transparencia.

– Por último, la Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, en cuyo contenido no nos adentraremos.

#### *b) Decretos-leyes*

Destaca el incremento de la legislación de urgencia, concretándose en siete Decretos-leyes, que por un lado, se han destinado a continuar paliando la falta de liquidez autonómica, mediante la aprobación de un suplemento de crédito para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo compartimento fondo de liquidez autonómico del fondo de financiación a CCAA para el ejercicio 2016.

Por otro lado, se ha recurrido a esta figura para concretar exigencias derivadas del Pacto del Botànic: exponentes de ello son, por ejemplo, el Decreto-ley 5/2016, para agilizar la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía, incrementando el presupuesto diez millones más respecto del año anterior. Así como el Decreto-ley 7/2016, destinado a regular por vía de urgencia la prestación de servicios a las personas mediante la acción concertada de la Administración con entidades sin ánimo de lucro, que se justifica por la necesidad de paliar la falta de transposición de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, al ordenamiento jurídico español.

Entre los restantes cabe destacar el Decreto-ley 1/2016, de 26 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, y de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio, con el objeto de cumplir el Acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación que regula la apertura de comercios en las zonas de gran afluencia turística.

#### *c) Decretos legislativos*

Un solo Decreto Legislativo 51/2016, de 29 de abril, de desarrollo Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, por el que, además, se unifican en una sola norma las disposiciones de carácter reglamentario sobre Cajas de Ahorros contenidas en diversos decretos.

#### *d) Actividad normativa del Consell*

Por su relevancia cabe destacar el Decreto por el que se regulan los Servicios y el Registro de Prestadores de Comunicación Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que actualiza y unifica la normativa audiovisual en materia de servicios de comunicación audiovisual.

También en este apartado encontramos Decretos de desarrollo del Pacto de Gobierno como el que aprueba el Reglamento regulador de los Centros de Valencianos en el Exterior, en desarrollo de la Ley 2/2015 de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. Así como el Decreto para la creación de Oficinas de Atención a Víctimas del Delito, que amplía a 21 las oficinas de ayuda a víctimas de violencia de género, de trata de seres humanos, de agresiones sexuales o de la represión, entre otras; dotándolas de un equipo multidisciplinar formado por abogados, psicólogos, trabajadores sociales y criminólogos. Y, especialmente el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, que incluye unas normas de conducta para los altos cargos de la Administración de la Generalitat y del sector público instrumental.

### **4.- Relaciones de colaboración y conflictividad**

#### *a) Colaboración*

Diversos son los Convenios de Colaboración suscritos por la Comunidad Valenciana; la mayoría de los publicados oficialmente (30) son Convenios verticales; si bien algunos son de adendas o acuerdos de prórroga de convenios ya suscritos (4), de adhesión de entidades (1); así como un acuerdo de modificación de convenio ya existente.

Y parece que comienza a repuntar la colaboración horizontal, ya que se renueva un Convenio entre la Generalitat, a través de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública y el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes. Es un convenio que trae causa de otro de 2006 y que finalizó el 6 de noviembre de 2011. El buen resultado de la aplicación de dicho Convenio ha determinado la necesidad de seguir colaborando para la prestación sanitaria en las zonas limítrofes, con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan. Se publica un segundo Convenio marco entre la Generalitat Valenciana, a través de la Agència Valenciana del Turisme, y la Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de Empresa y Conocimiento, en materia de turismo.

#### *b) Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación*

Dos son los Acuerdos para solventar las discrepancias competenciales surgidas: el primero es el Acuerdo de 18 de marzo de 2016, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para

el ejercicio 2016. En su seno se acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con el apartado 4 de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2016, y designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación una solución. El segundo, el Acuerdo de 11 de octubre de 2016, en relación con la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat. Al igual que en el caso anterior se abren negociaciones y se designa un grupo de trabajo.

### *c) Conflictividad*

Este es un de los apartados más relevantes del Informe, ya que cuenta con una serie de resoluciones del TC de hondo calado en el ámbito competencial de la Comunitat.

En primer lugar, el **Auto del TC 54/2016**, de 1 de marzo, levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 6022-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 3/2015, de 24 de julio, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana a personas extranjeras en situación administrativa irregular. Esta, como se recordará, fue una de las primeras medidas aprobadas por el nuevo Consell.

En segundo lugar, en la STC 153/2016, de 22 de octubre el Pleno del TC, por unanimidad, ha rechazado el recurso presentado por diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra la Ley 4/2013, de 2 de noviembre, de la Generalitat, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU. El Tribunal declara que se ha producido la pérdida sobrevenida de objeto de una parte del recurso como consecuencia de la reforma de la ley impugnada; ya que las modificaciones legales llevadas a cabo tras la presentación del recurso han supuesto el restablecimiento del servicio público de radiotelevisión, cuya supresión representa, precisamente, el núcleo central de la impugnación. Y, en relación con el resto del recurso se desestima al no apreciar la vulneración del procedimiento legislativo que dio lugar a la ley ni tampoco del procedimiento parlamentario seguido para su aprobación.

En tercer lugar, el President de la Generalitat interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, por considerar que la prórroga del sistema de financiación discriminaba a la Comunidad Valenciana, impidiendo la prestación de servicios públicos esenciales en la Comunitat. Y la Sentencia 96/2016, de 12 de mayo desestima por unanimidad el Recurso al rechazar que haya existido una prórroga arbitraria del sistema de financiación autonómica, pues tanto la Ley orgánica de financiación autonómica como la Ley 22/2009 siguen vigentes. Cabe destacar, que en diversos foros se ha manifestado la extrañeza causada por la rapidez con la que el Tribunal ha resuelto el caso. En efecto, fue el 28 de enero de 2016, cuando se

interpuso el recurso de inconstitucionalidad y, como podrá apreciarse, la Sentencia que lo resuelve es de 12 de mayo de ese mismo año.

En esta línea de actuación cabe destacar el recurso planteado por la Generalitat frente al acuerdo del Consejo de Ministros por el que repercute la multa de 18,9 millones de euros a la Generalitat –abonada por el Gobierno central– que se impuso por el Consejo de la Unión Europea al Reino de España por manipulación del déficit.

En cuarto lugar, tres sentencias en las que el Tribunal entiende que la Comunidad no tiene competencia en derecho civil. Tras la aprobación de la Declaración institucional en defensa de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de Derecho Civil Foral Valenciano, instando al Gobierno central a retirar los recursos de inconstitucionalidad formulados en este marco, y el posicionamiento de instituciones, entidades y organismos que han participado en dicha reivindicación, las tres sentencias del Tribunal han caído como un jarro de agua fría en la Comunidad.

En la STC 82/2016, se enjuicia la constitucionalidad de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano. La sentencia afirma que las CCAA pueden asumir competencias en materia de Derecho civil para la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, siempre y cuando estos derechos estuvieran vigentes al momento de entrada en vigor de la Constitución; no cumpliéndose este requisito en el caso del régimen económico matrimonial, pues no se acredita la concurrencia de costumbres en la materia tras la derogación de los antiguos Fueros del Reino de Valencia por el Decreto de nueva planta de 1707, y ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley autonómica. La Sentencia cuenta con un Voto particular discrepante.

Reiterando la doctrina anterior, la STC 110/2016 estima parcialmente el Recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana que, según la norma, son las formadas por dos personas que convivan en una relación de afectividad análoga a la conyugal. El Tribunal entiende que la Comunidad carece de competencias para regular desde la perspectiva civil las uniones de hecho; aunque limita el alcance de la declaración de nulidad a los preceptos que tienen naturaleza civil (aquellos que regulan los efectos de la extinción de la unión de hecho, la libertad de regulación de las relaciones personales y patrimoniales y otros aspectos relativos al régimen de estas uniones); además, se declara la nulidad del ámbito de aplicación de Ley, sujeto a la vecindad civil, y el objeto de la norma (en concreto, el inciso “los derechos y deberes de quienes son miembros”). Y considera que la regulación de las uniones de hecho por una Comunidad Autónoma en sus aspectos administrativos encuentra acomodo en las competencias autonómicas. La Sentencia cuenta con un Voto particular discrepante.

Por último, la Sentencia 192/2016, de 16 de noviembre estima el recurso promovido por el Presidente de Gobierno contra la totalidad de la Ley de la Comunitat Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas

cuyos progenitores no conviven. Considera, reiterando la doctrina anterior que no concurren los requisitos para que la Comunidad Autónoma pueda regular las consecuencias civiles de las relaciones paterno-filiales cuando ha cesado la convivencia entre los progenitores. Aunque la Sentencia afirma que el pronunciamiento no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas derivadas de la aplicación de la norma.

## 1.– Actividad político-institucional

En otoño concluía la X Legislatura del Parlamento vasco. De entre los principales objetivos planteados por el Lehendakari en su discurso de investidura han quedado abiertos dos de los de mayor trascendencia política: la reforma del autogobierno y la convivencia tras el fin de la actividad terrorista por parte de ETA. La “Ponencia de Autogobierno”, constituida en el Parlamento con la intención de desbrozar las posibilidades y líneas de una reforma del Estatuto que materializase lo que el PNV denomina el “nuevo estatus político” del País Vasco, no alcanzó ningún acuerdo. Las comparecencias de las personas propuestas por los distintos grupos concluyó a finales de mayo de 2015 y se solicitó a los grupos que presentasen sus propuestas de conclusiones. En mayo de 2016 la coordinadora de los trabajos de la Ponencia (PNV) presentó un texto –“Bases para la actualización del Gobierno Vasco”– que incluía una propuesta de “Declaración” en la que se precisaban los elementos que debería recoger la reforma del autogobierno; pero el documento no fue asumido por los integrantes de la Ponencia.

Por otra parte, la Ponencia sobre Paz y Convivencia siguió sin poder ser constituida, por la negativa de PSE y PP a incorporarse a ella.

El logro principal de la X Legislatura ha sido la estabilidad institucional, significativamente reforzada tras las elecciones locales y forales y, finalmente, tras las que darán paso a la XI Legislatura.

El lehendakari disolvió el Parlamento el 1 de agosto (Decreto 23/2016), convocando las elecciones para el 25 de septiembre. Se agotaba, prácticamente, la Legislatura. El pequeño adelanto (aproximadamente, un mes) fue una forma de evitar el riesgo de que las elecciones vascas coincidieran con unas hipotéticas terceras elecciones generales.

Las elecciones generales de diciembre de 2015 mostraron la fortísima irrupción de Podemos, logrando el 26,17% de los votos y 5 escaños –algo más de un punto porcentual por encima del PNV, pero con un escaño menos–. Las elecciones generales de junio ampliaron esa ventaja: Podemos alcanzó el 29,28% de los votos –y 6 escaños–, aumentando su apoyo electoral, aproximadamente, en 80.000 votos y en diez puntos porcentuales, mientras que el PNV lograba el 25,03% –y 5 escaños–, bajando ligeramente el número absoluto de votos pero subiendo, aproximadamente, medio punto porcentual. El PSOE obtuvo el 14,32% de los votos y 3 escaños –frente al 13,34% y los mismos escaños en diciembre–; EH Bildu, el 13,37% y 2 escaños –frente al 15,17% y los mismos

escaños en diciembre–; el PP, el 12,96% y 2 escaños –frente al 11,72% y los mismos escaños en diciembre–.

Las elecciones al Parlamento Vasco volvieron a poner de relieve un comportamiento diferenciado respecto a las elecciones generales. En primer lugar, un significativo incremento de la abstención, que alcanzó el 31% en diciembre de 2015, ascendió al 34,83% en las generales de junio de 2016 y llegó hasta el 39,98% en las autonómicas de septiembre, igualando, prácticamente, los picos de mayor abstención producidos en las autonómicas de 1994 (40,31%) y de 1980 (40,24%). En segundo lugar, la gran distancia entre los resultados del PNV –en votos y escaños– respecto a las demás fuerzas políticas que obtienen representación parlamentaria. El PNV obtiene el 37,6% de los votos –casi 400.000 votos– y 28 escaños, situándose entre sus mejores resultados electorales relativos, junto a los obtenidos en 2005 y en 2009, quedando justo por debajo de sus dos mejores resultados electorales –1984 y 2001– en los que superó ligeramente el 40% de los votantes. Podemos y EH Bildu tenían en estas elecciones una confrontación particular, para dilucidar el segundo lugar; estaba en juego comprobar si se mantenía el tirón inicial de Podemos y si EH Bildu recuperaba sus mejores posiciones –posteriores a la legalización de Sortu y cese de la actividad de ETA– o confirmaba su declive. EH Bildu logró una relativa recuperación, alcanzando el 21,26% –algo más de 225.000 votos– y 18 escaños, aunque sin alcanzar su techo electoral de las generales de 2011 –24,39%; más de 285.000 votos– y las autonómicas de 2012 –25%; más de 277.000 votos; 21 escaños–. Podemos, por el contrario, sufrió un importante retroceso respecto a los resultados obtenidos en las dos sucesivas elecciones generales: logró el 14,86% –algo más de 157.000 votos– y 11 escaños. El PSE agudizó su creciente debilitamiento electoral: obtuvo el 11,94% –poco más de 126.000 votos– y 9 escaños; su peor resultado histórico, cayendo significativamente incluso en comparación con las autonómicas de 2012 –ya iniciado el proceso de declive–, en las que logró el 19,14% –quedándose un poco por debajo de los 213.000 votos– y 16 escaños. El PP agudizó ligeramente el declive que venía sufriendo, especialmente desde las elecciones autonómicas de 2012, obteniendo en 2016 el 10,18% –algo menos de 108.000 votos– y 9 escaños. Finalmente, UPyD no logra mantener el escaño por Álava que había tenido en las dos últimas legislaturas, sin que Ciudadanos lograra obtener representación parlamentaria.

## Resultados de las elecciones autonómicas

## País Vasco

## Elecciones autonómicas 2016: País Vasco

	<i>Resultados 2016</i>	<i>Variación 2016-2012 Aut</i>	<i>Variación 2016-2015 Gen</i>	<b>Diputados<sup>(*)</sup></b>	
				2016	2016-12
Participación	60,02	-3,94	-3,83		
Abstención	39,98	+3,94	+3,83		
	% s/votantes				
PNV	37,6	+2,99	+0,13	28	+1
EH Bildu	21,26	-3,74	-1,8	18	-3
Podemos-Ahal Dugu/IU	14,86	-	+3,11	11	-
PSE-PSOE	11,94	-7,2	+0,98	9	-7
PP	10,18	-1,57	+1,26	9	-1
UPyD	-	-		-	-1

En resumen, un panorama parlamentario que otorgaba al PNV una cómoda mayoría. Lejos de la mayoría absoluta, pero con una gran capacidad de maniobra para afrontar las tareas de gobierno, máxime teniendo en cuenta la “tradicción” de Gobiernos con respaldos parlamentarios muy minoritarios. Es el caso, entre otros muchos, del propio Gobierno Urkullu, en la X Legislatura que concluía, sustentado por 27 parlamentarios –sobre un total de 75 escaños–. Pero ahora el PNV tenía frente a sí un arco parlamentario más fragmentado, integrado por partidos relativamente debilitados frente a sus resultados precedentes y que difícilmente, salvo episodios puntuales, podían articular entre sí acuerdos parlamentarios.

En noviembre, antes de transcurridos dos meses tras las elecciones, el PNV y el PSE suscribieron un pacto para la constitución de un Gobierno de coalición. Venía facilitado por el acuerdo presupuestario –y de legislatura– alcanzado entre ambos en 2014, que ha garantizado una legislatura estable, y por el pacto de gobierno en Municipios y Territorios Históricos, alcanzado tras las elecciones locales y forales. Se situaban, así, a falta de un voto para la mayoría absoluta del

Parlamento, lo que parece, en principio, reiterar la perspectiva de una legislatura estable, restableciendo un gobierno homogéneo en todas las instituciones –CA, TH y Municipios más importantes–. Una coalición de gobierno, en cualquier caso, muy desequilibrada, como reflejo de la gran diferencia de fuerza política entre uno y otro partido.

El documento que concreta el Pacto de Gobierno (21.11.2016) –junto a distintas políticas a desarrollar, entre otros, en el ámbito económico, del empleo, la salud y la educación– recoge, en el ámbito político-institucional, las cuestiones que habían quedado abiertas en la anterior legislatura. Bajo el epígrafe “Convivencia y Derechos Humanos”, establece el compromiso de elaborar un Plan Integral en ese ámbito, así como la creación de una Ponencia sobre Convivencia y Memoria en Euskadi, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento. Además, establece los compromisos por un final ordenado de la violencia, apoyo a las víctimas, la memoria, la convivencia, así como el apoyo a una política penitenciaria que permita el traslado de las personas en prisión a centros cercanos a su entorno familiar. Por otra parte, bajo el epígrafe “Más y mejor Autogobierno”, el documento establece el compromiso de abordar la reforma del Estatuto de autonomía durante la Legislatura que comienza: un “proceso de actualización del autogobierno que garantice el encaje jurídico-legal de la reforma y tramitado de acuerdo con las normas y procedimientos legales vigentes”. Para ello, propone la creación, nuevamente, de una Ponencia de autogobierno en el Parlamento Vasco “para que en su seno, buscando el máximo consenso entre diferentes, se acuerden las bases y principios que guíen el proceso de articulación de la reforma”. Simultáneamente, el documento reitera la reclamación del “cumplimiento íntegro del Estatuto”, exigiendo la culminación del proceso de transferencias, a cuyos efectos establece una larga lista de transferencias pendientes, entre las que destaca expresamente, como objetivo preferente, dos cuestiones: la transferencia de los centros penitenciarios y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, “en los términos de la Disposición Transitoria quinta del Estatuto de Gernika”.

El Pleno de elección del Lehendakari tuvo lugar los días 23 y 24 de noviembre. Iñigo Urkullu Rentería, Lehendakari saliente y candidato del PNV, fue elegido para un segundo mandato, al obtener 37 votos (28 del PNV y 9 del PSE), frente a Maddalen Iriarte Okiñena, candidata de EH Bildu, quien obtuvo los 18 votos de EH Bildu; se registraron 20 abstenciones.

El Real Decreto 540/2016, de 25 de noviembre, procedió al nombramiento del Lehendakari.

Mediante Decretos de 26 de noviembre –publicados en el BOPV el 28 del mismo mes– el Lehendakari procedió a determinar la estructura del Gobierno y las funciones y áreas del mismo, así como a nombrar a los miembros del Gobierno, integrado por 11 Consejeros –frente a 8 del anterior–, de los que 8 corresponden al PNV y 3 al PSE; 6 son hombres y 5 mujeres. Los Departamentos y sus responsables son:

– Gobernanza Pública y Autogobierno: Josu Erkoreka Gervasio (PNV); se mantiene en el cargo;

- Desarrollo Económico e Infraestructuras: María Aranzazu Tapia Otaegui (PNV); se mantiene en el cargo;
- Empleo y Políticas Sociales: Beatriz Artolazabal Albéniz (PNV);
- Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda: Ignacio María Arriola López (PSE);
- Hacienda y Economía: Pedro María Azpiazuri Uriarte (PNV);
- Educación: Cristina Uriarte Toledo (PNV); se mantiene en el cargo;
- Salud: Jon Darpón Sierra (PNV); se mantiene en el cargo;
- Turismo, Comercio y Consumo: José Alfredo Retortillo Paniagua (PSE);
- Cultura y Política Lingüística: Bingen Zupiria Gorostidi (PNV);
- Seguridad: Estefanía Beltrán de Heredia Arróniz (PNV); se mantiene en el cargo;
- Trabajo y Justicia: María Jesús Carmen San José López (PSE).

## 2.– Actividad normativa

Los últimos meses de la X Legislatura han conocido la aprobación de un elevado número de Leyes (14), aunque de importancia desigual y quedándose lejos de los objetivos fijados por el Gobierno al presentar su calendario legislativo ante la Cámara.

Sin duda, la más destacada es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, comúnmente conocida como “Ley Municipal”. El hecho mismo de su aprobación es lo primero que hay que destacar, tras más de treinta y cinco años de autogobierno, como señala la propia exposición de motivos de la Ley, en la que se añade que “(r)esulta sorprendente que, a pesar de que se trata de una ley sobre cuya necesidad imperiosa de aprobación existe una casi unanimidad, su aprobación no haya podido producirse hasta ahora, pues debería haber sido, desde el principio, una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco, una estructura que puede calificarse como tripartita, pues se asienta en tres niveles diferentes: las instituciones comunes, los territorios históricos y los municipios y demás entidades locales, cada uno de ellos con sus propias competencias”. La Ley pretende garantizar un amplio ámbito de competencias a los entes locales, en su condición de “administración de proximidad”, y establece un procedimiento de “alerta temprana”, en garantía de la autonomía local. En este sentido, se trata de garantizar un ámbito mínimo de autonomía local, estableciendo los ámbitos sectoriales en los que el legislador deberá atribuir competencias a los entes locales. De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, “se trata de preservar que el espacio municipal en Euskadi se configure como un poder político claramente delimitado en su marco de actuación, sin que los otros niveles de gobierno puedan interferir discrecionalmente en su ejercicio de forma puntual o sorpresiva”. Por otra parte, la financiación de los Municipios es, junto a la regulación de las competencias, otro de

los “ejes centrales” sobre los que se asienta el sistema establecido en la Ley. A estos efectos, la Ley establece un elemento de trascendental importancia, y que venía siendo reclamado de forma muy amplia: la presencia de representantes de los Municipios en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, el órgano establecido en el art. 28 de la LTH (Ley 27/1983, de Territorios Históricos) competente para establecer la distribución entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los TH de los recursos financieros obtenidos por la gestión de los tributos que integran el sistema de Concierto económico, una vez aportado el Cupo que corresponde al Estado, y que, hasta ahora, estaba integrado, de forma paritaria, por representantes del Gobierno Vasco, por una parte, y de las Diputaciones Forales, por otra. A estos efectos, la Disposición Final primera de la Ley procede a modificar distintos aspectos del art. 28 LTH, entre los que destaca la incorporación al Consejo de “tres representantes de los Municipios designados por el Lehendakari a propuesta de la Asociación Vasca de Municipios de mayor implantación, a razón de uno por cada Territorio Histórico”. La participación en el Consejo de los representantes de los municipios tendrá lugar, especialmente, en relación con dos cuestiones de importancia: por una parte, cuando se trate de la financiación de obligaciones, servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias a los municipios o de financiar la ejecución de determinados planes y proyectos de relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco que precisen de una asignación de recursos muy importante y que afecten al conjunto de todas las instituciones; y, por otra, cuando se trate de la elaboración de los proyectos de ley que definen la metodología de distribución de los recursos y de determinación de las aportaciones de los territorios históricos a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 117) –la conocida como “Ley de Aportaciones”–. Finalmente, es destacable la creación del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (Título VII). El Consejo, de composición tripartita (6 representantes del Gobierno, 6 de las Diputaciones y 6 de los Municipios) tiene la función de “hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales para garantizar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas que puedan afectar al ámbito local de gobierno” (art. 83). La Comisión es el “órgano de ‘alerta temprana’ y tiene la función de ‘salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias reconocidas a los municipios por la presente ley o por el resto de la normativa vigente” (art. 87).

Es también destacable la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, por la que se reforma la Ley 8/1986, de 26 de junio; una norma que, según la exposición de motivos “se ha demostrado excesivamente restrictiva y poco eficaz”. La nueva Ley rebaja el número de firmas necesarias para presentar una ILP –de 30.000 a 10.000–, pretende reducir los temas excluidos de una iniciativa similar –aunque mantiene las mismas y añade las contrarias a los Convenios en materia de derechos humanos–, amplía las personas

que pueden suscribirla –incluyendo a los ciudadanos de la UE empadronados en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco– y pretende simplificar el procedimiento de presentación.

En el ámbito de los derechos de las personas se han aprobado dos leyes relevantes. La Ley 11/2016, de 8 de julio, de garantía de los derechos y de la dignidad de las personas en el proceso final de su vida. Pretende garantizar el derecho a recibir cuidados integrales y de calidad, y el derecho a que se respete la autonomía de la persona enferma también en el proceso final de su vida, a cuyos efectos trata de asegurar el respeto a la dignidad de la persona durante ese proceso. La Ley concreta los derechos en este ámbito –derecho a la información clínica; consentimiento para la toma de decisiones y basado en la información; derecho al rechazo de intervenciones y a la adecuación de los medios de soporte vital; derecho a otorgar instrucciones previas; derecho de las personas en situación de incapacidad a tomar decisiones y a dar su consentimiento basado en la información; derecho de las personas a recibir cuidados paliativos integrales y a elegir el lugar donde desean recibirlos–, las obligaciones de los profesionales sanitarios que asisten en el proceso del final de la vida y las garantías ofrecidas por los centros e instituciones socio-sanitarias.

La Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999 regula la “declaración de víctima”, que implicará el derecho al reconocimiento público de la esa condición, el derecho a la verdad y el derecho a la reparación, estableciéndose una tabla de indemnizaciones –que alcanza a 135.000 € en caso de fallecimiento–.

En el ámbito de la política social, se han aprobado tres leyes. La Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de Adicciones y Drogodependencias tiene como objeto regular las medidas y acciones a desarrollar en la atención integral en materia de adicciones, tanto de drogodependencias como de adicciones comportamentales, en las áreas de promoción de la salud, prevención, reducción de la oferta, asistencia, inclusión social, formación e investigación y organización institucional. Una atención integral que incluye las acciones en promoción de la salud y prevención de las adicciones, la “reducción de la oferta” –que incluye limitaciones a la publicidad y a la promoción del consumo, limitaciones al suministro y venta, y limitaciones al consumo tanto de bebidas alcohólicas, tabaco, dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y otras sustancias, como medicamentos o productos de uso doméstico o industrial–, limitaciones sobre los servicios o establecimientos relacionados con conductas susceptibles de generar adicciones comportamentales –juego, tecnologías digitales–.

La Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, articula la red del tercer sector en el ámbito social a través del establecimiento de un censo en el que es necesaria la inscripción para colaborar con las administraciones públicas vascas y acceder a las medidas de promoción que estas impulsan, incluidos los programas subvencionales. Define el “diálogo civil” como el proceso formal de interlocución y colaboración entre el sector público y las organizaciones y redes del tercer sector social, para orientar, impulsar y evaluar las

políticas sociales y otras iniciativas del sector público y del tercer sector social en el ámbito de la intervención social, a cuyos efectos establece la denominada “Mesa de diálogo civil de Euskadi”. Y regula la colaboración y cooperación en la ejecución de políticas en el ámbito de la intervención social así como la promoción del Tercer Sector Social.

La Ley 5/2016, de 21 de abril, modifica la Ley de Gestión de emergencias (Ley 1/1996, de 3 de abril) en aspectos relativos a la organización de la previsión y alerta, los derechos y deberes de la ciudadanía, las obligaciones de autoprotección, o el régimen sancionador.

La Ley 3/2016, de 7 de abril, para la inclusión de determinadas cláusulas sociales en la contratación pública, procede de una ILP y fue objeto de consideración por la Comisión Arbitral en relación con la inclusión de los órganos forales de los TH en su ámbito de aplicación (Decisión 1/2014, de 15 de diciembre de 2014). Establece que en los pliegos de cláusulas particulares de los contratos del sector público se podrán incluir los requerimientos pormenorizados de carácter social sobre el modo de ejecutar el contrato que sean adecuados a sus características, tales como la obligación de dar trabajo a personas desempleadas de larga duración, la organización a cargo del contratista de actividades de formación para personas jóvenes y desempleadas, la adopción de medidas de promoción de la igualdad de género o de medidas de integración de las personas inmigrantes, la obligación de contratar a un número de personas con discapacidad superior al legalmente establecido, y otros análogos, así como cláusulas referentes a las condiciones laborales mínimas de las empresas contratistas y a la subrogación como empleador cuando así lo establezca el correspondiente convenio colectivo.

Por otra parte, se aprobó la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, que viene a sustituir a la Ley 6/1994, de 16 de marzo y trata de sistematizar “la actividad de los sujetos y agentes que intervienen en el ámbito del turismo, incluyendo las últimas novedades en cuanto a figuras “alojativas” y de mediación y a su especialización, al ser necesaria su adecuación a los nuevos tipos de turismo que ya existen, incluyendo preceptos de garantía de los recursos naturales y medioambientales y de protección de la persona usuaria turística y la calidad del servicio que se presta.

Asimismo, se han aprobado la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco, que viene a sustituir a la Ley 12/1994, de 17 de junio; la Ley 7/2016, de 2 de junio, de ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; la Ley 8, de 2 de junio, de modificación de la Ley de Gobierno (Ley 7/1981), en relación con el procedimiento de presentación de los proyectos de Ley; y la Ley 4/2016, de 7 de abril, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por último, la Ley 14/2016, de 22 de diciembre, modifica la Ley 9/2015, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2016, a los efectos de autorizar el aumento del límite máximo de endeudamiento en ella previsto, como consecuencia de la flexibilización por parte de la Comisión Europea de los objetivos de deuda para España y la consiguiente revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública acordados entre la Administración del Estado y la Administración de la Comu-

nidad Autónoma de Euskadi, al amparo de lo dispuesto en el Concierto Económico. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que, como consecuencia de la convocatoria electoral, el Parlamento no aprobó Ley de Presupuestos para 2017.

Por otra parte, tiene especial significación lo ocurrido con la Proposición de Ley sobre la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, cuya toma en consideración fue aprobada por el Pleno el 12 de noviembre de 2015, y que fue impugnada (cuestión de competencia) ante la Comisión Arbitral por las tres Diputaciones Forales y por las Juntas Generales de Álava. De acuerdo con su Ley reguladora, la Comisión procedió a suspender la tramitación parlamentaria de la iniciativa hasta su resolución. La Decisión 1/2016, de 1 de agosto, resolvió que gran parte –la columna vertebral– de la proposición de ley era contraria a la distribución de competencias entre instituciones comunes y TH establecida en el Estatuto de autonomía o bien precisaba los términos en que debían ser interpretados para adecuarse a aquella distribución, con lo que, ya de entrada, hacía inviable la continuidad de la iniciativa. Es destacable el voto particular realizado por el Presidente de la Comisión –y Presidente del TSJ del País Vasco– contrario a los fundamentos esenciales sobre los que se asienta la posición de la mayoría, especialmente por considerar que esa interpretación es contraria a la jurisprudencia del TS en la materia.

La Comisión Arbitral ha aprobado una segunda Decisión (Decisión 2/2016, de 1 de agosto), relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las tres Diputaciones en relación con la Proposición de Ley –del grupo de EH Bildu– para el empoderamiento de la ciudadanía de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa –aprobada su toma en consideración el 4 de febrero de 2016–, en la que establece que distintas disposiciones son contrarias a la distribución de competencias establecida en el Estatuto, precisando, por otra parte, el sentido en que deben ser interpretadas otras disposiciones para adecuarse a esa distribución competencial.

En cualquier caso, dada la fecha de aprobación de ambas Decisiones, en las mismas fechas en que se procedió a disolver la Cámara, ambas iniciativas decayeron automáticamente.

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

Las impugnaciones ante el TC han vuelto a protagonizar las relaciones de conflicto entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado. Durante el año, el TC ha dictado un importante número de Sentencias en este sentido.

Entre ellas destaca, por encima de todas, la STC 118/2016, de 23 de junio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad presentados por las Comunidad Autónoma de La Rioja y Castilla y León contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de la LOTC y la LOPJ –y de la LJCA–, por la que se atribuye, en exclusiva, al TC la competencia para el control de las Normas Forales de los TH del País Vasco en materia fiscal –a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad–, excluyendo del mismo a los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa –lo que se conoce

como “blindaje” de esas Normas Florales-. El TC consideró que la reserva al TC de control de esas normas es adecuada a la Constitución, desestimando, en consecuencia, los recursos planteados. Hay que tener en cuenta que una de las consecuencias más importantes de esta decisión es la incapacidad de las demás CCAA de recurrir directamente esas normas –como consecuencia de lo establecido en el art. 32 LOTC–, cuando las CCAA limítrofes al País Vasco han sido especialmente activas requiriendo el control de esas normas por parte de los tribunales –ordinarios–, habiendo llegado algunas de las cuestiones planteadas hasta el TJUE.

Es destacable, igualmente, la STC 203/2016, de 1 de diciembre, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad de normas forales fiscales planteada por el TSJ del País Vasco. En ella, el TC estima la cuestión prejudicial y declara inconstitucional y nulo el –ya modificado– art. 30.2 de la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas del territorio histórico de Gipuzkoa, que modificaba el método de estimación objetiva para la determinación de la base imponible en el IRPF.

Además, resolviendo recurso presentados por el País Vasco se han dictado estas sentencias: STC 21/2016, en la que se declara la constitucionalidad de la remisión a disposiciones reglamentarias de la determinación del órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora relativa a las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración del Estado –remisión legal cuya constitucionalidad ya había sido establecida en la STC 272/2015–; STC 68/2016, en la que se establece la constitucionalidad de las disposiciones legales del Estado relativas a la jornada lectiva y sustitución de personal docente; STC 119/2016, en la que se declara la constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a la supresión de la paga extraordinaria –y otros aspectos– de diciembre de 2012; STC 186/2016, en la que, junto a otras cuestiones declaradas extinguidas como motivo de recurso, se declara la constitucionalidad de las disposiciones legales del Estado relativas a la responsabilidad por las infracciones, graduación de las sanciones y creación de una red de intercambio de información de calidad alimentaria; STC 194/2016, en la que se declara la constitucionalidad de la disposición legal estatal relativa a las limitaciones de incorporación de nuevos empleados públicos; STC 214/2016, en la que se declara la constitucionalidad de regulación por el Estado del régimen de horarios comerciales en zonas de gran afluencia.

El TC resolvió, asimismo, el recurso presentado, entre otros, por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 15/2015, de reforma de la LOTC (STC 185/2016, de 3 de noviembre), en relación con la ejecución de sus resoluciones, que no es necesario comentar aquí.

Por otra parte, el TC resolvió dos conflictos de competencia: STC 178/2016, que resuelve el conflicto planteado por el Gobierno del Estado reconociendo la competencia estatal para regular la percepción de la paga extraordinaria de 2012; STC 124/2016, planteado por el Gobierno vasco, que declara la nulidad de 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 en cuanto incluye sendas líneas intracomunitarias en la red de ferrocarriles de interés general.

Por otra parte, de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco son destacables las siguientes: STC 9/2016, que declara la constitucionalidad de la disposición legal del Estado que reduce a tres días el permiso por asuntos particulares que pueden disfrutar los funcionarios públicos; STC 123/2016, que declara la nulidad de la disposición legal del Estado que establece el régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión –incorporada a la Ley General de la Seguridad Social por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014–.

Finalmente, es reseñable la STC 130/2016, que resuelve un recurso de amparo contra el archivo por parte de órganos judiciales radicados en Madrid de las diligencias previas por un delito de torturas declarando la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la demandante en relación con el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes, declarando la nulidad de los Autos y retrotrayendo las actuaciones judiciales. Hay que tener en cuenta que, como se señalaba en el Informe de 2015, el TEDH ha condenado reiteradamente a España por no investigar adecuadamente las denuncias por torturas.

Por otra parte, es reseñable la STJUE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2016 (asunto C-258/15), como consecuencia de una cuestión prejudicial planteada por el TSJPV, que declara que el establecimiento del límite de edad en 35 años para los candidatos a puestos de agentes de la Policía autonómica (Ertzantza) que ejercen todas las funciones operativas o ejecutivas que corresponden a dicho cuerpo no se opone a lo establecido en el art. 2, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre.

En la Comisión Bilateral de Cooperación se acordó la forma en que había que interpretar las disposiciones de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, de protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero impugnadas por el Gobierno Vasco, considerando resueltas sus discrepancias y decayendo el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco.

Por su parte, el Gobierno del Estado ha interpuesto distintos recursos de inconstitucionalidad frente a leyes de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda; 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”; Ley 1/2016, de atención integral de adicciones y drogodependencias (abiertas negociaciones por acuerdo de la Comisión Bilateral de 4 de julio); Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi (abiertas negociaciones por acuerdo de la Comisión Bilateral de 4 de julio); Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo (no sometido a la Comisión Bilateral); Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (abiertas negociaciones por acuerdo de la Comisión Bilateral de 20 de septiembre); Ley 12/2016, de reconocimiento y reparación de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999.

Finalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Vitoria ha planteado la Cuestión de inconstitucionalidad 232/2016, en relación con los arts. 1.1 y 4 y 7.4 de la Norma Foral 46/1989, de 19 de julio, del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana del Territorio Histórico de Álava y de los arts. 107 y 110.4 de la Ley de Haciendas Locales de 2004, por posible vulneración de los arts. 24 y 31 de la Constitución.

# CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Juan José Ruiz Ruiz,  
Gerardo Ruiz-Rico Ruiz*

## 1.- Ceuta

La actividad normativa de 2016 puede calificarse como intensa tras la aprobación o modificación de diversos reglamentos, como la modificación de la Ordenanza de playas (BOCCE nº 5600 de 16 de agosto de 2016), o la aprobación de Reglamentos como el del Consejo Sectorial de Discapacitados, el del consejo sectorial de personas mayores (ambos publicados en el BOCCE nº 5617 de 14 de octubre de 2016), la aprobación del Reglamento del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento (BOCCE nº 5615, de 7 de octubre de 2016), de la Policía Local (BOCCE nº 5615, de 7 de octubre de 2016), y se ha aprobado el proyecto de reglamento de buceo profesional y recreativo (BOCCE nº 5595, de 29 de julio de 2016). No se ha dictado en cambio todavía por el Gobierno de la Ciudad un Reglamento que desarrolle la normativa estatal sobre Informe de Evaluación de Edificios (IEE) que superen los 50 años y que desde 2015 es obligatorio para los propietarios.

Hay que anotar también entre las novedades normativas de 2016 la introducción de una nueva tasa por la prestación del servicio de ordenación y control del transporte continuado de determinadas mercancías y gestión de determinados plásticos, aprobada por la Asamblea en la sesión de 23 de febrero y publicada en el BOCCE nº 5560, de 29 de marzo de 2016, pág. 4112. Se trata de una tasa que grava la importación de productos textiles que se transportan en grandes bultos desde los polígonos del Tarajal hasta Marruecos. Inicialmente, esta tasa establecida en 15 céntimos por cada kilo se aplicaría a las empresas implantadas en el Polígono del Tarajal y que a su vez comercian con el bulto. Se pretende de este modo financiar algunos de los servicios que se prestan en la zona por parte de la Administración Local y que están relacionados con el transporte de determinadas mercancías en régimen de viajeros. El hecho imponible es el servicio consistente en la ordenación, verificación y control del volumen, cantidad y/o peso de determinadas mercancías transportadas en régimen de viajeros y de forma continuada en el Punto de Inspección Comercial ubicado en el Puerto. Esos bienes o mercancías a los que se refiere la nueva tasa son las prendas y complementos de vestir, mantas, ropa de cama, mesa, tocador o cocina; y artículos de tapicerías, calzado, sombreros y demás tocados que o bien tengan señales apreciables de uso o bien se presenten a granel, en balas, sacos, bolsas, fardos o acondicionamientos similares, según establece el texto aprobado. La nueva Ordenanza fiscal reguladora aprobada por el Pleno de la Asamblea determina que el pago de la tasa se efectúe en el momento en el que las mercancías sean puestas a disposición del adquirente, no establece exenciones y considera sujeto pasivo de esta tasa al importador o productor de las mercancías afectadas. Junto a esta

tasa se ha implantado otra tasa por el uso de bolsas de plástico, una iniciativa de carácter medioambiental que busca la reducción por personas de este tipo de bolsas no desechables y no biodegradables.

Igualmente la Asamblea ha llevado a cabo una revisión y modificación de la Ordenanza Fiscal General, así como de la Ordenanza del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), y ha procedido igualmente a la modificación de la tasa por la prestación de servicios urbanísticos (publicadas todas ellas en el BOCCE nº 5585, de 24 de junio de 2016).

Una de las modificaciones normativas de mayor impacto ha sido la reforma de la Ordenanza Fiscal General. Así, se ha procedido a la nueva redacción de los arts. 26.2.a y el art. 75 (BOCCE nº 5585, de 24 de junio de 2016, pág. 4615), con el fin de introducir una mejora técnica en la determinación en el concepto de ingresos de la unidad familiar pretendiendo ceñir su determinación al conjunto de los rendimientos netos y saldo neto de ganancias y pérdidas patrimoniales de una unidad familiar, ya que es una variable más objetiva y representativa de su capacidad económica que el de los ingresos brutos. Asimismo, se han limitado las bonificaciones sobre la cuantía de las tasas fiscales, valorando no solo la capacidad de generar renta *per cápita* familiar sino también incorporando unos umbrales límites, indicativos del patrimonio titularidad de los miembros que componen la unidad familiar, a fin de mejorar la situación económica de las familias más desfavorecidas.

Por su parte, la modificación del art. 33 de la Ordenanza Fiscal sobre el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), publicada en el BOCCE nº 5585, de 24 de junio de 2016, afecta a la rebaja del tipo para los salones e institutos de belleza, que venían tributando al 9% mientras que otras actividades de similares características, como las peluquerías, lo venían haciendo al general del 4%. Asimismo la modificación de art. 33 de la Ordenanza sobre el IPSI ha traído como novedad la extensión del tipo reducido del 2% a los servicios prestados por restaurantes de un tenedor y por los demás bares y cafeterías (aplicando por tanto la tarifa del epígrafe 673.2 del Impuesto sobre Actividades Económicas, a los servicios comprendidos en el epígrafe 677.9: “otros servicios de alimentación propios de la restauración”). Por último la modificación del art. 33 de la Ordenanza del IPSI ha rebajado del 10% al 0,5% el tipo de gravamen aplicado a la producción, elaboración o importación de helicópteros, al objeto de incentivar el transporte aéreo.

En otro orden de cosas, la modificación del art. 91.3 de la Ordenanza Fiscal (publicada en el BOCCE nº 5560, de 29 de marzo de 2016), introduce la posibilidad de que los servicios fiscales de la Ciudad puedan otorgar un plazo de noventa días hábiles desde la introducción de las mercancías hasta la autoliquidación e ingreso del impuesto cuando el importador sea un empresario radicado en la localidad, esté dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, no sea deudor en firme de la Hacienda de la Ciudad y no haya sido sancionado respecto del IPSI en los últimos doce meses anteriores a la importación por eludir el pago del gravamen.

El Gobierno de la Ciudad aprobaba a finales de junio las bases reguladoras de las ayudas a colectivos singulares no residentes para el transporte marítimo, ayudas con las que se ha alcanzado uno de los objetivos ansiados desde hace tiempo por el Gobierno de la Ciudad, como es el de rebajar el precio del billete de barco para que aquellos colectivos que mantienen vínculos afectivos y lazos familiares puedan viajar a Ceuta a un precio similar al de los residentes.

En febrero de 2016 la Asamblea aprobaba por unanimidad el Mapa Estratégico de Ruidos de Ceuta y el plan que lo desarrolla, cuyo proyecto fue aprobado inicialmente por el Consejo de Gobierno el 2 de mayo de 2014. El Mapa establece una división de la ciudad en función de zonas acústicas sectores del territorio con predominio de los distintos usos del suelo (residencial, industrial, sanitario, etc.). Entre los objetivos del primer Plan de Salud de Ceuta 2008-2011 figuraba el desarrollo de planes de acción que incluyeran actuaciones para prevenir y resolver las situaciones de incumplimiento acústico. La elaboración de los Mapas Estratégicos de Ruido deriva de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

En el ámbito de la política económica merece la pena destacar el consenso alcanzado por todos los grupos políticos de la Asamblea en la última de las sesiones dedicadas al Debate sobre el Estado de la Ciudad, quienes acordaron trasladar a Procesa, organismo dependiente de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración, una propuesta para “con la audiencia y participación” de todos los grupos, elaborar un documento “refundido y consensuado que complete y mejore” la estrategia para el fomento del desarrollo económico de Ceuta.

El pleno de la Asamblea aprobaba a propuesta del PSOE crear una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones para que los ciudadanos hagan llegar sus reivindicaciones a la administración pública y que actuaría como defensor del vecino, institución que no se ha puesto en marcha, a pesar de que el art. 132.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local contempla la creación de dicho órgano. La comisión estaría formada por representantes de los distintos grupos municipales y tendría las funciones propias de un defensor municipal.

Asimismo, la administración de la Ciudad a través de su Secretaría General ha creado el “Portal del Diputado” como un espacio en el que cada uno de los 25 diputados de la Asamblea ceutí tendrá de manera inmediata y digital todas las propuestas registradas por los grupos políticos para cada pleno, así como las actas. La Asamblea de la Ciudad aprobaba asimismo por unanimidad el 19 de diciembre una propuesta de Ciudadanos para que la página web de la Ciudad Autónoma publique las nóminas de los miembros del Gobierno, los diputados, y los altos cargos, aplicando la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que se pondrá en práctica necesariamente ya en 2017.

En el ámbito de la organización institucional, mediante Decreto del Presidente de 10 de noviembre de 2016 se procedía a crear una nueva Consejería de Presidencia (BOCCE Extraordinario nº 36 de 11 de noviembre de 2016), dedicada a prestar apoyo a la Presidencia en coordinación de las distintas áreas de ges-

ción, prestando especial atención a las relaciones con el Gobierno central, con la Mesa Rectora y los distintos grupos políticos de la Asamblea, agentes económicos y sociales, tejido asociativo local y representantes de las comunidades culturales y religiosas. Como justificación se mencionaba la necesidad de que el área de Presidencia sea independiente para impulsar la acción de Gobierno, mejorar la coordinación entre sus distintas áreas, y retomar con el Gobierno del Estado la agenda de cuestiones pendientes. Hasta ahora el área de Presidencia se encontraba integrada en una macro-consejería de Presidencia, Gobernación y Empleo.

En el terreno de las relaciones de colaboración entre Ciudades-Autónomas, la Asamblea ceutí el 17 de marzo aprobaba por unanimidad una propuesta que fue trasladada al Presidente de Melilla el 14 de abril en Málaga en el marco de las reuniones bilaterales con el Presidente ceutí. Dicha propuesta tuvo por objeto promover una iniciativa conjunta que tenía por finalidad “consolidar y garantizar, mediante Ley, las transferencias y ayudas o cualesquiera otras medidas, establecidas o que se establezcan, para atender las singulares necesidades, de carácter estructural, que, en nuestras dos ciudades concurren, en las áreas de servicios sociales, políticas activas de empleo, educación, vivienda, suministros básicos, transportes y desarrollo económico”. La propuesta fue presentada en términos idénticos ante la Junta de Portavoces de la Asamblea de Melilla que, reunida el 19-04-2016 acordaba promover la iniciativa conjunta con la Ciudad de Ceuta tras la propuesta realizada en fechas recientes por varios Grupos de la Asamblea, si bien ante el Pleno solo fue leída la Declaración de la Junta de Portavoces como una comunicación oficial sin debate ni voto.

En el marco de esa misma iniciativa conjunta de las dos Ciudades Autónomas, Melilla había solicitado la creación de esta Comisión Técnica para el desarrollo normativo de los Estatutos de Autonomías de ambas Ciudades Autónomas, motivada por el Dictamen del Consejo de Estado nº 476/2016 sobre el Proyecto de Reglamento de Gobierno y Administración de Ceuta, confirmando que la capacidad de auto-organización de la Ciudad Autónoma deriva de su Estatuto. Según el Dictamen, “el régimen de organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Ceuta, (...) no es, pues, el establecido en la legislación estatal de régimen local, sino el previsto en su Estatuto y en sus normas de desarrollo”. Así pues, los nombramientos para esta Comisión Bilateral Ceuta-Melilla sobre desarrollo estatutario fueron efectuados por la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública que nombraba al Director general de la Consejería de Economía y el letrado de la Ciudad como miembros de dicha Comisión. La reunión constitutiva de esta Comisión Técnica para el Desarrollo Autonómico tenía lugar en el Senado el 28 de septiembre.

Debe recordarse que el Dictamen del Consejo de Estado respecto a las competencias de auto-organización de Ceuta se producía meses después de que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) dictase en enero de 2016 sentencia por la cual dejaba sin efecto la anulación del nombramiento de Benjamín Álvarez como viceconsejero de Servicios Comunitarios. La nulidad de la designación fue decretada en marzo de 2015 por el Juzgado de lo Contencioso Administrati-

vo número 1 de Ceuta. La Sala del TSJA revocaba dicha sentencia argumentando la falta de legitimación activa que concurre en el denunciante, en este caso la Federación de Servicios Públicos del sindicato UGT (FSP-UGT). La resolución del Tribunal Superior no resolvía, por tanto, sobre el fondo de la cuestión. En cambio sí lo hacía el Dictamen del Consejo de Estado, quien formulaba ciertas observaciones sobre importantes extremos como la introducción de un régimen específico en caso de cese del Presidente, sobre la regulación de su gabinete, sobre la figura del vicepresidente y sobre la atribución a los consejeros de algunas competencias. En particular, el Consejo de Estado respecto de la posibilidad de que el Presidente nombre Consejeros que no tengan la condición de diputados y de que estos puedan sustituirle en los casos de ausencia, vacante, enfermedad o cese, aplica la doctrina de su propio Dictamen nº 419/2016, de 14 de julio, relativo a la eventual aplicación de las consideraciones contenidas en la STC 103/2013, de 25 de abril, en relación con los municipios de gran población a la Ciudad de Melilla, de forma que “ha de concluirse que no es posible que el Presidente designe como Vicepresidente a un Consejero que no ostente la condición de Diputado, posibilidad ésta que, por consiguiente, debería quedar expresamente excluida en el Reglamento proyectado. En cuanto a los Viceconsejeros no será necesario tener la condición de Diputado”. Como expresa el Dictamen, esta regla es compatible con el marco normativo propio de la Ciudad de Ceuta si bien, a juicio del Consejo de Estado, ha de tener un límite en la sustitución del Presidente, de modo que “no ha de admitirse la posibilidad de que, por un encadenamiento de sustituciones, quien no tenga la condición de Diputado pueda sustituir a aquél”.

En lo que se refiere a la financiación Ceuta ha podido aumentarla en 2016 pero sin poder elevar el gasto sobre el realizado en 2015, lo que ha supuesto que ese aumento de financiación se haya destinado a amortizar deuda. La deuda viva del Ayuntamiento de Ceuta a diciembre de 2015 ascendía a 207,826 millones de euros. No obstante, hay que destacar que esta cifra supone una reducción de la deuda en 11,6 millones de euros respecto al año 2014. La amortización de deuda se enmarca en el Plan de Ajuste que para el periodo 2012 y 2022 se aprobaba en marzo de 2012 con el fin de dar cumplimiento al Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinaban obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Así pues, la deuda se habrá reducido en estos últimos cinco años en casi un 32%, ya que antes de aprobarse las medidas de dicho plan de ajuste en 2012 la deuda se encontraba situada cerca de los 282 millones de euros, y al finalizar 2017 se prevé que la misma quede situada por debajo de los 192 millones.

Las elecciones generales del 25 de junio se saldaron con la victoria del Partido Popular con 15.956 votos (51,91%) obtenidos en la candidatura al Congreso aumentando 1.143 votos más que en la convocatoria electoral del 20-D del 2015. El PSOE se mantuvo segundo con 6.947 votos (22,60%), aunque perdía 680. Por otro lado, Ciudadanos se situaba como tercera fuerza con 3.542 votos (11,52%), sobrepasando a Podemos que alcanzaba solo 3.352 sufragios (10,90%), por lo que perdía 1.294 votos con respecto al 20-D. En el Senado los dos escaños de Ceuta fueron para el Partido Popular por un amplio margen, con el 51,55% para el primer candidato, y 46,67% para la segunda candidata, seguidos a gran

distancia por el primer candidato del PSOE con un 21,51% y del segundo candidato de este mismo partido con un 19,32%.

Con el Gobierno estatal se mantienen relaciones de colaboración en la conexión de Ceuta a la red eléctrica peninsular por cable submarino; la ampliación y desdoblamiento de la carretera nacional 352; la remodelación integral de la frontera del Tarajal; y el incremento de la red de centros educativos. La Consejería de Sanidad, Servicios Sociales, Menores e Igualdad firmaba también un convenio con el Estado en el que éste aporta 1,4 millones de euros para la atención de menores extranjeros no acompañados (MENA), a quienes la Ciudad destina 4,8 millones de euros.

## 2.- Melilla

En el plano normativo son reseñables en primer lugar los cambios a los que ha obligado la nueva normativa europea y que conducían al Gobierno de la Ciudad a introducir modificaciones en la Dirección General de Fondos Europeos para evitar que se repitan los problemas de certificación de los pagos que todavía se arrastran respecto al gasto correspondiente al periodo 2007-2013. El Consejo de Gobierno aprobaba también separar, estructurando en tres áreas separadas, con funciones distintas y dotaciones de recursos humanos diferentes, las funciones de seguimiento y control que tiene encomendadas la administración local en esta materia, a fin de garantizar la separación e independencia que previene la normativa comunitaria; en particular para los casos en los que coincidan el “organismo intermedio” y el “beneficiario” de las ayudas gestionadas (BOME nº 5400, de 16 de diciembre de 2016).

La Asamblea aprobaba el 5 de agosto de 2016, con los votos en contra de los grupos de la oposición, el Plan Económico y Financiero (BOME nº 5362), para permitir solventar el incumplimiento, en cerca de seis millones de euros, de la regla de gasto en la liquidación de los presupuestos de 2015. Se aprobaba que el pago de los seis millones de euros fuera con cargo a remanentes de crédito de diversas partidas que suman 5,3 millones, a lo que se añadían los cerca de 600.000 euros que, en 2016, se iban a destinar a convenios de rehabilitación en viviendas de diferentes barrios.

También ha sido aprobado mediante Decreto núm. 43 de 14 de julio de 2016, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma (BOME nº 5357), en este caso, con el único voto en contra de Coalición por Melilla y que entraba en vigor el 19 de julio. La aprobación de este Reglamento llegaba tres años después de la Ley de Transparencia de 9 de diciembre de 2013 que permite al ciudadano conocer la forma en la que se gastan los fondos públicos que provienen de los tributos. El Reglamento es aplicable no sólo a la Administración de la Ciudad, sino que “debe hacerse extensible a todas las entidades dependientes de la misma como son los organismos autónomos (Instituto de las Culturas, la Fundación Melilla Ciudad Monumental y el Patronato de Turismo), sociedades mercantiles (Promesa, Inmusa, Emvimesa),

consorcios (Uned-Melilla) así como a las empresas privadas, contratistas y concesionarias de servicios y los beneficiarios de ayudas y subvenciones.

El Plan Normativo Anual de la Ciudad para 2017, publicado el 23 de diciembre de 2016 (BOME n.º 5402) en virtud del art. 132.1 de la “La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge dos importantes cambios normativos sobre los que la Asamblea ha estado trabajando durante todo 2016: el del Reglamento de Ayudas Económicas para la Atención de necesidades sociales y el del Reglamento de Régimen Interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios; ambos, con 15 años de antigüedad e impulsados por la Consejería de Bienestar Social.

El Consejo de Gobierno aprobaba la declaración de emergencia tras el terremoto del 25 de enero al mismo tiempo que solicitaba a la Intervención de la Ciudad la retención de un crédito de 2 millones de euros para hacer frente a los daños iniciales provocados por el terremoto. También se aprobaba que fuera la Consejería de Presidencia la que coordine con Protección Civil y Delegación los expedientes de Ayudas que se concederán en virtud del Real Decreto para catástrofes. Doce millones de euros fue la cantidad recibida por la Ciudad Autónoma del Fondo de Contingencia de los Presupuestos de 2016 para atender a los arreglos de los edificios afectados por el terremoto y a las 60 familias desalojadas. Las Consejerías del Gobierno de la Ciudad podían acogerse al procedimiento de emergencia para realizar las contrataciones necesarias tras el terremoto. Entre los criterios de actuación fijados por el Consejo de Gobierno figuraba la posibilidad de superar la cuantía del contrato menor, e incluso, cerrar contratos “verbalmente”, aunque debiendo limitarse a actuaciones en edificios públicos con el único fin de prevenir o remediar los daños ocasionados por el seísmo.

Durante 2016 se ha venido elaborando el nuevo Reglamento de Gobierno y de la Administración local sin que diera tiempo a votarlo antes de finalizar 2016 ya que todos los grupos de la oposición pidieron una prórroga para estudiar en profundidad las reformas planteadas en el nuevo Reglamento de Gobierno que posteriormente se ha publicado ya en 2017 y que consta de 114 artículos (BOME extraordinario n.º 2 de 30 de enero de 2017), sustituyendo al anterior de enero de 1996.

Entre la normativa estatal aplicable a Melilla cabe señalar que a primeros de año Consejo de Ministros aprobó el Segundo Ciclo de Planificación del Plan Hidrológico de Melilla (Real Decreto 1/2016 de 8 de enero), que abarca de 2016 a 2021, después de que el Consejo del Agua de Melilla lo aprobara con el único voto en contra.

Ante la noticia publicada en abril por varios medios nacionales y locales de que la Comisión Europea había bloqueado 1,5 millones de euros correspondientes a fondos FEDER adjudicados a Melilla para el periodo 2007-2013, el Gobierno de la Ciudad publicaba un comunicado para aclarar que una cosa es el bloqueo temporal de determinados reembolsos comunitarios intermedios a Melilla, por causas apreciadas por la Comisión Europea en el Programa Operativo Regional FEDER Melilla 2007-2013 y otra cosa distinta es la propuesta de reprogramación que el Comité de Seguimiento de dicho Programa Operati-

vo aprobó, en 2014, remitir a la Comisión Europea para su aprobación final si procediera; asunto en el que interviene la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Hacienda y sobre la que ya había recaído la aprobación definitiva por la Comisión Europea.

En el capítulo relativo a la actividad institucional, es obligado referirse a los distintos procesos judiciales pendientes respecto de ex consejeros o viceconsejeros. El viceconsejero de Festejos fue detenido en el mes de Enero en el marco de la operación Tosca en la que se investigan delitos de prevaricación, falsedad, malversación, fraude y cohecho, al encontrarse indicios de fraccionamiento intencionado de contratos para permitir adjudicar a dedo determinados servicios a ciertos empresarios que, como contraprestación, no sólo habrían accedido a emplear al personal indicado desde miembros del Gobierno, sino que también habrían realizado regalos a cargos públicos en forma de viajes, estancias en hoteles o dispositivos electrónicos de alta gama. Posteriormente el juez instructor decretó la libertad con cargos por prevaricación y cohecho. El Consejero de Economía también se encuentra investigado en las operaciones Ópera y Tosca. Hasta quince cargos públicos de la Ciudad Autónoma habrían recibido regalos por parte de dos empresarios habituales de diferentes áreas de Gobierno, Benaisa Ahmed y Amal Sel-Lam, que entre 2008 y 2013 han percibido contratos públicos por más de 3,6 millones de euros. Los contratos del área de Festejos también fueron debatidos en diversos Plenos de Control de la Asamblea. La oposición preguntó entonces por qué siempre se contrata con las mismas empresas, mediante contratos menores y sin concurso público.

Un segundo caso judicial, el “caso Abogados”, ha mantenido también la atención por el procesamiento de cargos del Gobierno de la Consejería de Bienestar Social. Según la Fiscalía, desde mediados de 2003 hasta finales de 2013, los acusados participaron en la supuesta contratación ilegal de cuatro letrados externos a la Administración con un coste superior al millón de euros. La principal acusada, la ex consejera de Bienestar Social, suscribió 91 contratos siempre con los mismos cuatro abogados “sin publicidad, sin objetividad y transparencia”. Según la Fiscalía, la exconsejera eludió la legislación en materia de contratación pública. Para la Fiscalía, la conducta de la entonces Consejera de Bienestar Social, actualmente portavoz del Grupo Popular en la Asamblea, supone un delito continuado de prevaricación, por lo que solicita diez años de inhabilitación especial para el ejercicio de empleo o cargo público.

En otra pieza separada de la “Operación Tosca” la Guardia Civil entiende que varios cargos públicos del Gobierno local actuaron de forma “deliberada, planificada y orientada a beneficiar arbitrariamente” a Eulen “sorteando concursos públicos” y adjudicando a dedo de manera ilegal cerca de 10 millones de euros mediante contratos menores, lo que representa el 90% de la contratación. Los presuntos responsables son dos ex consejeros, así como dos miembros del actual Gobierno (Consejero de Hacienda uno y Viceconsejero de Hacienda el otro). Esta práctica según la Guardia Civil se viene repitiendo desde 2004 y llega hasta 2013.

En cuanto a la jurisdicción contable, la Fiscalía de Melilla, ante determinadas irregularidades que observó en el ejercicio económico del 2012, solicitó la aper-

tura de diligencias en los juzgados ordinarios, y derivó a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas que abrió también diligencias. Sin embargo la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas archivaba las diligencias tras estudiar las alegaciones de la Ciudad Autónoma. El archivo de esta causa se une al archivo de las irregularidades del ejercicio 2010-2011 que afectaban a la empresa que recauda los tributos de la Administración. El Tribunal de Cuentas ha archivado de este modo los tres asuntos en los que observó irregularidades en el año 2012. Entendía que existían irregularidades en los pagos a la empresa de recaudación de tributos locales, Getyr. También había considerado irregular el pago de más de 700.000 euros por parte de la Consejería de Fomento, Juventud y Deportes a una cooperativa así como la realización de “auditorías dobles” en las empresas públicas.

Una orden de la Consejera de Presidencia y Salud Pública publicaba el 12 de abril retiraba todas las competencias que ella misma había delegado en septiembre al hasta entonces vice-consejero de Universidades, y a la vice-consejera de Participación Ciudadana, abriendo así una mini-crisis en el Partido Populares en Libertad, partido socio del PP en el Gobierno de la ciudad. A los pocos días de revocar la delegación de competencias, en concreto el 19 de abril, el Gobierno de la Ciudad cesaba a los dos vice-consejeros. La crisis se resolvió el 4 de mayo nombrando en su sustitución un único nuevo vice-consejero de Presidencia para ocupar las responsabilidades de los dos vice-consejeros destituidos.

Otro miembro del Gobierno, el Vice-consejero de Asuntos Sociales y Presidente de Emvismesa, Hassan Driss, se encuentra encausado a la espera de juicio por un delito electoral continuado y un delito de malversación de fondos públicos. El Vice-consejero habría cometido estos delitos en las elecciones municipales de 2007. La instrucción judicial le responsabiliza de la supuesta compra de votos para el Partido Popular a cambio de vales de alimentos para familias necesitadas. Lo llamativo es que la situación procesal de este Vice-consejero vulnera el pacto de Gobierno entre el Partido Popular y Populares en Libertad, en el que ambos partidos se comprometían a separar del Gobierno local a los cargos procesados.

El 30 de septiembre tenía lugar una importante remodelación del Gobierno de la Ciudad Autónoma ya que el Presidente de la Ciudad sustituía al Vicepresidente Primero del Gobierno, siguiendo así al Dictamen del Consejo de Estado que considera que dicho cargo no puede ostentarlo una persona no electa, como era el caso hasta ese momento. No obstante el ex vicepresidente ha seguido desempeñando el puesto de Consejero de Medio Ambiente al que se añade el de coordinación. El relevo del Vicepresidente fue aprovechado para remodelar el Ejecutivo en una mini-crisis de Gobierno, al intercambiarse las carteras del nuevo Vicepresidente, que abandonaba la Consejería de Hacienda, para hacerse con la de Economía, Administraciones Públicas y Empleo, mientras que la titular de esta última era nombrada consejera de Hacienda y Contratación.

Asimismo se produjo la dedicación exclusiva de la Vice-consejera de Acción Social a la Consejería de Bienestar Social por la baja por enfermedad del anterior Viceconsejero de Asuntos Sociales, para quien el Gobierno de la Ciudad creó posteriormente una nueva área en el organigrama de la Consejería de

Fomento: la Viceconsejería de la Vivienda, en la que fue reubicado, tras cesar como viceconsejero de Asuntos Sociales. La Ciudad Autónoma fundamentaba la creación de esta nueva Viceconsejería de Vivienda, según aparecía en el BOME (extraordinario núm. 17 de 30 de septiembre), en la necesidad de la Consejería de Fomento de impulsar la gestión de los Planes Estatales de la Vivienda y las subvenciones autonómicas de calificación, además de coordinar Fomento y la sociedad pública Emvismesa.

En cuanto a las elecciones generales del 26 de junio, merece destacarse que se cerró un acuerdo de coalición entre PSOE y Coalición por Melilla, un partido mayoritariamente musulmán y cuyo líder Mustafa Aberchán, se enfrenta “a cerca de treinta años de prisión por un delito electoral en el denominado caso del voto por correo en las Elecciones Generales del 2008. Mediante el acuerdo los socialistas permitían que Dunia Almansouri, diputada de Coalición por Melilla, y Vicepresidenta segunda de la Asamblea de la Ciudad se integrarse en las listas del PSOE al Senado como candidata independiente. Sin embargo, los problemas judiciales de Al-Mansouri, con una condena no firme por injurias y su implicación en otro caso judicial fue decisivo para que la cúpula nacional del PSOE no autorizara su designación al poner en entredicho el código ético del PSOE.

Finalmente, Coalición por Melilla ofreció su apoyo al Partido Socialista a pocas horas de que comenzara oficialmente la campaña electoral, al comprometerse el primero a llevar en su programa electoral las siete propuestas marcadas por Coalición por Melilla.

Con casi 13.500 votos, la candidata al Congreso por el Partido Popular fue la más votada en Melilla, mejorando en más de 1.100 votos los resultados obtenidos el 20D de 2015. El Partido Socialista de Melilla-PSOE, perdía en cambio apoyos con respecto a los anteriores comicios y se alejaba aún más del Partido Popular obteniendo algo más de 6.600 votos, pese al acuerdo alcanzado con Coalición por Melilla. También perdía votos la agrupación de Ciudadanos en Melilla, que había cambiado su candidato, obteniendo casi 3.350 votos frente a los más de 4.300 obtenidos el 20D, lo que supone una diferencia superior a los tres puntos. Unidos Podemos, que también cambiaba de candidato y de denominación tras su fusión nacional con Izquierda Unida, se dejaba casi 600 votos en estos comicios con un resultado algo superior a los 2.600 sufragios.

En el Senado la victoria del Partido Popular fue aún mayor, ya que el candidato, Presidente de la Ciudad, Juan José Imbroda recibía casi el 50% de los apoyos y la segunda candidata rozó el 47%, mientras que los candidatos del PSOE, sólo alcanzaron casi el 25 y el 22,5% respectivamente.

IV.

**LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO**



# ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*José Antonio Montilla Martos*

## I.- La actividad normativa y parlamentaria en la XI Legislatura

Este ha sido un año absolutamente atípico para la actividad legislativa del Estado. Se inicia con un Gobierno en funciones, al haberse celebrado elecciones generales el 20 de diciembre. Lo significativo es que ese Gobierno en funciones se mantiene hasta el mes de noviembre de 2016, esto es, prácticamente durante todo el año. Las Cortes Generales de la XI Legislatura se constituyeron el 13 de enero y quedaron disueltas el 3 de mayo en aplicación, por primera vez, de lo previsto en el art. 99.5 de la Constitución, al transcurrir dos meses desde la primera votación de investidura, la del Sr. Sánchez, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso.

Puede suponerse que durante este periodo la actividad legislativa ha sido muy escasa. En un sistema parlamentario de gobierno el impulso de la actividad legislativa procede fundamentalmente del Gobierno. Sin embargo, el Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley, las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedan en suspenso durante este periodo y los decretos leyes aunque no están impedidos sólo pueden aprobarse en casos muy excepcionales al sumarse a los límites del art. 86 de la Constitución los que el art. 21.3 de la Ley del Gobierno pone al Gobierno en funciones.

El resultado es que durante la XI Legislatura sólo fue aprobada una fuente legal: el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de activación para el Empleo. Pretendía simplemente mantener durante un año más los programas de ayuda a los trabajadores desempleados de larga duración que se encuentran en una situación de especial necesidad, con cargas familiares y que realizan una búsqueda activa de empleo y el de recualificación profesional de las personas desempleadas que agoten su protección por desempleo. Fue convalidado prácticamente por unanimidad.

Para reflejar cabalmente el transcurrir de la Legislatura más breve de este periodo constitucional debemos hacer mención en cualquier caso a la actividad parlamentaria. Las elecciones de diciembre de 2015 supusieron la quiebra del bipartidismo, con la entrada de nuevos actores políticos (Podemos y Ciudadanos), que se añadían a los preexistentes, tanto a los partidos de ámbito estatal como a los nacionalistas. Además, ningún partido obtuvo mayoría absoluta. El resultado de todo ello fue una Legislatura brevísima con una actividad parlamentaria efervescente. Así, en apenas cuatro meses se presentaron 37 proposiciones de ley por parte de los grupos parlamentarios y una más por 58 diputados, antes incluso de que se constituyeran estos grupos. Todas ellas caducaron por el final de la Legislatura. En la mayoría de los supuestos ni siquiera se produjo el debate

para la toma en consideración sino que quedó pendiente de la contestación del Gobierno. En los cinco casos en los que la iniciativa legislativa llegó al Pleno del Congreso, el final de la Legislatura impidió proseguir la tramitación parlamentaria durante el plazo de enmiendas en la Comisión legislativa correspondiente. Curiosamente, la única toma en consideración rechazada por el Pleno de Congreso coincidió con la única proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mayoritario. Ese hecho refleja bien la situación política vivida en la XI Legislatura.

Algunas de estas proposiciones de ley caducadas tenían incidencia en las CCAA en cuanto afectaban a su espacio competencial. Así, la Proposición de Ley 25 de emergencia social, presentada por 58 diputados de Podemos, tomada en consideración y remitida a la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales para la apertura de un plazo de enmiendas; la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE, que deben efectuar las CCAA; presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, también aprobada su toma en consideración y remitida a la Comisión de Educación; la Proposición de Ley para la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, presentada por el Grupo Parlamentario socialista y caducada sin que se produjera siquiera la votación de toma en consideración; lo mismo que ocurrió con la Ley para la protección de consumidores vulnerables y contra la pobreza energética presentada por este mismo Grupo Parlamentario. Finalmente, debemos mencionar la Proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural. En realidad, sólo uno de sus artículos tenía la consideración de orgánico en cuanto plantea una modificación del Código Penal. Esta Proposición de Ley se vincula directamente a la Ley de Cataluña que prohibía las corridas de toros pues el Presidente del Gobierno había recurrido ante el TC esta Ley amparándose en la Ley estatal que consideraba a la tauromaquia patrimonio cultural. Precisamente, ese ha sido el fundamento de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley autonómica en la STC 177/2016.

No podemos concluir el repaso a la efímera XI Legislatura sin una mención a la actividad de control ordinario, influenciada también por la mencionada fragmentación parlamentaria y ausencia de mayoría absoluta. Basta recordar que en apenas cuatro meses se han presentado 232 proposiciones no de ley a Pleno, 714 a Comisión y 2.590 preguntas escritas.

## II.- La actividad parlamentaria en la XII Legislatura

Tras la disolución automática de las Cortes Generales de la XI Legislatura y la celebración de nuevas elecciones generales, el 19 de julio se constituyeron las de la XII Legislatura. También sus primeros meses fueron de Gobierno en funciones pues se dilató el proceso de investidura, con el riesgo de una nueva disolución automática. No obstante, el 29 de octubre fue investido nuevamente Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno y concluyó este largo periodo de Gobierno en funciones que había durado 316 días.

Durante los meses de Gobierno en funciones de esta XII Legislatura se mantuvo la misma pauta advertida en la XI Legislatura, aunque la situación política era distinta tras las nuevas elecciones: intensa actividad parlamentaria a iniciativa de los grupos minoritarios sin que resultara plasmada en producción normativa. A partir de la investidura y la formación del Gobierno asistimos a una cierta normalización de la actividad legislativa, plasmada en la presentación de proyectos de ley por parte del Gobierno y en la aprobación de varios decretos-leyes, así como un decreto legislativo, aunque en un contexto político completamente distinto al de las anteriores legislaturas.

En efecto, la situación política resulta completamente nueva. El Congreso de los Diputados está políticamente fragmentado; ningún grupo parlamentario se acerca a la mayoría absoluta y no existe una mayoría gubernamental sino un grupo parlamentario que busca el apoyo o la abstención de otros y una oposición en condiciones de unirse de forma puntual no sólo para rechazar los proyectos del gobierno sino para impulsar actuaciones normativas.

La consecuencia de ello en el plano de la actividad legislativa es la importancia adquirida por las proposiciones de ley. En los apenas cinco meses de legislatura transcurridos se han presentado 63 proposiciones de ley. Debe tenerse en cuenta que nada más constituirse las nuevas Cortes volvieron a plantearse prácticamente todas las que habían decaído con el final de la legislatura anterior.

Además, también con el inicio de la Legislatura comenzó la tramitación de distintas proposiciones de ley con origen en parlamentos autonómicos, no siempre en relación a asuntos de interés específico del territorio, cuyo devenir parlamentario ha sido diverso. Así, desde Aragón ha sido remitida una Proposición de Ley sobre modificación del Código civil en relación a estatuto de personal y vecindad civil que ha sido tomada en consideración y se encuentra en la comisión de justicia. Sin embargo, otras proposiciones de ley como la remitida por Baleares para la modificación de la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; por Murcia sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo; por Galicia para la transferencia de la titularidad y competencias de la AP 9 o por el País Vasco para la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto han decaído por la disconformidad del Gobierno con su tramitación.

Tras la formación del Gobierno en los primeros días de noviembre empieza a normalizarse la actividad legislativa, teniendo en cuenta que nos situamos en un contexto prácticamente desconocido hasta aquí en el que, como apuntábamos antes, la aprobación de leyes o la convalidación de decretos leyes requerirá complejas negociaciones y obligará, en su caso, a incorporar propuestas de la oposición. Por su lado, los grupos parlamentarios de la oposición intentarán convertir en leyes sus iniciativas con la oposición del Gobierno por la vía del art. 134.6 CE.

En efecto, en los escasos dos meses de Legislatura con Gobierno constituido se han presentado sólo 4 proyectos de ley y hasta 14 proposiciones de ley. Los proyectos de ley se refieren en todos los casos a la incorporación de normas europeas a nuestro ordenamiento. Tres de ellas son directivas: Directiva 2014/60,

de restitución de bienes culturales que hayan salido de España o de la Unión Europea; Directiva 2014/24/UE sobre contratos del sector público y Directiva 2014/25/UE sobre procedimientos de contratación en servicios de agua, energía, transportes y servicios postales. En el otro supuesto se trata de garantizar la correcta aplicación en España de un Reglamento europeo, aunque sea de directa aplicación (Reglamento nº 98/2013, sobre precursores de explosivos).

Las proposiciones de ley se encuentran pendientes de contestación por parte del Gobierno. Únicamente ha decaído por oponerse el Gobierno a su tramitación la presentada por el Grupo parlamentario socialista para la modificación del Impuesto sobre el Valor Añadido en relación al tipo impositivo aplicable a actividades culturales. Esto nos permite hacer una referencia al art. 134.6 de la Constitución, previsión constitucional que va a marcar la Legislatura. Ante la pretensión de “gobernar desde el Parlamento” mediante la aprobación de leyes sin contar con el grupo parlamentario que apoya al Gobierno éste puede acudir para impedir la tramitación legislativa al art. 134.6 de la Constitución en virtud del cual “toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. El problema es determinar quién decide si una concreta proposición de ley supone un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos. El Gobierno puede considerarlo así de forma unilateral; a su vez, la Mesa del Congreso podría rechazar ese posicionamiento gubernamental y permitir la tramitación de la iniciativa. Con ello, nos encontramos ante un conflicto institucional que habrá de resolver en cada uno de los supuestos el TC. En definitiva, como ocurre en otros ámbitos, estamos trasladando al TC un conflicto político y convirtiéndolo de esta forma en actor político, con el riesgo de deslegitimación que ello conlleva.

### III.– La escasa actividad normativa

#### a) *Leyes Orgánicas*

Centrándonos ya en la escasa actividad legislativa, durante 2016 no se ha aprobado ninguna ley ordinaria, pero sí 2 leyes orgánicas, 1 decreto-legislativo y 7 decretos leyes, uno de ellos en la XI Legislatura, como ya hemos mencionado.

Las leyes orgánicas tienen su origen en proposiciones de ley y fueron aprobadas con el Gobierno en funciones. Puede presumirse su carácter excepcional y su vinculación a la situación política.

En este sentido, la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprueba para permitir la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, a fin de adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea cuando un Gobierno se encuentre en funciones y no se haya producido la aprobación del límite de gasto no financiero de los Presupuestos Generales del Estado. Recuérdese que el Gobierno en funciones no puede presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos. En este sentido, se incluye

una nueva Disposición Adicional en virtud de la cual el Gobierno en funciones podrá adoptar el Acuerdo para revisar los objetivos de déficit y deuda pública a fin de adaptarlos a los establecidos por la Unión Europea.

Menor incidencia autonómica tiene la Ley Orgánica 2/2016, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del art. 99 de la Constitución. El origen de esta Ley Orgánica está en una situación coyuntural: dada la fecha en que tuvo lugar la primera votación de investidura de no investirse ningún candidato en los dos meses siguientes las elecciones derivadas de la disolución automática de las cámaras prevista en el art. 99.5 de la Constitución tendrían lugar el día de Navidad. No obstante, más allá del caso concreto se ha establecido un régimen jurídico singular para el proceso electoral derivado de la aplicación de la disolución automática por el fracaso de la investidura. En concreto, se establece que en estos supuestos se reduce la duración del proceso electoral en una semana, la campaña electoral se reduce a 8 días y se prevén otros cambios para hacer más liviano el desarrollo de este proceso electoral, al considerarse una repetición del anterior.

#### *b) Decretos-leyes*

La mayoría de las fuentes legislativas de este año han sido Decretos-leyes. Resulta lógico que en los primeros meses de una legislatura se aprueben muchos Decretos-leyes, más aún tras un largo periodo de parálisis legislativa. Así, se han aprobado 6 desde la constitución de las nuevas Cortes Generales. De ellos, sólo uno procede del Gobierno en funciones. Es el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre que pretende introducir algunas modificaciones en el Impuesto de Sociedades, en concreto en el régimen legal de los pagos fraccionados para permitir allegar fondos de manera inmediata a las arcas públicas. Por tanto, en los dos últimos meses del año se han aprobado ya 5 Decretos-leyes.

En cualquier caso, dada la situación de debilidad parlamentaria del Gobierno, el uso de este instrumento normativo debe ser cuidadoso pues puede producirse la situación de que un Decreto-ley no sea convalidado y, en consecuencia, resulte derogado, como está ocurriendo en el ámbito autonómico. Hasta el momento, todos los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno han sido convalidados en el Congreso con una amplia mayoría pues su contenido ha sido acordado con distintos grupos parlamentarios de la oposición e incluso, como veremos a continuación, han incluido propuestas de éstos.

En primer lugar, debemos mencionar los decretos-leyes que incorporan medidas tributarias y financieras. En concreto, son el Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social y el Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera. El primero de ellos contiene diversas medidas para incrementar los ingresos del Estado de manera que se garantice un escenario de ingresos para 2017 equilibrado en relación al nivel de gasto previsto. En este sentido se incluyen cambios en el Impuesto de Sociedades, en el Im-

puesto sobre el Patrimonio y en los Impuestos Especiales, concretamente en el Impuesto sobre Productos Intermedios y en el Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas. Pero acaso la medida más trascendente es la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2017 en cuanto tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se trata de reforzar la financiación municipal, y con ello la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, pero sus efectos impositivos sobre la ciudadanía son evidentes. Menos interés desde la perspectiva territorial tiene el Decreto-ley de medidas financieras. Más allá de adoptar medidas en relación al Fondo Único de Resolución y a la SAREB, exigidas desde el Mecanismo Único de Resolución o desde el Memorando de Entendimiento acordado con la Comisión Europea, lo más destacable es la ampliación del plazo para la desinversión por el FROB en las entidades bancarias en las que participa.

Especial interés desde una perspectiva autonómica tiene el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Supone la modificación del calendario de implantación previsto en la LOMCE. En concreto, se suspende la implantación de las evaluaciones finales (conocidas como reválidas) en el último año de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato. Se dice literalmente en la nueva Disposición final quinta de la LOMCE que “hasta la entrada en vigor del Pacto de Estado social y política por la educación la evaluación (...) será considerada muestral y tendrá carácter diagnóstico”.

Este cambio normativo tiene una especial importancia a nuestro objeto por distintos motivos. En primer lugar, responde a una reivindicación de la mayoría de las CCAA; en segundo lugar, remite a la administración educativa, que es la administración autonómica, la organización y celebración de estas evaluaciones sin efecto para la obtención de título; en tercer lugar, apela expresamente a un “Pacto de estado social y político por la educación” pues hasta que no exista ese Pacto no se modificará el carácter muestral de estas evaluaciones.

Procede recordar también que esta suspensión del calendario de aplicación de la LOMCE había sido objeto de diversas proposiciones de ley presentadas por grupos parlamentarios de la oposición tanto en la XI como en la XII Legislatura. Por tanto, un Decreto-ley, esto es, el instrumento normativo gubernamental por antonomasia parece fruto de un acuerdo con la oposición y las propias CCAA.

Esta influencia de la oposición se advierte también en el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. Más allá de medidas en relación al régimen de financiación del bono social para adaptarse a distintas sentencias del TS lo más relevante de este Decreto-ley son las nuevas medidas de protección de consumidores de energía eléctrica que tienen la condición de vulnerables. En este sentido, en la lista de suministros que tienen carácter de esenciales se incluye a los consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las

Administraciones Públicas competentes. Para estos consumidores se exceptúan las previsiones relativas a la suspensión del suministro y se prevé la asunción parcial del coste. El problema es que pese a utilizarse el instrumento del Decreto-ley la aplicación de estas medidas no es inmediata pues la definición de las diversas categorías de consumidores vulnerables se remite a un real decreto que deberá aprobar el Gobierno en el plazo de tres meses.

Finalmente, el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, establece distintos cambios en la regulación de este Sistema dirigido a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Se refieren a la simplificación de los requisitos para ser beneficiario del Sistema a fin de que pueda alcanzar a todos los jóvenes demandantes de empleo.

### *c) Decreto-legislativo*

También durante 2016 se ha aprobado un decreto legislativo: el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Lo más relevante de esta actuación normativa del Gobierno es que está sustentada en la delegación dada por la Disposición Final segunda de la Ley 5/2013, de 11 de junio. En ella se concedía al Gobierno el plazo de un año para ejercer esa delegación legislativa, agotado, por tanto, en junio de 2014. Luego, la Disposición Final cuarta de la Ley 25/2015 ampliaba ese plazo a 31 de diciembre de 2016. Sin embargo, si la delegación legislativa se había agotado por transcurso del plazo para su ejercicio, difícilmente podía ampliarse sino que debería haberse procedido a otorgar una nueva delegación legislativa. Debe recordarse que también los decretos legislativos conllevan innovaciones en el ordenamiento pues, como ocurre en este caso, no se limita a recoger los distintos textos ya vigentes sino que procede a su armonización.

## **IV.– Las propuestas de reformas estatutarias**

Por último, debemos hacer referencia a dos reformas estatutarias en Valencia y Canarias procedentes de anteriores legislaturas pero que se están tramitando en ésta.

En el caso de Valencia, estamos ante un reforma puntual que viene arrasándose desde 2010 y pretende modificar la Disposición Adicional primera del Estatuto para que diga que la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma será equivalente a su población. Más trascendencia tiene la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias en cuanto pretende la reforma completa del Estatuto siguiendo lo que podíamos denominar el “modelo catalán”. Si avanza esta reforma en las Cortes supondría reiniciar el proceso de reformas estatutarias que quedo abruptamente interrumpido en la práctica, más allá de reformas menores, tras la STC 31/2010.

En realidad, la propuesta recupera el texto ya planteado en 2006 aunque evita algunos aspectos conflictivos advertidos entonces mediante la remisión a leyes del Estado o a la propia Constitución. En cualquier caso se mantiene un aspecto especialmente problemático cual es la definición de las aguas canarias a partir del perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas. Esta asimilación de Canarias a un Estado Archipelágico tiene como principal problema el posible conflicto con Marruecos. La Convención del Mar reconoce a los Estados archipelágicos la posibilidad de delimitar su mar territorial y su zona económica exclusiva a partir de líneas de bases rectas que unan los puntos extremos de las islas. Ello supone considerar aguas interinsulares el espacio entre sus islas. Sin embargo, no extiende esa posibilidad a los Estados mixtos, esto es, a aquellos que tienen archipiélagos además de zona continental, como es el caso de España. Ciertamente, resulta poco razonable que no se trate como una unidad a un archipiélago por la simple razón de que forme parte de un Estado. En cualquier caso, la cuestión a plantear es si unilateralmente se puede aprobar en España una Ley en la que se apliquen las reglas de delimitación de aguas interinsulares propias de un Estado archipelágico a una parte de su territorio. A favor se puede aducir que la Convención del Mar no recogió en su texto esa prohibición aunque sí distingue en el art. 46 entre Estados archipelágicos y archipiélagos. Además, algunos Estados han tomado iniciativas unilaterales aplicando a sus territorios insulares el régimen de “aguas interiores archipelágicas” (Dinamarca para las Islas Feroe y Portugal para Madeira y Azores). Estas iniciativas se habían adoptado a través de leyes internas antes de que existiera la Convención del Mar. En contra, se puede decir que supone una alteración de los límites del mar territorial que afecta a otros Estados, en concreto a Marruecos. Debe recordarse que el art. 47 de la Convención del Mar indica que no se aplicará el sistema de líneas de bases cuando aisle de la alta mar o de la zona exclusiva del mar territorial de otro Estado. Además, existe una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, órgano para la resolución de conflictos surgidos en el seno de la Convención, por lo que España no debería utilizar la vía unilateral sino acudir a este organismo para que le reconozca esta pretensión. También Marruecos puede acudir a esta Autoridad alegando un incumplimiento por parte de España de la Convención del Mar. Por último, la extensión de las aguas interinsulares en este supuesto es más amplia que en los ejemplos advertidos: Azores, Madeira e Islas Feroe y la delimitación se ha efectuado antes de la Convención del Mar.

Más allá de esta cuestión, especialmente problemática por sus consecuencias internacionales, hay otros aspectos que también generarán debate de continuarse la tramitación parlamentaria. Así, la solicitud de transferencia vía art. 150.2 de las competencias estatales referidas al mar territorial para salvar la doctrina del TC sobre el parque natural de Cabo de Gata. También la competencia del Tribunal Superior de Justicia para garantizar los derechos estatutarios encaja mal con la doctrina de la STC 247/2007. Por otro lado, se regula el Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma cuando buena parte de su contenido en el Estatuto de Cataluña fue declarado inconstitucional. Es cierto que la propuesta de Canarias hace constantes remisiones a la LOPJ (ya lo hacía en 2006) pero aun así se puede discutir la pertinencia de esa referencia. Por último se establece

una prevalencia de las normas autonómicas sobre las estatales en las competencias de desarrollo de la legislación básica estatal que puede ser contraria al art. 149.3 CE. En relación al régimen económico fiscal resulta llamativo que se mantengan algunos aspectos tan discutidos en el debate catalán como la previsión de una Agencia Tributaria propia. En conclusión, parece que se quiere retomar el debate estatutario donde se dejó en 2006, con mínimas adaptaciones para recoger lo ocurrido desde entonces.



## I.– Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia este año ha experimentado un aumento: de los aproximadamente sesenta cuatro contenciosos competenciales del año 2015 se ha llegado a cerca de los cien en 2016. Tras la reforma del recurso de amparo de 2007, la jurisdicción constitucional ha acrecentado su atención a los procedimientos sobre la validez de la ley y de los numerosos decretos-leyes relativos a las medidas adoptadas en relación con la crisis económico-financiera, que todos ellos vieron la luz en la X Legislatura (2011-2014).

El recurso de inconstitucionalidad ha sido –y con mucho– el procedimiento más utilizado ante el Tribunal, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias, además de algunas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la jurisdicción ordinaria con contenido competencial, de dos conflictos en defensa de la autonomía local y también de recursos de amparo presentados contra decisiones de órganos legislativos de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En el año 2016 se ha seguido la línea registrada en los últimos años de reducción del lapso de tiempo transcurrido entre el inicio del contencioso competencial ante el TC y la fecha de la resolución jurisdiccional. En este sentido, los progresos han sido notables: la antigua media de seis años para resolver los asuntos se ha reducido notoriamente hasta el punto que, en la misma línea mostrada el año pasado, en 2016 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas en 2013; o, también en 2015 e, incluso, en 2016.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han girado alrededor de temas como, entre otros, la autonomía local; el alcance de la competencia concurrente sobre cultura, la acción exterior de las CCAA; la cláusula de prevalencia del derecho estatal *ex art. 149.3 CE*, y desde una perspectiva más general pero con evidente incidencia en la situación política catalana, la ejecución de las resoluciones del TC.

Los ámbitos materiales más frecuentes sobre los que ha versado los contenciosos competenciales se han referido, sobre todo, a las competencias relativas a ordenación general de la economía en relación –en especial– con el principio de estabilidad presupuestaria, el urbanismo, vivienda, ordenación del sector eléctrico y consumo; financiación de las CCAA; Derecho Civil; energía, régimen tributario de las normas forales; régimen y autonomía local; patrimonio histórico; seguridad pública, legislación laboral, etc.

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 se ha producido en más de un tercio de las sentencias dictadas. Y buena parte de aquéllos lo siguen protagonizando, mayoritariamente, la vicepresidenta Adela Asúa Batarrita, y los magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y José Antonio Xiol Ríos, en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC. Por otra parte, y ya en el plano institucional, la composición del Tribunal no ha experimentado este año ningún cambio de sus miembros, a la espera de la que deberá producirse en los inicios de 2017 a propuesta del Senado entre los candidatos presentados por las asambleas Legislativas de las CCAA (art. 16.2 LOTC).

## II.– Consideraciones específicas

### *II.1.– La interpretación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE y la técnica del desplazamiento*

Entre otras, las SSTC 93/2016 y 115/2016, han reiterado la doctrina –pero con discrepancias internas en el seno del Tribunal– por la que se rechaza el empleo por los tribunales ordinarios de dicha técnica basada en la prevalencia del derecho estatal para resolver los conflictos que puedan producirse entre la ley básica estatal y la ley autonómica, cuando la primera ha experimentado una modificación y por ello puede exigir la adaptación de la segunda. Ante esta negativa, la vía que queda para decidir sobre la validez constitucional de la ley aplicable al caso no es otra que la de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por el juez ordinario ante el juez constitucional.

Pero la cuestión de la aplicación de la regla de la prevalencia *ex art. 149.3 CE* se ha planteado este año también para los supuestos referidos a la contradicción entre la ley básica y ley de desarrollo, cuando la validez de la primera no está en cuestión. Así, la STC 106/2016, interpreta que aquello que según las citadas SSTC 93 y 115/2016 queda vedado a los jueces y tribunales ordinarios, no lo está –sin embargo– para la Administración autonómica, en tanto que operador jurídico primario de la norma. Esto es, que en caso de contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal, en aplicación de la técnica del desplazamiento (art. 149.3 CE), la Administración autonómica deberá aplicar al caso concreto la ley estatal. De esta forma, atribuir preferencia a la legislación básica estatal –sostiene el Tribunal– “[...] es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica” (STC 102/2016, FJ 6). Pero, como recuerda Ahumada Ruiz,<sup>1</sup> la jurisdicción constitucional ha venido interpretando el conflicto bases-desarrollo como un conflicto de competencias que exige un juicio previo de constitucionalidad. Pero con esta interpretación, que ha suscitado una viva controversia en el seno del Tribunal expresada en diversos votos particulares, la posición del juez ordinario resulta compleja. Puesto que como ha quedado registrado, por un lado,

---

1. AHUMADA RUIZ, M. “Doctrina del TC durante el segundo cuatrimestre de 2016”. *REDC* nº 108, 2016, p. 251-252.

no puede aplicar por sí mismo la técnica del desplazamiento y por tanto ha de plantear la cuestión de inconstitucionalidad; y, por otro, en el caso de que la inaplicación por la Administración autonómica le conduzca al planteamiento de la cuestión sobre la validez de la ley autonómica, podría encontrarse con una resolución de inadmisión por parte del TC porque la ley autonómica ya no sería aplicable al caso concreto que ha de resolver (art. 163 CE).

El tema del alcance de la cláusula de prevalencia se ha vuelto a plantear en la STC 204/16, en la que un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao, ante la contradicción existente entre la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP), decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La contradicción se centraba en el distinto plazo de prescripción de las faltas leves respecto del previsto en la legislación básica (LEEP). El Tribunal, siguiendo la nueva doctrina sobre la prevalencia del derecho estatal expuesta en la STC 102/2016, inadmite la cuestión planteada impidiendo, por tanto, el juicio de validez de una ley autonómica que, a diferencia del problema planteado en la STC 102/2016, en este caso la ley autonómica no reproducía la ley básica estatal posteriormente modificada. Los votos particulares denuncian la generalización incondicionada de la doctrina de la prevalencia y la consiguiente debilitación de la posición del legislador autonómico.

Sin necesidad de abandonar todavía el alcance de la cláusula del art. 149.3 CE, la aplicación de la cláusula de supletoriedad en la integración del Derecho europeo es tratada también en la STC 142/2016. Y en este caso lo ha sido para rechazar la invocación de la citada cláusula para justificar el ejercicio por parte del Estado de competencias de las CCAA al objeto de cumplir las obligaciones derivadas del Derecho europeo.

## *II.2.– Sobre las competencias de las entidades locales y el principio de autonomía local a raíz de los cambios legislativos operados por la Ley 27/2013, de 27/XII, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LARSAL)*

El Tribunal se ha pronunciado este año sobre su validez constitucional en cuatro ocasiones, a través de las SSTC 41, 111, 168 y 180/2016. Quedan todavía pendientes de resolver dos procesos constitucionales más. De las cuatro ya aprobadas, las dos primeras neutralizan algunos de los efectos de la reforma operada sobre la LBRL.

Si bien la STC 41/2016 avala la intervención del Estado para creación, supresión y fusión de municipios y de otras entidades de ámbito territorial inferior, así como también la regulación prevista en materia de estabilidad presupuestaria sobre competencias impropias de los entes locales, rechaza dos aspectos importantes de la LARSAL relativos a la preservación de las competencias de las CCAA en materia local. Uno es la declaración de inconstitucionalidad del traspaso unilateral y preceptivo a las CCAA de las competencias que los municipios tienen sobre sanidad y servicios sociales. Otro es el que concierne al principio de autonomía financiera de las CCAA, consistente en la regulación de un supuesto de compensación “triangular” al autorizar al Estado la aplicación de

retenciones a las CCAA ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor, sino que el acreedor es un ente local. El Tribunal declara la inconstitucionalidad de esta previsión normativa, pero sólo por razones formales, al haber sido regulada por ley ordinaria y no por ley orgánica tal como contempla la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como también lo prevé la reforma de la LOFCA. Pero el Tribunal deja en el aire abordar la cuestión de fondo, esto es, si la citada retención supone o no una vulneración de la autonomía financiera de las CCAA.

Por su parte, la STC 111/2016 ha declarado también la inconstitucionalidad de otros preceptos que afectan a la autonomía municipal: el desapoderamiento de la prestación de servicios al municipio, vinculado al coste efectivo de aquélla; y también la supresión en algunos supuestos de la competencia del pleno de la Corporación local para aprobar los presupuestos, los planes económico-financieros, los planes de saneamiento o los de reducción de la deuda. En su FJ 8, la sentencia se extiende en un razonamiento de interés dogmático para justificar la inconstitucionalidad de esta previsión de la LARSAL, fundándose en la vulneración del principio democrático como base la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Un principio al que atribuye una doble dimensión, y para ello se remite a la STC 42/2014: así recuerda que, por un lado, las decisiones vinculadas al destino de la comunidad han de ser tomadas conforme al principio mayoritario por los órganos colegiados de naturaleza representativa (Pleno); y, de otro, afirma que en los procesos deliberativos, la minoría debe tener garantizada la posibilidad de formular propuestas y expresar su opinión sobre las posiciones de la mayoría.

Finalmente, la STC 168/2016 incorpora una interpretación conforme según la cual las referencias a las organización comarcal, esté o no prevista en los Estatutos de Autonomía, siempre podrá ser objeto de una ley autonómica. Y la STC 180/2016, también se acoge al método de la interpretación conforme para interpretar que el art. 36.2 a) la LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, en favor de otra por la que el citado precepto de la LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia, sino que hay un ámbito que ha de corresponder a las CCAA. Por esta razón, la ausencia de previsión por la LARSAL no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal.

### *II.3.— Acerca del alcance de la acción exterior de las CCAA y su relación con la competencia del Estado en relaciones internacionales*

La cuestión ha vuelto a ser suscitada en la STC 85/2016, ahora en relación con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado y más específicamente en la STC 228/2016, relativa a la Ley de Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Se trata de una decisión a la que acompañan dos votos par-

ticulares concurrentes. Combina un pronunciamiento conforme con otro de inconstitucionalidad y nulidad, en ambos casos, sobre determinados preceptos. Así, en el primero argumenta que la configuración legal de Cataluña como “un actor internacional activo” en ningún caso puede ser entendida como una atribución de subjetividad internacional a dicha Comunidad Autónoma; esto es, de la condición de sujeto de derecho internacional. Y a la misma conclusión llega respecto de la atribución que la Ley hace a la misma Comunidad Autónoma como “un actor internacional comprometido, solidario y responsable”.

Con respecto al segundo, declara la inconstitucionalidad y nulidad de uno de los principios rectores de la acción exterior de la Generalitat consistente en “el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos”. El Tribunal lo asimila de forma apodíctica con el derecho a la autodeterminación, sin examinar el contenido del primero para justificar después su eventual analogía con el segundo. Asimismo, entiende que el “establecer relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña, en especial con las legaciones de países que tengan fuertes intereses y vínculos socio-económicos y culturales...” es un precepto que propicia la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde *Ius legationis*, por ser propia del Estado. (art. 149.1.2 CE). Lo cual no despeja el riesgo de que este caso la sentencia se esté pronunciando en un sentido más preventivo que otra cosa, un modo de enjuiciamiento que, por cierto, el Tribunal siempre ha rechazado (STC 215/2014). Y, finalmente, su conclusión de inconstitucionalidad y nulidad respecto del uso del término “diplomacia pública” por la ley impugnada, la argumenta considerando que no siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que la misma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado *ex art.* 149.1.3 CE. Pero también en este supuesto, el razonamiento del Tribunal no considera en su sentido actual el término diplomacia; un sentido que no siempre se identifica con el concepto tradicional de “diplomacia” como sinónimo de relaciones internacionales. En efecto, el concepto de “diplomacia pública” (“*public diplomacy*”), de origen anglo-americano, es concebido en el ámbito de las relaciones internacionales como una especie de estrategia dirigida a persuadir a una audiencia extranjera con la finalidad de conseguir una opinión favorable para la proyección exterior de un ente territorial dotado de autogobierno o de una organización corporativa que persigue intereses particulares (económicos, sociales, etc.). Dicho lo cual, y atendido el tenor de las reticencias mostradas por los votos concurrentes sobre las declaraciones de inconstitucionalidad pronunciadas, no parece hubiese sido incoherente que al final hubiesen dichos votos hubiesen sido disidentes con la mayoría.

#### *II.4.– Sobre las competencias de las CCAA para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio (art. 149.1.8 CE)*

El alcance de esta competencia se ha vuelto a plantear en este año con ocasión de sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra las Leyes de las Cortes Valencianas. La Ley 10/2007, de 20 de marzo de régimen económico matrimonial valenciano y la Ley 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares

de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. En ambas disposiciones se plantea si su contenido queda o no integrado dentro del acervo normativo o consuetudinario del Derecho histórico valenciano. La mayoría del Tribunal se pronuncia por la inconstitucionalidad de ambas leyes remitiéndose a la doctrina establecida al respecto en la STC 121/1992, de acuerdo con la cual la validez constitucional –por ejemplo– de la primera ley impugnada, depende de que la Comunidad Autónoma pueda acreditar la existencia de reglas consuetudinarias que en materia de régimen económico matrimonial existieran en vigor inmediatamente después de la Constitución, como sucedió en el caso de los arrendamientos rústicos, o bien otra institución civil diferente a la regulada pero “conexa” con ella de manera que pueda servir de base para apreciar un “desarrollo” de su Derecho Civil propio. En su voto particular, el magistrado Xiol Ríos disiente de este planteamiento al afirmar, que no existe óbice alguno para admitir que no se opone al art. 149.1.8 CE el reconocimiento de un sistema de Derecho privado foral por parte del Estatuto de Autonomía, aun cuando no estuviera vigente en el momento de entrada en vigor de la Constitución, pero siempre que sea posible calificarlo como sistema de derecho Privado efectivamente vigente, en el ámbito histórico y sustantivo propio de los Derechos forales, como es el caso del Derecho foral valenciano.

#### *II.5.– Sobre la reforma de la LOTC en relación con la ejecución de sus resoluciones, como garantía del Estado de Derecho*

La Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, para la ejecución de las resoluciones del TC como garantía del Estado de Derecho, tras su impugnación por el Gobierno Vasco y el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, dio lugar a dos sentencias emitidas con notable celeridad, al ser aprobadas al haber transcurrido poco más de un año tras la aprobación de la ley: se trata de la STC 185/2016, de 3 noviembre y de a STC 215/2016, de 15 de diciembre, que han confirmado por mayoría de sus magistrados la validez constitucional de la reforma.

Atendido el contenido de la Ley, de los argumentos de la mayoría y los expuestos por los tres votos particulares, se ha puesto de relieve la controversia habida en el seno del Tribunal, incluso con unos niveles de crudeza en la crítica formulada por la minoría que son inhabituales en la historia de la jurisdicción constitucional: abdicación en el ejercicio de la función constitucional; argumentación apodíctica y muy deferente para la libertad de configuración del legislador orgánico; cesión ante “urgencias de Estado...” (Asúa a la que adhieren los otros dos votos).

Desde un punto de vista formal la aprobación de la reforma legislativa a través del procedimiento parlamentario de lectura única (art. 150 RPC) ha sido avalado sin mayor discusión, si bien cabe interrogarse si una reforma de trascendencia constitucional como ésta, sea procedente que haya sido aprobada sin el debate parlamentario subsiguiente a las enmiendas formuladas en las fases de ponencia y comisión. El empleo de este mismo procedimiento para la reforma del art. 135 CE ha sido, entre otros, el precedente al que se ha acogido el Tribu-

nal. También en el terreno de los aspectos formales uno de los votos particulares (Xiol Ríos) ha cuestionado las razones por las que no se acumularon ambos recursos o, en todo caso, no se dio prioridad la planteado en fecha anterior por el Gobierno catalán, a fin de contextualizar el objeto de impugnación.

En relación a los aspectos sustantivos, el Tribunal rechaza que la suspensión de autoridades pueda ser considerada como un medida sancionadora, ni tan siquiera en sentido material, lo que de haber sido así hubiese supuesto la aplicación de las garantías del art. 25.1. Por otra parte, como señala Roig Molés,<sup>2</sup> la sentencia, después de introducir la limitación de la suspensión a “las facultades necesarias para el cumplimiento” un añadido que no está previsto por la LOTC, evita abordar las consecuencias de las suspensión y el resultado de la misma, lo que pone de relieve una cuestionable forma de enjuiciar el recurso sin entrar a examinar la constitucionalidad de las aspecto concretos de la ley. Asimismo, el carácter electo de los cargos que pueden ser suspendidos así como su régimen de aforamiento, no es cuestión que incite al Tribunal a una mayor intensidad argumentativa. Y algo parecido ocurre con la ausencia de concreción sobre los aspectos subjetivos de la reforma (qué debe entenderse por autoridades o empleados públicos de la Administración responsable), como expone el magistrado Valdés Dal-Ré. O la relación del contenido de la reforma [(art. 92.4. c)] con el significado de la ejecución forzosa (art. 155 CE) y el tipo de funciones que la CE atribuye al TC (Título IX CE), hasta el punto de llevar a sostener al magistrado Xiol Ríos la incompatibilidad de la reforma con el modelo diseñado por el poder constituyente: porque –afirma– de acuerdo con el art. 155 CE, “*el conflicto ha de ser resuelto, prima facie, por instancias políticas*”, mientras que al sistema introducido por la reforma de la LOTC está presidido por la idea de la “*jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del TC*”. Es decir, que a la luz de la Constitución Española el TC no podía ser el destinatario de una reforma de este tenor en su ley reguladora.

## II.6.– Otras decisiones relevantes

### II.6.1.– De nuevo, sobre el proceso secesionista en Cataluña

En el marco de este proceso político cabe diferenciar este año las decisiones del Tribunal que conciernen a aspectos de orden competencial, de aquellos otros en los el Estado impugna resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña. Entre las primeras cabe destacar la STC 128/2016, relativa a la Ley 3/2015, del Parlamento catalán, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que en sus disposiciones adicionales había previsto la realización por parte del Gobierno de una serie de actuaciones relativas a la creación de las llamadas “Estructuras de Estado” que se concretaban en la aprobación de un plan director de la Administración Tributaria de Cataluña (DA 22<sup>a</sup>), la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña (DA 23<sup>a</sup>), y de un catálogo de infraestructuras estratégicas (DA 24<sup>a</sup>), la creación de la Agencia Catalana de Protección Social (DA 25<sup>a</sup>) y, finalmente, la aproba-

2. Vid. E. ROIG MOLÉS, <http://idpbarcelona.net/>

ción y presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y transporte ferroviario (DA<sup>a</sup> 26). El Tribunal niega que dichas previsiones normativas dirigidas al Parlamento y al Gobierno carezcan de efectos jurídicos porque “*si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su fuerza vinculante ni negar su virtualidad innovadora*”. Asimismo añade, que en ningún caso se hace referencia explícita ni implícita, a la hipotética voluntad de preparar una futura solicitud o propuesta de reforma de la Constitución o de otras normas del bloque de la constitucionalidad. Todo ello le lleva a concluir que su decisión no constituye un juicio preventivo de constitucionalidad y a declarar la inconstitucionalidad de cuatro de las Disposiciones citadas, pero salva la relativa a la DA 23<sup>a</sup> a través de una interpretación conforme.

En relación a Resoluciones aprobadas este año por el Parlamento de Cataluña en el marco del proceso político secesionista, el Tribunal, en aplicación de las nuevas previsiones de la reforma de la LOTC operada por la Ley Orgánica 15/2015, se ha pronunciado a través del ATC 141/2016, mediante el cual estima el incidente de ejecución planteado en relación con la Resolución 5/XI, de creación de comisiones parlamentarias y mediante el ATC 170/2016, por el que también estima el incidente de ejecución planteado respecto de la Resolución 263/XI, por la que se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. En ambos casos, y sin perjuicio de la obligación de todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones del Tribunal, se notifica la decisión a las autoridades representativas de Cataluña y se les advierte de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, con apercibimiento de eventuales responsabilidades, incluida la penal.

### *II.6.2.– Sobre la prohibición de espectáculos taurinos*

Después de seis años, el Tribunal se ha pronunciado acerca de la modificación de la legislación catalana de protección de los animales (Ley 28/2010), para acabar pronunciándose en su STC 177/2016 por la inconstitucionalidad y nulidad de dicha prohibición. Este prolongado lapso de tiempo ha tenido una decisiva relevancia para el sentido de este pronunciamiento jurisdiccional, porque mientras tanto y con posterioridad a la ley autonómica recurrida el Estado aprobó la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural “digno de protección en todo el territorio nacional”, y después la Ley 19/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, con el objeto de regular “la acción de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial en sus respectivos ámbitos de competencias”.

La controversia competencial planteada en este recurso enfrentaba las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos públicos y de protección de los animales, frente a la competencia concurrente en materia de cultura. El Tribunal resolvió que la norma autonómica, al incluir una medida de prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos simi-

lares, adoptada en el ejercicio de la competencia sobre espectáculos públicos, menoscababa las competencias estatales en materia de cultura en cuanto que aquella afectaba a una manifestación común e impide en Cataluña, el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural. El Tribunal se acoge de forma ciertamente contradictoria a las leyes ya citadas –en tanto que derecho *superveniens*– para afirmar que si bien no constituyen parámetro directo de constitucionalidad, “deben ser consideradas como un elemento añadido de análisis”. La contradicción se manifiesta en la afirmación de que el caso se resuelve de acuerdo con las reglas de distribución competencial contenidas en el bloque de la constitucionalidad, pero acto seguido se acoge a las prescripciones de ambas leyes posteriores para atribuir prevalencia a la competencia del Estado en materia de conservación del patrimonio cultural (art. 149.1.28 CE) puesta en relación con la concurrente referida a cultura (art. 149.2 CE). Tal contradicción lleva –y con razón– al voto particular del magistrado Xiol Ríos a afirmar que con esta argumentación, si el recurso se hubiera resuelto con anterioridad a la aprobación de la ley 18/2013, las posibilidades de su estimación hubiesen sido nulas.

### *II.6.3.– Sobre el alcance de la función de las Mesas parlamentarias de las Asambleas legislativas de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias*

La STC 10/2016 parece introducir un cambio interpretativo en este terreno. A partir de la STC 124/1995 el Tribunal ha mantenido el criterio según el cual, en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión por parte de la Mesa del órgano parlamentario, quedaba excluido la realización de un control de legalidad o de constitucionalidad. Sin embargo, en este caso concreto relativo a un recurso de amparo presentado por un grupo parlamentario de la Asamblea de Extremadura, el Tribunal admite que las Mesas de las cámaras puedan llevar a cabo también un control de legalidad y de constitucionalidad sobre el contenido material de la iniciativa legislativa en aquellos supuestos de clara y manifiesta oposición a la ley o a la Constitución. Una interpretación ésta que ya había sido establecida en la STC 205/1990 y luego reconsiderada en la citada STC 124/1995.

### *II.6.4.– La relación entre ley básica y legislación de desarrollo en el ámbito del comercio interior: horarios comerciales*

La contradicción entre las previsiones del Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción, y la legislación básica estatal en esta materia, conduce a la STC 211/2016, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de algunos de sus preceptos. El Tribunal avala la justificación del presupuesto de hecho habilitante, pero no cuestiona el carácter básico de la legislación del Estado sobre horarios comerciales y se acoge a su competencia *ex art.* 149.1.13 CE.

### *II.6.5.– Las competencias sobre sanidad y la situación de los inmigrantes en situación administrativa irregular*

En el contexto de la situación de crisis económica, el RD 16/2012 redujo los beneficiarios de las prestaciones derivadas del derecho a la salud, excluyendo de las mismas a los inmigrantes irregulares a los que, no obstante, se le garantizaba la asistencia en casos excepcionales. Algunas CCAA respondieron a la norma estatal no excluyéndolos de la prestación sanitaria. La cuestión sobre la que se ha pronunciado la STC 139/2016 se ha centrado en alcance del principio de la universalidad del Sistema Nacional de Salud, interpretando que el mismo, en lo que supone como derecho de acceso y la correlativa obligación de servicios sanitarios de atender a los usuarios que reclaman atención sanitaria, no puede, en suma, confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios. La mayoría del Tribunal sostuvo que la restricción en las prestaciones sanitarias disponía de cobertura en la competencia estatal que le permite exigir a las CCAA, acreditar su suficiencia financiera y el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria (art. 149.1.13 CE). Lo votos particulares emitidos al respecto que la conexión entre el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria que actúa como garante de la salud y del derecho a la vida no podía ser obviado sin más, a la luz de los arts. 15 y 43 de la CE y los convenios y tratados de derechos humanos de los que España es parte.

El título competencial ex art. 149.1.13 CE también ha servido para que en su STC 62/2013, el Tribunal declare la invasión de competencias del Estado por el Decreto Ley 6/2013 de la Generalidad de Cataluña sobre pobreza energética y, por tanto, la inconstitucionalidad y nulidad de parte de contenido.

### *II.6.6.– La aplicación del nuevo proceso constitucional introducido por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de la cuestión prejudicial de validez de una norma foral fiscal de los territorios históricos*

La STC 206/2016 es la primera resolución del Tribunal que aplica la previsión contenida en la nueva Disposición Adicional 5ª de la LOTC, por la que estima la cuestión planteada por la Sala de lo C-A del TSJ del PV, para declarar la inconstitucionalidad del precepto foral impugnado, al no responder las modificaciones introducidas en el método de estimación objetiva de determinación de la base imponible del IRPF a peculiaridad alguna contenida en el concierto económico.

### *II.6.7.– La aparición de un nuevo ámbito material de competencias: la seguridad nacional*

Por último, entre las novedades legislativas aprobadas en el prolífico final de la X Legislatura, la STC 184/2016 no ha encontrado motivos de reproche constitucional alguno en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Además de los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Generalidad de Cataluña sobre sus competencias en materia de seguridad pública y protección civil, la Comunidad Autónoma recurrente consideró que con la nueva ley se estaba creando un espacio material nuevo, que si bien, en sí mismo, no había de

suponer reproche de inconstitucionalidad por el margen de configuración que el legislador dispone, la imprecisión y el carácter genérico de la ley podía condicionar el ejercicio de las funciones de la policía de la Generalitat. El TC sostiene en ambos casos que las competencias de la Generalitat no quedan enervadas por la nueva ley.



## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo

El año 2016 se ha caracterizado por un conjunto de hechos de carácter político que han condicionado el quehacer del funcionamiento de la Unión Europea (UE) y que, por su importancia, continuarán influyendo y subordinando la actuación de la UE en el futuro mediano. En cambio, la actividad de la UE en el ámbito legislativo ha sido poco relevante, y no se han adoptado actuaciones normativas de importancia. Ello no obstante merece la pena resaltar algunos logros en diferentes sectores materiales.

I.— En primer lugar se debe mencionar las consecuencias del resultado del referéndum convocado por el Gobierno británico sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. La pregunta que se formuló a los votantes fue muy clara y directa: ¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea? Y las dos posibles respuestas tampoco dejaban duda: Continuar siendo miembro de la Unión Europea (*Remain a member of the European Union*)/Dejar la Unión Europea (*Leave the European Union*).

El 23 de junio se celebró la consulta que arrojó el siguiente resultado: ejercieron su derecho el 72,2% del censo electoral, de los cuales el 51,9% (17.410.742 votos) a favor de la retirada del Reino Unido y el 48,1% (16.141.241 votos) en apoyo del mantenimiento del estatus de miembro. La distribución de los resultados fue heterogénea ya que el *Leave* triunfó en Gales (53,4%) e Inglaterra (52,5%, si bien el área metropolitana de Londres se mantuvo mayoritariamente a favor del *Remain*) y en cambio el votante a favor de continuar en la UE fue predominante en Escocia (62%), Irlanda del Norte (55,8%) y Gibraltar (95,1%).

Este resultado fue el primer paso que permite al Gobierno Británico acometer el procedimiento de retirada previsto en el art. 50 TUE. El Parlamento Británico ha continuado la vía autorizando, el 9 de febrero de 2017 y por una mayoría de 494 votos a favor y 122 en contra, al Gobierno la activación del mecanismo que le desligue de la UE. Esta votación tuvo lugar después de que la Supreme Court, mediante sentencia del 24 de enero de 2017, ratificara la decisión de la High Court de 3 de noviembre de 2016 y fallara en contra del Gobierno, obligándole a contar con la autorización del Parlamento británico para poder iniciar la retirada de la UE y notificar al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE.

Al respecto cabe señalar que el art. 50 TUE dispone que una vez el Gobierno británico notifique al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE, se inicia un plazo de dos años a cuya finalización se hará efectiva la retirada británica. Este lapso de tiempo podría modificarse en dos situaciones. El primer escenario que permitiría ampliar el término de dos años es que el Consejo Europeo, por

unanimidad, y en connivencia con el Reino Unido, acordasen una ampliación del plazo. Ello implicaría que, dada la complejidad de las negociaciones, todas las partes en liza acordasen darse una prórroga para consensuar las condiciones de la retirada. La segunda posibilidad consistiría en la entrada en vigor, durante el período de dos años, del acuerdo internacional que debe regular la retirada británica.

II.— El flujo masivo de personas provenientes de zonas de conflicto con destino a la Unión Europea ha continuado durante este año, y se han mantenido las dificultades para cruzar la frontera exterior. El acuerdo de la UE con Turquía ha provocado un desplazamiento de los movimientos migratorios. El incremento de los obstáculos en el cruce de las fronteras exteriores por el Mediterráneo Oriental ha provocado un desplazamiento de las corrientes migratorias hacia el Mediterráneo Central, y en especial desde el territorio de Libia.

En efecto, el 18 de marzo tuvo lugar una Declaración UE-Turquía en donde se reafirmó el compromiso de ambas partes con la aplicación del Plan de Acción Conjunto que se puso en marcha el 29 de noviembre de 2015. En la mencionada Declaración se convino poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE. Para lograr este objetivo se acordaron una serie de líneas de actuación, de las que se destacan las siguientes:

- Desde el 20 de marzo, todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas serán retornados a Turquía. Al respecto, los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, los que no lo soliciten o su solicitud se considere infundada o inadmisibles de conformidad con la normativa comunitaria son retornados a Turquía. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares corren a cargo de la UE.

- Por cada nacional sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas, y dando prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE. El reasentamiento se debía realizar en un primer momento mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados en las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de julio de 2015, donde los países europeos, teóricamente, se constriñeron a asumir el reasentamiento de 18.000 personas, que fue posteriormente ampliado hasta alcanzar el límite de 54.000 personas (siempre y cuando el número de retornos no sobrepase tal cifra). La efectividad de estas medidas ha sido muy reducida, ya que algunos Estados se han mostrado muy reacios a aceptar el reasentamiento del número de las personas asignadas.

- Turquía ha de tomar todas las medidas que se estimen necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración irregular desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los Estados vecinos, así como con la UE. La efectividad de estas acciones ha comportado que durante el

año 2016 se haya producido un traslado relevante de los movimientos migratorios desde el Mediterráneo Oriental al Mediterráneo Central

– La UE se compromete al desembolso de 6.000 millones de euros al denominado Mecanismo para los refugiados en Turquía garantizando la financiación de proyectos destinados a personas bajo protección temporal, en especial, en el ámbito de la salud, la educación, las infraestructuras, la alimentación...

**III.**– En tercer lugar la crisis financiera se ha prolongado, a diferentes niveles, durante este curso. En este sentido, desde el punto de vista macroeconómico se ha de contrastar que algunos Estados miembros continúan con serias dificultades para alcanzar el nivel de déficit público exigido a los países que forman parte de la eurozona. Durante el año 2016 los problemas para reducir el déficit público han continuado en España y Portugal que fueron advertidos mediante sendas Decisiones. Así, en el supuesto de Portugal, el Consejo adoptó la Decisión 2016/1230 de 12 de julio donde se expresaba que a finales de 2015 no había tomado las medidas oportunas para reducir el déficit público en los términos y plazos que se había comprometido mediante la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013. Del mismo modo, y en la misma fecha, España también fue destinataria de la Decisión del Consejo 2016/1222 donde se expresaba que España no había tomado medidas eficaces para reducir el déficit público, y en consecuencia no había alcanzado el objetivo intermedio de déficit global en 2015, no previéndose, como así ha sido, que pusiera fin a su déficit excesivo en 2016. El esfuerzo fiscal, expresa el Consejo, queda muy por debajo de las recomendaciones del Consejo ya que la política presupuestaria en 2015 fue expansiva.

De otro lado se debe subrayar el excesivo riesgo que han asumido algunas entidades financieras que han puesto en peligro la estabilidad financiera de la Unión Económica y Monetaria. Al respecto, son relevantes los problemas planteados por las dificultades suscitadas en Monti Pascchi di Siena (MPS) que es la tercera entidad financiera más importante de Italia, así como la opción elegida para paliar sus necesidades de capital. MPS suspendió las pruebas de solvencia del BCE en julio y no obtuvo el capital necesario para realizar con éxito una ampliación de capital.

En este contexto, el 21 de diciembre, el Parlamento italiano autorizó un incremento del gasto público de un máximo 20.000 millones de euros para proveer capital en apoyo de las entidades financieras italianas; esta ayuda se justificaba por las circunstancias y por el carácter extraordinario de la situación y para preservar la estabilidad financiera. El 23 de diciembre el Gobierno italiano creó un fondo de un montante máximo de 20.000 millones de euros con el objetivo de ayudar a sus entidades bancarias, la finalidad era socorrer a aquéllas que necesitaban una inyección de capital y que eran incapaces de obtenerla por sí solas. Una buena parte de la cantidad acordada, unos 8.800 millones de euros, fueron inyectados al MPS para cubrir sus necesidades de capital.

Conviene mencionar que el MPS forma parte de las entidades financieras que son tuteladas por el Mecanismo Único de Supervisión y que pudo ser financiado por las autoridades italianas porque éstas alegaron la excepción prevista

en el art. 32.4 de la Directiva 2014/59 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta disposición autoriza la ayuda financiera pública extraordinaria a una entidad bancaria a fin de evitar o solventar perturbaciones graves de la economía de un Estado miembro y preservar la estabilidad financiera.

**IV.-** La importancia de algunas decisiones jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la UE que, en respuestas a sendas cuestiones prejudiciales, ha condicionado de forma decisiva determinados ámbitos de las políticas domésticas españolas. En principio dos son los espacios donde esta repercusión ha sido muy relevante: en el sector de las hipotecas y respecto a la legalidad de algunas cláusulas incluidas en los contratos que podrían considerarse abusivas, cuya decisión fue fallada en 2013 y por la subsiguiente cuestión relativa a si estas cláusulas declaradas ilegales debían ser retroactivas o debían satisfacerse desde el momento de la constatación del incumplimiento por el TJUE. La segunda cuestión es en relación a la incompatibilidad de la legislación española con el derecho comunitario al formular condiciones de trabajo diferentes entre los trabajadores indefinidos y los de duración determinada.

En efecto, el 14 de marzo de 2013 el TJUE emitió una resolución judicial donde se declaraba que la legislación española era incompatible con la Directiva 93/13 del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Desde esta fecha el Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones y ha determinado, por ejemplo, que la regulación española sobre las denominadas cláusulas suelo, y cláusulas de vencimiento anticipado eran contrarias a la normativa comunitaria; o que la legislación española incumplía el derecho comunitario cuando no permitía que los jueces competentes para apreciar el carácter abusivo de una cláusula tuviesen la potestad para adoptar medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipoteca...

La última de estas decisiones judiciales del TJUE se ha emitido el 21 de diciembre (asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15). En este caso el TJUE ha declarado que la jurisprudencia española que limitaba en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado con un consumidor por un profesional que limitaba en el tiempo exclusivamente a las cantidades pagadas indebidamente en aplicación de tal cláusula con posterioridad al pronunciamiento de la resolución judicial mediante la que se declaró el carácter abusivo de la cláusula en cuestión es contraria a la normativa comunitaria.

**V.-** En segundo término el TJUE se ha pronunciado respecto al principio de no discriminación entre los trabajadores interinos y los trabajadores indefinidos en el momento del despido y las indemnizaciones a las que tienen derecho. En efecto, el 14 de septiembre, el TJUE dictó varias sentencias sobre el tema, entre ellas, la que resolvía la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en un litigio planteado entre Ana de Diego Porras y el Mi-

nisterio de Defensa (asunto C-596/14). La Sra. De Diego había trabajado como secretaria interina durante nueve años en el Ministerio de Defensa, su contrato finalizó sin indemnización, cuando se revocó la dispensa de trabajo concedida a la titular de la plaza y ésta se incorporó al puesto de trabajo. Cabe recordar que el Estatuto de los Trabajadores (art. 49) declara la exclusión de los contratos de interinidad y los formativos a recibir una indemnización a su finalización (tal y como se prevé en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores).

En este caso se planteaba la interpretación de la Directiva comunitaria 1999/70 de 28 de junio de 1999 que incluye un Acuerdo Marco Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada celebrado el 18 de marzo de 1999. En las disposiciones del citado Acuerdo Marco se prevé la aplicación del principio de no discriminación en las condiciones del trabajo entre los trabajadores fijos y los trabajadores de duración determinada. Al respecto el TJUE considera que la expresión condiciones de trabajo incluye: la indemnización que un empresario está obligado a abonar a un trabajador por razón de la finalización de su contrato de trabajo de duración determinada. Y además declara que: una legislación laboral interna que “deniega cualquier indemnización por finalización de contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización, en particular, a los trabajadores fijos comparables es contraria a la normativa comunitaria. El mero hecho de que este trabajador haya prestado sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la mencionada indemnización”.

**VI.-** Respecto al desarrollo normativo debe acentuarse la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia. En concreto se debe señalar la adopción, el 9 de marzo, del Reglamento 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) y que deroga al Reglamento 562/2006. El nuevo Reglamento codifica las sucesivas modificaciones que, gradualmente, se han incorporado al Reglamento de 2006, a los efectos de dotarlas de mayor claridad y racionalidad. Cabe recordar que este acto normativo dispone la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la UE y para ello establece las normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados de la UE. Ello no obstante, como es conocido, los Estados miembros en situaciones debidamente justificadas pueden restaurar, temporalmente, los controles fronterizos interestatales. La denominada crisis de los refugiados ha producido que algunos de los países que forman parte del espacio Schengen hayan reinstaurado los controles fronterizos cuando se cruzan algunas fronteras interiores.

En este sentido el 12 de mayo, el Consejo aprobó su Decisión de Ejecución 2016/894 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. Así se preveía

que durante un período de seis meses, a contar desde la fecha de la aprobación de la Decisión, Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega deben mantener controles fronterizos temporales en algunos puestos fronterizos; en concreto: Austria, en las fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia; Alemania, en la frontera terrestre con Austria; Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordadores a Alemania y en la frontera terrestre con Alemania; Suecia, en los puertos suecos en la región policial meridional y occidental, y en el puente de Öresund; y Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordadores a Dinamarca, Alemania y Suecia.

Asimismo cabe señalar la publicación de varios acuerdos internacionales celebrados por la UE y terceros Estados a los efectos de facilitar la concesión de visados de corta duración. Tal es el caso de las Islas Marshall (Decisión 2016/1363 del Consejo, de 24 de junio), Tuvalu (Decisión 2016/1342 del Consejo, de 24 de junio), Dominica (Decisión 2016/269 del Consejo, de 12 de febrero), Santa Lucía (Decisión (UE) 2016/268 del Consejo, de 12 de febrero), Trinidad y Tobago (Decisión 2016/275 del Consejo, de 12 de febrero), Emiratos Árabes Unidos (Decisión 2016/267 del Consejo, de 12 de febrero), Samoa (Decisión 2016/274 del Consejo, de 12 de febrero), Timor Oriental (Decisión 2016/273 del Consejo, de 12 de febrero) y Vanuatu (Decisión 2016/272 del Consejo, de 12 de febrero).

**VII.**— Dentro de la consecución del espacio de libertad seguridad y justicia, y en el ámbito de la cooperación judicial de carácter penal, conviene destacar la aprobación, el 11 de mayo, de la Directiva 2016/800 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales. El propósito de este acto reside en establecer garantías procesales para que los menores de 18 años, sospechosos o acusados en procesos penales puedan comprender y seguir dichos procesos, a fin de permitirles ejercer su derecho a un juicio justo, prevenir su reincidencia y fomentar su inserción social. Esta protección se amplía a los sospechosos o acusados en procesos penales y a las personas buscadas que fueran menores en el momento en que quedaron sujetas a dichos procesos, pero hayan alcanzado posteriormente la edad de 18 años.

En este orden de cosas se debe subrayar que el 9 de marzo, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron la Directiva 2016/343 por la que se refuerzan en el proceso penal (excluyendo a los procedimientos civiles y a los administrativos, incluso los que pueden dar lugar a sanciones), determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio. En este acto se pretende establecer unas normas mínimas comunes relativas a determinados aspectos de la presunción de inocencia y al derecho a estar presente en el juicio y avanzar en facilitar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal.

Asimismo, el 27 de abril se suscribió la Directiva 2016/680 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecu-

ción de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos. La Directiva pretende facilitar la libre circulación de datos personales entre las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas para la seguridad pública en el seno de la Unión y la transferencia de estos datos personales a terceros países y organizaciones internacionales, al tiempo que se garantiza, simultáneamente, un alto nivel de protección de los datos personales.



**Sumario:** I.– Introducción. II.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico. II.1.– Mociones. II.2.– Interpelaciones. II.3.– Preguntas orales en pleno. II.4.– Mociones consecuencia de interpelación. II.5.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. III.– Actividades de la comisión General de las CCAA. III.1.– Relación de las distintas sesiones de la Comisión. III.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2016. IV.– Balance de la actividad del senado.

## I.– Introducción

En el año 2016 lo más destacado en la actividad legislativa ha sido la repetición de elecciones generales el 26 de junio, resultando en la XI Legislatura más corta de la historia de nuestra democracia, el arranque de una XII Legislatura sin la investidura de un Presidente del Gobierno y la conformación de un Gobierno durante los primeros meses de la misma. El resultado ha sido un control del Gobierno muy mermado durante este año, en el que se estimó que no podía realizarse un control ordinario estando el Gobierno en funciones, pero tampoco podía permitirse una inexistencia absoluta de control del Gobierno por la prolongación del periodo del Gobierno en funciones.

En definitiva, como principio general, se entendió que el ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas al Senado que implicasen algún tipo de relación con el Gobierno, debían modularse de acuerdo con las limitaciones que este último tenía en la coyuntura existente y con la necesidad de salvaguardar el equilibrio de poderes que requiere la forma de gobierno parlamentaria.

Sobre esta base, se consideró que la constitución de las Comisiones Permanentes Legislativas no implicaba necesariamente que las mismas pudiesen comenzar a ejercer plenamente sus funciones, señaladamente en lo que se refiere a la tramitación de iniciativas legislativas y de control.

En relación con la función legislativa del Senado y también del Congreso de los Diputados, se entendió que el sistema parlamentario de gobierno hacía aconsejable que las Cámaras no tramitasen proposiciones de ley, en un contexto en que la relación de confianza con el Gobierno había desaparecido, más aún si estas pretendiesen no sólo modificar la política realizada por el Gobierno cesan-

te sino condicionar las funciones de un Gobierno entrante cuyo signo político se desconocía y con el que no existía aún relación de confianza.

Por su parte, en relación con la función de control del Senado, se entendió que no cabía un control ordinario de un Gobierno en funciones, en tanto que tenía sus capacidades limitadas al “despacho ordinario de los asuntos”, según la Ley del Gobierno. No obstante, la Mesa de la Cámara, excepcionalmente y caso por caso, podía admitir a trámite aquéllas iniciativas de control en relación con asuntos que excedían del despacho ordinario, especialmente en el caso de un Gobierno en funciones con una duración dilatada en el tiempo. Fundamentalmente, a través de comparecencias en Comisión de miembros del Gobierno y otras autoridades. Y en relación con las mociones o proposiciones no legislativas, no existió impedimento alguno para tramitar aquéllas que tenían como objetivo que la Cámara emitiese una declaración de voluntad.

Tampoco se apreció impedimento alguno para que el Senado pudiese eventualmente proceder a la elección de candidatos para cubrir las vacantes de los órganos constitucionales del Estado que le corresponde designar. O para desarrollar las funciones que tiene constitucionalmente asignadas en relación con el cumplimiento de sus obligaciones por las CCAA y las entidades locales o para tramitar los convenios de cooperación entre CCAA.

Con esta premisa, durante la XI Legislatura y, por tanto, durante toda la primera mitad del año 2016, no hubo preguntas orales en Pleno, interpelaciones al Gobierno o mociones consecuencia de interpelación. Una vez comenzada la XII Legislatura, hay que esperar al 27 de septiembre para la celebración del primer Pleno en el Senado y el ejercicio ordinario del control al Gobierno. Es en este ámbito donde se ha llevado a cabo fundamentalmente el debate territorial en el Senado, en cuestiones diversas como la educación, la sanidad, la violencia de género, las infraestructuras y, señaladamente, el modelo territorial y las relaciones del Estado con las distintas administraciones territoriales. Por su parte, la Comisión General de CCAA no ha registrado actividad distinta de sus dos sesiones de constitución, como consecuencia de la peculiaridad del inicio de los trabajos de dos Legislaturas en un mismo año.

## **II.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico**

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico susanciadas en 2016 pueden dividirse en los siguientes bloques: mociones o proposiciones no legislativas, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre CCAA.

### *II.1.– Mociones*

Las mociones debatidas ante el Pleno que tuvieron una incidencia autonómica o local general se han referido, en el ámbito educativo, a la necesidad de elaborar un plan nacional de lucha contra el acoso escolar; al desarrollo de un protocolo en el ámbito educativo sobre el acoso escolar por orientación sexual;

a la necesidad de paralizar la implantación de la LOMCE e impulsar un acuerdo social y político para una nueva Ley; y a derogar el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato (GPS); e impulsar un pacto nacional por la educación.

En el ámbito sanitario y de los servicios sociales, se ha solicitado transferir la sanidad penitenciaria a las CCAA; plantear un Pacto de Estado para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres; restablecer la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública y a la recuperación del sistema público de sanidad; y adoptar determinadas medidas para garantizar el desarrollo y la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAA).

En relación con la estructura territorial del Estado, el Senado ha manifestado su compromiso en defensa de la unidad de España y la igualdad de todos los españoles; asimismo, ha manifestado su voluntad de que se adopten determinadas medidas en favor de la unidad de España; así como su voluntad de que se adopten determinadas medidas en favor de las diputaciones provinciales. También se ha manifestado la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado por la regeneración y la calidad de la democracia que permita ampliar la confianza de los ciudadanos en su país, en sus instituciones y en las administraciones. Y se ha debatido sobre la derogación de la actual Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y a la aprobación de un nuevo marco legal que refuerce la autonomía local y garantice un sistema de financiación estable; y sobre el impulso de las modificaciones legales oportunas para suprimir el Senado y destinar los recursos liberados a las CCAA.

Igualmente, se ha instado al Gobierno a impulsar junto con las CCAA un gran acuerdo político para configurar el turismo como una prioridad política de la Administración; se ha solicitado el traspaso del servicio de la red de Rodalies de Catalunya; y se ha instado al Gobierno a la adopción de determinadas medidas de protección del sector citrícola europeo ante el Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y seis países de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC).

## *II.2.– Interpelaciones*

Por otro lado, se sustanciaron en el Pleno una serie de interpelaciones formuladas al Gobierno sobre diversas materias de interés específico de los distintos grupos parlamentarios en el Senado. En materia de sanidad y servicios sociales, sobre la valoración del Gobierno de la evolución de los indicadores de protección social en materia de sanidad, igualdad y servicios sociales y la manera en que va a afrontar la situación en la actual Legislatura; sobre la valoración que hace el Gobierno respecto a la infrafinanciación de los servicios para la lucha contra la violencia machista y de promoción de la igualdad; y sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para revertir e incrementar los recursos aportados por la Administración General del Estado a los programas y servicios sociales que gestionan las CCAA. En materia económica, fiscal y financiera, sobre

las medidas de índole fiscal que piensa adoptar el Gobierno para incrementar los ingresos públicos, así como establecer nuevos criterios para el reparto de los objetivos de estabilidad entre las Administraciones Públicas. En materia de infraestructuras, sobre las actuaciones y el estado de las carreteras de titularidad estatal en la red viaria catalana. En materia agrícola, sobre las medidas que llevará a cabo el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente para dar respuesta a las demandas solicitadas por el sector agrario en España. Finalmente, sobre la voluntad real de un pacto que reforme la justicia en España a la vista de las deficiencias que presenta su actual modelo.

### *II.3.– Preguntas orales en Pleno*

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el año 2016, en materia de sanidad y servicios sociales, a los compromisos presupuestarios que el Gobierno piensa asumir en la lucha contra la violencia de género; a si el Gobierno tiene previsto introducir alguna modificación en su política de dependencia; sobre las medidas que el Gobierno piensa adoptar para proteger específicamente a las familias monoparentales; sobre las medidas que piensa poner en marcha el Gobierno para reducir el consumo de alcohol en los menores; sobre las medidas que el Gobierno piensa adoptar para dar cumplimiento a la Disposición Adicional Sexta de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; sobre si el Gobierno va a defender a Barcelona como sede de la Agencia Europea del Medicamento (EMA); y sobre la opinión del Gobierno acerca de las subastas de medicamentos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tras perder el recurso de inconstitucionalidad frente a la Junta de Andalucía.

En materia educativa, se ha preguntado si el Gobierno piensa eliminar las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que afectan a la educación no universitaria; y si el Gobierno tiene intención de modificar el sistema de becas, a la luz de que los cambios introducidos por el Gobierno del Partido Popular en el año 2012 en el acceso a una beca han supuesto la expulsión de miles de jóvenes del sistema educativo.

En relación con la estructura territorial del Estado, se ha preguntado cómo piensa aplicar la Vicepresidenta del Gobierno su promesa de “empatía y diálogo” con respecto a las demandas de las instituciones democráticas catalanas; sobre la relación que piensa mantener el Gobierno con las instituciones vascas durante la presente Legislatura; sobre si el Presidente del Gobierno cree que la vía judicial es la adecuada para acabar con el proceso independentista en Cataluña; sobre la previsión del Gobierno de inicio de los trabajos para transformar el Senado en estricta cámara territorial con funciones vinculadas con la articulación y cohesión de la estructura territorial del Estado; sobre la agenda política del Gobierno con respecto a la Conferencia de Presidentes; sobre las iniciativas que piensa adoptar el Gobierno para hacer frente al grave problema existente en las relaciones con las instituciones de autogobierno en Cataluña; sobre los contenidos que el Presidente del Gobierno piensa aportar a la palabra “diálogo”

en las relaciones entre Cataluña y España; y sobre si el Ejecutivo convocará en breve a la Junta de Seguridad de Cataluña, tal como han solicitado el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña.

En materia de política económica, fiscal y financiera, se ha preguntado sobre si el Gobierno piensa recuperar el gasto social perdido durante sus gobiernos; sobre las medidas que va a adoptar el Gobierno para continuar con la reducción de la morosidad lograda en la Legislatura anterior; sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para revertir el aumento de la desigualdad en España; sobre si el Gobierno considera que prioriza la dignidad de las personas y sus derechos en su acción política; sobre si el Gobierno considera que el techo de gasto aprobado el pasado 2 de diciembre es el adecuado para cumplir con el objetivo de déficit público comprometido con la Unión Europea y, al mismo tiempo, seguir prestando a los ciudadanos los servicios públicos de calidad propios de nuestro Estado de bienestar; sobre las consecuencias que tendrá para la ejecución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ejercicio 2017 el cambio anunciado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública para desvincular los ingresos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) del cálculo del Fondo de Competitividad en el sistema de financiación de las CCAA; sobre los motivos por los que el Gobierno ha descontado a la Generalitat Valenciana de la última transferencia de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómico, el importe de la multa impuesta por la Unión Europea a España por la ocultación de facturas sanitarias y la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana, por un importe de 18,9 millones de euros; sobre la medida en que han contribuido el Fondo de Ordenación y el Fondo de Impulso Económico a que las Entidades Locales hayan podido mantener una adecuada prestación de los servicios públicos; sobre si el Gobierno conoce los datos del estancamiento de la población de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la divergencia del crecimiento de su Producto Interior Bruto (PIB) y del menor empleo respecto de las medias nacionales, así como las causas principales del más grave proceso de decadencia regional de España; sobre las previsiones existentes para garantizar la igualdad de los habitantes de la isla de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife) y de todos los canarios en cuanto a la bonificación del transporte aéreo; sobre si el Gobierno piensa recuperar y destinar más recursos económicos a las políticas integrales de empleo en la Comunidad Autónoma de Canarias; y sobre si el Gobierno tiene pensado revisar los criterios de reparto de los objetivos de déficit entre las distintas Administraciones Públicas.

En materia de infraestructuras, las preguntas se han referido a la previsión del Gobierno en relación con el inicio de la construcción del tramo de la autopista A-27 entre Valls y Montblanc (Tarragona), homologando el túnel del Coll de Lilla para sustancias peligrosas, para permitir a los vehículos que las transporten un acceso rápido y seguro al Puerto de Tarragona; a las previsiones del Gobierno para evitar que la ciudadanía asuma el coste generado por la situación de las autopistas radiales en concurso de acreedores; a la evolución que han tenido los tráficos portuarios en los últimos años y las previsiones que se tienen; al estado en que se encuentra el convenio de colaboración del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) con los ayuntamientos de La Secuita y Perafort (Tarragona); a la previsión del Gobierno para ejecutar las obras de los

tramos que faltan desde Soria hasta el límite con la Comunidad Foral de Navarra, de la autovía A-15 entre Medinaceli y Tudela; a si el Gobierno piensa cumplir sus compromisos de gasto con los Juegos Mediterráneos de Tarragona; a si el Gobierno piensa liberar los peajes de la autopista AP-2 para descongestionar la carretera nacional N-240; a la valoración que hace el Ministerio de Fomento de que el próximo 17 de diciembre se cumpla un año de la llegada del tren de alta velocidad a Zamora; y a las previsiones del Gobierno para la carretera que une Agaete y La Aldea de San Nicolás, en la isla de Gran Canaria (Las Palmas);

Además, se ha preguntado sobre la valoración que hace el Gobierno de los resultados para la flota española del acuerdo sobre la asignación de posibilidades de pesca para 2017, alcanzado en el Consejo de Agricultura y Pesca de la Unión Europea, celebrado los días 12 y 13 de diciembre.

#### *II.4.– Mociones consecuencia de interpelación*

Por su parte, se debatieron mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la adopción de determinadas medidas de carácter presupuestario para financiar los servicios para la lucha contra la violencia machista y de promoción de la igualdad; sobre el desarrollo de determinadas medidas en materia de sanidad, igualdad y servicios sociales; sobre la realización de determinadas actuaciones en las carreteras de titularidad estatal de la red viaria catalana; sobre la adopción de determinadas medidas que logren corregir el déficit de recaudación; y sobre el incremento de los recursos aportados por la Administración General del Estado a los programas y servicios sociales que gestionan las CCAA.

#### *II.5.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Finalmente, durante el año 2016 se han tramitado los siguientes Convenios de colaboración entre CCAA: acuerdo entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de Aragón para la renovación del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP); el convenio del Gobierno Vasco con el Gobierno de Navarra, L'Office Public de la Langue Basque y las diputaciones forales, para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020; convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas comunidades; convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB) en Navarra; convenio de cooperación ente la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco para determinar la colaboración mutua en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas; y el convenio de colaboración

entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes.

### III.– Actividades de la comisión general de las CCAA

La Comisión General de las CCAA ha celebrado dos sesiones de constitución en el año 2016 como consecuencia de la celebración consecutiva de elecciones generales en menos de un año.

#### *III.1.– Relación de las distintas sesiones de la comisión*

##### *SESIÓN DE 9 DE FEBRERO DE 2016*

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la constitución de la comisión y designación de su Mesa (540/000013 y 541/000001) y la delegación de funciones en la Mesa (544/000010).

##### *SESIÓN DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2016*

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la constitución de la comisión y designación de su Mesa (540/000021 y 541/000013) y la delegación de funciones en la Mesa (544/000015).

#### *III.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2016*

La Comisión General de CCAA durante el año 2016, se ha reunido en dos ocasiones limitándose su actividad a su constitución y a la delegación en la Mesa de las facultades a que se refieren los arts. 66.1 y 67 del Reglamento del Senado de conformidad con la norma interpretativa de la Presidencia del Senado de 23 de mayo de 1984.

### IV.– Balance de la actividad del senado

En el año 2016, el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico es mucho más reducido que en años precedentes, debido a la situación política resultante de dos elecciones generales consecutivas en un periodo de seis meses y la consiguiente paralización de la actividad parlamentaria durante parte del año.

La Comisión General de CCAA no ha tenido ocasión de desarrollar ninguna comparecencia de miembros del Gobierno durante el año 2016. No obstante, al cierre de esta edición, se ha celebrado en el Senado la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, el día 17 de enero de 2017, que adoptaba entre sus conclusiones la reactivación de esta Comisión especializada en las CCAA para

dos debates de calado en el seno de la misma para el año en curso, como se encargó de exponer la propia Vicepresidenta Primera del Gobierno, Sra. Sainz de Santamaría, en su comparecencia extraordinaria a petición propia ante la misma el pasado día 24 de enero de 2017.

Así se recoge en el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes sobre el Pacto Social y Político por la Educación, que expresamente señala que los Presidentes reunidos acuerdan “encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre educación que incorpore el diagnóstico y las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado Social y Político por la Educación. Y buscar la máxima coordinación entre ambos trabajos a fin de incorporar la visión de las Administraciones Autonómicas y las Comunidades educativas”.

Por su parte, el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes sobre un Pacto de Estado contra la violencia de género, señala que los Presidentes reunidos acuerdan “encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre la violencia de género que incorpore las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado contra la violencia de género”.

Además, acuerdan “celebrar anualmente la Conferencia de Presidentes como órgano de máxima cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”.

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Eduard Roig Molés*

## I. Las relaciones intergubernamentales y el gobierno en funciones

El año 2016 ha estado marcado por la precariedad de la situación del Gobierno del Estado. La práctica de las relaciones intergubernamentales, y en especial de los órganos mixtos de colaboración, ha estado marcada por la especial posición de un gobierno en funciones, o al menos por la comprensión de esa posición que asumió el gobierno durante el pasado año.

Por una vez, pues, podemos evitar hablar de continuismo, aunque sea para poner de manifiesto la clara reducción en el número de reuniones y en la dinámica de trabajo de las conferencias sectoriales. De las más de 60 reuniones anuales habituales en los últimos años hemos pasado a 40; la reducción es aún más significativa si se tiene en cuenta que ha afectado en menor grado a las comisiones consultivas de agricultura, pesca y medio ambiente, que actúan fundamentalmente a remolque de la dinámica de la Unión y que suman casi una veintena de reuniones. Descontados estos órganos y las conferencias en las mismas materias, la actividad de los órganos mixtos se ha reducido casi a un tercio, lo que plantea algunas cuestiones relevantes sobre la función y sentido de las conferencias (a), sobre la comprensión de la función y facultades del gobierno en funciones (b) y sobre la concepción de las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema (c).

### *a) Las conferencias y el gobierno en funciones*

El primer interrogante surge de una tan acusada afectación del ritmo y dinámica de las conferencias a raíz de un gobierno en funciones tan prolongado: ¿tan político es el funcionamiento y objeto de las conferencias sectoriales para que la restricción del gobierno al despacho de asuntos ordinarios lleve a recudirlas a su mínima expresión?

En los informes anteriores hemos observado repetidamente que la actividad de las conferencias se centra esencialmente en el cumplimiento de deberes legales, bien en la forma de intervenciones previstas en la legislación sectorial (en materias como dependencia, inmigración, sanidad, empleo...), bien a partir de funciones de carácter general como, muy señaladamente, la aprobación de criterios de distribución de programas de subvención estatal. Ninguno de estos aspectos parecería afectado por la limitación del gobierno en funciones al despacho ordinario de asuntos, en especial cuando ese gobierno cuenta con un presupuesto en vigor aprobado por el Parlamento en la pasada legislatura. Y, sin embargo, el descenso en el número de reuniones de las conferencias pone de

manifiesto que estos aspectos no han sido abordados en muchas conferencias en este año.

Ciertamente, algunas de las conferencias que se han reunido como las de dependencia (1 reunión), empleo (2 reuniones), justicia (1 reunión) o sanidad (1 reunión) responden a este perfil de actuación, pero el descenso en el número de reuniones y la inexistencia de las mismas en otros casos (industria, energía, turismo, infraestructuras, consumo, inmigración...) ponen de manifiesto que la gestión ordinaria de los asuntos o bien no requiere de diálogo interadministrativo, o bien canaliza el mismo por mecanismos informales, o bien se ha visto también afectada por la parálisis derivada del gobierno en funciones, que se habría así trasladado a la propia administración. La opción por una u otra de estas explicaciones exige un estudio sectorial de las relaciones intergubernamentales del que seguimos careciendo en nuestro país.

#### *b) El gobierno en funciones y las conferencias*

Permitase el juego de palabras del título para poner de manifiesto que si las conferencias se paralizan ante la actividad de un gobierno en funciones, también es el propio gobierno en funciones quien asume una comprensión determinada de su posición y facultades y decide prescindir de actuaciones que, en principio, no se verían afectadas por ese carácter.

En efecto, el Gobierno es quien renuncia a actuaciones propias de las conferencias como el seguimiento de las reformas legales que deben desarrollar las CCAA (por ejemplo en materia de unidad de mercado, administración pública, administraciones locales o energía), que no parece que debieran verse afectadas por la situación en el gobierno del Estado. Y es también el Gobierno quien asume que no corresponde a sus facultades de despacho ordinario la coordinación con las actuaciones autonómicas en otros ámbitos que han sido relevantes durante el año a partir precisamente de iniciativas autonómicas, como la vivienda o la energía de nuevo.

#### *c) La concepción de las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema: la iniciativa exclusiva del Estado*

Quizás el aspecto más destacable de esta dinámica es la confirmación de una idea repetidamente expresada en los informes de cada año: las relaciones intergubernamentales y especialmente las conferencias sectoriales son un instrumento del Gobierno, pero no de las CCAA. Las comunidades, en un año que para ellas es de plena normalidad e incluso de especial actividad por el despliegue de sus programas tras las elecciones de 2016 y con numerosas y polémicas normas estatales que desarrollar no han intentado suplir la falta de iniciativa estatal con la suya propia. La única excepción son quizás las conferencias de educación y universidades, con dos reuniones cada una, en las que la preocupación y el enfrentamiento político con las recientes reformas legislativas estatales han sido el motor de las reuniones que, en este sentido, han respondido mucho más al interés de las comunidades que al del propio Estado.

La práctica en materia educativa muestra así que no es imposible que las Comunidades utilicen las conferencias sectoriales para el desarrollo de sus políticas e intereses. Aunque formalmente la conferencia haya sido convocada por el Ministerio, lo cierto es que la iniciativa política correspondió a las CCAA, lo que demuestra que, a pesar de la práctica recurrente de dominio estatal de la agenda, las Comunidades cuentan con facultades suficientes para forzar la actuación de las conferencias e incluso algunos de sus resultados.

Desde esta experiencia sorprende aún más que esta situación no se haya repetido en ningún otro ámbito. Sin duda la importancia de la educación para las CCAA, el carácter perentorio de las cuestiones a discutir y el cambio de titular en el Ministerio son aspectos específicos que concurren en este caso y que pueden explicar esta situación, aún al precio de volver a poner de manifiesto la extraordinaria dependencia de la coyuntura y de la personalidad del Ministro en el funcionamiento de estos órganos.

En resumen, el año del gobierno en funciones se ha trasladado más allá de cualquier previsión al funcionamiento de las conferencias, confirmando el protagonismo casi exclusivo del Estado en la fijación de su agenda y el impulso de sus trabajos, así como la sorprendente posibilidad de mantener el funcionamiento diario de las administraciones sin apenas relaciones políticas entre los gobiernos.

## II.- Los silencios recurrentes

Un año más, los silencios son más significativos que las propias reuniones. Silencios que no sólo se derivan de la dinámica post- y pre-electoral, sino que también responden a razones más estructurales: seguimos sin órgano de debate de políticas económicas, el Consejo para la unidad de mercado languidece con una sola reunión anual, no existe relación ninguna en materia de política administrativa (y eso el año de la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015 o de las sentencias del TC sobre la reforma legal en materia local), los ámbitos de infraestructuras no conocen más que las reuniones bilaterales (ninguna reunión de las conferencias de transportes, infraestructuras ni telecomunicaciones) y las grandes reformas estatales no comportan un posterior desarrollo ni seguimiento en las conferencias sectoriales.

La descripción de los silencios no sería completa, sin embargo, sin aclarar que algunos de esos vacíos se ven colmados de un modo más discutible: en efecto, la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, como se verá, un elemento esencial en materias como la función pública, las reformas administrativas o, en general, las capacidades de actuación autonómica. Pero la consideración de estos aspectos por el Consejo es fuertemente sesgada, pues se centra exclusivamente en sus aspectos financieros sin valorar las políticas correspondientes y desde una perspectiva meramente limitadora y no generadora de dinámicas o proyectos comunes.

Es también el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) quien asume otro de los vacíos del sistema de relaciones intergubernamentales: el de su ór-

gano de impulso y coordinación. En efecto, en 2016 esa función de nuevo ha quedado formalmente vacante (como se verá al referirnos a la Conferencia de Presidentes en el apartado final de este comentario), pero materialmente se ha visto asumida (diríamos que supletoriamente) por el CPFF, donde se desarrollan los debates fundamentales que condicionan las posibilidades políticas de actuación autonómica.

Sin duda, el CPFF asume legítimamente sus funciones coordinadoras en materia de haciendas y sostenibilidad. Pero los efectos de esa asunción son más relevantes en la medida en que no existe un contrapeso que considere con mayor atención los aspectos de los contenidos y prioridades políticas de actuación autonómica: ni en las conferencias sectoriales (que en su mayoría no se reúnen o se someten a las directrices del Ministerio y las Consejerías de Hacienda) ni en una inexistente conferencia de presidentes estable que pudiera acordar algunos aspectos de impulso “blindados” frente al cuestionamiento financiero.

Silencio absoluto también en las Comisiones Bilaterales. Un año más (y van tres) sin ninguna reunión y, por lo tanto, sin ningún impacto (ni negativo ni positivo) en el funcionamiento del estado autonómico. La falta de reuniones no impide, sin embargo, que se desarrolle la dinámica de acuerdos “de las comisiones bilaterales” en aplicación del art. 33.2 de la LOTC, que sigue siendo central en las relaciones políticas bilaterales (y que, por cierto, no parece verse afectada por la naturaleza especial del gobierno en funciones), lo que muestra de nuevo que las cuestiones perentorias o sometidas a agenda y fecha límite encuentran el modo de desarrollarse incluso a falta de órgano adecuado. Y, naturalmente, la dinámica política bilateral sí continúa mediante las reuniones de ministros y consejeros o de Presidentes en las correspondientes visitas, de nuevo al margen de cualquier necesidad de órgano formal.

### **III.– Los temas tratados y la (acentuada) posición central del Consejo de Política Fiscal y Financiera**

En 2016 se mantiene la constante de trabajo sistemático y general de las conferencias sectoriales de agricultura, pesca y medio ambiente y sus consejos consultivos, dinámica claramente derivada de la relevancia de las decisiones de la Unión Europea y de la fijación de una agenda “externa” que se impone en la práctica a ministros y consejeros y que se concreta fundamentalmente en reuniones de nivel técnico con una dinámica propia muy consolidada y automatizada.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue siendo el otro gran ámbito de actuación estable e intensa de los órganos de colaboración. La crónica al respecto de 2016 (al margen de nuevo de la posición teóricamente limitada del gobierno en funciones) puede repetir sin alteración lo dicho para 2016: 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.

Y, de nuevo, la actuación del CPFF se produce de modo completamente separado respecto de las conferencias sectoriales y sin interacción formal en estos ámbitos, y con un protagonismo fundamental de los trabajos preparatorios bajo la dirección (más que simple coordinación) del Estado.

La novedad positiva del año es la vitalidad de los órganos en materia educativa, con dos reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación y otras dos reuniones de la Conferencia General de Política Universitaria, que han venido a consolidar el giro hacia el acuerdo en un ámbito considerablemente conflictivo y marcado por el despliegue de las reformas estatales previas. La experiencia de 2016 muestra claramente la capacidad de las CCAA, en tanto que competentes para la gestión, para bloquear la aplicación de reformas legales adoptadas con su oposición frontal y para canalizar una forma acordada de suavizar o revertir dichas reformas.

Por otra parte, la reunión anual de las conferencias de justicia, dependencia, salud, comercio, vivienda o cooperación para el desarrollo confirma el carácter central (y de nuevo asumible para un gobierno en funciones) de la distribución de fondos y de la vinculación con planes y programas acordados de inversión. Y, en todos los casos, el peso omnipresente e incontestado del Consejo de Política Fiscal y Financiera y sus decisiones en materia de sostenibilidad.

Una mención especial debe hacerse a la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015. La falta de discusión de las mismas con las CCAA en su elaboración se ha repetido (como veíamos) en cuanto a su desarrollo y aplicación, confirmando la desaparición por incomparecencia de los órganos de relación intergubernamental en este ámbito. Pero desde luego su entrada en vigor no ha cambiado en absoluto ningún aspecto del funcionamiento de los órganos mixtos, ni tan siquiera (acertadamente) para aplicar su previsión de disolución de los órganos que no se reúnen en un largo período de tiempo, lo que resulta aplicable a buena parte de las conferencias, empezando por la propia conferencia de administración pública.

Sin duda, la entrada en vigor de las leyes en octubre puede explicar esta falta de cambios, pero quizás sea también un primer indicio de su carácter más codificador o formal, carente de cualquier pretensión modificadora o de impulso, cuestión que habrá que confirmar en los próximos años.

#### **IV.– La coda final: la Conferencia de Presidentes de enero de 2017 y la confirmación de la inexistencia de un sistema de relaciones intergubernamentales como tal**

El día 17 de enero de 2017 se reunió la VI edición de la Conferencia de Presidentes. Aunque formalmente se encuadre ya en el presente año, su convocatoria y preparación sí tuvieron lugar en 2016, por lo que resulta adecuado introducir una referencia a la misma.

La Conferencia, una vez más, apareció por sorpresa. Tras cuatro años de ausencia de nuestro sistema, el Presidente Rajoy decidió convocarla, en una actuación que, en consecuencia, quedaba al margen de cualquier proceso previo preparatorio: ni el seguimiento de los anteriores acuerdos de las conferencias de presidentes (tan lejanos ya) ni los trabajos de las conferencias sectoriales en 2016 (tan reducidos y “ordinarios”) ofrecen asidero ninguno a la Conferencia de Presidentes, que aparece así, una vez más, como una iniciativa del Presidente del Gobierno, con finalidad por tanto fundamentalmente política, centrada en su propia celebración, y como un acontecimiento extraordinario.

En este caso, la conferencia ilustra por una parte la voluntad de impulsar una nueva dinámica de acuerdos políticos entre instituciones y partidos, ante la realidad de la configuración del arco parlamentario. Y su propia convocatoria se convertía en un claro mensaje en este sentido, que exigía un éxito en su celebración mediante el alcance de los correspondientes acuerdos.

Sin duda, esa finalidad se cumplió con creces. El día 17 los presidentes que acudieron a la reunión alcanzaron la extraordinaria cifra de 11 acuerdos, sin que constara ningún desacuerdo sobre las propuestas del Estado (sin duda, fiel imagen de nuestra realidad institucional y política estatal y autonómica) y sólo con la filtración de unas interesantes discusiones entre CCAA (fuera de orden del día) sobre algunos aspectos del nuevo sistema de financiación autonómica. La falta de formalización de esas discusiones hace pensar que el debate en la Conferencia no habrá tenido, en esa línea, efecto alguno de futuro.

Un examen de los 11 acuerdos firmados muestra sin embargo que oscilan entre lo obvio (políticas de empleo), lo vacío (violencia de género o participación en asuntos europeos) y lo inane (protección civil, financiación autonómica, educación, pobreza energética o tarjeta social).

- En efecto, poco aportan los acuerdos en materia de políticas de empleo, protección civil, educación, violencia de género, tarjeta social, pobreza energética o participación en asuntos europeos. Ninguno de estos siete acuerdos introduce elementos nuevos en nuestro sistema, resuelve conflictos o aspectos de discusión entre Estado y Comunidades o incluye alguna orientación de fondo sobre los trabajos a desarrollar en el futuro, más allá de obviedades como el avance en la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, la mera previsión de debates genéricos (sobre “violencia de género” o, más abierto aún, sobre “educación”) o la resurrección de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, aunque ni ella misma sepa con qué fin debe volver a su (languidiciente) vida anterior.
- El acuerdo sobre “la sostenibilidad del Estado de Bienestar y la reforma de la financiación autonómica” parece prometer más a partir de tal título. Pero la relación de principios que se dirigen a la Comisión de Expertos (solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función de su coste efectivo) ilustra claramente sobre su inanidad, elevada

a su máximo cuando la mención expresa de dependencia y gasto sanitario se limita a su “análisis” y actualización.

- Algún contenido más puede extraerse del Acuerdo sobre desarrollo y aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, administración digital y empleo público. No desde luego de la mención a la unidad de mercado y la buena regulación, “mantras” de toda reunión o texto legal irrelevante que se aprueba en los últimos años; pero sí al menos de las previsiones en materia de empleo público, de las que se desprende la necesidad de una consideración más decisiva de los sectores de servicios sociales, educación, sanidad y seguridad en la nueva oferta de empleo público, así como de una óptica más flexible para la consideración de la interinidad en estos ámbitos.

Tras leerlos con buenos ojos sólo los acuerdos sobre reto demográfico, empleo público y reforma del propio Reglamento incluyen quizás algún contenido relevante: el primero porque apunta a un elemento novedoso en nuestro debate institucional (el envejecimiento de la población); el segundo en cuanto marca una decisión política efectiva de considerar los sectores prioritarios autonómicos (servicios sociales, sanidad, educación y seguridad) en la oferta pública de empleo anual y en la tasa de reposición; el tercero porque, en contraste con la realidad de la propia VI Conferencia, parece pretender.

En conjunto, la sensación es que todos los acuerdos alcanzados podrían haberse adoptado sin Conferencia de Presidentes y que la intervención de la Conferencia en ningún caso aporta un valor añadido de decisión de conflictos materiales, avance en actuaciones bloqueadas o decisión política de algún tipo.

Se trata de una conclusión que no es ajena al (inexistente) proceso de preparación política de la conferencia y, en especial, a su falta de vinculación con las conferencias sectoriales. Si la Conferencia de Presidentes no constituye un referente para las discusiones de estos órganos (y no puede constituirlo con reuniones quinquenales) y no puede funcionar como árbitro entre ellos (y en especial en relación con el CPFF) ni como órgano de superación de conflictos entre Comunidades y Estado en alguna conferencia, su sentido en el ámbito de las relaciones gubernamentales es, cuando menos, cuestionable. La Conferencia sólo puede aportar elementos relevantes al sistema si se comprende como la cúspide del mismo y, en consecuencia, asume una relación estable entre las conferencias sectoriales y la Conferencia de Presidentes. Una relación, además, en el doble sentido de planteamiento de cuestiones desde las conferencias sectoriales y de adopción de decisiones de impulso y orientación desde la Conferencia. O, desde luego, de apertura de nuevos ámbitos de discusión y relación, pero deseablemente con algo más de contenido que los acuerdos adoptados en 2017 sobre cualquiera de los ámbitos tratados.

Pero la conclusión no es ajena tampoco a la configuración de la Conferencia como una iniciativa extraordinaria del Presidente del Gobierno que, en consecuencia, debe acabar en un éxito formalizado en acuerdos. En tal caso, se dejarán fuera de la discusión los aspectos más relevantes pero que no garantizan

el acuerdo, aunque su tratamiento pudiera conseguirlo o, al menos, desbrozar el terreno a tal fin. Sin una Conferencia más estable y ordinaria, que no necesite imperiosamente el éxito en todas las iniciativas, esta función es, de nuevo, inasumible.

Por último, la Conferencia se desarrolló con la ausencia de los Presidentes de Cataluña y del País Vasco. La razón de esa ausencia está sin duda en aspectos ajenos a la propia Conferencia y al sistema de relaciones intergubernamentales. Pero que los debates fundamentales planteados en estas Comunidades (y por sus presidentes en especial) no sea objeto de discusión en la reunión de los líderes políticos e institucionales más relevantes de España es sin duda un fracaso de todos los participantes y, naturalmente, de los ausentes. La ausencia, en cualquier caso, hubiera sido más difícil y hubiera tenido más consecuencias si la Conferencia de Presidentes desplegara mayor utilidad. Tras los once acuerdos alcanzados y los debates desarrollados no parece que la decisión de los presidentes catalán y vasco de no asistir a la Conferencia haya tenido consecuencia ninguna para la posición de sus comunidades en el debate político e intergubernamental.

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>1</sup>

*María Jesús García Morales*

La mayor novedad que se produce con relación a la actividad convencional reside en lo atípico del propio año: 2016 ha registrado el mayor periodo en el que un gobierno ha estado en funciones en la historia de la democracia. Por tanto, en un ámbito poco propicio a las novedades como es la actividad convencional, las singularidades que puedan registrarse en este campo responden a la peculiaridad del propio 2016 más que a nuevos programas o dinámicas que no se constatan ni en materia de convenios verticales (entre el Estado y las CCAA), ni horizontales (entre CCAA).

## **I.- Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Los convenios de colaboración constituyen el instrumento de cooperación más frecuente entre el Estado y las CCAA. Como corresponde en este Informe las primeras estimaciones relativas a 2016 se harán sobre magnitudes cuantitativas, para realizar a continuación una valoración sobre la calidad formal y material de este instrumento.

Durante este año ha descendido notablemente el número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA. En 2016 constan suscritos 238 convenios (frente a los 610 correspondientes el año anterior). Ciertamente, 2015 supuso doblar el número de convenios respecto a los dos años anteriores, pero todavía queda lejos del millar de convenios verticales que llegaban a suscribirse antes de la crisis económica y financiera. Por tanto, las cifras de suscripción de convenios entre el Estado y las CCAA en 2016 representan el volumen más bajo desde hace años.

Sin duda, la crisis ha sido un factor que ha tenido un impacto directo en la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, ya que es un hecho constatado que los convenios tenían claramente un contenido económico. La contención presupuestaria en tiempos de crisis y estabilidad presupuestaria ha significado un decrecimiento lógico en el uso de este instrumento. Sin embargo, los datos correspondientes a 2016 más que a la crisis quizá deban achacarse a la situación de gobierno en funciones durante un periodo muy dilatado (casi diez meses correspondientes en su casi totalidad a 2016).

---

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA correspondientes a 2016.

Al reducirse el número total de convenios suscritos, ha descendido consiguientemente la media de convenios por CCAA. Sobre una media de 12 convenios por comunidad (32 era el año anterior), a la cabeza de las CCAA más suscriptoras se sitúa un año más la Comunidad de Madrid (53 convenios). A más distancia, a continuación, se sitúan Andalucía (30), Cataluña y Galicia (ambas con 27). En una zona intermedia, siguen Castilla y León (18), Comunidad Valenciana (17), Murcia, Cantabria y Aragón (con 16), Melilla (15), Principado de Asturias e Islas Baleares (13), Canarias (12), País Vasco (12) y Castilla-La Mancha (10). No superan la decena de suscripción de convenios durante 2006, Extremadura (9), Ceuta (8), La Rioja y Navarra (5).

Con la cautela de que 2016 es un año “extraño”, dada la situación de gobierno en funciones, y, por tanto, excepcional también en materia de convenios entre el Estado y las CCAA, se vuelve a mostrar la preferencia por utilizar la vía de los convenios con algunas CCAA (claramente, un año más con Madrid, pero también con Andalucía y Galicia).

Normalmente, la suscripción de convenios verticales se impulsa desde el poder central a través del Departamento ministerial correspondiente. Por Ministerios, en 2016, la actividad convencional más remarcable se constata en el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, donde se concentra casi un tercio de todos los convenios de este año (24,7%). Ningún otro Ministerio registra una actividad convencional tan notable en 2016. A continuación, se sitúan los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (19,7%), Defensa (16,3%), Hacienda y Función Pública (14,7%), Asuntos Exteriores (13%), Justicia (11,3%) o Economía y Competitividad (10,5%). Por su parte, por debajo del 10%, se encuentran los Ministerios de Educación, Fomento y Empleo (los tres, 6,3%) así como Interior y Presidencia (ambos, 3,7%).

Más allá de ese panorama de porcentajes por Ministerios, las acciones concretas que se articulan a través de convenios verticales no difieren en exceso de los años anteriores. En el caso del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, hay tres convenios recurrentes en 2016: los convenios suscritos con la mayoría de las CCAA sobre estadística e información en materia de medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca correspondientes a 2016, los convenios para la cofinanciación de trabajos de control por teledetección de superficies también correspondientes a 2016, así como la renovación también para el año en curso de los convenios para la gestión informática de las ayudas de la política agraria común (PAC). Además de ellos, cabe remarcar también los convenios bilaterales que ha suscrito el Ministerio con algunas CCAA para articular acciones relacionadas con el programa LIFE, un programa europeo dedicado exclusivamente al medio ambiente, así como una serie de convenios de cooperación educativa para el desarrollo de prácticas externas con algunas CCAA (propia- mente, con las Universidades sitas en algunas CCAA).

Por su parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad constituye el segundo Departamento impulsor de convenios con las CCAA. La suma de la actividad convencional llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad constituye entre los dos casi la mitad de la que desarrollan el resto

de departamentos ministeriales. Si bien el ámbito temático de este último Ministerio es muy diverso, el grueso de la actividad convencional que desde el mismo se impulsa se concentra en sanidad. De nuevo, en este caso, asistimos en 2016 a una renovación de convenios de años anteriores y en el marco de programas generales. Básicamente, se constata la suscripción de tres convenios con buena parte de las CCAA: los convenios tripartitos entre el Ministerio, las CCAA y la Entidad Pública Empresarial Red.es, para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital para España en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, los convenios en materia de programas financiados con bienes decomisados del tráfico de drogas, así como los convenios para el programa de farmacovigilancia (uno de los más antiguos en la actividad convencional del Estado y las CCAA).

Más allá de estos dos Ministerios, en 2016, vuelve a destacar la notable actividad convencional desarrollada desde los Ministerios de Defensa, Hacienda y Función Pública, Asuntos Exteriores y Justicia. En el campo de defensa, los convenios eran realmente muy puntuales, pero en los últimos años la actividad convencional en materia de defensa ha adquirido un notable protagonismo. A través de estos convenios en 2016 se articulan sobre todo actividades docentes y de formación (así, la celebración de jornadas, seminarios, cursos, la realización de prácticas externas o la formación profesional de grado superior en los centros docentes militares de suboficiales). Con un porcentaje similar al anterior, se halla también el Ministerio de Hacienda y Función Pública, donde los convenios sirven para articular también acciones formativas, así como actuaciones clásicas que vienen renovándose año tras año, como las relacionadas con las prestaciones sanitarias en las mutualidades de funcionarios del Estado ISFAS, MUFACE, MUGEJU).

Al igual que sucedía con defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores no destacaba por su actividad convencional con las CCAA. Sin embargo, en la línea de estos últimos años, también en 2016 se detecta una actividad convencional remarcable. Los convenios que se han suscrito en este sector versan fundamentalmente sobre una cooperación educativa: los convenios para la realización de prácticas con Universidades de las CCAA, los convenios para el reconocimiento como Universidad asociada al proyecto SIELE (Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española) de determinadas Universidades sitas en las CCAA, y los convenios para el reconocimiento como centro de examen de las pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) también en Universidades radicadas en una Comunidad.

Al igual que asuntos exteriores, tampoco justicia era un ámbito donde abundara la actividad convencional. Sin embargo, y también siguiendo la tónica de años anteriores, el Ministerio de Justicia ha impulsado una destacada actividad convencional. Entre los convenios firmados con buena parte de las CCAA destacan: los convenios en materia de actividades docentes para la participación de médicos forenses en actividades formativas online, así como en materia de prácticas externas en juzgados y tribunales, los convenios para el establecimiento del sistema de representación de las CCAA en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, o los convenios con las CCAA para el programa de reforma de la Administración de Justicia que territorializa un crédito aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2016.

Unos términos similares presenta la actividad convencional del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. En este caso, el grueso de los convenios suscritos con las CCAA versan, como viene sucediendo en años anteriores, en el campo de la investigación, ya sea para construcción de algún centro en las CCAA, ya sea para la realización de programas con vocación de ser suscritos por la mayoría de las CCAA (p. ej., los convenios en materia de evaluación científica-técnica de actuaciones de política científica, así como de ayudas y proyectos de investigación salud-ANEP 2016).

Durante 2016, una importancia menor reviste la actividad convencional impulsada por los Ministerios de Educación, Fomento y Empleo. En el primer caso, básicamente, se trata de convenios para la celebración de jornadas, o bien para la realización de prácticas. El Ministerio de Fomento impulsa convenios con determinadas CCAA para la mejora de infraestructuras (mayoritariamente, viarias y ferroviarias). Por su parte, en materia de empleo, los convenios más destacados en 2016 son firmados entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y varias CCAA para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los suscritos para la tramitación electrónica de contratos de formación y aprendizaje.

Los Ministerios donde la actividad convencional es más baja durante 2006 son Interior y Presidencia. Por lo que respecta a Interior, además de iniciativas singulares con algunas CCAA, el convenio más generalizado es la renovación correspondiente a 2016 del convenio para la seguridad de edificios judiciales. Por su parte, el Ministerio de la Presidencia es un departamento donde la actividad convencional es muy poco usual. No obstante, en 2016, dicho Ministerio aparece como suscriptor de casi una decena de convenios con algunas CCAA. En todos estos casos, se trata de actuaciones singulares a desarrollar en una Comunidad que pueden revestir contenidos de índole muy heterogénea (así, el convenio suscrito con Andalucía para el Tricentenario del traslado de la Casa de Contratación de Indias a Cádiz, con la Comunidad de Madrid, para la coedición de la Revista "Historia y Política", así como para la celebración de una serie de conciertos en el marco del XVI Festival de Arte Sacro de la Comunidad, o el convenio firmado con Melilla en materia de actuaciones para la reparación de los daños ocasionados por el terremoto del día 25 de enero de 2016).

A la vista de estos datos, no se observan tampoco cambios ni en la calidad formal ni material de los convenios verticales.

De nuevo, en 2016, los convenios entre el Estado y las CCAA son convenios suscritos mayoritariamente de forma bilateral entre un Ministerio y una Comunidad Autónoma. Puede darse el caso de una suscripción trilateral donde el poder central aparece doblemente representado y firma con una Comunidad Autónoma, como el ya indicado caso de los convenios entre el Ministerio competente en Sanidad, la Entidad Pública Empresarial Red.es y diversas CCAA para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital para España en el ámbito del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, no hay convenios que se formalicen multilateralmente entre el Estado y varias CCAA simultáneamente.

Asimismo, la casi totalidad de los convenios correspondientes a 2016 representan la renovación de convenios ya suscritos en años anteriores. De esta manera, no existen novedades materiales respecto a los ámbitos y las acciones pactadas.

Con relación a los sectores de los convenios, se constata que agricultura, pesca y medio ambiente constituyen los ámbitos donde más ha proliferado la actividad convencional. No debe pasar desapercibido que se trata también de sectores fuertemente europeizados. De hecho, los programas que se articulan vía convenios entre el Estado y las CCAA acostumbran a traer causa de alguna norma o programa europeo.

Asimismo, se constata en 2016 que, cuando no hay disponibilidad presupuestaria, los sectores sobre los que se prodiga la cooperación convencional son ámbitos de competencia exclusiva del Estado (así, defensa o asuntos exteriores). Si antes de la crisis, el Estado utilizaba su poder de gasto para territorializar subvenciones en las CCAA y en ámbitos exclusivos de aquellas, ahora (a falta de dinero) los términos se han invertido y sectores de competencia exclusiva del Estado poco propicios para la actividad convencional son ahora un campo abonado para la misma.

Justamente, los convenios para la territorialización de subvenciones en otros tiempos tan habituales, en particular, en materia de servicios sociales o sobre programas de cooperación educativa han desaparecido del mapa de la actividad convencional en 2016. Entre los pocos convenios verticales que han servido para distribuir entre las CCAA un crédito estatal destacan los convenios entre el Ministerio de Justicia y las CCAA que han articulado el acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de junio de 2016, por el que se formalizaban los criterios de distribución y la distribución resultante del crédito de seis millones de euros del Programa de Reforma de la Administración de Justicia en las CCAA con competencias transferidas en esta materia. A través del mismo, se aprueba la decisión del Pleno de la Conferencia Sectorial de Justicia de destinar el crédito indicado a la promoción de las nuevas tecnologías y a la modernización de la Administración de Justicia para dar mayor agilidad y calidad a este servicio público.

Asimismo, al igual que en los últimos años, se detecta también en 2016 la tendencia a la suscripción de convenios donde el dinero ya no es ni el principal estímulo para la firma de un convenio, ni lógicamente el único contenido del mismo. En tiempos de contención presupuestaria, de nuevo, en muchos convenios el principal contenido ha pasado a ser el suministro o, en su caso, el intercambio de información en especial a través de la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa (por ejemplo, los convenios para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital en el ámbito del Sistema Nacional de Salud), así como actuaciones de cooperación en materia educativa (en este caso, se encuentran múltiples convenios para la realización de prácticas externas suscritos con centros y universidades sitos en las CCAA por Ministerios tan diversos como Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Defensa o Justicia).

Por último, valga recordar que el 2 de octubre entró en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El año pasado ya se

comentaba en este mismo apartado la nueva regulación que ha previsto la ley en materia de convenios que viene a substituir el régimen previsto para los convenios verticales en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con la que hemos venido funcionando durante veintitrés años. A diferencia de esta norma, en la Ley 40/2015 no existe ya un tratamiento autónomo de los convenios entre el Estado y las CCAA, sino que la nueva norma dispensa un tratamiento unitario a la figura de los convenios con independencia de las partes suscriptoras. La Ley 40/2015 contiene una detallada regulación que define y clasifica los tipos de convenios, prevé los requisitos para su validez y eficacia, el contenido mínimo de los mismos, los trámites preceptivos para su suscripción, las causas de extinción y los efectos de su resolución, así como la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas y a los órganos equivalentes de control externo en las CCAA aquellos convenios que superen los 600.000 euros (Capítulo VI del Título Preliminar, arts. 47-53). Más allá de ello, la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015 dispone la obligación de solicitar la inscripción en un Registro Electrónico estatal los convenios vigentes en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley.

## II.– Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En la dimensión horizontal de la cooperación, la situación no dista mucho de la de años anteriores. No es necesario insistir en la diferente importancia (cuantitativa y cualitativa) que tienen los convenios suscritos entre el Estado y las CCAA frente a los formalizados entre CCAA.

Las cifras hablan por sí solas. En 2016, se han tramitado en las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE seis convenios entre CCAA, un volumen de cooperación horizontal que se sitúa en la banda alta de las cifras de convenios de años anteriores (que oscilan en una horquilla de entre dos y cinco convenios entre CCAA anualmente en el último lustro). Los convenios correspondientes a 2006 son:

- El acuerdo entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de Aragón para la renovación del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP),
- El convenio del Gobierno Vasco con el Gobierno de Navarra, *L'Office Public de la Langue Basque* y las diputaciones forales, para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020,
- El convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades,
- El convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de *Euskal Irrati Telebista* (EITB) en Navarra,

- El convenio de cooperación entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco para determinar la colaboración mutua en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas y
- El convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes.

Con relación a estas cifras, debe hacerse una matización. Dado que hubo que repetir elecciones en 2016, al no poder formarse gobierno con los resultados de las elecciones de diciembre de 2015, en el año 2016 han “convivido” dos legislaturas: la XI Legislatura (13.01.2016 -03.05.2016) y la XII Legislatura (a partir de 19.07.2016). En cada una de esas Legislaturas que comparten año se han comunicado a las Cortes Generales convenios entre CCAA.

A la XI Legislatura corresponden los dos primeros convenios horizontales (el acuerdo entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de Aragón para la renovación del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y el convenio del Gobierno Vasco con el Gobierno de Navarra, *L'Office Public de la Langue Basque* y las diputaciones forales, para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020. En esa misma legislatura, Canarias comunicó un convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza. En realidad, se trataba de una adhesión de la Comunidad canaria a dicho convenio (uno de los que se había concluido en el seno de los ya extintos convenios en el marco de los Encuentros entre CCAA) que ya había sido tramitado en el Parlamento central. Por ello, se dio por concluida su tramitación.

En la XII Legislatura se han comunicado cuatro nuevos convenios (el convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para en materia de títulos de abono transportes, el convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de *Euskal Irrati Telebista* (EITB) en Navarra, el convenio entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco para determinar la colaboración mutua en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas y el convenio entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes). En esta legislatura, se han vuelto a comunicar los convenios que ya fueron tramitados en el anterior periodo de sesiones relativos a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y el relativo al proyecto de sistema de indicadores del euskera. Dado que estos dos últimos convenios, ya fueron tramitados en la legislatura anterior se han dado por concluidos.

La media docena de convenios propiamente tramitados a las Cortes Generales durante 2016 confirma dinámicas de años anteriores.

Por un lado, la cooperación convencional entre CCAA se formaliza mayoritariamente de forma bilateral y entre CCAA vecinas. Siguiendo la tónica de

años anteriores, parece que las CCAA no identifiquen espacios de interés común más allá de los problemas entre CCAA colindantes. No obstante, existen algunas excepciones.

La excepción de la bilateralidad la representa la renovación del acuerdo para la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Dicho acuerdo ha reunido a los Presidentes del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza, de los Consejos Regionales franceses de Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon y a cuatro Presidentes de CCAA (País Vasco, Cataluña, Navarra y Aragón). De esta manera, en el marco de proyecto de cooperación interterritorial europea ha sido posible la cooperación multilateral entre CCAA como efecto indirecto.

La excepción a la cooperación convencional exclusivamente entre CCAA la representa el convenio entre País Vasco y Cataluña en materia de justicia restaurativa.

Por otro lado, con relación a los sectores sobre los que se formalizan convenios entre CCAA, el año 2006 confirma la existencia de ámbitos propicios a esta articulación de la cooperación entre CCAA. Así, la lengua propia es un campo abonado para la cooperación entre CCAA que comparten un idioma. Durante 2006, este ha sido un ámbito especialmente fértil para formalizar la cooperación entre el País Vasco y Navarra (tanto en el caso del convenio para el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020, como en el caso del convenio entre las mismas partes para la recepción de la televisión vasca en Navarra).

Asimismo, otros sectores recurrentes de la actividad convencional entre CCAA que aparecen de nuevo en 2016 son la homologación de títulos de transporte entre CCAA vecinas (como sucede con la renovación del convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha) y la asistencia sanitaria entre CCAA limitrofes (como confirma el convenio entre Aragón y la Comunidad Valenciana en este ámbito).

Por primera vez, en lo que consta, en 2016, se ha suscrito el ya mencionado convenio entre el País Vasco y Cataluña para cooperar en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas. Entre ambas CCAA ya se había iniciado una línea de cooperación en el ámbito de la justicia con la suscripción en 2006 de un convenio en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. Este nuevo convenio abre una línea de cooperación en un ámbito hasta el momento poco explorado entre las CCAA.

Por último, debe destacarse, como cada año, que los convenios entre CCAA comunicados a las Cortes Generales son sólo una parte de la actividad cooperativa de las CCAA. En el Estado autonómico, hay mucha más cooperación que la que se comunica al Parlamento central, como la que se articula principalmente a través de protocolos entre Comunidades que no precisan su comunicación a las Cortes, ni el resto de requisitos previstos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para suscribir un convenio entre CCAA.

# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

*Lluís Aguiló Lúcia*

## I.- Normativa

En esta ocasión son tres las leyes que afectan a las lenguas propias de las CCAA. Pero en esta ocasión son tres leyes que tienen rasgos en común. Dos corresponden a les Illes Balears y la tercera a la Comunitat Valenciana. Las tres responden al cambio político producido en esas CCAA después de las elecciones autonómicas de 2015. Y las tres leyes pretenden volver al consenso sobre temas lingüísticos frente a la normativa aprobada en ambas CCAA sólo con la mayoría absoluta que tenía el Partido Popular en la anterior legislatura.

La primera de estas leyes es la Ley 1/2016, de 3 de febrero, que modifica a su vez la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de les Illes Balears que, a su vez, fue modificada por la Ley 9/2012, de 19 de julio que por su lado modificó también la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de les Illes Balears y que mediante una Disposición Final Primera modificó sustancialmente la referida Ley 3/1986, de normalización lingüística.

La Ley 1/2016 lo que pretende, según indica su preámbulo, es recuperar “el pacto que se estableció entre todos los partidos con representación parlamentaria en el año 1986” en temas lingüísticos. Es decir, la Ley devuelve la normativa a la situación primitiva derogando las siete modificaciones que se introdujeron mediante la referida Ley 9/2012 y que afectan a los arts. 1, 6, 8, 9, 14, 16 y 34 de la Ley 3/1986.

Además la Ley modifica aspectos lingüísticos de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

La segunda ley balear es la Ley 4/2016, de 6 de abril, sobre medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública. La propia Ley considera que su contenido no está en contradicción con la STC 165/2013 que declaró constitucional la Ley 9/2012 antes mencionada.

Es una Ley de medidas de capacitación lingüística dirigida a recuperar y fomentar el uso del catalán en el ámbito de la función pública balear.

La Ley consta de diez artículos que modifican o suprimen preceptos de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública e incorpora a dicha Ley tres disposiciones adicionales en materia de movilidad y ocupación de puestos de trabajo y de situaciones administrativas que nada tiene que ver con aspectos lingüísticos.

Por último nos encontramos con la Ley 1/2016, de 26 de enero, de la Generalitat Valenciana, que en un único artículo deroga en su totalidad la Ley 6/2015, de 2 de abril, de reconocimiento, protección y promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano a la que ya nos referíamos en el Informe anterior.

La ley anterior fue aprobada solo por el Grupo parlamentario popular sin consenso y sin cumplir trámites preceptivos como consultar a instituciones de la Generalitat como la Acadèmia Valenciana de la Llengua o el Consell Valencià de Cultura. Además tanto el Consejo Jurídico Consultivo como el Comité Económico y Social calificaron la ley como “innecesaria”.

En esta ocasión la ley de derogación se aprobó con el voto favorable de los parlamentarios del PSPV, Compromís, Podemos y una buena parte de Ciudadanos.

Por lo que se refiere a la normativa de rango inferior a la ley, destacaremos dos Decretos –de les Illes Balears y Comunitat Valenciana– en la misma línea que las leyes antes reseñadas.

Se trata, por un lado, del Decreto 33/2016, de 10 de junio, de les Illes Balears de creación del Consejo Social de la Lengua Catalana que fue creado en 2002 (Decreto 64/2002, de 3 de mayo, luego modificado por el Decreto 7/2002, de 10 de mayo y por el Decreto 128/20018, de 28 de noviembre) y que se modifica ahora de nuevo para adaptarlo a “los cambios producidos tanto en nuestra sociedad como en las instituciones públicas”.

Por su parte, el Consell de la Generalitat Valenciana ha aprobado el Decreto 128/2016, de 7 de octubre, que regula la Junta calificadora de Conocimiento del Valenciano con una finalidad básicamente doble: incluir y tener en cuenta a la Acadèmia Valenciana de la Llengua como institución normativa del valenciano; y adecuar las pruebas que organiza la Junta al documento del Consejo de Europa de 2001 denominado: “Marco común europeo de referencia para las lenguas”.

Al margen de estos Decretos, sólo encontramos otros dos de creación de premios: el Decreto 338/2016, de 27 de diciembre, por el que se crea en Cataluña el Galardón Pau Casals la proyección internacional de la cultura catalana y el Decreto 45/2016, de 19 de abril, en Aragón que regula los premios Chuana Casajuola –en el ámbito del aragonés– y el Desideri Lombarte –en el catalán–.

## II.– Jurisprudencia

En relación a la jurisprudencia en materia de lenguas propias lo que más ha destacado durante 2016 han sido las sentencias –básicamente de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA– referidas a acuerdos municipales que regulan ordenanzas o diversas convocatorias así como la lengua a utilizar en las relaciones interadministrativas entre el ayuntamiento y la administración del Estado.

En este sentido la afirmación del principio de que en las relaciones con los ciudadanos no puede establecerse con carácter exclusivo la lengua propia de la Comunidad Autónoma mientras que ello es perfectamente posible y legal en las relaciones interadministrativas.

Esta situación se ha producido especialmente en el País Vasco. Con relación a sentencias en las que se desestima el recurso presentado por la administración central del Estado frente a la decisión del ayuntamiento de utilizar sólo el euskera en las relaciones estrictamente interadministrativas nos encontramos con las siguientes sentencias del TSJ del País Vasco: 15/2016, de 27 de abril (Aretxabaleta); 210/2016, de 24 de mayo (Mutriku); 212/2016, de 25 de mayo (Arama); 213/2016, de 25 de mayo (Alegia); 227/2016, de 1 de junio (Amezketta); 235/2016, de 2 de junio (Bergara); y 243/2016, de 9 de junio (Gaintza).

En cambio en una ordenanza o norma semejante o en una convocatoria, algún requisito o fase del procedimiento se exige sólo en euskera, el Tribunal estima el recurso presentado por la abogacía del Estado sólo en lo referente a ese punto.

En este caso, la mayoría de las sentencias son también del País Vasco: 29/2016, de 4 de febrero (Tolosa); 112/2016, de 30 de marzo (Lezo); 141/2016, de 20 de abril (Oñati); 253/2016, de 13 de junio (Eibar); 342/2016, de 21 de julio (Ibarra); y 404/2016, de 28 de septiembre (Zarautz).

Fuera del País Vasco encontramos la sentencia del TSJ de Galicia 89/2016, de 18 de febrero, referida a la ordenanza del uso del gallego en el ayuntamiento de Lugo; y la sentencia del TSJ de Navarra 2017/2016, de 3 de mayo, referida al ayuntamiento del Baztán.

Además en relación al TC nos encontramos con la STC 56/2016, de 17 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. La sentencia rechaza la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos relativos a las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, a las zonas de utilización y al régimen de la Academia Aragonesa de la Lengua.

Por último en Cataluña la sentencia de su TSJ, sala de lo contencioso, de 9 de diciembre de 2015 –publicada ya en 2016– anula parcialmente los protocolos de usos lingüísticos de la Generalitat de Cataluña para el sector sanitario público.



## **I.- Introducción**

Varias son las cuestiones sobre las que vale la pena llamar la atención en esta ocasión. Por una parte, la incidencia de las sentencias del TC dictadas hasta ahora en relación con la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ponen en evidencia la difícil relación entre autonomía local y economía, y también la incidencia en ello del principio democrático (Sentencias del TC núms. 41, 111, 168 y 180/2016). Por otra parte, algún aspecto del debate actual sobre las formas de gestión de los servicios públicos municipales, al hilo de las distintas iniciativas de recuperación de la gestión pública puestas en marcha en varias capitales europeas y ahora también españolas. En estos puntos sigo lo que he señalado junto con Alfredo Galán en la Valoración General del Anuario del Gobierno Local 2015/16. En fin, la referencia a alguna legislación autonómica de interés local.

## **II.- Las sentencias constitucionales sobre la LRSAL**

En cuanto al primer aspecto, el impacto de la estabilidad presupuestaria sobre la autonomía local tiene una doble proyección. En primer lugar, a nivel constitucional, se constata la debilidad de la protección de la autonomía local cuando se debe conciliar este principio con el de estabilidad presupuestaria, que tiene el mismo rango normativo. En segundo lugar, en su proyección legal, es cierto que la LRSAL ha sido tocada en algunos de sus objetivos centrales, especialmente en la reordenación competencial local, pero no es menos cierto que las declaraciones de inconstitucionalidad hasta el momento no se fundamentan en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada y que, de manera más directa o más mediata, el TC ha terminado por avalar buena parte del modelo de autonomía local limitada que está presente en la LRSAL.

Así, se ha admitido la constitucionalidad de medidas que afectan claramente a la potestad de autoorganización local (como la supresión de la personalidad jurídica de las entidades inframunicipales, así como su disolución por falta de rendimiento de cuentas, las limitaciones a la creación de consorcios o mancomunidades, o la disolución automática de mancomunidades por la falta de adaptación de sus estatutos), y de medidas que introducen nuevos mecanismos de control sobre la atribución y el ejercicio de competencias locales (en forma de varios informes y tutelas de las Administraciones superiores sobre todos los tipos de competencias, sean propias, delegadas, o la nueva categoría de las distintas de las propias y las delegadas), así como de medidas de control presupuestario y económico-financiero (especialmente, el régimen complementario del

plan económico-financiero). Adicionalmente, perjudica la suficiencia financiera local la declaración de inconstitucionalidad del art. 57 bis LBRL, que preveía la cláusula de garantía ante los impagos de las CCAA en casos de competencias delegadas y convenios de colaboración.

Por el contrario, pueden leerse como positivas para la garantía de la autonomía local: la declaración de inconstitucionalidad de medidas como los traslados forzosos de competencias a las CCAA (disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> LRSAL), que habían sido una de las apuestas más potentes de la LRSAL, y que han quedado desactivadas por entender que el Estado carece de competencias para efectuar este traslado competencial en materias que son propias de las CCAA. O la supresión de la facultad de tutela ministerial sobre la polémica función provincial de coordinación de los servicios municipales obligatorios (art. 26.2 LBRL), que, en cambio, se mantiene; y también la interpretación expansiva de las competencias propias del art. 25.2 LBRL, así como la del nuevo tipo de competencias del art. 7.4 LBRL, que según el Tribunal “encierra una regla habilitante que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente” (FJ 11b) y al mismo tiempo “en cualesquiera ámbitos materiales” (FJ 12b): una suerte de competencias propias generales, como reconoce que han sido calificadas “en positivo” por la doctrina.

En segundo lugar, junto a la incidencia de la estabilidad presupuestaria, como se ha dicho, hay que tener en cuenta también el valor del principio democrático. Así, la STC 111/2016, declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, que permitía en determinados casos la aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno municipal. En efecto, por un lado vemos cómo el principio democrático es de aplicación a todos los niveles territoriales de Gobierno del Estado, por lo que, consecuentemente, las exigencias derivadas de este principio constitucional deben ser cumplidas por las instituciones públicas estatales, autonómicas y locales.

Por otro lado, el principio democrático es el fundamento de la autonomía local. Existe, pues, una conexión esencial entre democracia y autonomía local: el principio democrático exige que la “comunidad local”, a través de las entidades locales que la representan, intervenga en los asuntos que le afecten; para hacer posible esta exigencia democrática, es necesaria la atribución de competencias a estas entidades locales y, además, garantizar su participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a otras instancias territoriales de gobierno.

La disposición adicional decimosexta de la LBRL, por el hecho de quitar la competencia al pleno en favor de la junta de gobierno local, impone un sacrificio “inequívoco” y “enorme”, en términos del TC, al principio democrático. No obstante, la existencia de un sacrificio del principio democrático no es necesariamente inconstitucional: hay que hacer un juicio de ponderación. La Constitución no prohíbe cualquier sacrificio de este principio. Sí exige, en cambio, que el legislador tenga “muy buenas razones” para sacrificarlo (en este caso el principio de estabilidad presupuestaria). Dada la falta de equivalencia de estos dos principios, se resolverá en atención a esta regla: la disposición analizada solo será constitucional si debe causar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el principio democrático. En el

caso concreto, la STC concluye que: “En lo que ahora importa, la disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios”.

En fin, las Sentencias 168 y 180/2015 inciden en diversos aspectos de la organización supramunicipal –comarcal y provincial– que en virtud de interpretación conforme se consideran constitucionales.

En definitiva, la gran operación que supuso en su momento la aprobación de la LRSAL ha quedado parcialmente afectada, pero parece que ha dejado ya consolidados bastantes nuevos planteamientos en orden a la racionalización y mejor control económico de los entes locales.

En otro orden de cosas, también es de reseñar la STC 152/2016, que admite la constitucionalidad de un precepto de la Ley andaluza de aguas que imponía la obligatoriedad de ceder competencias en materia de suministro de aguas a entidades supramunicipales. La Sentencia se pronuncia a favor del respeto a la garantía constitucional de la autonomía municipal porque el artículo cuestionado ha identificado unos intereses supramunicipales que justifican la atribución competencial realizada, ha ponderado correctamente los intereses municipales afectados y ha garantizado suficientemente la participación de los municipios implicados de manera correlativa a los intereses citados.

### III.– El debate sobre los servicios públicos locales

En los momentos actuales el debate político y académico acerca de la remunicipalización de los servicios públicos locales, es decir, sobre la posibilidad y conveniencia de recuperar –o establecer– su gestión pública, ha alcanzado ya un amplio grado de desarrollo. Se trata de un fenómeno de dimensión europea que ha sido objeto incluso de referéndums a nivel local y aun de ámbito nacional, como el caso de Italia en 2011, con resultado contrario a la privatización de los servicios en el sector del agua.

Lo cierto es que la evolución de las formas de gestión de los servicios públicos, y especialmente de los municipales, ha sufrido en los últimos siglos un “movimiento de péndulo”: “la gestión de los servicios públicos ha pasado, de las manos de los particulares, al sector público, primero localmente y luego a nivel estatal, volviendo después, otra vez, a las manos de los particulares. La andadura de este sector se asemeja, pues, a un ‘péndulo’ que oscila del sector privado al sector público, y finalmente vuelve ‘atrás’ al privado [...] Desde hace algunos años, el péndulo parece haber vuelto a oscilar: existen, de hecho, indicios que sugieren una reducción de la intervención de los particulares y del mercado en la prestación de los servicios públicos, en favor de un aumento del sector público/municipal” (Hellmut Wollmann).

El marco político y legal, en profunda transformación, ofrece un contexto de gran complejidad dentro del que se deben mover las específicas decisiones acerca de la forma de gestión de los servicios públicos. Por un lado, el sistema

de partidos políticos y su representación a nivel municipal ha experimentado, a partir de las elecciones locales de 2015, cambios de gran calado. Por otro lado, el marco legal está sujeto a una modificación constante, en diversos sectores y en líneas diversificadas que confluyen sobre la posición de los municipios: la LRSAL, con sus interpretaciones de la jurisdicción constitucional ya citadas; las directivas europeas de 2014 sobre contratos y concesiones, y su aplicación directa a partir de la fecha máxima de transposición en el mes de abril, con la profusión de instrucciones y criterios interpretativos por parte de los diversos organismos competentes; las exigencias de transparencia y buen gobierno, a partir de la aplicación de la Ley de Transparencia de 2013 y las subsiguientes leyes autonómicas; la entrada en vigor de la Ley 40/2015 sobre el régimen jurídico del sector público y su regulación de los encargos de gestión y los medios propios; la intervención de las autoridades de la competencia en el campo de los servicios públicos, auspiciada, aunque no solo, por la propia LRSAL, etc.

Las decisiones se están tomando ya, en los más diversos servicios, desde los de carácter personal –educación, servicios sociales, guarderías, etc.– hasta los clásicos servicios económicos –agua, residuos, transportes, energía–. En esta situación, es importante tener presentes, de un lado, los presupuestos constitucionales que entran en juego, como habilitaciones y como límites: reconocimiento de los derechos sociales y de su efectividad, garantías de la expropiación forzosa, reconocimiento de la iniciativa pública en la economía en el contexto de una economía social de mercado, sostenibilidad financiera, autonomía local, etc.

Por otro lado, también es imprescindible tener en cuenta todas las connotaciones e implicaciones que rodean las decisiones acerca de las formas de gestión de los servicios públicos: economía y eficiencia en la prestación de los servicios y afectación a los derechos de los usuarios; efectos jurídicos y económicos sobre el prestador del servicio y afectación a la libre competencia; incidencia sobre la situación jurídico-laboral de los empleados afectos a la prestación del servicio; incidencia sobre la naturaleza de la contraprestación a satisfacer por la prestación –tasa, precio público, precio privado–; etc.

En cualquier caso, desde la perspectiva de la relación del tema con la autonomía local, el punto de partida debe ser el reconocimiento de un margen de libertad al municipio a la hora de decidir la concreta forma de gestión de los servicios públicos de su competencia. En efecto, esta decisión es expresión de la potestad de autoorganización municipal: el ayuntamiento decide la manera en que prefiere organizar la prestación de un servicio del que es titular. Así lo ha reconocido expresamente alguna normativa local (sirva de ejemplo el art. 249.1 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril: “La facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a la potestad de autoorganización de los entes locales”). En última instancia, la decisión encuentra amparo en la propia autonomía municipal, uno de cuyos contenidos esenciales es precisamente la potestad de autoorganización.

Se trata sin duda de un tema testigo en relación con las profundas transformaciones sociales e institucionales que caracterizan un nuevo momento

político en toda Europa. Porque se trata de un tema profundamente político, articulado mediante instrumentos jurídicos, naturalmente, que expresa unas determinadas opciones ideológicas más allá de meras valoraciones técnicas con aspiraciones de neutralidad. “El reciente aumento de la preferencia por el sector público como proveedor de servicios se refleja también en la apreciación de los ciudadanos/clientes, es decir, en los valores compartidos en la llamada cultura política”. Hay sin lugar a dudas una determinada ética social detrás de este tipo de decisiones

#### **IV.– Legislación autonómica de interés local: la Ley Municipal de Euskadi**

En este apartado debe destacarse la aprobación de la Ley 2/2015, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, la denominada “Ley Municipal”. Esperada tras muchos años, es una buena expresión del principio de diferenciación en la ordenación local, facilitada en este caso por la específica fundamentación en los derechos históricos.

La exposición de motivos de la Ley declara expresamente su intención “de avanzar en la regulación de un modelo municipal propio, en coherencia con lo manifestado por el TC en materia de régimen local, especialmente en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, referida precisamente a la Ley 7/1985, y en particular en su fundamento jurídico n.º 26, pues en ella el tribunal viene a reconocer que las especialidades del régimen local vasco entroncan directamente con el amparo y respeto de los derechos históricos vascos, protegidos por la disposición adicional primera de la Constitución, y con su actualización, y llega a decir expresamente que “se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado”.

Por su planteamiento, ambición y contenido, podría decirse que la Ley pertenece a una nueva generación de legislación autonómica de régimen local, tal vez continuando la línea abierta por la Ley de Autonomía Local de Andalucía, en la medida que incorpora las formulaciones más actualizadas en cuanto a la determinación de los principios (no solo autonomía local, sino subsidiariedad y autonomía y suficiencia financieras), competencias y garantía de la autonomía, relaciones con los demás niveles de organización territorial, servicios públicos y relación con la ciudadanía. Y, por descontado, en materia de financiación, donde también se manifiesta la especialidad vasca.

Para hacerse una idea de ello, es suficiente la transcripción del art. 1 de la Ley que contiene el objeto y finalidad de la ley:

“1.– Es objeto de la presente ley el desarrollo de la autonomía local en las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. A través de las previsiones de esta ley, se pretende especialmente salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de la autonomía local por parte de los ayuntamientos vascos y del resto de entidades locales.

2.- Asimismo, la finalidad de esta ley es reconocer y dotar al nivel local de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía mediante un gobierno local abierto, transparente y participativo.

3.- Por medio de esta regulación también se determina la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto en la configuración de un sistema de coordinación y colaboración interinstitucional en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en cuanto sean desarrolladas por los municipios y demás entidades locales o requieran de su participación, como en la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de los recursos públicos derivados del Concierto Económico.”

En cuanto a la configuración del contenido de la autonomía local, debe conocerse la formulación del art. 9, “Autonomía local”:

“1.- Los municipios disponen de plena autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local en el marco del ordenamiento jurídico.

2.- El ejercicio de la actuación normativa y ejecutiva de los municipios irá dirigido expresamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

3.- Los municipios vascos, en el marco de su propia autonomía y de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, podrán configurar y aplicar políticas propias y diferenciadas, estableciendo, en su caso, las prioridades pertinentes en función de los recursos disponibles.

4.- La autonomía municipal, dotada de contenido político, supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios.

5.- La autonomía municipal comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio del municipio, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la política y gestión del personal a su servicio, el patrimonio y recaudación, y la administración y destino de los recursos de sus haciendas.

6.- La toma de decisiones por parte de los órganos municipales se enmarcará siempre en los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.”

A partir de estas declaraciones que dotan al gobierno local de alto contenido político, la ley define ya más técnicamente la tipología y el contenido funcional y material de las competencias locales, lo que permite establecer mecanismos

de garantía frente al legislador sectorial. En lo organizativo destaca la detallada regulación del personal directivo público profesional.

En la delimitación del estatuto del vecino es de ver, junto a una modernizada lista de derechos, una completa lista de deberes cívicos que no siempre se tienen en cuenta en la configuración del estatus del ciudadano. El protagonismo del ciudadano en la concepción de la Ley se encuentra también en la prolija regulación de la transparencia y el buen gobierno, así como de los mecanismos de participación ciudadana.

Por su parte, la Ley crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de exclusiva composición local, en la línea del Consejo de Gobiernos Locales creado por el Estatuto de Cataluña y seguido en algún otro caso. Se establece que como órgano de alerta temprana, tiene como objeto fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias reconocidas a los municipios por la presente ley o por el resto de la normativa vigente. Su informe desfavorable sobre un anteproyecto normativo abre un proceso negociador bilateral con la Administración promotora del proyecto (Común o Foral), y a la postre conduce a una obligación reforzada de motivación en caso de mantenerse el desacuerdo.

En la regulación de los servicios públicos, la Ley incorpora y adapta las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria que están presentes en la LRSAL. En fin, la regulación del sistema de financiación, como se ha dicho, recoge las singularidades del régimen foral así como el importante papel del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En otro orden de consideraciones, en la línea de promoverla transparencia y la participación, hay que hacer referencia a la Ley de la Comunidad Valenciana 4/2016, de 22 de abril, que modifica la Ley 8/2010 de Régimen Local de dicha Comunidad con la finalidad de garantizar el derecho a asistir y grabar los Plenos Municipales, así como promover la grabación y difusión proactiva de estos actos por los propios ayuntamientos.



# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UN AÑO MÁS DE TRANSICIÓN

---

*J. Ruiz-Huerta*

## I.- Introducción

La VI Cumbre de presidentes de las Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017, después de más de cinco años desde que tuvo lugar la última, dio lugar a un pacto/compromiso por parte de las Comunidades representadas y el gobierno español para acordar un nuevo sistema de financiación a lo largo del año 2017.

En realidad, el nuevo modelo debió haberse aprobado en 2014, en el caso de que se hubiera cumplido la norma que establecía la revisión estructural del modelo, cinco años después de la aprobación del anterior en el año 2009. Sin embargo, desde aquel año, el Gobierno, pese a insistir en los graves defectos del sistema de 2009 y de acusar a los gobiernos anteriores por las malas decisiones tomadas entonces, fue incapaz de poner en marcha la reforma que supuestamente avalaba y le era demandada por la práctica totalidad de las comunidades.

Hay que recordar, por otro lado, que los graves problemas de financiación y endeudamiento de algunas comunidades fueron en cierto modo suavizados por los mecanismos de financiación aplicados desde el gobierno central y que fueron objeto de tratamiento en el Informe de Comunidades de 2015.

La razón fundamental aducida por el gobierno español para justificar su retraso era la inviabilidad de proceder al cambio, en un contexto de pocos recursos disponibles, como consecuencia de la crisis económica o incluso en el período de “leve recuperación” de la misma, producido con posterioridad, y las crecientes demandas de más recursos por parte de la práctica totalidad de las comunidades.

La reforma de la financiación en todo caso, volvió a ser tema protagonista del debate político y económico en 2016, año en el que se formularon múltiples propuestas técnicas y algunos esquemas de reforma desde diversas comunidades.

En esta nota, además de presentar de forma sucinta algunas de los análisis de la financiación y las propuestas formuladas, se incluye un apartado sobre los principios de financiación en un sistema de gobierno descentralizado en el contexto actual. Adicionalmente, se recogen algunas consideraciones sobre el los principios de cooperación y lealtad institucional, con alguna reflexión puntual sobre el descuelgue de la mesa de negociación de la reforma por parte del Gobierno de Cataluña.

## II.- Críticas y propuestas de reforma de la financiación

Los intensos efectos de la crisis económica sobre las CCAA, el retraso en la reforma del modelo de financiación autonómica, los efectos recentralizadores que implicaban los mecanismos de sostenibilidad financiera aplicados por el Gobierno desde el año 2012 y las políticas de recortes empleadas durante los años más duros de la crisis, convirtieron en un clamor generalizado la demanda de cambio del modelo financiero, demanda que, a raíz de la constitución del gobierno surgido de las últimas elecciones, parece haber sido atendida por el mismo.

A lo largo de los últimos años y especialmente en 2016, múltiples trabajos y pronunciamientos políticos han puesto de manifiesto la necesidad de reformar la financiación. Desde una perspectiva técnico económica, entre diversas publicaciones y propuestas de reforma, deben mencionarse los trabajos llevados a cabo por la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) y el blog mantenido por la misma en conexión con el Diario Expansión, las publicaciones del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF), las múltiples publicaciones llevadas a cabo por la Fundación FEDEA, o el libro publicado por Cajamar Caja rural, como número 30 de la Colección Mediterráneo Económico.<sup>1</sup> En dicha publicación, algunos de los más reputados especialistas en financiación autonómica desde una perspectiva económica, analizan el modelo existente y efectúan distintas propuestas de reforma.

Por otra parte, la Fundación Internacional Olof Palme y FEDEA, a lo largo del año 2016 llevaron a cabo una serie de encuentros y debates en distintas localidades de España, a partir de un seminario inicial celebrado en S'Agaró entre economistas y representantes políticos, para elaborar un diagnóstico del sistema de financiación vigente y discutir una serie de propuestas diferentes, con la finalidad de preparar el proceso de reforma que acabaría acordándose en la Conferencia de presidentes del mes de enero de 2017. La mayoría de los asistentes al encuentro mencionado coincidía en el diagnóstico sobre los problemas del sistema, especialmente en relación con la insuficiencia de recursos, la complejidad y opacidad del sistema, así como los resultados injustos entre territorios a los que daba lugar.

Los acuerdos y propuestas básicas alcanzados en el encuentro mencionado, serían después resumidos por FEDEA en el llamado “decálogo de S'Agaró”,<sup>2</sup> que recoge de forma sintética los principales problemas del sistema existente y las alternativas de revisión. Dicho decálogo proponía los siguientes puntos: incrementar la transparencia y sencillez del sistema, determinar criterios claros de reparto de recursos y nivelación, acentuar la responsabilidad fiscal de las comunidades, corregir el desequilibrio vertical entre niveles de gobierno, mejorar la medición de necesidades, establecer mecanismos graduales para la corrección de las cuestiones principales (singularmente para intentar acabar con el criterio de

---

1. De la Fuente y López Laborda, (coords.) (2016).

2. FEDEA (2016).

*statu quo*<sup>3</sup>), aceptar el tratamiento de problemas particulares siempre que no impliquen privilegios económicos, integrar la gestión de los tributos, promover la constitución de fondos de estabilización como mecanismos de protección frente a las crisis y proponer la desaparición de los fondos de liquidez autonómica

Además de los puntos señalados, los participantes en los debates promovidos por las fundaciones mencionadas coincidían en la necesidad de ajustar los cálculos del cupo vasco y la aportación navarra, sin que se vean afectados los sistemas de concierto y convenio, en la conveniencia de fortalecer la autonomía tributaria de las comunidades y en la conveniencia de asegurar el mantenimiento del principio de ordinalidad.<sup>4</sup> Por el contrario, no parecía que hubiera consenso sobre el grado de redistribución o respecto a la intensidad de la nivelación del sistema, ni sobre los instrumentos para fortalecer la autonomía tributaria de las comunidades.

Aunque las propuestas contenidas en el decálogo mencionado parecen razonables y útiles para facilitar el proceso de reforma, tal vez no consideran en su justa medida las dificultades asociadas a la negociación política de un nuevo acuerdo de financiación. A pesar de la importancia de la demanda de transparencia y la simplicidad, es preciso reconocer que se trata de una realidad muy compleja, en la que los diversos actores tienen que responder ante sus representados y es muy difícil asumir un comportamiento solidario cuando se han de repartir recursos escasos.

Algo similar se puede decir cuando se proponen “criterios claros de reparto, ... sin excepciones ni correcciones”, “...la desaparición de los sorprendentes cambios en la ordenación de las comunidades” o asegurar el equilibrio vertical. La historia de las negociaciones anteriores muestra la enorme dificultad de alcanzar un acuerdo compartido y aceptado por las comunidades, máxime si se plantean ajustes con potenciales perdedores, en un contexto de restricción presupuestaria “dura”. Aunque la propuesta es también razonable, probablemente será necesario aplicar algún tipo de fórmula flexible para lograr los acuerdos necesarios, como se suele hacer en los procesos de reforma financiera de los países federales.<sup>5</sup> Una pregunta derivada de una propuesta excesivamente rígida es cómo lograr el encaje de Cataluña en el contexto de la reforma que se pretende.

---

3. Dicho criterio implica la garantía, en los procesos de negociación, de que ninguna comunidad obtendrá menos recursos que con el modelo que ahora se quiere sustituir.

4. La idea que subyace tras este principio es que el sistema de nivelación aplicado no debe dar lugar a una reordenación de las comunidades, de modo que las que tienen una mayor capacidad fiscal puedan quedar por debajo en financiación *per cápita* de las que tienen capacidad fiscal inferior.

5. En relación con la presentación del documento de De la Fuente et al. (2016), los invitados alemanes señalaban cómo poner en marcha la reforma del modelo financiero era impensable sin que el gobierno federal aportara recursos financieros significativos.

### III.– Principios de financiación y reforma del sistema

La Disposición adicional Séptima de la Ley 22/2009<sup>6</sup> de reforma del sistema de financiación, señalaba que la reforma que habría de llevarse a cabo en el plazo de 5 años, debería centrarse en aspectos estructurales; mejorar la coordinación financiera; garantizar la autonomía y suficiencia de las comunidades; y garantizar el equilibrio y la sostenibilidad del sistema. Con estas expresiones, se ponía el acento en la necesidad de centrar los eventuales cambios en el ámbito de los principios básicos de descentralización financiera.

#### III.1.– *El principio de suficiencia*

Tal vez el primero de los principios, por su indudable importancia como garantía de un sistema efectivamente autónomo, es el de suficiencia. Aunque se trata de un concepto relativo, la suficiencia es la primera reivindicación de los gobiernos descentralizados. Sin recursos es imposible gestionar los servicios públicos. Y en este caso, de nuevo las críticas principales al sistema se refieren a la insuficiencia de ingresos de las comunidades para hacer frente a sus gastos.

Si tenemos en cuenta que las comunidades gestionan los servicios básicos del sistema de bienestar, especialmente sentidos y demandados por los ciudadanos, y crecientes con el desarrollo económico, puede comprenderse la importancia de tal crítica y su correlato de existencia de un cierto desequilibrio vertical (presión de gastos crecientes en un contexto de ingresos limitados).<sup>7</sup>

No obstante, la insuficiencia de recursos de las comunidades, en gran medida, debe inscribirse en el problema de la insuficiencia general de recursos de la hacienda pública española, en parte consecuencia de la crisis, y en parte asociada a las reformas fiscales emprendidas por los diversos gobiernos del Estado desde el final del pasado siglo y que apostaban por la aplicación de rebajas impositivas. Hay que recordar que en la actualidad, los ingresos públicos recaudados en España son casi 7 puntos porcentuales inferiores al valor medio de los obtenidos en la Unión Monetaria Europea, según datos de Eurostat.

Por otro lado, la existencia de desequilibrios verticales es habitual en la práctica totalidad de los sectores públicos del mundo, aunque la cuestión principal es determinar cuál debe ser el grado adecuado del mismo. Además, es razonable esperar que la administración central oponga a las demandas de gastos crecientes de la comunidades (sobre todo en el ámbito del gasto sanitario) las necesidades de recursos para financiar las políticas de estabilidad económica y

---

6. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

7. El desequilibrio vertical implica un desajuste entre atribuciones en el campo del gasto público y los ingresos. En todos los países, y también en los federales, el desequilibrio vertical es la norma: el gobierno central obtiene de forma directa más ingresos que los que precisa para atender sus compromisos de gasto, mientras que ocurre lo contrario en el caso de los gobiernos descentralizados.

redistribución, junto a sus compromisos con las haciendas locales y la seguridad social.

En relación con los desequilibrios verticales, hay que recordar que el reparto de las principales fuentes de ingresos al 50% acordado en 2009<sup>8</sup> parece una medida razonable de reequilibrio entre niveles de gobierno y de participación de las comunidades en la flexibilidad del sistema tributario. La perspectiva ofrecida además de “cooperación” o de “suerte compartida” en los resultados de la recaudación implica un grado de transparencia o visibilidad útil, para que los ciudadanos puedan comprender cómo se financian los servicios y las prestaciones del estado de bienestar en España.<sup>9</sup>

Con todo, en un proceso de reforma como el que ahora se pone en marcha, sería necesario evaluar cuáles son los problemas principales en la financiación de los servicios gestionados por las comunidades para estimar el grado de insuficiencia existente. En esa dirección, además de tomar en consideración las importantes cuestiones de ineficiencia en la gestión y funcionamiento de los servicios públicos autonómicos<sup>10</sup> y de garantizar la cobertura adecuada de los nuevos gastos autonómicos, como los asociados a la dependencia, sería conveniente afrontar las reivindicaciones más recientes de desequilibrios territoriales expresados por algunas comunidades y que, en ocasiones, vuelven a ser denominados como “deudas históricas”.

Una parte de tales reivindicaciones surgen asociadas a las limitaciones técnicas de los sistemas de financiación autonómica anteriores, mientras otras tienen diversas raíces históricas o se vinculan a importantes carencias existentes en el momento en que se puso en marcha el proceso de descentralización. Pero el debate de las deudas históricas puede resultar estéril si no se establecen criterios razonables y asumidos de medición y valoración. Puede ocurrir que las demandas planteadas acaben neutralizándose entre sí o articulándose en forma de coaliciones para plantear demandas a la Hacienda central que difícilmente podrá atender. La búsqueda de una salida razonable a este problema pasaría primero por intentar determinar las necesidades sociales o financieras pendientes de cobertura y determinar grados de prioridad, para establecer después las conexiones oportunas con los instrumentos disponibles en la actualidad o, en su caso, que pudieran ponerse en marcha (el Fondo de Compensación Interterritorial, los Fondos Europeos, o las políticas sectoriales de la administración central que tienen una clara dimensión territorial, etc...).

---

8. En el Acuerdo de financiación de 2009 se decidió asignar el 50% de la tarifa del IRPF a las comunidades, así como el 50% de la recaudación del IVA en cada territorio y el 58% de la correspondientes a los impuestos especiales.

9. Este defensa debe armonizarse en todo caso con la asunción de la existencia de espacios fiscales propios en los diversos niveles de gobierno, factor indispensable para garantizar el principio de autonomía.

10. Y también de los centrales.

### *III.2.– Consideraciones sobre la autonomía y la responsabilidad*

A pesar de las deficiencias del modelo actual debe reconocerse que el camino recorrido hasta el momento presente ha implicado un fortalecimiento de la autonomía tributaria de las comunidades, tanto por lo que se refiere a la creciente financiación de los servicios autonómicos con recursos generados en cada territorio, como en relación con la progresiva transferencia de competencias normativas en el ámbito del IRPF y de los impuestos cedidos tradicionales. No se puede negar, en suma, que los sistemas de financiación anteriores han garantizado más autonomía, especialmente desde que en 1994 comenzaron a asignarse a los territorios autonómicos recursos procedentes del IRPF recaudado en los mismos.<sup>11</sup>

No obstante, aunque se produjo el traspaso de competencias normativas en el ámbito tributario, la utilización de las mismas para incrementar la presión fiscal y obtener recursos para mejorar la financiación de los servicios públicos territoriales, fue más la excepción que la regla, al menos hasta que se planteó en toda su intensidad la crisis económica; en ese sentido, podría afirmarse que, al margen de los últimos años, no se ha producido un crecimiento notable de la responsabilidad fiscal. Seguramente sería necesario que las comunidades asumieran un grado mayor de responsabilidad en el marco del espacio fiscal que les corresponde, para lo que sería conveniente que desde la administración central se estimulase la asunción de tales responsabilidades, o al menos se evitase el empleo excesivo de lo que la doctrina ha llamado “restricción presupuestaria blanda”.<sup>12</sup>

Otra cuestión diferente, pero sin duda relevante, es la que se refiere a la competencia fiscal entre comunidades, muy cuestionada en períodos anteriores respecto a los regímenes especiales y, más recientemente, en relación a la estrategia de la Comunidad de Madrid respecto a sus rebajas impositivas, tanto en el ámbito de los impuestos cedidos tradicionales (singularmente Sucesiones y Patrimonio) como en el caso del IRPF.<sup>13</sup>

---

11. Se trataba de una demanda singular y reiterada por parte de los gobiernos catalanes. Aunque la cantidad inicialmente asignada fue modesta (el 15% de la cuota del impuesto), lo que implicó una fuerte crítica de los especialistas entonces, por considerarla pacata y poco representativa de una verdadera autonomía tributaria, algunos defendíamos que la territorialización por vez primera de uno de los grandes tributos del sistema fiscal español implicaba un cambio significativo del modelo de financiación, al abrir una nueva vía de conexión entre los servicios comunitarios y la recaudación territorial del IRPF.

12. Como se ha explicado en Informes anteriores, la restricción presupuestaria blanda hace referencia a la aportación de nuevos recursos por parte de la administración central con el inicio de un nuevo proceso de negociación, de modo que los gobiernos de los niveles subcentrales prefieren esperar a la negociación antes que aumentar los tipos impositivos sobre los que tienen atribuciones.

13. Según la información disponible, los tipos marginales mínimos del IRPF habrían disminuido entre 2010 y 2016 desde el 11,85% al 9,99% (en valores medios), mientras que los marginales máximos experimentaron un aumento, desde el 21,46 hasta el 23,97% (también en valores medios).

Según el XVº Informe del Registro de Economistas Asesores Fiscales, REAF (2016), titulado “Panorama de la fiscalidad autonómica y foral”, un contribuyente que heredó 800.000 euros en el año 2016 pagaría más de 160.000 euros en Andalucía o Asturias en concepto de impuesto sobre sucesiones. En cambio, el pago en la comunidad de Madrid se limitaría a una cantidad próxima a 2.000 euros. Esta diferencia ciertamente invita a los contribuyentes a desplazarse a los territorios de menor tributación y a los responsables políticos a disminuir sensiblemente los tipos en las comunidades de tributación más elevada.

Unas diferencias tan altas como las señaladas, explican las propuestas de armonización que se han lanzado por parte de las comunidades más perjudicadas por una competencia fiscal tan intensa, aunque con las mismas parecen ponerse en cuestión el mismo principio de autonomía, lo que puede resultar contradictorio con la defensa que del mismo se suele hacer desde las comunidades con mayor capacidad fiscal.

Obviamente es necesario evitar la competencia fiscal perniciosa, pero hay que recordar que, además de defender el principio de autonomía tributaria, no todo ejercicio de capacidad normativa constituye competencia desleal. Sin embargo, es preciso acompañar este principio con la defensa de otros, como el de unidad de mercado (española y europea). Además, hay argumentos potentes para defender el mantenimiento de impuestos de tanta relevancia actual como los de Patrimonio y Sucesiones y evitar su desaparición como consecuencia de la competencia fiscal.

Desde el gobierno central y algunas de las comunidades más perjudicadas se ha propuesto una cierta armonización de estos impuestos, tal vez acordando un tipo mínimo y, acaso uno máximo. Desde la defensa de la autonomía, tal vez pueda tener una mayor justificación la determinación de un “suelo impositivo” (tipos mínimos en ambos tributos) que la fijación de un tipo máximo, asegurando en todo caso la pervivencia de estas figuras como mecanismos de cierre y control del sistema tributario.

En el ámbito de la autonomía tributaria, las propuestas técnicas más conocidas para aumentar la capacidad de decisión de las comunidades son tres: Por un lado, la cesión de capacidad normativa colegiada sobre los tipos impositivos de un nuevo tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales; la cesión del 100% del IRPF a las comunidades a cambio de la recuperación por parte del Estado del IVA y los Impuestos Especiales, o la cesión de capacidad normativa sobre los mecanismos de copago en sanidad y tal vez en otras áreas. Aunque no se puede entrar en detalle en el análisis de dichas propuestas, existen importantes argumentos en contra de la segunda, especialmente porque el IRPF, sobre todo si se aplica como un impuesto general, es por antonomasia el impuesto que hace más efectivo el sentido de la ciudadanía y de pertenencia a un país o a un territorio más amplio, como la Unión Europea. Por otro lado, no se conoce en los sistemas comparados una solución de ese tipo.

### III.3.– *Solidaridad y nivelación*

Los desequilibrios horizontales aparecen más claramente cuando una parte creciente de la financiación de los gobiernos subcentrales se vincula con la capacidad tributaria de cada territorio. Como antes señalaba, se trata de un resultado esperable y conveniente para garantizar la autonomía de ingresos y la rendición de cuentas efectiva de los gobiernos ante su electorado. Sin embargo, el crecimiento de la autonomía plantea el problema de que los territorios con mayor capacidad fiscal tenderán a ofrecer a su ciudadanía servicios públicos mejores o más amplios (para un mismo nivel de esfuerzo fiscal) y obligarían a los territorios con menor capacidad económica a elegir entre ofrecer menos servicios públicos o de peor calidad y/o una mayor exigencia fiscal a sus ciudadanos. Esta es la razón que explica el establecimiento de sistemas de nivelación que permitan asegurar a todos los ciudadanos en los diferentes territorios la posibilidad de ofrecer a su población un nivel de servicios públicos similar, bajo el supuesto de que su esfuerzo fiscal es también similar.

Como antes se mencionaba, precisamente una de las cuestiones más debatidas del modelo de financiación a lo largo de su historia tiene que ver con el grado de nivelación que produce tras la aplicación de los mecanismos igualadores en los diversos sistemas que se han ido sucediendo. También en este ámbito, es de justicia reconocer que la evolución del modelo ha mejorado con la sucesión de las alternativas adoptadas. Aunque subsisten problemas importantes en los resultados obtenidos, la creación del Fondo de Nivelación de los Servicios Públicos Fundamentales (FNSPF) en el acuerdo de 2009, supuso un avance indudable, al garantizar a través del mismo igual financiación por habitante ajustado a todos los territorios.<sup>14</sup> En el nuevo fondo, se aplicaba un criterio claro de igualación parcial: Todas las comunidades recibirían los mismos recursos para atender sus competencias de sanidad, educación y servicios sociales. Y ello daría lugar a un menor grado de dispersión de los resultados que los sistemas anteriores y a un cierto aumento de la convergencia entre los mismos.

No obstante, al tratarse de un mecanismo de nivelación parcial y aplicarse otros fondos con finalidades diferentes, subsisten problemas de desnivelaciones y sobrenivelaciones<sup>15</sup> significativos que afectan al principio de ordinalidad anteriormente mencionado. Las *sobrenivelaciones* son los cambios que se producen en la posición relativa de una comunidad respecto a la media (superior a inferior, o al contrario) como consecuencia de la aplicación del sistema, que determinan una reordenación particularmente intensa, en la medida en que comunidades, con mayor capacidad fiscal, que contribuyen solidariamente al equilibrio del sistema terminan en una posición inferior a las comunidades beneficiarias de esa solidaridad, lo que pone en cuestión la lógica y la legitimación del sistema. Por su parte, las *desnivelaciones* indican casos de alejamiento relativo de la media, en contradicción con lo que debería esperarse de un mecanismo de *nivelación*.

---

14. Recordemos que dicha expresión se refiere a las variaciones respecto a la financiación *per cápita*, asociadas a las variables que el modelo incorpora para el reparto de los fondos, como la edad de la población, la superficie, la dispersión o la insularidad.

15. Ver López Thomas et al. (2016).

La cuestión del principio de ordinalidad, definido defectuosamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, alude a las reordenaciones que se producen cuando algunas comunidades ven alterada su posición relativa en las escalas de capacidad fiscal (antes de la nivelación) y de financiación por habitante (después de la aplicación de los mecanismos de nivelación). El decálogo de S'Agaró se refiere a ello en el punto 2, cuando defiende “asegurar un reparto de la financiación por habitante (ajustado por costes relativos) mucho más igualitario que el actual y la desaparición de los *sorprendentes cambios en la ordenación* de las comunidades autónomas en términos de esta variable que ahora genera el sistema.”

La Tabla T.1, procedente de un documento de Fedea, recoge una muestra del problema de la ordinalidad al que nos venimos refiriendo. En la primera parte del cuadro (tres primeras columnas), se recoge el ranking de comunidades por su nivel de capacidad fiscal bruta, es decir, antes de la aplicación del sistema de financiación. Podemos ver cómo son las comunidades con mayor capacidad económica las que ocupan las primeras posiciones en la tabla. Si exceptuamos el caso de Canarias, con un régimen especial que explica su limitado nivel de ingresos, la diferencia entre la comunidad más rica (Madrid) y la que tiene menor índice de capacidad fiscal (Extremadura), en números índices se elevaba en 2014 a más de setenta puntos.

Si observamos las otras columnas de la tabla, podemos comprobar que hay cambios significativos (reordenaciones) no siempre fácilmente justificables. Sin embargo, ahora la distancia entre las comunidades con resultados extremos se han estrechado hasta cerca de 30 puntos, lo que pone de manifiesto que el sistema ha producido una cierta nivelación, aunque no se entienda bien la lógica de tales resultados.

**Tabla 1: Reparto del Sistema de financiación autonómico**

Orden por capacidad fiscal			Financiación por habitante ajustado		
Número de orden	Comunidad	Número índice	Número de orden	Comunidad	Número índice
1	Madrid	143,1	1	La Rioja	122,1
2	Baleares	126,7	2	Cantabria	121,8
3	Cataluña	117,6	3	Extremadura	114,3
4	Cantabria	106,4	4	Baleares	107,2
5	La Rioja	103,3	5	Castilla y León	107,2
6	Aragón	102,7	6	Asturias	106,8
	Media	100	7	Aragón	106,8

Orden por capacidad fiscal			Financiación por habitante ajustado		
Número de orden	Comunidad	Número índice	Número de orden	Comunidad	Número índice
7	Asturias	96,7	8	Galicia	106,1
8	C. Valenciana	96	9	Castilla-La Mancha	101,2
9	Castilla y León	91,2		Media	100
10	Galicia	86,2	10	Cataluña	97,9
11	Murcia	84,9	11	Madrid	97,9
12	Andalucía	81,1	12	Andalucía	97,7
13	Castilla-La Mancha	80,8	13	Canarias	97,4
14	Extremadura	71,6	14	Murcia	95,4
15	Canarias	52,9	15	C. Valenciana	92,5

Fuente: A. De la Fuente (2016,a).

Llama la atención especialmente el cambio de posición de dos de las comunidades de mayor capacidad económica (Madrid y Cataluña), así como la aparente falta de justificación de mantener por debajo de la media a las comunidades de Andalucía, Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana, aunque las tres primeras mejoran respecto a la media, si comparamos con los indicadores de capacidad fiscal.<sup>16</sup>

¿Qué razones explican tales reordenaciones? La respuesta está en la aplicación de los otros fondos, al margen del FNSPF, es decir, el Fondo de Suficiencia, concebido para garantizar la cláusula de *status quo*, y los dos fondos de convergencia, tras cuya aplicación se producen las distorsiones mencionadas.

El libro de Mediterráneo Económico, mencionado anteriormente, recoge algunas propuestas de reforma de los mecanismos de nivelación, a partir de las distorsiones analizadas, con la finalidad de buscar un sistema más transparente que evite dichas distorsiones.<sup>17</sup> No parece, sin embargo, que las alternativas propuestas sean fáciles de consensuar en el proceso de negociación política que se avecina, dadas las diferentes valoraciones de las comunidades, la presumible

16. El único caso claramente anómalo que se mantiene en los datos de liquidación del sistema de 2014 es el de la Comunidad Valenciana.

17. Ver a este respecto los trabajos de Hierro y Atienza (2016), Zabalza(2016), Zubiri (2016) y A. De la Fuente (2016,b).

existencia de perdedores y las posibles limitaciones del principio de autonomía tributaria que implicarían.

En todo caso, a efectos metodológicos sería necesario, como se comentaba con anterioridad, dar un tratamiento diferenciado a la cuestión del desequilibrio vertical y de los fondos de desarrollo respecto a la revisión del sistema de nivelación. Debe recordarse además que el mayor desequilibrio horizontal reside en la gran diferencia de los resultados del sistema de régimen con los correspondientes a los sistemas de régimen especial.

### *III.4.– Coordinación financiera*

Un principio adicional, recogido en la LOFCA y en la Disposición Adicional 7ª de la Ley que formalizaba el acuerdo de reforma de 2009 es el que alude a la necesaria coordinación financiera ente las instituciones de los diversos niveles de gobierno, lo que implica la coordinación efectiva de la gestión tributaria y el compromiso de los diversos niveles de gobierno con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El principal argumento a favor de una administración tributaria descentralizada tiene que ver con la proximidad de los funcionarios dedicados a las tareas tributarias con los ciudadanos. Es cierto que una mayor cercanía permite conocer mejor la situación de los individuos y las empresas, lo que hace más fácil ajustar tanto las estrategias orientadas al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, como las destinadas a combatir los comportamientos fraudulentos y corruptos. Pero, por otra parte, debe reconocerse también la mayor capacidad de la administración centralizada para aprovechar eficientemente las economías de escala y amplitud, y hacer frente a los comportamientos de elusión y evasión fiscal organizados y complejos propios de una economía global.

Por las razones anteriores, tiene sentido defender los procesos de coordinación de las agencias tributarias, aprovechando de forma adecuada las ventajas relativas de la administración central y de las descentralizadas. La experiencia comparada no sustenta, salvo en el caso de algunas excepciones, la fragmentación de la gestión tributaria. El caso alemán es una de las excepciones y las dificultades de coordinación entre administraciones no parecen avalar esta experiencia. Una solución posible alternativa es la propuesta de una administración territorial “integrada” de corte federal, como ha defendido, entre otros, J. Onrubia (2016).

En el caso español, la coordinación financiera (no digamos la integración) ha de hacer frente a un gran complejidad técnica y a la existencia de problemas acumulados de desconfianza. Las fórmulas generadas para hacer participar a las comunidades en los órganos de dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) no parece que hayan dado los resultados esperados, manteniéndose en buena medida la desconfianza, incentivada además por los retrasos de las entregas a cuenta y el limitado respeto al principio de lealtad institucional.

Una posibilidad, hasta ahora no aprovechada, es la previsión contenida en el art. 204 del Estatuto de Cataluña del empleo de los consorcios para la gestión tributaria. Hace ya algunos años, determinados responsables de la gestión de los tributos en las CCAA proponía la participación activa de las agencias tributarias autonómicas en la gestión algunos de los colectivos más complejos de controlar, en colaboración con la AEAT y como medio para compensar el limitado número de efectivos de la Agencia Estatal, al menos en comparación con los existentes en otros países europeos. Sea cual sea la fórmula elegida, para garantizar el buen funcionamiento del principio de coordinación financiera es muy importante recuperar la confianza entre administraciones en el marco de otro gran principio, fundamento de los estados federales, que es el de la lealtad institucional.

Manifestaciones adicionales de los problemas de coordinación financiera son las serias dificultades para la planificación presupuestaria y de tesorería de las CCAA ante la falta de información precisa sobre la recaudación tributaria de la AEAT y su posible impacto sobre la liquidación definitiva de cada ejercicio, que no se cierra hasta dos años después. Aunque también este caso se han producido mejoras a lo largo del tiempo, queda aún un recorrido amplio para mejorar la información y la coordinación entre administraciones y para hacer más efectivo el principio de autonomía en el ámbito de la gestión tributaria.

La otra cuestión que afecta a este principio es la búsqueda de una salida razonable a los problemas de endeudamiento que han debido afrontar las comunidades durante el período de crisis y que fueron parcialmente solventados a través de los diversos fondos de pagos a proveedores y de liquidez autonómica que fueron objeto de particular comentario en el Informe de 2015. Frente al análisis claramente positivo de estas estrategias, que ha mantenido la administración central,<sup>18</sup> los costes en términos de pérdida de autonomía presupuestaria y financiera de las comunidades han llevado a las demandas, por un lado de reforma del propio sistema de financiación, para obtener los recursos necesarios, y por otro a la petición de recorte e incluso “quita” de una parte significativa de la deuda acumulada. Ello explica la propuesta específica de supresión del FLA contenida en el decálogo de S’Agaró.

En todo caso, para asegurar la aplicación efectiva del principio de coordinación, habría que lograr que se modifiquen las pautas de “cultura administrativa” que se remontan a un pasado no democrático y que en cierto modo aún se mantienen. El cambio de cultura exigiría que desde el gobierno central comprendiera que *coordinar no es mandar*, y que los subcentrales recordaran que la descentralización del poder conlleva la de la responsabilidad.

---

18. Sobre las principales medidas adoptadas y los beneficios generados, véase el Informe publicado por la Secretaría de Estado de Administración Públicas (2016).

#### IV.– Consideraciones finales: cooperación y lealtad. Una nota sobre el conflicto territorial de Cataluña

Cuando se analizan los problemas de financiación, no se puede pasar por alto el hecho de que un sistema de federalismo fiscal como el español se sustenta sobre un criterio de reparto compartido de competencias. Como la mayoría de las competencias son compartidas, es imprescindible respetar los principios de cooperación y lealtad institucional entre administraciones. El principio de lealtad, uno de los elementos claves de un sistema federal de gobierno, es el principio básico sobre el que se establece un estado descentralizado que se basa en el respeto, la confianza y la aceptación de compromisos compartidos, en el sentido de que cuando uno de los agentes negocia con terceros, está representando y defendiendo los intereses del gobierno central y de los entes federados o descentralizados.

Es verdad que, cuando se trata de distribuir recursos limitados, es difícil demandar un estricto respeto al principio de lealtad a quienes participan en la negociación, pero no se puede olvidar que este principio es factor esencial para garantizar el funcionamiento de un sistema descentralizado de gobierno en el que sus integrantes se sienten también partícipes de una casa común. Sin exigir el cumplimiento de una versión extrema del principio de lealtad institucional, tal vez bastaría con aplicar en la práctica el contenido de dicho principio en las leyes españolas:

En ese sentido, hay que recordar, por un lado, que el art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional.” Entre otras disposiciones, algunos años después, el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera también menciona el principio de lealtad. Pero tal vez la definición más clara y contundente de dicho principio se recoge en el art. 209 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, que lo explica en los siguientes términos:

- “a) De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Generalitat o las aprobadas por la Generalitat tengan sobre el Estado, en un período de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios.
- b) Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.”

Las menciones al respeto de las decisiones financieras de los dos niveles de gobierno y a la exigencia de cooperación y transparencia hacen del art. 209 del Estatuto una expresión completa y coherente de una cuestión trascendente para el mantenimiento de un estado descentralizado. Seguramente sería necesaria un desarrollo normativo y la asunción de compromisos institucionales com-

partidos para poder concretar jurídicamente el citado principio, en términos interpretativos y aplicativos, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento del mismo.

Desgraciadamente, la norma mencionada ha quedado en buena medida olvidada ante los acontecimientos vividos a lo largo de los últimos años. En el clima de incertidumbre existente, y ante la inexistencia de diálogo entre el Gobierno central y la Generalitat, la ausencia de representantes del Gobierno Catalán en el proceso de reforma de la financiación autonómica es un síntoma preocupante que afecta a la estabilidad del país y a la viabilidad de la reforma de la financiación. Desde el inicio del proceso de descentralización, Cataluña fue la comunidad impulsora de las reformas sucesivas y de la incorporación creciente de los principios de autonomía y solidaridad. Su ausencia en los temas de debate actuales y su relevancia en términos económicos y demográficos plantea graves interrogantes sobre el logro de un nuevo sistema de financiación autonómica.

## Referencias

Consejo General de Economistas (2016): *Financiación autonómica de régimen común: Un reforma necesaria*. Recogido en: <http://www.economistas.es/contenido/Consejo/NPRENSA/CGE-Estudio%20Reforma%20financiacion%20autonomica.pdf>

De la Fuente, A. (2016,a): “La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española - 2016/28.

De la Fuente, A. (2016,b): “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común: Una propuesta específica”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 61-86.

De la Fuente, A., M. Thöne and Ch. Kastrop (2016). “Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives.» BBVA Research, Working Paper no. 16-04, Madrid. <https://www.bbvaesearch.com/en/publicaciones/regional-financing-in-germany-andspain-comparative-reform-perspectives/>

De la Fuente, A. y J. López Laborda (2016): *Financiación autonómica: Problemas del modelo y propuestas de reforma*. Cajamar. Mediterráneo económico. (Colección de estudios socioeconómicos. N° 30.

FEDEA (2016): “Decálogo de S’Agaró para la reforma del sistema de financiación autonómica”, en <http://www.fedea.net/sagaro/docs/SAGARO201612-decalogo.pdf>

Hierro, L-A. y P. Atienza (2016): “Analizando críticamente la Nivelación en el modelo de financiación autonómica: Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativas de reforma”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 327-352.

López Thomas, P., Loscos, J. y J. Ruiz-Huerta (2016): “Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: Una propuesta de indicadores para el análisis de su eficiencia”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 301-326.

REAF-EEGAF, Asesores Fiscales (2016): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2016. XVª Edición*. Consejo General de Economistas.

Secretaría de Estado de Administraciones públicas. Secretaría General de coordinación autonómica y local (2016): “Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2015.”

Zabalza, A. (2016): “Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica: Una propuesta de reforma.” En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 117-152.

Zubiri, I. (2016): “El sistema de financiación de las comunidades autónomas: Problemas y propuestas de solución”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 153-174.



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

*Xavier Padrós*

## I.- El marco normativo estatal: casi un año de Gobierno en funciones

En contraste con la elevada producción legislativa del año 2015, el resultado de las sucesivas elecciones a Cortes celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 26 de junio de 2016 y la imposibilidad de formar Gobierno hasta el mes de noviembre de 2016 han hecho que no se haya aprobado ninguna ley ordinaria y que el balance de la actividad legislativa del año 2016 se reduzca a dos Leyes Orgánicas, siete Reales Decretos-leyes y un Real Decreto Legislativo.

De las normas aprobadas cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, que, como consecuencia de la Decisión (UE) 2016/1222 del Consejo, de 12 de julio, introdujo determinadas medidas en el régimen legal de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre Sociedades dirigidas a incrementar la recaudación y contribuir así a la reducción del déficit público para alcanzar el objetivo fijado por las autoridades comunitarias.

Hay que hacer referencia, en segundo lugar, a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con la finalidad de introducir una nueva disposición adicional que permita la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea cuando un Gobierno se encuentre en funciones y no se hubiere aprobado el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, que era la situación que se daba en el momento de aprobación de dicha Ley. La Ley Orgánica incluyó también, con carácter de ley ordinaria, una modificación de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades en relación con el Régimen Económico Fiscal de Canarias y con Ceuta y Melilla y una disposición de autorización para la formalización de diversas garantías.

Tras la formación del nuevo Gobierno, se han aprobado dos Decretos-leyes en el ámbito tributario y en el financiero: se trata del Real Decreto-ley 3/2016 y del Real Decreto-ley 4/2016, ambos de 2 de diciembre.

Mediante el primero, se introducen determinadas modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades, que complementan las ya incluidas en el anteriormente citado Real Decreto-ley 2/2016 y pretenden nuevamente incrementar la recaudación por dicho impuesto. Igualmente, se introducen determinadas disposiciones en relación con otros impuestos: así, se prorroga durante 2017 la exigencia del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se incrementa en

un 5% la fiscalidad en los impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y se reajusta el Impuesto sobre las Labores del Tabaco. El Real Decreto-ley incluye también la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2017, con la consiguiente repercusión en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, entre las medidas en materia social, se establecen disposiciones sobre la actualización del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social y los incrementos futuros del tope máximo y de las bases máximas de cotización y del límite máximo de las pensiones del sistema de la Seguridad Social e igualmente se prevé el incremento del salario mínimo interprofesional para 2017.

El segundo Real Decreto-ley se refiere, en primer lugar, al Fondo Único de Resolución, pieza clave del Mecanismo Único de Resolución y del proyecto europeo de Unión Bancaria, y habilita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para la firma del contrato de facilidad de préstamo para garantizar la financiación suficiente del Fondo. Igualmente, incluye sendas disposiciones sobre el régimen contable específico de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria S.A. (SAREB) y sobre la ampliación en dos años del plazo de desinversión por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en las entidades en las que participa.

Por lo demás, hay que hacer mención de algunas sentencias del TC recaídas durante 2016 a propósito de determinadas leyes estatales del ámbito presupuestario y financiero. Una de ellas ha sido la sentencia 96/2016, de 12 de mayo, que, con una celeridad inusual ha resuelto, desestimándolo, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat valenciana contra la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Dicha Comunidad había interpuesto recurso contra la cuantía correspondiente al Fondo de Suficiencia global negativo de la Comunidad Valenciana, que suponía tener que transferir al Estado más de 1.300 millones de euros, porque a su juicio, transcurrido el período quinquenal del sistema de financiación, éste ya habría perdido vigencia y con la previsión presupuestaria impugnada se estaría poniendo en peligro la prestación de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad. El Tribunal niega que el sistema de financiación haya perdido su vigencia y sostiene que no se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, recogido en el art. 9.3 de la Constitución, ni la garantía de la prestación de los servicios públicos fundamentales, contemplada en el art. 158.1 de la Constitución y en la propia LOFCA, como sostenía la Comunidad en su recurso.

También hay que destacar la sentencia 118/2016, de 23 de junio, que ha desestimado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de La Rioja y por el Consejo de Gobierno y las Cortes de Castilla y León contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que modificó las leyes reguladoras del TC y del Poder Judicial, atribuyendo al TC la resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos contra las normas forales fiscales de los tres Territorios Históricos del País Vasco y creando un proceso en defensa de la autonomía foral.

Por su parte, las sentencias 101/2016, de 25 de mayo, y 156/2016, de 22 de septiembre, han resuelto sendos recursos planteados en su momento por el Go-

bierno de la Junta de Andalucía. En el primer caso, la norma impugnada fue la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, mientras que en el segundo caso, la ley objeto del recurso fue la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. En ambas leyes se habían introducido modificaciones en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA) y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con la primera, el Gobierno de la Junta de Andalucía estimaba que con la previsión de que el Gobierno central pueda bloquear determinadas cantidades a cargo del sistema de financiación para realizar el pago directo de la deuda a los proveedores se estaba vulnerando la autonomía financiera de las CCAA. Entiende, por el contrario, el Tribunal que, aunque ciertamente se produzca una limitación a la autonomía financiera autonómica, ésta no es inconstitucional puesto que mediante dicha retención se estaría garantizando el cumplimiento del período medio de pago y la sostenibilidad financiera del sistema.

Respecto de la segunda, la modificación de la LOFCA supuso 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 añadía 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 Comunidad Autónoma de Andalucía había planteado el recurso de inconstitucionalidad, disconforme también con la incorporación del nuevo supuesto de retención contemplado en la ley, 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. El TC, después de destacar la sustancial vinculación de esta impugnación con la que había dado lugar a la sentencia 101/2016, que se acaba de comentar, ha entendido que, del mismo modo que con la retención para atender deudas contraídas con proveedores y por las mismas razones, en el caso ahora examinado (retención para atender deudas con entidades locales) tampoco se estaría vulnerando la autonomía financiera.

Finalmente, la demorada investidura de un Presidente del Gobierno hasta finales de octubre, ha impedido al Estado tener aprobados los presupuestos generales para 2017, lo que ha comportado la prórroga de los presupuestos de 2016.

## II.- Política fiscal autonómica: continuidad y cambios

A diferencia del año anterior, solo dos CCAA (Galicia y el País Vasco) han vivido procesos electorales en el año 2016. Desde esta perspectiva, la mayoría de

las Comunidades han dispuesto de un ejercicio completo para implementar sus primeras decisiones de índole presupuestaria y financiera tras las elecciones del año 2015,<sup>1</sup> lo que les ha permitido aplicar las medidas contempladas en las leyes de presupuestos y de medidas para 2016, que ya fueron objeto de comentario en nuestro anterior *Informe*.

Buena parte de las tendencias apuntadas en esas leyes se han visto confirmadas en las aprobadas a finales del año con vistas al horizonte de 2017, a las que nos referiremos a continuación, aunque también se observan algunos elementos de cambio. Desde el punto de vista normativo, las mayores modificaciones se han producido, como se verá, en la Comunidad Valenciana, a través de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha afectado a la mayoría de tributos cedidos.

Precisamente, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, las novedades más significativas se han producido en la citada Comunidad Valenciana, donde pagarán más las rentas más altas. En concreto, se ha modificado la escala autonómica para disminuir los tipos aplicables a los tramos inferiores de renta y aumentar los que gravan los tramos superiores. Igualmente, los tramos de la base liquidable han pasado de 5 a 6 y el límite máximo de la escala se sitúa en 120.000 euros.

En la misma Comunidad, se han modificado dos deducciones (la deducción por familia numerosa, que se amplía a las familias monoparentales, y la deducción por inversiones para el aprovechamiento de fuentes renovables en la vivienda habitual, cuyo porcentaje de deducción pasa del 5 al 20%) y se han creado dos nuevas (una deducción por obras de conservación o mejora de la calidad, sostenibilidad y accesibilidad en la vivienda habitual y la deducción por las cantidades destinadas a la adquisición de abonos culturales de empresas o instituciones adheridas al abono cultural valenciano).

Las medidas sobre deducciones se han dado también en otras Comunidades. Así, Islas Baleares ha introducido una nueva deducción del 15% por los gastos correspondientes al arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes menores de 36 años y personas con minusvalía física o sensorial igual o superior al 65% o con un grado de minusvalía psíquica igual o superior al 33% y familias numerosas, y ha ampliado la deducción autonómica sobre fomento de la lengua catalana. Por otro lado, Murcia ha establecido una nueva deducción por donativos destinados a la investigación biosanitaria. En Extremadura, en cambio, se ha eliminado la deducción por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural.

---

1. Durante el primer semestre de 2016 se aprobaron cinco leyes de presupuestos para el año 2016 correspondientes a Comunidades que no lo habían hecho antes del 1 de enero: las de Aragón y Navarra, a finales del mes de enero, la de Murcia, a principios de febrero, las de Castilla-La Mancha y Extremadura, en el mes de abril. Solamente Asturias y Cataluña han permanecido todo el año con presupuesto prorrogado. Hay que destacar que en el caso de Cataluña el fracaso en la aprobación de los presupuestos en el mes de junio, condujo a la presentación por el Presidente de la Generalitat de una cuestión de confianza, que superó en septiembre.

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, Extremadura ha modificado el mínimo exento que ha pasado de 700.000 a 500.000 euros, con efectos desde el 1 de enero de 2016, con mínimos exentos específicos para determinados colectivos de personas discapacitadas físicas, psíquicas o sensoriales, que oscilan entre los 600.000 y los 800.000 euros, según el grado de discapacidad. Cataluña, por su parte, mediante la ley 2/2016, de 2 de noviembre, de modificaciones urgentes en materia tributaria, ha introducido una bonificación del 99% en la cuota del impuesto para los patrimonios protegidos constituidos de acuerdo con el derecho civil catalán.

El *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* es el que sigue ofreciendo mayores novedades y mayor disparidad de soluciones. Si, por un lado, algunas de las modificaciones del impuesto confirman la línea apuntada en nuestro *Informe* sobre el ejercicio 2015, esto es, la recuperación parcial de dicho impuesto mediante la supresión de algunas de las bonificaciones y reducciones establecidas en años anteriores, en otros casos esta política contrasta con el establecimiento de nuevas reducciones.

Ejemplo de recuperación del impuesto lo constituyen la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha o Extremadura. La primera ha modificado determinadas reducciones (en relación con la transmisión *mortis causa* o *inter vivos* de empresa individual agrícola, empresa individual o negocio profesional y de participaciones del causante o del donante, limitándola a las empresas de dimensión reducida) y ha reajustado bonificaciones (en la modalidad de sucesiones, limitándola al 50% de la cuota tributaria para el grupo II, y suprimiéndola en la modalidad de donaciones). Castilla-La Mancha, por su parte, ha disminuido bonificaciones tanto en sucesiones como en donaciones para los grupos I y II de parentesco, en función de la cuantía de la base liquidable, y Extremadura, en la ley de medidas tributarias para 2017, ha suprimido bonificaciones del 99%, del 95% y del 90% por parentesco en la cuota del impuesto sobre las donaciones.

En Andalucía, como consecuencia del pacto de investidura PSOE-Ciudadanos, a mitad del ejercicio y mediante el Decreto-ley 4/2016, de 26 de julio, se introdujeron nuevas reducciones de la base imponible por las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual del causante, prácticamente eliminadas de tributación, y por las adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa* de explotaciones agrarias por el cónyuge o descendientes del causante o donante o en los supuestos de equiparaciones. En la misma línea de apoyo a las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual por el cónyuge y los familiares directos con menos recursos y siempre que adquieran un patrimonio familiar medio, al final de año, y mediante la Ley de 10/2016, de 27 de diciembre, de presupuestos para el 2017, se ha modificado en Andalucía la reducción general del impuesto, que se aplica por tramos y en función del volumen de la base imponible.

Asturias, mediante la ley de presupuestos para 2017, ha incluido también modificaciones en las adquisiciones *mortis causa*, sustituyendo la bonificación del 100% de la cuota para herederos del grupo II de parentesco no discapacitados con base igual o inferior a 150.000 euros por una reducción por parentesco en la base imponible de 200.000 euros y aumentado el tipo aplicable a los beneficiarios de la reducción para corregir la progresividad del impuesto. Canarias,

por su parte, ha eliminado el límite de 3 millones de euros para la aplicación de la reducción por la adquisición *mortis causa* de participaciones en entidades.

Cataluña y Murcia han introducido nuevas rebajas. En concreto, Cataluña ha establecido, en la parte de las aportaciones a patrimonios protegidos de discapacitados que quede gravada por el impuesto de sucesiones y donaciones por exceder del importe máximo fijado por ley para tener la consideración de rendimientos del trabajo del discapacitado, una reducción en la base imponible del 90% sobre el importe excedente, mientras que Murcia ha continuado en la línea de rebaja para herencias o donaciones entre ascendientes, cónyuges o descendientes tanto para adquisiciones *mortis causa* como *inter vivos*, con ampliación de la deducción de la cuota hasta el 60% y, en especial, para sujetos pasivos integrantes de una familia numerosa de categoría especial, ampliando el porcentaje de deducción aquí hasta el 99%.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* las medidas sobre aumentos de tipos y fijación de tipos reducidos conviven con las relativas a la aprobación de nuevas bonificaciones y a la supresión de otras. Castilla-La Mancha, en concreto, ha establecido una subida de tipos: el general, de transmisiones patrimoniales y el de concesiones administrativas, pasa del 8 al 9%, mientras que el general de actos jurídicos documentados pasa del 1,25 al 1,50%. Por el contrario, el tipo reducido para la adquisición de la primera vivienda habitual pasa del 7 al 6% y se fijan otros tipos reducidos. Murcia ha establecido también nuevos tipos reducidos, tanto en transmisiones patrimoniales onerosas como en actos jurídicos documentados, por la participación de las sociedades de garantía recíproca en las operaciones sujetas a gravamen. Extremadura, por su parte, ha incrementado el tipo general de actos jurídicos documentados del 1,20 al 1,50%, mientras que el tipo aplicable a las escrituras que formalicen operaciones inmobiliarias en las que se renuncia a la exención del IVA pasa del 2 al 3%.

Las bonificaciones se han introducido en Cataluña (bonificación del 100% en la modalidad de actos jurídicos documentados que grava las escrituras públicas de separación y divorcio y de extinción de pareja estable para incentivar que dichos trámites se realicen por vía notarial) y en la Comunidad Valenciana (ampliación de la bonificación hasta el 100% en actos jurídicos documentados para las novaciones de préstamos en los que el objeto hipotecado sea la vivienda habitual).

En cambio, Galicia ha eliminado determinadas bonificaciones (por operaciones derivadas del Plan de dinamización económica de Galicia previsto para las áreas de la Costa da Morte y de dinamización prioritaria de Lugo y Ourense; por operaciones relacionadas con viviendas protegidas) y ha suprimido también la deducción aplicable, en la modalidad de transmisiones patrimoniales, a las concesiones o autorizaciones administrativas relativas a las energías renovables. Por el contrario, la misma Comunidad ha establecido una deducción en la cuota del 100% con el objetivo de fomentar la adquisición de vivienda habitual por parte de jóvenes, familias numerosas y discapacitados en aquellas zonas del territorio gallego que estén despobladas.

En relación con la *tributación sobre el juego*, la Ley andaluza de presupuestos para 2017, entre otras medidas, ha reducido el tipo del bingo electrónico (del 25 al 20%), ha establecido un régimen especial de tributación para empresas de juego de bingo ordinario que mantengan empleo en los años 2017 a 2020 y ha modificado la base imponible de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, en la modalidad de apuestas. La Ley canaria de presupuestos, por su parte, ha incrementado el tipo de bingo electrónico en función de la suma acumulada de las cantidades en juego por sala. Por último, Islas Baleares ha aprobado beneficios fiscales puntuales en los hechos imponibles de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, y Extremadura ha establecido la fiscalidad de una nueva modalidad de máquina recreativa tipo B con apuestas limitadas a 10 céntimos de euro.

Para cerrar el capítulo dedicado a los principales tributos cedidos, hay que destacar también el Acuerdo alcanzado por Comisión Bilateral Estado-La Rioja sobre diversas medidas fiscales de la ley riojana 6/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2016, que ha supuesto la derogación de varias deducciones (en IRPF, por extralimitación competencial, y en Sucesiones y Donaciones, por exigencia de residencia habitual o domicilio fiscal en la Comunidad Autónoma).

En cualquier caso, y a las puertas de la esperada reforma del sistema de financiación autonómica, el ejercicio permite corroborar la afirmación avanzada en nuestro anterior *Informe* sobre la correspondencia entre color político e impuestos: la menor presión fiscal se sigue dando en las Comunidades gobernadas por el PP (con Madrid a la cabeza), mientras que, por el contrario, en Comunidades tradicionalmente gobernadas por el PSOE, como Andalucía, y en otras como Cataluña la presión fiscal es más alta. Por otra parte, y como también se indicó en el *Informe* del año pasado, a partir de las nuevas mayorías parlamentarias, las Comunidades con predominio o influencia decisiva de las diversas fuerzas de izquierda han comenzado a apostar también por una política de subida de impuestos, en la que sobresale este año la Comunidad Valenciana.

En el ámbito de los *tributos propios*, la novedad más relevante del ejercicio 2016 ha sido, sin duda, la creación por la Comunidad Autónoma de Islas Baleares del impuesto sobre estancias turísticas mediante la Ley 2/2016, de 30 de marzo, que ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 35/2016, de 23 de junio.

Por lo demás, Cataluña ha modificado el impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial para adecuarlo a la normativa europea de ayudas de Estado, ampliando el hecho imponible al transporte aéreo de mercancías, suprimiendo de la base imponible el límite de 20.000 vuelos y estableciendo un único tipo de gravamen. En relación con esta misma Comunidad, hay que recordar que este mismo año 2016 el TC admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 14/2015, de 21 de julio, de creación del impuesto sobre las viviendas vacías, pero mediante auto de 20 de septiembre de 2016 el Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión. El Reglamento de dicho impuesto se había aprobado mediante el Decreto 183/2016, de 16 de febrero.

La tributación medioambiental, la más relevante en el ámbito de la imposición propia, también ha registrado novedades en Extremadura, que ha revisado las tarifas del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, ha revisado al alza los tipos del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero y ha establecido el mínimo exento en el consumo de agua para uso doméstico en el canon de saneamiento. Murcia, por su parte, ha modificado la tarifa del canon de saneamiento y Andalucía ha modificado el canon de mejora previsto en la ley de aguas. Galicia también ha actuado en la esfera medioambiental, incrementando las tarifas del canon por obras hidráulicas y modificando el tipo de gravamen del canon del agua en relación con las aguas termales y marinas para uso terapéutico.

Por último, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar el paquete legislativo fiscal de Navarra aprobado el 28 de diciembre de 2016, con la Ley foral 25/2016, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que afecta a todos los impuestos y especialmente al IRPF, y con una nueva regulación del Impuesto sobre Sociedades en la línea de la reforma estatal del año 2014 (Ley foral 26/2016) y de los tributos sobre el juego (Ley foral 27/2016), que se completa con la aprobación de la foral 28/2016, que incorpora una amplia modificación de la Ley General Tributaria del año 2000. La otra Comunidad Foral, el País Vasco, ha aprobado una modificación puntual de su Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos del año 2007.

### III.— Otras leyes con impacto económico, normas urgentes, problemas pendientes

Con independencia de las leyes estrictamente o predominantemente tributarias, hay que destacar otras leyes aprobadas en el ámbito económico a lo largo del ejercicio y, en primer término, las diversas leyes de recuperación de retribuciones de los funcionarios públicos (Decreto-ley 4/2016, de 21 de junio, en Cataluña; Ley 7/2016, de 1 de julio, en Galicia, o Ley foral 20/2016, de 13 de diciembre, en Navarra) o la de supresión en Islas Baleares del complemento retributivo de destino de los ex altos cargos reincorporados a la función pública (Ley 9/2016, de 13 de junio).

También hay que anotar la reaparición en la escena legislativa de las leyes de crédito extraordinario y/o de suplemento de crédito: así, las diversas leyes de crédito extraordinario para sufragar subvenciones por gastos electorales derivados de las elecciones autonómicas del año 2015 (Andalucía, Castilla-La Mancha, Islas Baleares) u otras leyes de crédito extraordinario y/o suplemento de crédito, para abordar situaciones diversas. Navarra y Aragón, con 6 y 3 leyes, respectivamente, son las que más han recurrido a esta fórmula, para atender gastos para los cuales no existía crédito adecuado o éste era insuficiente. También en la esfera económica se sitúan leyes como la de renta social garantizada en Islas Baleares, o la de modificación de la ley de presupuestos del 2016 en el País Vasco para autorizar el aumento del límite máximo de endeudamiento y, entre la numerosa producción legislativa de Navarra, las leyes de regulación del Plan de inversiones locales 2017-2019 (Ley foral 18/2016), del Fondo de Participación de

las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (Ley foral 21/2016) y de modificación de la ley foral de Haciendas Locales de Navarra (Ley foral 29/2016).

Por otra parte, en el ejercicio de 2016, ocho Comunidades han hecho uso del decreto-ley, en algunos casos para regular materias de carácter económico o presupuestario: políticas de empleo e impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía; contratación pública, en Cataluña, o reactivación de la actividad empresarial y empleo en Murcia. Hay que destacar, en particular, la utilización de la figura del decreto-ley en la Comunidad Valenciana para la concesión de un suplemento de crédito para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo compartimento fondo de liquidez autonómico del fondo de financiación a CCAA para el ejercicio 2016.

Por último, y en el capítulo de problemas o temas pendientes de resolución, hay que hacer referencia a la Comunidad Valenciana, que vio como en el año 2015 se concretaba en la cifra de 18,93 millones de euros la multa de la UE por la manipulación de los datos del déficit en la Comunidad y como mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, se decidió repercutir a la Generalitat valenciana dicho importe ya pagado por el Reino de España, más los intereses compensatorios de los costes financieros devengados desde el pago, lo que ha motivado la interposición de recurso contra dicho Acuerdo.

En el mismo capítulo, hay que situar la petición formulada por Islas Baleares de compensación del déficit histórico de financiación a cambio de la deuda contraída mediante los mecanismos de liquidez del Estado desde 2012 o, ya a final del ejercicio, el conflicto entre el Estado y Navarra a propósito del último abono de la aportación del Convenio económico (con 93 millones de euros de diferencia).

Por último, hay que citar aquí la Sentencia 128/2016, de 7 de julio, recaída sobre la ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas para el ejercicio 2015, que ha declarado inconstitucional la regulación de un plan director de la Administración tributaria con la que la Generalitat pretendía gestionar los impuestos de un futuro Estado catalán, y la habilitación al Gobierno autonómico para elaborar un catálogo de infraestructuras estratégicas, así como para elaborar el plan director de los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario. También se estiman inconstitucionales la modificación del ya existente Servicio Meteorológico de Cataluña para darle competencias de navegación aérea y las restricciones a la implantación de grandes establecimientos comerciales en los puertos públicos.

#### IV.– Horizonte 2017: la mayoría de las Comunidades Autónomas, como el Estado, ha empezado el año sin presupuestos; la reforma de la financiación autonómica, por fin, quizá...

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2016 con un *déficit público* que se ha situado en el 4,33% del PIB, alcanzando, por tanto, el objetivo fijado, tras sucesivas revisiones, en el 4,6% del PIB. Las CCAA han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,82% del PIB, por encima del objetivo fijado para ellas en 2016 (un 0,7%), aunque hay que destacar que su déficit se ha reducido a la mitad respecto del ejercicio 2015 y que solo seis Comunidades (Aragón, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia) han incumplido el objetivo individual fijado para ellas.<sup>2</sup> Por su parte, el ejercicio se ha cerrado con una deuda pública de 1,107 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, que equivale al 99,4% del PIB, habiendo aumentado nuevamente la deuda de las CCAA y disminuido la de las Corporaciones Locales.<sup>3</sup>

Por otro lado, la mayoría de las Comunidades no disponía, a 31 de diciembre de 2016, de leyes de presupuestos aprobadas para el año 2017. Se trataba de las Comunidades de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y el País Vasco. Las razones son diversas: País Vasco y Galicia celebraron elecciones el 25 de septiembre de 2016 y, aunque en esta última Comunidad el PP ganó con mayoría absoluta, la tramitación del proyecto de ley de presupuestos no culminó con su aprobación antes del 31 de diciembre. En el País Vasco, el Gobierno no había siquiera presentado el proyecto antes de esa fecha. Tampoco lo habían hecho otros Gobiernos, ya sea apelando a que no se conocían el techo de gasto, ni los objetivos de déficit y niveles de endeudamiento dada la demora en la constitución del nuevo Gobierno del Estado, ya sea debido a la fragmentación política en muchas Cámaras autonómicas y a la fragilidad de los apoyos parlamentarios de los respectivos Gobiernos, en especial en el caso de Cataluña, donde hay que sumar a todas esas causas la derivada de la peculiar situación política de la Comunidad.

Sin embargo, cinco de las Comunidades citadas han aprobado sus presupuestos en el primer trimestre de 2017: en Murcia, la aprobación se ha producido mediante la Ley 1/2017, de 9 de enero, y en Extremadura, mediante la Ley 1/2017, de 27 de enero. Galicia, con la Ley 1/2017, de 8 de febrero; Cantabria, con la Ley 1/2017, de 24 de febrero, y Cataluña, con la Ley 4/2017, de 28 de marzo, completan el grupo de Comunidades rezagadas.

Por tercer año consecutivo, *los presupuestos de las Comunidades Autónomas*, en su conjunto, experimentan incremento, aunque nuevamente habrá que

---

2. En lo que se refiere a las otras Administraciones, las Corporaciones Locales han vuelto a obtener superávit (0,64%), mientras que la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social sitúan sus respectivas cifras de déficit en el 2,52% y en el 1,62%, respectivamente. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Déficit de las AAPP 2016, 30 de marzo de 2017.

3. Banco de España.

esperar a los datos relativos a los presupuestos definitivamente aprobados o a los relativos a los presupuestos prorrogados para disponer de una valoración global.

Finalmente, y con tres años de retraso, parece que finalmente el año 2017 será el de la *reforma del sistema de financiación*. Aunque en *Informes* anteriores hemos venido postulando y seguimos pensando que dicha reforma debería abordarse dentro de la reforma más general, también necesaria, de la Constitución de 1978, no parece que vaya a ser este el escenario. El pistoletazo de salida se ha producido con el acuerdo adoptado en la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017 y la posterior creación en Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 de una comisión de expertos, integrada por los propuestos por el Estado y uno por cada Comunidad Autónoma y cada Ciudad con Estatuto de Autonomía, a la que se han encomendado los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos. Igualmente, se ha creado una segunda comisión que abordará, de forma paralela, la reforma del sistema de financiación de las Entidades Locales, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, sometiéndose la propuesta que resulte a su aprobación por la Comisión Nacional de Administración Local.



# LAS ELECCIONES GENERALES DE 2016

*Francesc Pallarés*

## I.– El contexto político

### *I.1.– Las secuelas de las elecciones de diciembre 2015*

Las elecciones del 25 de junio de 2016 son consecuencia de no haberse podido investir Presidente del gobierno en el plazo constitucionalmente establecido desde las elecciones del 20 de diciembre de 2015.

El contexto político de la elección de 2015 había estado marcado por los casos de corrupción que afectaron al partido en el gobierno y que suscitaron un estado de repulsa en la opinión pública y de crítica frontal por parte del resto de partidos.

Igualmente, la creciente desigualdad social, la precariedad en el empleo, los recortes en políticas sociales, entre otros aspectos contribuían de manera fundamental al clima de descontento con el funcionamiento del sistema político. En este marco los resultados de las elecciones de diciembre 2015 habían dejado un nuevo sistema de partidos y un nuevo esquema de la representación parlamentaria basado en cuatro partidos de ámbito estatal: los dos partidos tradicionales PP (123 escaños) y PSOE (90), además de los nuevos Podemos (69) y Ciudadanos (40). Un cambio muy importante con respecto a la situación bipartidista anterior en la que el partido vencedor (PP o PSOE) había obtenido siempre más de 155 escaños y entre ambos habían sumado siempre más de 280 de los 350 escaños del Congreso. Para la investidura, pues, una situación mucho más compleja que anteriormente.

Tan sólo un acuerdo entre los dos grandes partidos tradicionales, PP y PSOE, alcanzaba la mayoría absoluta requerida en primera votación. Sin embargo, el contexto de la elección y la dinámica política de la legislatura acabada hacían imposible esta vía.

La mayoría simple en segunda votación exigía acuerdos a favor entre 2 de los cuatro partidos principales y la “neutralidad/abstención” de un tercero. En este marco Podemos planteó al PSOE un principio de acuerdo para un gobierno de coalición, que no fue aceptado por los socialistas. Dada la declarada oposición de Cs a un gobierno de esta naturaleza, la realización de esta alternativa dependía del voto a favor de al menos 5 diputados de los nacionalistas vascos y/o catalanes y la abstención de los restantes. El rechazo a la dependencia de los votos o la abstención de partidos independentista para lograr la mayoría simple se impuso como argumento central en el PSOE para rechazar el pacto con Podemos.

Rajoy no aceptó el encargo del Rey para intentar la investidura al carecer de los apoyos necesarios. Alternativamente el PSOE y Ciudadanos firmaron con

gran solemnidad un Pacto de gobierno con el cuál Sánchez asumió el encargo para la investidura, solicitando a Podemos su voto favorable o la abstención. Las tentativas de negociación entre Sánchez y Podemos no dieron fruto ante el desacuerdo de Podemos con el programa social y económico contenido en el Pacto, así como por la negativa de Cs a alterar el contenido de dicho Pacto. Tampoco consiguió el apoyo de los nacionalistas vascos y catalanes y en la votación de investidura no alcanzó la mayoría simple necesaria al votar en contra los demás partidos. Se abrió pues la vía a unas nuevas elecciones, convocadas para el 25 de junio.

### *1.2.– Una nueva situación*

Ciertamente hubo un período de campaña electoral para el 25J pero en realidad se desarrolló una campaña permanente abarcando todo el periodo postelectoral desde diciembre. El proceso de investidura marcó una nueva fase en la dinámica política, focalizando más la atención a partir de entonces en la formación de gobierno, pero con la perspectiva de unas nuevas elecciones siempre presente en la acción de los partidos.

Así, en la nueva fase preelectoral los partidos no buscan desarrollar un planteamiento programático, que dan por realizado en la campaña anterior, sino que la estrategia y el discurso se articulan en relación a la capacidad de gobernar, los pactos y cómo se formará el gobierno.

La campaña de las elecciones del 2015 estuvo muy marcada por el eje nuevo/viejo que Cs y Podemos situaron en sus estrategias para diferenciarse de PP y PSOE. Sin embargo, con el foco en la formación de gobierno la fase postelectoral y la perspectiva de nuevas elecciones vuelven a situar en primer plano el antagonismo derecha/izquierda. En la nueva situación cobra fuerza el antagonismo entre los partidos del cambio, especialmente entre Cs y UP, y desde el PSOE hacia UP. Con este cruce de enfrentamientos Rajoy y el PP dejan de ser el principal centro de las críticas, mientras se debilitan ente sí aquellos partidos y la posibilidad de una alternativa de gobierno.

No hubo acuerdo sobre la reducción de gastos electorales. El PP y el PSOE plantearon que todos los partidos rebajaran un 30% los presupuestos con los que compitieron en las elecciones generales de diciembre de 2015, manteniendo así la importante ventaja comparativa que les otorga su mayor capacidad financiera de partida. Por su parte Podemos y Ciudadanos querían rebajar la cifra máxima que puede gastarse un partido en la campaña: Podemos a 3 millones y Cs a 6,5 millones la mitad del límite actual, igualando en ambos casos la capacidad financiera de todos.

También hubo desacuerdo en relación al envío de papeletas. El PP y el PSOE querían que cada partido siguieran enviado cartas y papeletas a todos los ciudadanos. Podemos y Cs defendían un envío general con la propaganda de todos los partidos.

### *I.3.– Las propuestas*

**Partido Popular.** Mariano Rajoy repite como candidato a la presidencia del Gobierno y el PP estructura su campaña sobre una triple línea argumental: Por una parte, argumenta lo exitoso de las reformas realizadas durante su mandato presentando cifras de reducción del paro y de crecimiento del PIB como indicadores de que España volvía a la senda del crecimiento. Junto a ello la presentación de los adversarios como faltos de capacidad para gobernar y como amenaza a la recuperación conseguida constituía el segundo gran eje de su planteamiento electoral. El tercer gran eje de su campaña fue presentarse como el mejor garante de la defensa de la “soberanía nacional” y de la “unidad de España” frente al “desafío independentista” en Cataluña.

Desarrolla estos argumentos sobre un eje común: “moderación frente a extremismo”. Inicialmente su campaña es de “perfil bajo”, pero en una segunda fase introduce tensión y realiza un importante esfuerzo de movilización y llamada al “voto útil” polarizando la campaña frente a Unidos Podemos, alertando insistentemente ante la posibilidad de un gobierno de izquierdas encabezado por esta coalición, cuyos efectos presenta como catastróficos. Así, frente a los radicales y “extremistas”, pide el voto al PP como garantía de “moderación” y continuidad de la recuperación. Apela así a la movilización y al “voto útil” intentando recuperar anteriores votantes que el 20D habían pasado a Cs o se habían refugiado en la abstención, mostrándose partidario de un gobierno de “gran coalición” con el PSOE.

Como ya hiciera en 2015 se presenta en coalición con Foro Asturias Ciudadanos (Asturias), con el Partido Aragonés (Aragón) y con Unión del Pueblo Navarro (Navarra).

**Partido Socialista.** Con Pedro Sánchez de nuevo como principal candidato “Un sí por el cambio” es su nuevo lema de campaña. Los resultados de las autonómicas, municipales y generales de 2015 habían continuado penalizando el PSOE, indicando que no había sabido enderezar la pendiente de su pérdida de credibilidad como consecuencia de las políticas de recortes aplicadas en la fase final de los gobiernos de Rodríguez Zapatero. Consciente de ello intenta recuperar un perfil reformista comprometiéndose a luchar contra el déficit, sin aumentar impuestos y a realizar una reforma fiscal que “desplace la carga tributaria de las rentas del trabajo a la riqueza”. Por otra parte, el PSOE presenta como balance positivo de su acción política el pacto alcanzado con Cs para desalojar del gobierno a Rajoy y al PP. Su campaña se estructura así por un lado sobre la crítica a Rajoy y su gobierno por los malos resultados sociales de sus políticas, así como por los numerosos casos de corrupción que han implicado a cargos políticos y representantes del PP. Paralelamente, y con el objetivo de recuperar antiguos votantes, realiza una intensa campaña de crítica a UP por no haber apoyado la investidura de Pedro Sánchez acusándolo de favorecer la continuidad de Rajoy, planteando asimismo la contaminación “comunista” de UP con la participación de IU. En Canarias se presenta en coalición con Nueva Canarias, repitiendo la fórmula de 2015.

En general, la campaña del PSOE no se desarrolla en términos de liderazgo para ser alternativa de gobierno. Sus disensiones internas le impiden formular una política clara ante el inevitable escenario de pactos postelectorales para la formación de gobierno. La campaña del PSOE plantea el único objetivo de ganar, es decir, acceder a la Presidencia del Gobierno. Al negarse la posibilidad de un acuerdo con Podemos sobre la base de rechazar los necesarios apoyos adicionales de partidos independentistas y dado que Cs ya ha mostrado su voluntad de apoyar al PP, al que todas las encuestas van indicando su amplia ventaja como partido más votado, Sánchez no tiene opción para ser investido y por tanto no puede “ganar”. En conjunto, una situación que dificulta enormemente la percepción del PSOE como alternativa.

**Unidos Podemos.** También Pablo Iglesias repite como principal candidato, ahora en la coalición Unidos Podemos. Esta coalición es la principal novedad en las nuevas elecciones y cambio relevante respecto a la situación anterior. La coalición está formada por: Izquierda Unida, Equo y Podemos, que incorpora sus *confluencias* en diversas CCAA: En Comú Podem (Cataluña<sup>1</sup>), A la Valenciana (Com. valenciana<sup>2</sup>), En Marea (Galicia<sup>3</sup>), con *Units Podem MÉS* (Illes Balears<sup>4</sup>).

Mediante consultas a los afiliados el acuerdo de coalición Podemos-IU culmina durante la segunda semana de mayo, justo al límite del plazo para la inscripción de candidaturas. Si bien el acuerdo fue refrendado muy ampliamente en las consultas, se manifestaron reticencias en el interior de los partidos e incluso contundentes desacuerdos de destacados dirigentes de IU. Surgieron también dificultades para la integración de listas entre Podemos e IU después de que inicialmente se aprobaran por separado, así como también en relación a los criterios sobre el mantenimiento de la personalidad política propia de ambos partidos. Además de los efectos simbólicos de unidad, la suma de votos sitúa potencialmente a la coalición como segunda fuerza en un buen número de circunscripciones, permitiéndole superar en parte los perjuicios del sistema electoral sobre terceros/cuartos partidos en las numerosas provincias con pocos escaños.

Centra su campaña en la crítica al PP, y plantea un programa de cambio basado en medidas frente a la desigualdad y a la corrupción, el desarrollo de políticas sociales y un sistema fiscal más progresivo. Para ello plantea la necesidad un acuerdo de gobierno con el PSOE. Si bien con destacado protagonismo de Iglesias, la campaña de UP proyecta una imagen más coral de la candidatura, con la participación destacada de otros dirigentes.

---

1. *En Comú Podem* es una coalición electoral a nivel de Cataluña formada por Barcelona en Comú, Iniciativa per Catalunya-Verds, Esquerra Unida i Alternativa, Podemos y Equo.

2. Coalición electoral de *Coalició Compromís*, Podemos, y *Esquerra Unida del País Valencià*. A su vez, la *Coalició Compromís* está formada por el *Bloc Nacionalista Valencià*, *Iniciativa del Poble Valencià*, *VerdsEquo del País Valencià*, así como afiliados independientes.

3. Coalición formada por Podemos, Anova y *Esquerra Unida*, así como un buen número de colectivos de unidad popular a nivel municipal (*Marea Atlántica* en A Coruña, *Marea Pontevedra*, *Compostela Aberta*, *Ferrol en Común*, entre otras).

4. Coalición de Podemos con *MÉS per Mallorca* y *MÉS per Menorca*, organizaciones de la izquierda ecologista en las Islas.

**Ciudadanos (Cs).** Albert Rivera se presenta de nuevo encabezando la candidatura, a cuyo alrededor se articula de manera casi exclusiva su campaña. Con un programa de base neoliberal y un discurso reformista, de “regeneración democrática”, se presenta como la opción “de centro” capaz de pactar entre izquierda y derecha. A diferencia de las anteriores elecciones su campaña se ubica claramente en el eje izquierda/derecha desarrollando una fuerte crítica hacia el “extremismo populista” de UP al tiempo que denuncia el inmovilismo y la corrupción en el PP. No contempla acuerdos de gobierno en los que esté UP y es partidario de una gran coalición con PP y PSOE. Considera sin embargo que Rajoy no es la persona adecuada para poner en marcha una etapa política nueva “de regeneración y cambio”. Por ello manifiesta repetidamente que no respaldará un Gobierno presidido por Mariano Rajoy y tampoco se abstendrá para facilitarlo

**Esquerra Republicana-Catalunya-Sí (ERC)** presenta su propuesta soberanista y a favor de la independencia, con Joan Tardà como principal candidato. Por su parte, el nuevo *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya (PDeCAT)*, con el que se busca continuidad y renovación con respecto a la profunda crisis de Convergència presenta como principal candidato a Francesc Homs, que ya había encabezado la candidatura *Democràcia i Llibertat* en las elecciones de 2015. Al igual que ERC, plantea su voluntad de ejercicio del “derecho a decidir” a través de un referéndum sobre la independencia de Catalunya que promueven.

En el País Vasco, el **Partido Nacionalista Vasco (PNV)**, con Aitor Esteban como su principal candidato, se presenta con un programa de corte “clásico” y “Euskadi es lo que importa” como lema principal de campaña. Plantea políticas de impulso industrial, con medidas de orientación social y reivindica el reconocimiento de Euskadi como nación. Por su parte **EH Bildu**, se presenta con un programa con mayor contenido de políticas sociales y el eslogan principal “Vamos a crear oportunidades”, en un marco de competencia más directa con Podemos. Reivindica además la celebración, en su respectivo territorio, de consultas vinculantes sobre el futuro político de las “naciones sin estado” que existen en el actual Estado español.

**Coalición Canaria (CC)** centra su campaña en la “Agenda canaria” reivindicando una mejora en la financiación autonómica así como una política fiscal y aduanera competitiva para Canarias. Con Ana Oramas encabezando la candidatura, se presenta en coalición con el **Partido Nacionalista Canario (PNC)**. En el Senado por El Hierro se presenta con **Agrupación Herreña Independiente (AHI)**.

#### *1.4.– Los Partidos y el Estado de las Autonomías*

Los grandes temas de organización del Estado autonómico –la realidad plurinacional de España, el sistema de financiación autonómica, y el Senado como cámara territorial– han formado parte también del debate electoral, si bien con alguna excepción no han tenido especial protagonismo. Los partidos se han limitado normalmente a plantear sus ideas generales en relación al modelo de organización territorial. Defensa del modelo de CCAA con reformas de racio-

nalización (evitar duplicidades, clarificación competencial, asegurar coherencia general de las políticas desde el nivel central, revisar el sistema de financiación, entre otros aspectos) en el caso de PP. En la misma línea se sitúa Cs que plantea la supresión de las diputaciones así como de la Disposición Transitoria de la CE que posibilita la incorporación de Navarra al País Vasco y la sustitución del Senado por un Consejo de Presidentes de CCAA. El PSOE propone una reforma constitucional para establecer un modelo federal asimétrico con un Senado territorial, representativo de las CCAA, un reconocimiento más claro de las “singularidades” o “hechos diferenciales” de algunas CCAA y una revisión el sistema de financiación. Por su parte Unidos Podemos se muestra partidario de un Estado con mayor descentralización, de carácter plurinacional y que reconozca el “derecho a decidir” de las CCAA, planteando un referéndum pactado como salida para desbloquear la situación en Cataluña.

El tema de organización territorial que he tenido mayor protagonismo a nivel general de España es el suscitado por el planteamiento soberanista e independentista en Cataluña. No por el debate sobre este tema, que propiamente no lo ha habido, sino por su utilización electoral. En este marco la defensa de la soberanía del pueblo español y la unidad de España por parte del PP y de Cs, así como la reivindicación del derecho a decidir del pueblo de Cataluña y la independencia por parte de ERC y CDC, han sido utilizados para fijar terreno electoral. A su vez el argumento de que el gobierno de España no puede depender de los que quieren independizarse ha sido fundamental para impedir la formación de un gobierno alternativo PSOE-UP.

### *1.5.- ¿Decisivo día de reflexión?*

Al final de campaña se llega con un marco de referencia sobre los resultados a partir de la multitud de encuestas de intención de voto dadas a conocer. Había coincidencia en las estimaciones de las diversas encuestas que además aparecían estables: El PP como partido más votado, Podemos como segunda fuerza ligeramente por encima del PSOE, y más atrás quedaba siempre Cs.

Sin embargo, el día de reflexión vivió una noticia de gran trascendencia: la inesperada victoria del Brexit, despertó el fantasma de otra crisis, desplomando las Bolsas y generando incertidumbre. La noticia tuvo una gran repercusión en los medios españoles cuyas primeras reacciones fueron de preocupación e incertidumbre, acrecentadas por lo inesperado del resultado. De esta manera, preocupación, incertidumbre o temor agitaban en el último momento en el marco de referencia para la decisión de voto.

## **II.- Los resultados**

El PP vuelve a ser el partido más votado con casi 8 millones de votos (32,7%) y 137 escaños, sumando 670.000 votos y 14 escaños más a sus resultados de diciembre 2015. PSOE, Unidos Podemos (UP) y Ciudadanos (Cs) pierden votos y aumenta la abstención. Se mantienen los mismos posibles escenarios para la

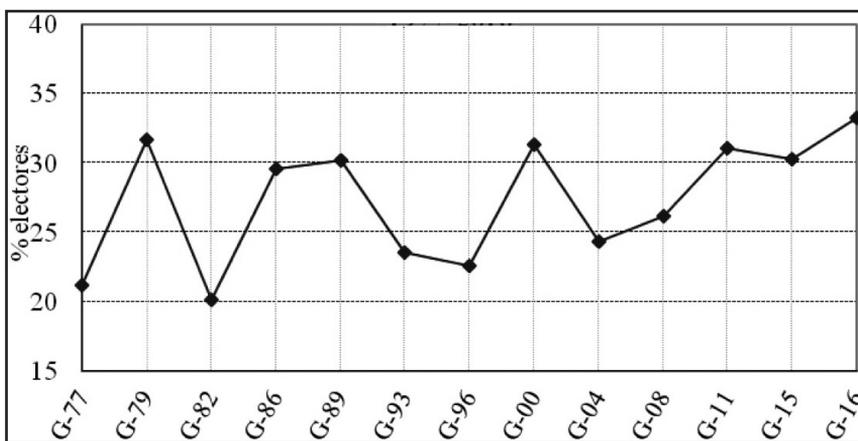
formación de mayorías de gobierno, si bien el PP mejora su posición en detrimento de la izquierda.

### II.1.– La participación/abstención

La abstención del 33,4% es la más elevada de la democracia en elecciones generales. Supone un incremento de 3 puntos (1,3 millones de electores) respecto al 20D. La evolución del nivel de abstención (Gráfico 1) marca una tendencia al alza que se inicia suavemente en las elecciones de 2008 respecto a 2004 y que tiene un punto de estabilidad en 2015 para volver a subir en 2016. Hasta 2008 las elecciones con expectativa de cambio político habían marcado los niveles más bajos de abstención, situándose entre 20-25%, en el marco de mayores incentivos a la movilización tanto entre los partidarios como los contrarios al cambio. Por su parte, en las elecciones sin expectativa de cambio la movilización ha sido menor, situándose la abstención alrededor del 30%. Esta pauta se rompe en las elecciones de cambio de 2011 que no se sitúan en el nivel esperado sino que llega al 31%.

En un contexto marcado ya por los efectos de la crisis, depresores genéricos de la participación, la desmovilización de 2011 respecto de 2008 tuvo como otro principal componente el paso a la abstención de anteriores votantes del PSOE desengañados con las políticas de recortes de la última fase del gobierno de Rodríguez Zapatero. No se produjo pues la movilización teóricamente esperada, en este caso del electorado del partido en el gobierno, PSOE, frente a la posibilidad de victoria de la oposición, PP. En cambio sí se produjo la esperada mayor movilización del electorado favorable al acceso del PP al gobierno.<sup>5</sup>

Gráfico 1: España: evolución de la abstención. Elecciones generales 1977-2016



5. Ver F. PALLARÉS “Las elecciones generales de 2011” en J. Tornos (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2011*. Pubs. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012.

La relativa estabilidad del nivel de abstención en 2015 con respecto al de 2011 “esconde”, sin embargo, cambios importantes en el comportamiento de los electores consecuencia de dos importantes flujos de sentido contrario que se neutralizan en su balance numérico. En el contexto de descontento político marcado por los casos de corrupción que afectan muy principalmente al PP, se produce una desmovilización de anteriores votantes, especialmente del PP, mientras se produce una removilización de anteriores abstencionistas que pasan a votar principalmente a las nuevas opciones de Podemos y Ciudadanos.

Finalmente, como suele suceder en los casos de elecciones “repetidas” al cabo de pocos meses de las anteriores, las elecciones de Junio de 2016 presentan un nivel de abstención superior (+3,3) al de Diciembre 2015. Pero no es sólo un efecto genérico del “factor repetición” sino que cambios en la escena política generan cambios en los incentivos a la movilización/desmovilización que afectan de forma diferente a unos u otros partidos. Los datos de la encuesta postelectoral del CIS<sup>6</sup> indican que efectivamente ha existido un efecto genérico de desmovilización en todos los partidos, que derivaría del carácter “de repetición” de las elecciones.

**Tabla 1: Removilización y desmovilización ente las elecciones de 2015 y 2016**

	<i>Desmovilización<sup>7</sup></i>	<i>Removilización<sup>7</sup></i>
	de Voto 2015 → Abst. 2016	de Abst. 2015 → Voto 2016
PP	5,3	7,7
Cs	9,8	4,0
PSOE	9,3	4,3
Podemos	9,0	6,2 <sup>8</sup>
Izquierda Unida	8,3	--
Abstención		67,6

Fuente: CIS Estudio3145, Postelectoral Elecciones Generales 2016.

6. Los porcentajes no deben interpretarse literalmente dada la sistemática subrepresentación de la abstención en las encuestas y otros sesgos en la muestra obtenida (ej. los derivados de la sustitución de los que se niegan a la entrevista).

7. Los porcentajes de ambas columnas asociados a un mismo partido no pueden compararse entre sí.

*Removilización:* Porcentaje de los que no votaron en 2015 que va a las distintas opciones en 2016. (Son porcentajes sobre el total de España e incluye los que en 2015 no tenían todavía edad para votar).

*Desmovilización:* Porcentaje de votantes de cada partido en 2015 que pasa a la abstención en 2016.

8. Referido a Unidos Podemos 2016.

Pero no todos pierden igual al haber cambiado los incentivos por cambios en el contexto político. Así, Podemos y PSOE, pagando probablemente un precio al no configurar alternativa, así como Cs, probablemente por su cambio radical de posición al declararse dispuesto a dejar gobernar a Rajoy, experimentan una pérdida hacia la abstención claramente superior a la del PP (tabla 1).

En sentido complementario, el PP es el que muestra mayor capacidad de removilización de anteriores abstencionistas. Así, en un contexto con el foco sobre los casos de corrupción más atenuado, electores del PP en 2011 que se abstuvieron en 2015 vuelven a apoyarlo ante la inseguridad que perciben por el posible acceso de Podemos al gobierno y la victoria del Brexit.

A nivel de CCAA, Galicia, Illes Balears, Canarias y Asturias son las CCAA con mayores niveles de abstención mientras Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana son las más participativas, seguidas de Madrid, La Rioja, Aragón y Murcia (tabla 2).

**Tabla 2: Elecciones Generales 2016:  
% de Abstención y variación respecto de Generales 2015**

GEN16	Censo	% Abst.	Variación G16-G15
Galicia <sup>9</sup>	2.701.735	41,2	2,8
Canarias	1.676.289	40,9	1,2
Illes Balears	772.939	39,3	2,6
Asturias	982.837	38,9	2,7
Catalunya	5.519.882	36,6	5,2
Euskadi	1.783.365	34,8	3,8
Andalucía	6.508.739	34,0	3,0
Navarra	502.530	32,6	3,5
Cantabria	498.203	31,5	2,5
Extremadura	907.310	31,4	3,5
Castilla y León	2.136.118	31,2	2,4
Murcia	1.034.075	30,4	1,6

9. El cambio normativo con la introducción del llamado “voto rogado” desde 2011 ha significado un importante incremento de la abstención entre los residentes ausentes, (CERA) que representan un porcentaje mucho más importante del censo electoral en Galicia (16,5%) que en otras CCAA. Puede calcularse en unos 4 puntos el aumento del porcentaje de abstención en Galicia derivado de este cambio normativo.

GEN16	Censo	% Abst.	Variación G16-G15
Aragón	1.016.990	30,1	2,7
La Rioja	247.670	29,4	1,8
Madrid	4.927.932	29,2	3,3
Castilla-La Mancha	1.569.084	28,2	3,5
Com. Valenciana	3.615.833	27,6	2,4
Ceuta	61.587	49,3	3,7
Melilla	57.795	52,4	1,8
<b>España</b>	<b>36.520.913</b>	<b>33,5</b>	<b>3,2</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016 y BOE 25, 29-enero-2016.

La abstención se incrementa en toda las CCAA y de manera muy homogénea en todas ellas (entre 2 y 3,5 puntos). La única variación significativa es el mayor incremento de la abstención en Cataluña (+5,2) que parece un cierto reflujó después del mayor incremento de la participación en 2015 y los importantes cambios que experimentó el sistema de partidos en el marco de las especificidades del proceso político catalán.

La homogeneidad observada indica que las variaciones de la abstención se deben a la influencia de factores de ámbito general, sin influencia relevante de factores específicos de Comunidad Autónoma, y que el comportamiento de los electores responde de manera muy homogénea a la influencia de estos factores independientemente de su Comunidad Autónoma de residencia.

En conjunto, se mantiene así prácticamente invariable la estructura autonómica de la participación/abstención, repetida muy consistentemente a través de las diversas elecciones generales.

## II.2.- La orientación del voto

Los resultados de junio 2016 consolidan la nueva estructura multipartidista basada en cuatro partidos principales que surgió en las últimas elecciones: se mantiene el PP como el partido más votado (32,4%) seguido a distancia por el PSOE (22,4%) y Podemos (21%) quedando más alejado Ciudadanos (12,9%). En relación a diciembre 2015 se producen algunas variaciones que si bien no alteran la estructura del sistema de partidos son importantes: el avance del PP (+4,3) y el retroceso de Podemos en relación la suma de Podemos e IU en 2015 (-3,3), son las variaciones más notables, siendo más suaves para Cs (-0,9) y el PSOE (+0,6). (Tabla 3)

Tabla 3: Elecciones 26 de junio de 2016: Resultados provisionales

	Votos			% / votantes	
	2016	Dif. 2015	Dif. 2011	2016	Dif. 2015
PP	7.941.236	+ 703.641	-2.925.330	32,7	+4,3
PSOE	5.443.846	-101.569	-1.559.665	22,4	+0,7
Unidos Podemos <sup>10</sup>	5.087.538	-1.051.961	+3.401.547	21,0	-3,2
Ciudadanos	3.141.570	-372.958	+3.141.570	12,9	-0,9
ERC	632.234	+30.452	+387.380	2,6	+0,2
CDC	483.488	-83.775	-532.203	2,0	-0,2
UDC	-	-65.388	-	-	-0,3
PNV	287.014	-15.302	-37.303	1,2	=
EH-Bildu	153.339	-30.847	-131.951	0,7	-0,1
CC	78.253	-3.664	-65.628	0,3	=
PACMA	286.702	+66.333		1,2	+0,3
UPyD	50.247	-104.906	-1.143.225	-0,2	

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016 y BOE 25, 29-enero-2016.

El **PP** recibe 7,9 millones de votos (32,7%, uno de cada tres votantes). Es el único partido que en relación a 2015 recoge nuevos apoyos a pesar del incremento de la abstención. De todas maneras, queda 2 millones de votos por debajo del nivel que ha mantenido en elecciones generales desde 1996 hasta 2011.

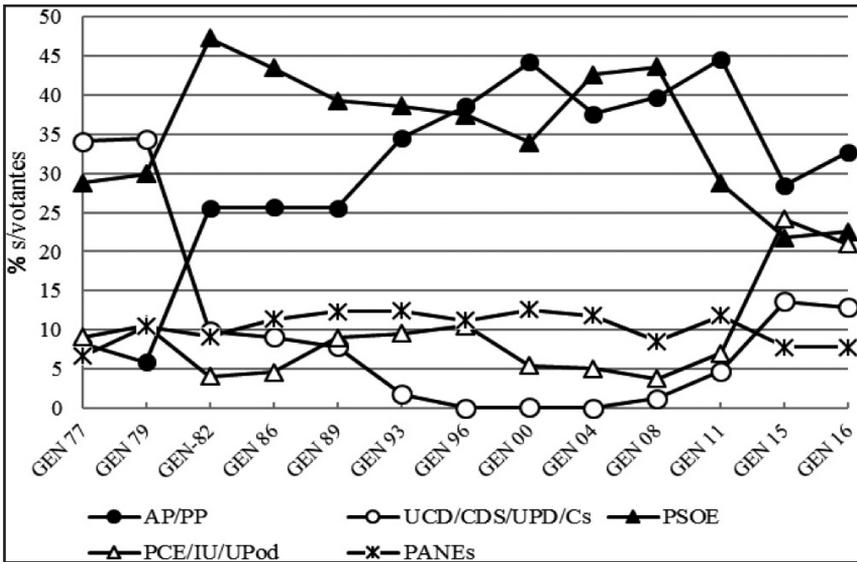
En general obtiene sus mejores resultados en aquellas CCAA donde anteriormente también los obtenía, con más del 30% de los votos en 15 de las 17 CCAA. La implantación territorial del PP muestra una estructura particular pues en todas las CCAA menos en tres (Navarra, Cataluña y Euskadi) obtiene resultados superiores a su media general. La razón de tal asimetría es su muy bajo nivel de apoyos (13%) en Cataluña y Euskadi. En el polo opuesto, Murcia y Castilla y León (46-44%) son las CCAA donde obtiene mejores resultados, seguidas de Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria y Galicia (41-42%), así como Extremadura y Madrid (39-38%). Entre ambos polos, en las demás CCAA obtiene entre 32-35% de los votos.

10. La diferencia es con respecto a la suma de Podemos+ IU-Unidad Popular en 2015 y a IU en 2011.

En relación a diciembre de 2015, el PP gana 4-6 puntos en prácticamente todas las CCAA, siendo más suave (1-2 puntos) en sus zonas más débiles: Cataluña y País Vasco.

Con un avance muy homogéneo en todas las CCAA (4-6 puntos), el PP recupera en 2016 una parte de sus pérdidas en 2015. La mayor sensibilidad del electorado conservador a los elementos de incertidumbre y polarización del contexto parecen explicar esta recuperación.

Gráfico 2. Elecciones Generales: Evolución de los resultados de las principales opciones 1977-2016 (% s/votantes)



Sin embargo, queda muy por debajo de su nivel en 2011, habiendo retrocedido entre 10-18 puntos en prácticamente todas las CCAA desde aquellas elecciones, sufriendo caídas las más fuertes en aquellas CCAA donde se han producido mayores casos de corrupción, especialmente relacionados con el PP. La recuperación de 2016 es genérica, no alterando el diferencial territorial de pérdidas de 2015 indicando la diferente naturaleza de los incentivos dominantes en ambas elecciones.

Estos cambios no introducen variaciones significativas en su particular estructura autonómica de apoyos electorales, de sus zonas con mayores/menores porcentajes de voto, muy estable desde 1986 independientemente de las fluctuaciones en el nivel de voto y a pesar de que los fuertes retrocesos en Murcia, Madrid, Baleares y Valencia, han significado una mayor homogeneización.

**Tabla 4: Elecciones Generales 2016:  
Resultados principales opciones (% s/votantes) por CCAA**

GEN16	PP	Cs	PSOE	Uni. Pod.	PANE	PANE
Murcia	46,3	15,6	20,1	14,4		
Casilla y León	43,8	14,0	22,9	15,4		
Castilla-La Mancha	42,3	12,9	27,0	14,6		
La Rioja	42,1	13,8	24,0	16,4		
Cantabria	41,1	14,2	23,3	17,5		
Galicia	41,0	8,5	21,9	21,9		
Extremadura	39,3	10,4	34,1	12,9		
Madrid	38,0	17,7	19,4	21,1		
Aragón	35,5	16,1	24,6	19,6		
Com. Valenciana	35,1	14,8	20,6	25,2		
Asturias	34,9	12,5	24,6	23,6		
Illes Balears	34,7	14,4	19,9	25,2		
Canarias	33,7	11,9	22,2	20,0	7,9 CC	
Andalucía	33,2	13,4	30,9	18,4		
Navarra	31,6	6,1	17,2	28,0		4,2
Catalunya	13,3	10,9	16,0	24,4	13,8 CDC	18,1 ERC
Euskadi	12,8	3,5	14,1	28,9	24,7 PNV	13,2 Bildu
Ceuta	51,3	11,4	22,4	10,7		
Melilla	49,2	12,2	24,8	9,7		
<b>España</b>	<b>32,7</b>	<b>12,9</b>	<b>22,4</b>	<b>21,0</b>		

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016.

**Tabla 5: Elecciones Generales 2016:**  
**Diferencia entre porcentaje de voto al Congreso en 2016 y el obtenido en 2015**  
**para las principales opciones y por Comunidad Autónoma (% s/votantes)**

GEN16- GEN15	PP	Cs	PSOE	Uni. Pod.	PANE1	PANE2	PANE3
Murcia	6,2	-2,0	0,0	-3,8			
Balears	6,0	-0,2	1,8	-6,9			
Canarias	5,5	0,6	0,6	-6,0			
Asturias	5,1	-1,0	1,5	-5,9			
Castilla y León	5,0	-1,2	0,7	-4,0			
Extrema- dura	5,0	-0,8	-1,4	-2,6			
Madrid	4,8	-1,0	1,7	-4,8			
Cantabria	4,6	-0,8	1,1	-4,5			
Castilla- La Mancha	4,6	-0,7	-1,1	-2,5			
Aragón	4,5	-1,0	1,7	-5,0			
Andalucía	4,4	-0,2	-0,3	-4,0			
Galicia	4,4	-0,4	0,9	-2,8	-1,4 BNG-NOS		
La Rioja	4,2	-1,1	0,6	-3,4			
València	4,1	-0,9	1,0	-3,8			
Navarra	2,9	-1,0	1,8	1,2	-4,4 GBAI	-0,5 Bildu	
Catalunya	2,2	-2,1	0,4	-0,2	-1,2 CDC	-1,7 UDC	2,2 ERC
Euskadi	1,2	-0,6	1,0	0,2	0,1 PNV	-1,8 Bildu	
Ceuta	7,1	-1,7	-0,4	-4,4			
Melilla	5,9	-3,2	0,5	-2,9			
<b>España</b>	<b>4,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>-3,3</b>			

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016 y BOE 25, 29-enero-2016.

En segunda posición se mantiene el *PSOE* con 5,4 millones de votos (21,8% de los votantes). Experimenta pues un ligero retroceso respecto de 2015 perdiendo 120.000 votos si bien la mayor abstención le permite recuperar unas décimas a nivel de porcentaje global (+0,7). Se encuentra así en la posición a la que apuntaba la campaña que ha desarrollado: como primera fuerza de la oposición y habiendo erosionado la creciente implantación de UP.

En perspectiva evolutiva, las elecciones de 2016 suponen para el *PSOE* un cierto freno en el continuado proceso de pérdidas desde los 11,3 millones de votos en 2008 hasta los 5,5 millones en 2015.

Por CCAA en 2016 obtiene sus mejores resultados en Extremadura (34%), seguida por Andalucía (31%) y algo más atrás Castilla-La Mancha (27%). En el polo opuesto, el País Vasco (14%), Cataluña (16%) y Navarra (17%) son las CCAA donde sus apoyos son más débiles, característica en la que se igualan ahora PP y *PSOE*. En un nivel intermedio sus porcentajes de voto en el resto de CCAA se sitúan entre el 19,5-24,5%. Debe tenerse en cuenta, además, que el 25% de los votos que obtiene el *PSOE* en el conjunto de España se concentran en Andalucía, un porcentaje muy superior al que Andalucía representa en el conjunto del censo electoral o de los votantes en España (17-18%). Es el partido que presenta un mayor índice de concentración del voto en una Comunidad Autónoma.

En términos de correlación de fuerzas estos resultados significan variaciones muy suaves en relación a 2015 en todas las CCAA. Así, experimenta pequeños retrocesos en sus porcentajes en Extremadura (-1,4), Castilla-La Mancha (-1,1) y Andalucía (-0,3) y ligeros avances en el resto, que son “mayores” (entre 1,5 y 1,8 puntos) en Asturias, Madrid, Aragón, Baleares y Navarra.

En conjunto en relación a su última victoria electoral, en 2008, el *PSOE* ha perdido entre 17-23 puntos en prácticamente todas las CCAA. La erosión de sus apoyos se ha ido produciendo de forma muy homogénea en todas las CCAA, entre 12-19 puntos en 2011 y entre 6-8 puntos en 2015, manteniendo su esquema estructural de zonas fuertes/débiles como se ha expresado en 2016. Ello indica la poca influencia de factores territoriales/autonómicos en estas variaciones que sólo se muestran relevantes en el caso de las mayores pérdidas en Cataluña en el marco de las especificidades del proceso político catalán.

Junto a la crítica al PP, la insistente crítica a UP que ha estructurado la campaña del *PSOE* ha servido probablemente para debilitar a aquella coalición, pero al mismo tiempo el *PSOE* se incapacitaba para plantear una alternativa de gobierno. Dado el contexto pluripartidista, el *PSOE* por sí solo no aparecía como referente de gobierno creíble que es el gran incentivo para generar movilización. Por ello no ha sido receptor significativo de las importantes pérdidas de UP. Ello no obsta para que en el marco del desencuentro entre las opciones de la izquierda una parte de votantes en 2015 a Podemos y en mayor grado a IU (5,9% y 16,7% de los respectivos electorados) haya pasado ahora al *PSOE* que a su vez perdería hacia la abstención anteriores votantes (9,3%) disgustados con su política y que no ven otra opción como referente (ver tabla 6).

**Tabla 6: Voto en las Elecciones Generales de 2016 según voto en las de 2015 (% columna)**

Voto 2016	Voto 2015							
	PP	Cs	PSOE	Pod.	IU	ERC	No votó	POD+IU
PP	<b>86,3</b>	15,4	1,9	0,5	2,3	0,0	7,7	0,8
Cs	3,8	<b>64,3</b>	3,2	2,4	4,6	0,7	4,0	2,8
PSOE	1,2	4,1	<b>77,3</b>	5,9	16,7	0,7	4,3	7,5
Unidos Podemos	0,5	2,2	4,8	<b>78,9</b>	<b>60,3</b>	6,2	6,2	<b>76,0</b>
ERC	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	<b>80,8</b>	0,5	0,1
CDC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,4	0
No votó	5,3	9,8	9,3	9,0	8,0	4,8	<b>67,6</b>	8,9
Otro...	...	...	...	...	...	...	...	...
	100	100	100	100	100	100	100	100
	(1158)	(538)	(1178)	(953)	(174)	(146)	817	(1127)

Fuente: CIS Estudio3145, Postelectoral Elecciones Generales 2016.

Después de aparecer consistentemente como segunda opción más votada en todas las encuestas preelectorales, *Unidos Podemos* queda finalmente como tercera fuerza con 5,1 millones de votos (21,0%). Este porcentaje es inferior a la expectativa generada y queda a 3,2 puntos de la suma mecánica de los apoyos obtenidos en diciembre 2015 por los dos socios de la coalición (Podemos e IU).

Por CCAA obtiene sus mejores resultados (24-28%) en Navarra, Com. Valenciana, Baleares, Asturias, País Vasco y Cataluña, siendo la opción más votada en estas dos últimas CCAA. En cambio, sus resultados (13-17%) quedan claramente por debajo de la media en Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, por un lado, y en Murcia, Castilla y León, La Rioja y Cantabria, por otro, es decir en zonas de fortaleza del PSOE el primer grupo y del PP el segundo grupo (tabla 4).

En relación a las elecciones de diciembre 2015 su porcentaje de voto “retrocede” respecto de su nivel potencial en todas las CCAA con la excepción de Navarra (+1,2), y de la estabilidad en el País Vasco (+0,2) y Cataluña (-0,2). En el resto de CCAA la diferencia negativa se estructura a lo largo de un escalonado que va desde los 2,5 puntos en Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia, hasta los 5-7 puntos que retrocede en Asturias, Madrid, Canarias y Baleares (tabla 5).

En términos absolutos deja de obtener el apoyo de 1,1 millones de votantes (17,1%), respecto del total de votos obtenido por Podemos e IU en 2015. Andalucía y Madrid, a partes iguales, concentran el 40% de estas “pérdidas”. La incapacidad de Unidos Podemos para alcanzar su nivel potencial de voto es el gran tema a explicar en estas elecciones.

Los datos de encuesta (tabla 6) muestran que la fidelidad de voto en 2016 es menor entre los anteriores votantes de IU (60%) que entre los de Podemos (79%) y que los votantes descontentos se han dirigido muy mayoritariamente hacia la abstención y el PSOE, siendo similar el porcentaje de desmovilizados hacia la abstención en ambos electorados.<sup>11</sup> Sin embargo, habiendo decidido por una u otra razón no votar a UP, se observa una mayor propensión a dar su voto al PSOE entre los anteriores votantes de IU (16,7%) que entre los votantes de Podemos (5,9%). Probablemente esta diferencia radica en una mayor presencia entre el electorado de IU de lealtades “de izquierda” más consolidadas, con más historia electoral, que habrían decantado a favor de un partido de izquierdas, el PSOE, a pesar de su desacuerdo, antes que abstenerse. De todas maneras, aun siendo menor en porcentaje, el número de votantes tráfugas desde Podemos al PSOE es superior al número de tráfugas desde IU, dada la diferencia en número de votos entre ambos partidos.

Sobre las razones de la “infidelidad”, los debates surgidos durante la fase preelectoral así como datos de las encuestas pre y post electorales muestran en ambos electorados de 2015 diversos motivos de descontento y/o de predisposición a no votar a la coalición: desacuerdo con la posición en relación al pacto PSOE-Cs; rechazo de la coalición; descontento con la gestión de la misma (candidaturas, proyección mediática de siglas/candidatos); desacuerdo con los planteamientos sobre identificación ideológica (comunistas, socialdemócratas...); mala valoración del liderazgo.

No deben descartarse tampoco defecciones de última hora en el clima de incertidumbre expandido ante la victoria del Brexit, convergiendo con la campaña del PP de miedo a la inestabilidad de un gobierno liderado por Podemos, amplificadas a su vez por importantes medios de comunicación. Los estudios han mostrado como en aquellos temas sobre los que el ciudadano está poco familiarizado y depende de la información de los medios, la influencia de esta información sobre la decisión de voto es mayor que en otros casos. Además esta influencia es aún mayor cuanto más próxima al conocimiento de la información se sitúa la toma de decisión y cuanto menos sólidos son los vínculos entre elector y partido. Probablemente esta situación, como han señalado algunos expertos, contribuya a explicar los principales movimientos de voto no detectados en las encuestas, retrayendo algunos posibles votantes de Podemos y animando a otros a votar al PP.

---

11. Si bien en los datos de la encuesta las fugas desde Podemos e IU hacia la abstención y hacia el PSOE parecen suponer un porcentaje equivalente, debe tenerse en cuenta la crónica subrepresentación de la abstención en las encuestas, con diversas tipologías. Por ello, en la realidad, las fugas hacia la abstención serían algo más elevadas que las recogidas en la muestra.

*Ciudadanos* se mantiene en cuarto lugar obteniendo 3,1 millones de votos (12,9%), es decir, pierde casi 400.000 votos respecto al 20D, que le supone perder 1 punto en su porcentaje de voto. A pesar de su retroceso estas elecciones parecen consolidar a Ciudadanos como opción electoral.

Obtiene sus mejores resultados en Madrid (17,7%), además de en Aragón y Murcia (16-15%), y en buena parte de las restantes CCAA obtiene entre 12-14%. Por el contrario, queda en posición marginal en el País Vasco (3,5%), siendo inferior a la media sus resultados en Navarra, Galicia, Cataluña y Extremadura (6-10%). El voto a Cs tiene una especial concentración en la Comunidad de Madrid, donde obtiene 1 de cada 5 de sus votos (20%), un porcentaje muy superior al que la CAM representa en el conjunto del censo electoral o de los votantes en España (13-14%).

Con respecto a las elecciones de diciembre 2015, la homogeneidad territorial es la característica de los leves retrocesos de Cs que pierde entre 0 y 1 puntos, excepto en Cataluña y Murcia donde su retroceso es algo mayor (-2).

El “voto útil” hacia el PP parece la vía principal de sus pérdidas, 12% de su electorado el 20D, mientras otra parte, desconcertados, han ido a la abstención. Los votantes de Cs en 2015 presentan la tasa más elevada de “voto tardío”, 25%, indicando el potencial de volatilidad de su electorado. Solo IU presenta un porcentaje más elevado. Los resultados son un toque de atención para Cs pero el liderazgo de Rivera permanece incontestado.

En la reestructuración del sistema de partidos, se ha reducido de manera notable el peso electoral de los PANE considerados en su conjunto. Por una parte, se ha reducido su concurrencia por separado aumentando la coalición de PANEs con partidos de ámbito estatal. Por otra, los nuevos escenarios de competición con la aparición de las nuevas fuerzas (Cs y Podemos), ha afectado igualmente los apoyos a diversos PANE (CC, Geroa Bai) que han experimentado un notable retroceso en su nivel de voto. Tomados en su conjunto los PANE habían venido representando muy establemente el 11-12% de los votos en las elecciones generales desde 1986 hasta 2011. En la nueva fase la suma de los PANE se redujo hasta el 8% en 2015 y ha bajado hasta el 7% en 2016.

El País Vasco se mantiene como la Comunidad Autónoma donde los PANE presentan un porcentaje de voto más elevado. De todas maneras, el fuerte incremento en 2011 no se ha mantenido y la suma de PNV y EH Bildu se ha situado de nuevo ligeramente por debajo del 40% donde había frenado su descenso desde las generales del 2000.

En Cataluña el peso de los PANE ha descendido suavemente desde cerca del 40% en las generales del 2000 hasta situarse ligeramente por encima del 30% en 2015 y 2016. En el marco de este retroceso ERC ha sustituido a CDC como principal partido en este espacio.

En Navarra tanto EH Bildu como Geroa Bai han experimentado un fuerte descenso, representando en conjunto el 13,5%, el segundo nivel más bajo alcanzado en elecciones generales desde 1986, solo por detrás del de las elecciones del 2000. Después de una fase de equilibrio en las elecciones de 2016 EH Bildu

aparece como el principal PANE navarro ante el notable descenso experimentado por Geroa Bai.

En Canarias el peso de los PANE en elecciones generales se ha ido reduciendo de manera continuada desde su máximo en las generales del 2000 (30%), habiendo sido CC el representante casi exclusivo. En las elecciones de 2015 y 2016 se ha situado en el 9% estabilizando su caída.

En Galicia, el espacio nacionalista se ha ido reduciendo tanto por las propias luchas internas como por la formación de En Marea que se ha vinculado al ámbito estatal a través de Podemos. De esta manera el BNG que ha representado en exclusiva el espacio nacionalista y en elecciones generales se había venido manteniendo de manera bastante estable entre 11-12%, ha pasado a representar tan solo el 3-4% en 2015 y 2016.

### *II.2.1.- Problemas y tendencias en un nuevo sistema de partidos*

El PP, indemne a todos los casos de corrupción, sale reforzado de las elecciones del 25J al igual que el liderazgo de Mariano Rajoy. Se mantienen sin embargo importantes tensiones internas que la victoria electoral y las responsabilidades de gobierno mantienen en segundo plano.

La clara apuesta de Cs a favor del PP lo ha transformado en una opción secundaria y ha experimentado pérdida de credibilidad al haber renunciado a importantes aspectos de su discurso por la regeneración democrática. Partido muy centralizado alrededor del fuerte liderazgo de Albert Rivera no parece que de momento hayan aparecido tensiones especiales en su interior.

Por su parte el PSOE se ha resquebrajado de manera importante como consecuencia de la determinación de un sector relevante de sus élites y sus medios externos de apoyo para evitar un pacto del PSOE con Podemos.

La relación entre *Podemos* e *IU* no ha tenido un buen funcionamiento y rendimiento electoral. Realizada bajo la presión de premura de tiempo, en el período de calma electoral que se abre ambos socios deberán analizar y solventar estos problemas de colaboración, especialmente ante los diferentes planteamientos sobre la misma que existen en ambos partidos.

A su vez, también en *Podemos* han aparecido los conflictos internos. Tiene ante sí un el proceso de construcción política y organizativa como partido que no estará exento de tensiones importantes, como ya se ha mostrado. Deberá igualmente encontrar fórmulas para articular las confluencias en Galicia, Comunidad Valenciana y Cataluña, además de la autonomía reclamada por la organización de Andalucía, y de las relaciones con PANE en Baleares, Canarias, País Vasco, Navarra.

En Cataluña, el *PDECAT* está buscando reposicionarse en el espacio político. En la competencia por el espacio nacionalista catalán ha ido perdiendo terreno a remolque de la estrategia independentista de ERC a la que se ha ido sumando carente de proyecto propio. El catalanismo moderado no se encuentra cómodo en un "Junts pel Sí" dominado por la estrategia de ERC y dependiente

de la CUP, en las antípodas de lo que había significado CDC. El encausamiento de destacados dirigentes de la formación crea un escenario muy difícil para esta formación.

El PNV parece gozar de muy buena salud. En parte escarmentado con el proceso soberanista de Ibarretxe, y en parte temeroso de abrir el tema del concierto/cupo a la discusión política, se ha mantenido rigurosamente al margen de la discusión sobre el tema “Cataluña”. La clara victoria en las elecciones autonómicas de Septiembre 2016, han reforzado su posición. *EH Bildu*, por su parte, ha intentado desarrollar una estrategia parecida al independentismo catalán, con la organización de referéndums municipales y la reclamación de un referéndum sobre la independencia del País Vasco pero sin el apoyo del PNV ni, en buena parte, de los medios de comunicación públicos vascos.

Estas elecciones, como las de diciembre 2015, han mostrado un elevado nivel de volatilidad electoral debida al descontento con los partidos del antiguo régimen bipartidista PP y PSOE y la emergencia de nuevos partidos Cs y Podemos. Los partidos tradicionales han perdido amplitud e intensidad en sus vinculaciones con los electores al tiempo que los nuevos partidos no han conseguido todavía crearlas suficientemente. En un contexto cambiante y unos partidos afectados con problemas de diversa tipología (crisis internas, erosión electoral, poca consolidación) se crea un espacio de volatilidad electoral muy superior al anteriormente existente y muy dependiente de factores coyunturales.

Existe un importante diferencial de edad entre los electores de los partidos tradicionales y los nuevos partidos, con importantes consecuencias sobre el funcionamiento y la dinámica del sistema de partidos. Los partidos tradicionales están muy principalmente basados en electores de edades superiores a los 55 en el caso de PSOE y, aun mayores en el caso PP. Por el contrario, los partidos nuevos se basan en electores menores de 45 años e incluso, en el caso de Podemos, menores de 35. Esta estructura tiene que ver con vinculaciones más intensas y estables entre de los electores de mayor edad, así como con nuevas pautas de relación con la política, y con vinculaciones menos intensas con los partidos, entre los electores jóvenes. Apunta además a una progresiva reducción de los electorados de los partidos tradicionales si no son capaces de “entrar” en el electorado joven.

### III.– El nivel institucional

#### III.1.– El Congreso

Los resultados del 25J consolidan la estructura cuadripartita de la cámara si bien, debido al sistema electoral, con mayor desequilibrio que en los apoyos electorales recibidos. El PP es la mayor minoría en la cámara con amplia ventaja sobre PSOE y UP, quedando Cs como cuarta fuerza.

Para la configuración de Grupos Parlamentarios, el PP “pierde” hacia el Grupo Mixto los dos diputados de UPN y el de Foro Asturias elegidos en coalición con el PP. Caso parecido es el del PSOE que “pierde” hacia el Mixto al

diputado de Nueva Canarias, elegido en coalición. Igualmente en el caso de UP, pasando al Mixto los 4 diputados de Compromís elegidos también en coalición. Además en el Mixto se integran los 8 diputados del PDeCAT, al no reunir los requisitos para constituir grupo propio, así como los dos de EH Bildu y la diputada de CC.

**Tabla 7: Elecciones generales 2016:  
Diputados obtenidos por cada candidatura**

	2016	Variación 2016-2015	Grupo Parlamentario
PP	137	+14	134
PSOE	85	-5	84
Unidos Podemos	71	=	67
Ciudadanos	32	-8	32
ERC	9	=	9
PDeCAT	8	=	
PNV	5	-1	5
EH Bildu	2	=	
CC	1	=	
			19 Grupo Mixto

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016 y BOE 25, 29-enero-2016.

En el sistema electoral al Congreso, hay dos factores fundamentales que distorsionan, a veces gravemente, una representación proporcional a los apoyos electorales recibidos por los partidos. Por una parte, el sistema de atribución de escaños a cada circunscripción provincial hace que existan importantes diferencias en el valor del voto de los ciudadanos según vivan en una u otra provincia.<sup>12</sup> Por otra, el escaso número de escaños a distribuir en un buen número de circunscripciones<sup>13</sup> restringe gravemente el acceso a la representación y crea

12. Ello hace, por ejemplo, que los ciudadanos de Castilla y León elijan 11 diputados más de los que les correspondería en función de su número de electores y los de Castilla-La Mancha 6 más. En cambio los de Madrid y los de Cataluña tengan 11 y 6 diputados menos, respectivamente, de los que les correspondería.

13. Existen 19 circunscripciones provinciales, además de Ceuta y Melilla, con 4 escaños o menos.

desigualdad en el valor del voto de los ciudadanos en función del partido al que se vote.

A pesar de estas importantes quiebras en la igualdad en el valor del voto de los ciudadanos y en la proporcionalidad, el surgimiento de nuevas opciones con el consiguiente retroceso de los dos grandes partidos dominantes hasta entonces, ha posibilitado una cámara más representativa de las preferencias políticas de los electores.

Así, se ha pasado de una situación anterior con 12-18 circunscripciones con representación de 3 o más partidos, a una cifra de 38 en las elecciones de 2015 y 2016. De todas maneras, en las circunscripciones de 4 escaños o menos todavía impera la estructura bipartidista.

En conjunto, la nueva estructura política de la cámara, más plural, y con un gobierno lejos de la mayoría absoluta, otorga un papel más importante al parlamento en dependencia política, en funciones de control y en el proceso legislativo. Además, obliga a una dinámica de pactos, muy poco enraizada en el proceso político a nivel central.

**Tabla 8: Elecciones generales 2016:  
Diputados por partido y Comunidad Autónoma**

	PP	Cs	PSOE	UniPod	PANE	PANE	Total
Andalucía	23	7	20	11			61
Castilla y León	18	1	9	3			31
Madrid	15	6	7	8			36
C. Valenciana	13	5	6	9			33
Castilla-La Mancha	12		7	2			21
Galicia	12		6	5			23
Aragón	6	1	4	2			13
Canarias	6	2	3	3	1 CC		15
Catalunya	6	5	7	12	8 CDC	9 ERC	47
Extremadura	5	0	4	1			10
Murcia	5	2	2	1			10
Asturias	3	1	2	2			8
Illes Balears	3	1	2	2			8
Cantabria	2	1	1	1			5

	PP	Cs	PSOE	UniPod	PANE	PANE	Total
Euskadi	2		3	6	5 PNV	2 Bildu	18
Navarra	2		1	2			5
La Rioja	2		1	1			4
Ceuta	1						1
Melilla	1						1
<b>España</b>	<b>137</b>	<b>32</b>	<b>85</b>	<b>71</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>350</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016.

La elección de la Mesa de la Cámara continuó la línea de entendimiento entre PP y Cs, posibilitando un segundo puesto y la vicepresidencia primera para Cs y la Presidencia para el PP, en la persona de Ana Pastor. Así, PP con 3 puestos y Cs con 2, consiguen una mayoría en la Mesa que no se da en la Cámara. PSOE y UP cuentan con dos puestos cada uno.

La decisión de la Mesa sobre la disposición de los diputados en el hemiciclo ha sido otra vez polémica, aunque no tan carente de sentido institucional como en el anterior Congreso. La decisión sigue la misma línea de acuerdos PP-Cs y así Podemos, que manifestó su disconformidad, solo tiene tres representantes en primera fila, mientras Ciudadanos, con la mitad de votos y escaños, tiene cinco. En este caso no se trata de interpretaciones del Reglamento, sino de mayor o menor visibilidad en las retransmisiones por TV.

### III.2.– El Senado

Con un total de 265 escaños, el Senado queda configurado con una amplia mayoría del PP (150) que supera cómodamente la mayoría absoluta. Obtiene 130 escaños de elección popular, habiendo sido el partido (formalmente sus candidatos) más votado obteniendo en tres provincias 3 de los 4 escaños, habiendo vencido también en 8 de las 10 circunscripciones insulares, Ceuta y Melilla. Cuenta además con 20 senadores de designación autonómica. Muy por debajo del PP en número de senadores el segundo grupo en la cámara es el PSOE (43 + 20 = 63) y en tercer lugar Unidos Podemos (16 + 7 = 23).

**Tabla 9: Senado:**  
**Senadores de elección (*diferencia con 2015*) y designados por las CCAA**

	De elección ( <i>dif. 2015</i> )	Designados CCAA	Total
PP	130 (+6)	20	150
Cs	-	2	2
PSOE	43 (-4)	20	63
Unidos Podemos	16 (=)	7	23
PNV	5 (-1)	1	6
CDC	2 (-4)	2	4
CC	1 (=)	1	2
ERC	10 (+4)	2	12
Agr. Socialista Gomera	1 (=)	-	1
EH Bildu		1	1
Compromís per València <sup>14</sup>		1	1
Aldaketa/Cambio	(-1)		
<b>Total</b>	<b>208</b>	<b>57</b>	<b>265</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016 y [www.senado.es](http://www.senado.es) para los senadores de designación autonómica.

La circunscripción provincial con paridad de representación entre provincias, que paradójicamente sigue el criterio de la paridad federal, no encaja en absoluto con la organización autonómica del Estado y crea una institución de incomprensible representatividad en nuestro sistema político. Así, por ejemplo, Castilla y León con 2,1 millones de electores tiene 36 escaños mientras Madrid con 5 millones tiene ¡¡ 4 !! La elección por sistema mayoritario de base individual completa la ficción de representatividad primando en realidad con el 75% de los escaños al partido con más apoyos en la circunscripción. Hay consenso generalizado en su inadecuación, pero no en una alternativa.

El PP es el más beneficiado por el actual sistema electoral de la cámara. Obtiene el 75% de los senadores de las CCAA con mayor número de escaños en juego (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Aragón y la Com. valen-

14. Presentó candidatura propia en las elecciones autonómicas de 2015.

ciana.<sup>15</sup> En estas 5 CCAA, que representan el 30% de los electores, se eligen 96 senadores, casi la mitad del total de escaños en juego (46,2%). De ellos el PP obtiene el 75%, es decir 72 de sus 130 senadores de elección, mientras el PSOE solo obtiene 20 y Unidos Podemos 4. Si, en cambio, el PSOE y Unidos Podemos hubieran presentado candidaturas conjuntas, sus candidatos hubieran sido los más votados en 32 provincias, y los del PP en 14 (además de Ceuta y Melilla), con unas pocas circunscripciones en equilibrio. La candidatura conjunta superaría así la mayoría absoluta en el Senado. En ausencia de este tipo de acuerdos, el PP, como partido más votado en la mayoría de las circunscripciones, ha obtenido el 62,5% de los escaños.

#### Senadores de elección: Escaños por candidaturas y CCAA

2016	PP	Cs	PSOE	UniPod	PANE	PANE	Total
Castilla y León	27		9				36
Andalucía	18		14				32
Castilla-La Mancha	15		5				20
Galicia	12		3	1			16
Aragón	9		3				12
C. Valenciana	9			3			12
Canarias	7		2		1 CC	1 ASG	11
Extremadura	6		2				8
Illes Balears	4			1			5
Asturias	3		1				4
Cantabria	3		1				4
Madrid	3		1				4
Murcia	3		1				4
Navarra	3			1			4
La Rioja	3		1				4
Euskadi	1			6	5 PNV		12
Catalunya	0			4	2 CDC	10 ERC	16

15. Excepto en Andalucía donde obtiene el 56%.

2016	PP	Cs	PSOE	UniPod	PANE	PANE	Total
Ceuta	2						2
Melilla	2						2
<b>España</b>	<b>130</b>	<b>0</b>	<b>43</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>208</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 176, 22-julio-2016.

Así, dados los problemas de representatividad de la Cámara, es razonable cuestionarse sobre su legitimidad para tomar decisiones de tanta relevancia como la reforma constitucional o el art. 155. En una legislatura en que a tenor de los programas electorales debería abordarse la reforma de la CE, y en la cual podrían formarse en el Congreso mayorías diferentes de la del Senado, deberían utilizarse con extrema prudencia las mayorías en esta cámara. Obviamente en última instancia ello depende del PP. Su amplia mayoría, sin embargo, es escaso incentivo para la reforma, de la que a su vez tiene la llave.

### III.3.– *Las dificultades del proceso de investidura*

Los resultados de las nuevas elecciones presentan nuevamente una situación compleja de cara a la investidura de Presidente del Gobierno que no se aleja demasiado de la que llevó a la repetición electoral. De todas maneras, el PP se encuentra ahora en una mejor posición en la correlación de fuerzas parlamentaria pues no sólo ha ganado escaños, sino que la posibilidad de un nuevo intento PSOE-Cs había quedado invalidada, tanto políticamente, por el ofrecimiento de Cs al PP, como también aritméticamente al sumar ahora entre ambos menos escaños que el PP. El PSOE queda como árbitro para la formación de gobierno –facilitar la continuación del PP o inclinarse por un gobierno de progreso con UP– o para ir a unas terceras elecciones.

Desde el *PP* y los grandes medios de comunicación de ámbito estatal (de prensa, radio y TV) se desarrolla un relato centrado en “la necesidad de que haya gobierno”, presentando como natural y única salida un gobierno del PP presidido por Rajoy y calificando como escenario catastrófico ir a unas terceras elecciones o la formación de un gobierno alternativo basado en un pacto PSOE-Podemos.

Por su parte, el *PSOE* afronta la situación en estado de división y luchas internas. En principio, no parece que ninguna opción, bien sea facilitar la investidura del PP con la abstención o bien tomar la iniciativa de un acuerdo alternativo que pasaría forzosamente por UP y con el beneplácito de partidos nacionalistas, pueda hacer consenso interno.

Los intereses del entorno mediático dominante, incluido el cercano al PSOE, piden al PSOE “responsabilidad” y posibilitar la investidura de Rajoy, a la vez

que se oponen radicalmente a la vía alternativa. El PSOE no tendría así otra salida que continuar en la oposición y Sánchez la de perder la Secretaría General. Ante esta situación Sánchez se mantiene firme en la posición inicial del “no” a Rajoy, y más adelante abre la posibilidad de explorar un acuerdo con Podemos para presentarse a la investidura ante el fracaso de Rajoy al votar el PSOE en contra. Cuando los sectores contrarios a esta política percibieron la posibilidad real de la no investidura de Rajoy y de una consolidación de Sánchez, desarrollaron una operación interna en el Comité Federal del PSOE que forzó la dimisión de Sánchez, desbrozando el camino para facilitar el gobierno del PP y auparlo a una persona de su línea a la Secretaría General.

Como consecuencia de este proceso y sus resultados, el PSOE se enfrenta a una situación extremadamente complicada, con su imagen de izquierda comprometida al facilitar el gobierno al PP y con una fuerte división interna fruto de la reacción en contra de amplios sectores.

Ciudadanos, por su parte, ha perdido posición estratégica en la competencia política electoral e institucional. Pierde el centro y pierde credibilidad al apoyar un gobierno del PP presidido además por Mariano Rajoy, la negativa al cual había constituido el eje de su discurso. Además, los resultados han debilitado su capacidad de maniobra y de presión negociadora pues la suma de sus diputados con los del PSOE ya no supera a los del PP.



# NOVEDADES DE LOS SISTEMAS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS

David Moya<sup>1</sup>

La presente sección del Informe intenta recoger y contextualizar algunos de los debates más destacados que han tenido lugar a lo largo de 2016 en una selección de países: Alemania, Bélgica, Italia, Reino Unido y también Suiza, a través de una lectura comparada de las políticas, normativa y jurisprudencia más relevante relativa a la evolución de sus respectivos modelos descentralizados de gobierno.

## I.- Alemania

Las relaciones del Gobierno Federal con los *Länder* en Alemania han venido muy condicionadas en los últimos años por la gestión de la crisis de refugiados, por cuanto desde 2015 el Gobierno ha decidido acoger a más de 1,5 millones de solicitantes de asilo, principalmente de nacionalidad siria. En esa materia, debe recordarse que corresponde al Gobierno Federal trazar las líneas directrices de la política de inmigración y asilo, y muy en especial respecto de la legislación relativa a las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros. Obviamente, esto no significa que los Estados federados carezcan de competencias en este ámbito, pues junto a los Entes locales los *Länder* en la práctica juegan un papel muy importante en la implementación de tales políticas, y en particular en las condiciones de recepción y de organización de la vida cotidiana de los solicitantes de asilo, cuestión central de la agenda política en Alemania en los últimos dos años.

La situación anteriormente descrita ha influido en la relación entre los Estados y el Gobierno Federal en dos cuestiones principales. Por un lado, y como era de esperar, en la financiación que reciben los diferentes Estados de la Federación. Es cierto que el Gobierno Federal ha aumentado su aportación financiera a los *Länder* por este concepto. Sin embargo, los costes que supone la acogida del gran número de refugiados crecen por encima de esas aportaciones, situación que genera algunas tensiones. Así, por ejemplo, el Ministro-Presidente del *Land* de Brandemburgo anunció en 2015 que de los 160 millones de euros que necesitaría su Estado para hacer frente a la acogida de los refugiados que le ha sido asignados, solo había recibido 15 millones por parte del gobierno federal. Por su parte, el Gobierno ha criticado a los gobiernos regionales por incumplir sus obligaciones de expulsar a extranjeros cuya solicitud de asilo ha sido denegada. Sin embargo, y curiosamente, el sistema de distribución de los solicitantes de asilo entre los *Länder* mediante un sistema de cuotas (conocido como la “Kö-

1. En la redacción de este artículo han colaborado Andrea Romano y Georgios Milios.

nigsteiner Schlüssel”), no ha sido objeto de debate en Alemania, a diferencia del sistema de distribución de refugiados europeo.

Estas tensiones así como la política más abierta sobre refugiados que adoptó la Canciller Merkel en el año 2015, se vieron reflejadas a nivel político e influyeron sin duda en los resultados en las elecciones regionales que tuvieron lugar en el año 2016. Entre las diferentes regiones donde se celebraron elecciones el partido CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands-Unión Demócrata Cristiana de Alemania) perdió un número considerable de votos mientras que un nuevo partido “anti migración” el AfD (Alternative für Deutschland-Alternativa para Alemania) ha ido ganando gradualmente fuerza en diferentes *Länder* alemanes. Y aunque su éxito está en parte ligado a la gestión de la crisis de los refugiados no cabe duda de que está tomando posiciones a nivel regional como paso previo a las elecciones generales de 2017 en que se renovarán las dos Cámaras y el Gobierno Federal. En este sentido, el nombramiento por el SPD de un nuevo candidato a Canciller con mayores expectativas de apoyo popular, el Sr. Martin Schultz expresidente del Parlamento Europeo, en lugar del Sr. Franz-Walter Steinmaier, ha elevado las expectativas del SPD y rebajado la intención de voto hacia el AfD.

En Alemania, a medida que se acercaba 2020 y el fin del “Pacto de Solidaridad II” (*Solidarpakt II*), se ha reactivado el debate sobre este programa de mecanismos especiales de financiación creado para la activación económica de los Estados de Alemania del Este y la equalización fiscal general (*Finanzausgleichssystem*<sup>2</sup>), hasta el punto de lograr finalmente en 2016 un acuerdo un acuerdo entre los primeros ministros de los dieciséis *Länder* y el Gobierno Federal, tras varios años de negociaciones. Recordemos que el pacto anterior, como ya viene siendo habitual en este ámbito, había sido impugnado en 2013 por algunos de los *Länder* que eran contribuyentes netos al mismo (Hesse y Baviera). El acuerdo político ha permitido la aprobación aún en diciembre de 2016 del proyecto de ley de reforma del sistema de equalización, un proyecto que se enfrenta ahora a una ardua tramitación en las cámaras legislativas que deberán aprobarlo con mayorías de dos tercios para que pueda entrar en vigor. El acuerdo comportará, a partir de 2020, transferencias desde el Gobierno federal de cerca de 9,7 billones a los 16 *Länder* para compensar algunas de las cargas generadas por la Federación pero que reposan sobre los hombros de los Estados. A cambio, no obstante, el Estado federal incrementa su capacidad de control e intervención sobre el gasto de los *Länder*, entre otras la facultad de coordinar la recaudación de impuestos o la inversión en servicios públicos *online* que aseguren un servicio de calidad incluso en áreas más despobladas o remotas, así como la creación de una corporación federal para gestionar y mejorar el sistema de carreteras alemán. Como rasgo más destacable debe apuntarse al hecho que el modelo supera la lógica de equalización horizontal abrazando una exclusivamente vertical, y en este sentido serán necesarias una serie de reformas tanto constitucionales (arts. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, y 143g GG),

---

2. Una introducción al mecanismo vigente de equalización fiscal (con un resumen en inglés) en [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html)

como legales, destacadamente la Ley de criterios del sistema de compensación financiera interterritorial (*Maßstäbengesetz*) y la Ley de ecualización o compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetz*).

## II.- Bélgica

Como es sabido, desde los años setenta Bélgica está embarcada en un proceso de profunda descentralización orientada en gran medida a satisfacer las pretensiones de autonomía de la Comunidad Flamenca, lo cual ha generado en los últimos años crecientes fricciones políticas sobre cuáles puedan ser los límites de tal modelo. En cualquier caso, las sucesivas reformas han dejado un sistema en el que convive el Estado central, con un nivel intermedio compuesto por regiones y comunidades (encargadas de competencias mayormente culturales y en parte educativas) con capacidad legislativa plena, y por debajo, las administraciones locales.

La última de las reformas federales, adoptada tras una crisis de dieciocho meses durante los cuales no pudo formarse un nuevo gobierno a nivel federal, fue la conocida como *sexta reforma federal*, y arrancó con un acuerdo entre ocho partidos belgas en diciembre de 2011. La sexta reforma implicó la adopción de dos paquetes de reformas legales, el primero adoptado en 2012 (con 17 textos legislativos incluyendo reformas constitucionales) y otro en 2014 (numerosos textos legales y diversas modificaciones constitucionales), en un complejo proceso político-legislativo pilotado por el socialista Elio di Rupo, pero con la llamativa ausencia de los nacionalistas flamencos. Con el cambio de gobierno subsiguiente, acaecido tras las elecciones de mayo de 2014, al que ascendieron una coalición de partidos de corte más liberal-conservador conocida como “la sueca” por los colores de los distintos partidos que la conformaban: tres partidos flamencos con un peso destacado los nacionalistas de Bart de Wever (sin éste entrar en el Gobierno, al permanecer como alcalde de Amberes) y un partido francófono que curiosamente obtenía en compensación la mitad de los puestos ministeriales, y que dirige el primer ministro Charles Michel (Movimiento Reformador). Esta coalición expulsaba a los socialistas al papel de oposición.

Como es habitual, corresponde al TC belga (hasta 2007 denominado “Cour d’Arbitrage”) la solución, tanto de los potenciales conflictos competenciales, incluso entre leyes federales y las adoptadas por regiones y comunidades, como de las infracciones al principio de lealtad federal (art. 143.§1 Const. Belga). Cabe destacar algunas sentencias recientes en este ámbito,

Así por ejemplo, la Sentencia núm. 113/2015 donde el Tribunal responde a varias cuestiones preliminares del Consejo de Estado declarando inconstitucional la competencia de la Corte Suprema Flamenca de Ejecución para adoptar parcialmente o suspender temporalmente una multa coercitiva. Dicho organismo, que no es judicial sino una autoridad administrativa, podría entorpecer o impedir la ejecución de resoluciones judiciales y en este sentido vulnera principios fundamentales del sistema legal belga. Es más, la regulación flamenca de dicho organismo vulneraba igualmente la distribución de poderes entre el nivel

federal y las comunidades y regiones, porque afectaba a determinados aspectos de los procedimientos judiciales que se sitúan en la esfera competencial del legislador federal.

Otro caso interesante, fue el de la Sentencia 119/2015 en el que la Corte Constitucional admitió la constitucionalidad de un Decreto del gobierno flamenco que establecía un procedimiento distinto al generalmente establecido para redactar los informes de impacto ambiental en el uso del suelo, procedimiento general contenido en un Decreto precedente. Por esa razón, el Consejo de Estado declaró inconstitucional el decreto al implicar un tratamiento discriminatorio y lo declaró inaplicable. Como consecuencia el Parlamento flamenco adoptó unos años después un nuevo decreto que creaba una suerte de “validación legislativa” por un período indefinido de la situación inconstitucional creada por el Decreto anulado, en aras de la seguridad jurídica y la certidumbre respecto de los planes de uso del suelo afectados. Sin embargo, en su Sentencia 114/2013 la Corte Constitucional declaró tal “validación legislativa” inconstitucional por discriminatoria en cuanto que se concebía como medida permanente. Ahora, confrontado con un nuevo Decreto flamenco que establecía una “validación legislativa” temporal mientras se sustanciaba un procedimiento de revisión, es declarada constitucional.

Igualmente, cabe destacar la Sentencia 169/2015 en la que el partido político Ecolo impugnó la división electoral de distritos porque la creación de distritos electorales con menos de cuatro escaños asignados resultaban excesivamente pequeños, lo cual les perjudicaba por cuanto Ecolo constituye un partido político pequeño. De conformidad con jurisprudencia anterior la Corte admitió que existen razones para mantener distritos pequeños, como la proximidad de los electores, pero ello solo se puede mantener dentro de determinados límites, estableciendo que cuatro escaños puede justificarse pero no ya respecto de distritos con tres o dos escaños.

### III.— Italia

En Italia, la descentralización y la organización regional italiana han estado presentes en el debate político de los últimos dos años en el marco de la discusión del proyecto de reforma constitucional del Gobierno Renzi, pues tal reforma proponía una modificación radical de las relaciones Estado central, autonomías regionales y entes locales. Como es sabido el proyecto de reforma fue rechazado por voto popular tras ser sometido a referéndum en diciembre de 2016. Vale la pena detenerse en las novedades del mismo, antes de abordar otras cuestiones relacionadas con el regionalismo italiano en ese período.

La reforma constitucional afectaba notablemente a la representación de los intereses territoriales: primero, por el significativo abandono de la elección directa de los senadores por parte del cuerpo electoral, la distribución de su número por regiones de conformidad a su peso poblacional y un sistema de nombramiento indirecto asignado a las asambleas legislativas regionales (*Consigli regionali*), según un modelo que —en una cierta medida—, recordaba la

elección del *Bundesrat* austriaco, pero que para un sector de la doctrina italiana constituía una potencial vulneración del principio de la soberanía popular, ex art. 1 de la Constitución. Segundo, porque la reforma abandonaba el modelo de bicameralismo perfecto, reduciendo la participación del Senado en el procedimiento legislativo en función de la materia tratada. Tercero, la reforma afectaba al reparto de competencias entre el Estado y Regiones, eliminando la potestad legislativa concurrente de las regiones de régimen ordinario – en base a la cual el Estado determina los principios fundamentales en el ámbito de una lista determinadas de materias y las regiones pueden legislar conformemente a dichos principios (*normativa di dettaglio*), todo ello para favorecer el reparto competencial mediante un sistema de doble lista (competencias exclusivas del Estado y de las regiones), caracterizado por el intento de re-transferir al Estado algunas competencias atribuidas a las regiones tras la reforma de 2001 (p. ej. turismo, salud, medio ambiente), y finalmente, la introducción de una cláusula residual de competencia en favor de las regiones y de una cláusula de supremacía que otorgaba al Estado la posibilidad de intervenir en materias regionales “cuando sea necesario para asegurar la garantía de la unidad jurídica o económica de la República, o la tutela del interés nacional”. Según los autores de la reforma, estos últimos cambios obedecían a la necesidad de reducir la conflictividad competencial ante la Corte Constitucional, sin embargo, la reforma trascendía tal aproximación. En líneas generales, la reforma fue percibida como un giro re-centralizador de las competencias estatales, hasta el punto que algunos autores han hablado de una “administrativización” o “desconstitucionalización de los entes regionales”.

Fuera ya del debate de la reforma constitucional, que como es conocido decayó tras el fallido referéndum de diciembre de 2016, arrastrando consigo al primer ministro Renzi y a su gobierno, a continuación se reseñan algunas de las Sentencias de mayor transcendencia política y constitucional durante este período. De entrada, destaca la Sentencia 118/2015 donde la Corte se pronunció sobre dos leyes vénetas que se abrían a un referéndum sobre el acceso a la independencia así como distintos aspectos de la autonomía regional. La Corte declaró la inconstitucionalidad de dicha Ley al suponer una “*subversión institucional radicalmente incompatible con los principios fundamentales de unidad e indivisibilidad de República, enunciados en el art. 5 de la Constitución*”, que constituye un límite intangible respecto de cualquier revisión constitucional, al ser uno de los principios supremos del ordenamiento (según lo establecido en la sentencia 1146/1988) y porque las Regiones no pueden calificarse en este sentido como titulares de la soberanía. Del mismo modo la Corte declaró inconstitucional la Ley regional que sujetaba a referéndum numerosas cuestiones relativas al sistema de financiación regional (porcentaje de impuestos retenido por la región como inversiones en bienes y servicios, levantamiento de la finalidad y condicionalidad de las transferencias estatales, etc.), al considerar la Corte las concretas preguntas a refrendar como vulneradoras de los principios constitucionales sobre coordinación de la hacienda pública y, en particular, de “los vínculos de solidaridad entre la población regional y el resto de la República”, ya que dichas preguntas afectan a “elementos estructurales del sistema nacional de programación financiera, indispensables para garantizar la cohesión y la solidaridad de

la República, y su unidad jurídica y económica”. Finalmente, cabe mencionar también la declaración de inconstitucionalidad parcial de la ley de delegación sobre la reforma de las Administraciones Públicas (conocida como *Legge Madia*), que, entre otras cuestiones, reformaba el cuerpo superior de la administración pública afectando a numerosos empleados públicos de diferentes niveles territoriales; en la medida en que los decretos legislativos de desarrollo quedaban condicionados a un dictamen de la Conferencia Estado-Regiones, la Corte consideró que tal método de cooperación Estado-Regiones no aseguraba el respeto adecuado del principio de leal colaboración (arts. 5 y 20 Const.), como sí lo haría un acuerdo (*intesa*) en el seno de dicha Conferencia. Al ser esta reforma uno de los ejes del programa de Gobierno del ex premier Renzi, la publicación de la Sentencia justo una semana antes del referéndum constitucional, su pronunciamiento tuvo un fuerte impacto sobre el debate político-constitucional.

Finalmente, no puede olvidarse que en 2015 hubo elecciones regionales en siete regiones, en las que el Partido Democrático obtuvo el gobierno de Apulia, Marche, Umbría, Toscana, y Campania, mientras que la Liga Norte logró el del Véneto y Forza Italia fue el partido mayoritario en Liguria. Las elecciones también mostraron el crecimiento político del Movimiento Cinco Estrellas. De hecho, algunos gobiernos regionales abordaron cambios en su forma de gobierno, sea a través de la introducción de la cuestión de confianza (Véneto), la adopción de un nuevo Estatuto (Basilicata) o mediante la ampliación de las materias cuya aprobación puede condicionarse a un voto de confianza (Campania).

#### IV.– Reino Unido

La permanencia o no del Reino Unido en la Unión Europea ha condicionado todos los debates y la acción política británica durante parte de 2015 y todo 2016. El referéndum, celebrado el 23 de junio de 2016 arrojó un resultado con un 51,9% de los votos favorable a la salida de la Unión Europea. Sin embargo, el 62% de los votantes en Escocia y el 56% en Irlanda se posicionaron en contra de tal salida.

Cómo era de esperar, los resultados del referéndum han afectado a las relaciones entre el Gobierno central del Reino Unido y las diferentes naciones, en especial con el Gobierno escocés que en el año 2014 había celebrado otro referéndum sobre la independencia de Escocia en el Reino Unido, en el cual 55,3% de los votantes votaron no a la independencia de Escocia. En su momento, justamente uno de los factores que afectaron el resultado del referéndum de independencia fue la incertidumbre sobre el estatuto de una hipotética Escocia independiente en la Unión Europea. No es extraño pues que inmediatamente después de conocerse los resultados del referéndum la primera ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, apuntara ya la probabilidad de un segundo referéndum sobre la independencia de Escocia. En todo caso, los líderes de Escocia y de Irlanda del Norte manifestaron su deseo de jugar un rol decisivo y no meramente consultivo en las futuras negociaciones sobre la implementación del resultado del referéndum. Estas afirmaciones se han acentuado a medida que se avanzaba en la fecha en que el Reino Unido iba a activar la aplicación del art. 50 del

Tratado de la Unión Europea, y más allá de la retórica negociadora propia de cualquier proceso de este tipo, la posibilidad de un *hard brexit* se tornaba en una realidad más que posible.

Constituyendo el Reino Unido un Estado más descentralizado tras el proceso conocido como “devolution”, y compuesto por cuatro naciones no soberanas, en términos generales, el referéndum primero y el proceso de *brexit* después se han percibido por las distintas naciones, como una oportunidad bien para intentar movilizar un referéndum de independencia del Reino Unido, bien para reabrir al menos el debate sobre las competencias de las diferentes naciones y, eventualmente profundizar en la descentralización.

Así, por ejemplo, y dado que la inmigración jugó un papel muy importante en el debate pro-referéndum, se ha argumentado que las diferentes regiones podrían asumir competencias en este ámbito, como por ejemplo la posibilidad de emitir permisos de trabajo válidos solo en sus territorios, competencia que hasta ahora corresponde al estado central. La posibilidad de que las diferentes naciones pudieran tener una política de inmigración propia o más flexible sería significativa también para Irlanda del Norte y su relación con la República de Irlanda. Para éste último país, además el “efecto frontera” entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda es un asunto crucial, pues el levantamiento de las mismas fue considerado como uno de los mayores avances de las últimas dos décadas, y cualquier retorno de los controles fronterizos generaría notables problemas.

Otro de los debates que han surgido después del referéndum del 2016 ha sido el relativo a si alguna de las naciones pudiera mantener, de manera independiente del resto del país, cualquier tipo de relación con la Unión Europea. El 20 de diciembre de 2016, el Gobierno escocés adoptó un informe titulado “Scotland’s place in Europe” (El sitio de Escocia en Europa) proponiendo posibles soluciones para mantener a Escocia en el mercado interior europeo tras el *brexit*, así como la participación de las diferentes naciones de Reino Unido en otras áreas de acción comunitaria, como los programas de investigación de la UE, el acceso recíproco a los servicios de salud, etc. Sin embargo, todas estas opciones dependen, por un lado y en primera instancia de los resultados de las negociaciones entre Reino Unido y la Unión Europea, y por otro, de lograr el consentimiento del gobierno central para avanzar en este tipo de negociaciones. En este sentido, el informe del gobierno escocés se puede interpretar como una implícita invitación a los ocupantes de Westminster para repensar el modelo de relaciones entre naciones dentro del Reino Unido como alternativa a tener un segundo referéndum de independencia de Escocia.

Cambios como los anteriormente mencionados alterarían profundamente la naturaleza del Reino Unido, convirtiéndolo en un Estado mucho más descentralizado de lo que actualmente es. Es probable que una organización de Reino Unido con un enfoque más federal fuera el tipo de régimen que la mayoría de los escoceses o de los norirlandeses realmente querría. Más autonomía, pero no independencia completa, de manera que Escocia u otra nación de Reino Unido pudieran optar por soluciones diferentes, incluso sobre cosas tan importantes

como la inmigración, las relaciones con la Unión Europea o la celebración de acuerdos internacionales.

## V.- Suiza

Recuérdese que el escenario político suizo cambió tras las elecciones federales del 18 de octubre de 2015 que permitieron la renovación de las dos cámaras que componen la Asamblea federal. Los resultados mostraron una relativa estabilidad en la orientación del electorado que pasaba a escorarse un poco más a la derecha respecto de las elecciones anteriores de 2011, probablemente por una campaña electoral marcada por diversos argumentos hostiles a la inmigración. El partido más votado –y el que más ha crecido respecto a las votaciones de 2011– ha sido el UdC, de corte conservador; también creció otro partido de derecha, el PLR mientras bajan todas las demás fuerzas políticas, a saber: los partidos de centro, de izquierda y los verdes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien el UdC y el PLR disponen de una mayoría de escaños en la Cámara baja, no es así en la Cámara Alta donde cohabitan, con resultados en escaños muy cercanos, el Partido Democrático Cristiano, el PLR y el Partido Socialista, y por debajo el propio UdC, que apenas dispone de 5 escaños. Por completar el análisis a nivel electoral federal, señalar simplemente que en 2015 se convocaron dos referéndums sobre múltiples cuestiones y en 2016 cuatro, que van desde el rechazo a la introducción de una renta básica incondicionada para toda la población, a la aprobación de una modificación de la Constitución que permite bajo determinadas condiciones el diagnóstico de los embriones previo a la implantación (art. 119.c). A nivel cantonal cabe destacar la introducción del salario mínimo en el Cantón Ticino (el tercer cantón que prevé este tipo de medida, junto con Neuchâtel y Jura), así como las votaciones sobre revisiones de las constituciones cantonales en los Grisones (se aprueba la exclusión de la participación del Gobierno en sociedades que efectúan inversiones en centrales de carbón), en Vaud (se aprueban nuevas reglas para las elecciones del Parlamento cantonal) o Zúrich (se rechaza la abolición de una Comisión que examinaba la concesión de permisos de residencia excepcionales a personas en situación irregular).

Entre los temas de relevancia político-institucional, al igual que en Alemania y en Reino Unido, nuevamente la inmigración ha ocupado un papel central, creando un verdadero *impasse* político en las instituciones suizas. Recuérdese que una votación popular en febrero de 2014 modificó la Constitución (arts. 121a y 197n.9) para establecer cupos a la llegada de extranjeros, iniciativa que sigue planteando dudas respecto a su compatibilidad con el acuerdo Acuerdo Suiza-UE, por lo que a lo largo de los últimos dos años se han ido avanzado propuestas para compatibilizar los compromisos europeos con el respeto del principio democrático de los electores. Destacadamente en diciembre de 2016 un proyecto de ley para la ejecución (o aplicación) de la reforma ha sido presentado por parte del Gobierno federal. Sin embargo, una nueva iniciativa popular

prevista para septiembre 2017, en caso de admisión a trámite podría cancelar los efectos de la primera votación.

Otro tema de una cierta discusión en la escena política suiza ha sido una iniciativa de profesores del cantón de Zúrich que proponían desplazar al ciclo escolar secundario el aprendizaje de otro idioma, que actualmente se inicia en la escuela primaria (*Sprachenstreit*), debido a la escasez de recursos y a los límites de aprendizaje de los alumnos; a esta iniciativa se han sumado iniciativas parecidas en otros cantones de la Suiza alemana, que han terminado en el cantón de los Grisones con una *querelle* interinstitucional entre el parlamento cantonal y el Tribunal Administrativo. En esta perspectiva, y a la vista de las distintas iniciativas legislativas de modificación de la legislación federal depositadas por algunos cantones, en los próximos meses el Parlamento se ocupará probablemente de la reforma la ley sobre las lenguas de la Federación (*Sprachengesetz des Bundes*).

Otro tema político de especial relevancia afecta al sistema de financiación de los costes sanitarios, modificado en el 2011 y según el cual los gastos de hospitalización y las curas ambulatorias son cubiertas en parte por el seguro obligatorio básico (AOMS), en parte por el paciente y en parte por el Cantón (financiación residual; *Restfinanzierung*). Los problemas se han planteado en caso de hospitalización fuera del cantón donde el paciente es domiciliado, ya que no es pacífica la identificación del cantón que debe proporcionar la financiación residual. También el Tribunal Federal ha remarcado la falta de una disciplina clara, invitando al legislador a intervenir (Tribunal Federal, decisión 9C\_235/2015 de 17 de diciembre de 2015). Con base en la última propuesta del Consejo de los Estados del 21 de marzo de 2016 el cantón responsable será el cantón donde el paciente haya tenido su último domicilio, antes de desplazarse para recibir los tratamientos sanitarios en otro cantón.

En la jurisprudencia constitucional hay que destacar una sentencia que trataba sobre la relación entre derechos políticos e igualdad de voto entre ciudadanos de distintos cantones: el cantón de Zug (entre los más pequeños de Suiza) lamentaba la desigualdad que implicaba la disciplina electoral para el Consejo Nacional, ya que ésta no favorecía a los partidos menores situados en su territorio. El Tribunal Federal rechazó el recurso al afirmar que la disciplina electoral estaba fijada en la Constitución y la normativa federal, sin que la disciplina internacional impusiera una determinada normativa electoral (Decisión de 19 de agosto de 2015, 1C\_322/2015). En materia electoral, finalmente, puede señalarse la sentencia del TF que declara la inconstitucionalidad del sistema electoral previsto para la elección del parlamento del cantón de Uri, al prever un sistema mixto (mayoritario/proporcional) que en la vertiente proporcional requería a los partidos la superación de un quórum del 10%. Según el Tribunal dichos umbrales pueden ser constitucionalmente compatibles solo en presencia de medias compensatorias dirigidas a restablecer la igualdad de voto (Sentencia de 12 de octubre 2016, 1C\_511/2015).

Finalmente, cabe destacar que mientras la Conferencia de los Gobierno Cantonales aprobó la tercera reforma de imposición fiscal sobre las empresas (RIE III), según la cual se eliminaba el tipo impositivo reducido para los hol-

dings, sociedades domiciliadas y mixtas, para ajustar a Suiza al marco internacional, al tiempo que se estimulaba la investigación e innovación a través de medidas de desgravación fiscal, un referéndum posterior ya en febrero de 2017 rechazaba dicha propuesta de reforma.



*El Informe de las Comunidades Autónomas 2016 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 del Estado de las autonomías en 2016 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 unos trabajos monográficos entorno a cuestiones de actualidad como son los derechos sociales y los efectos del art. 135 de la Constitución sobre las Comunidades Autónomas.*

*El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:*

ANDALUCÍA	Presidencia y Administración Local
ARAGÓN	Dirección General de Desarrollo Estatutario. Consejería de Presidencia
CANARIAS	Consejería de la Presidencia
CANTABRIA	Presidencia y Justicia
CASTILLA Y LEÓN	Presidencia
CASTILLA-LA MANCHA	Dirección General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos
CATALUÑA	Institut d'Estudis de l'Autogovern. Departament de la Presidència
C. VALENCIANA	Secretaria Autònoma de Transparència
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 Autònoms. Conselleria de Presidència
NAVARRA	Vicepresidencia de Derechos Sociales
PAÍS VASCO	Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Administración Pública y Justicia

*El Informe ha contado con el apoyo del **Senado** y la **Fundación Giménez Abad** para la realización del **Foro de la Autonomía**, donde se debatieron algunos de los trabajos recogidos en esta edición.*

**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