INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2017

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2017

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2018

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.9507-2018

ISSN: 1136-131X

Diseño cubierta original: Estudi Montse Corral

Maquetación e impresión: Signo Impressió Gràfica, S.A.
Carrer de Múrcia, 54D.
08830 Sant Boi de Llobregat
Barcelona
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

Elviro Aranda Álvarez, Catedrático (A) de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

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

Francisco Javier Loscos, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

José Martín y Pérez de Nanclares, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

Luis Martín Rebollo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Andreu Olesti Rayo, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona

Xavier Padrós i Castillón, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

Amelia Pascual Medrano, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

Martín Mª 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

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2017 13
Eliseo Aja, Javier García Roca, José Antonio Montilla, Laura Díez

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional) 41
José Martín y Pérez de Nanclares

El nuevo mapa de partidos. Efectos sobre el parlamentarismo de las Comunidades Autónomas 83
Elviro Aranda Álvarez

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía 119
Manuel Carrasco Durán

Aragón 131
José Luis Bermejo Latre

Asturias 147
Paloma Requejo Rodríguez

Canarias 157
José Suay

Cantabria 169
Luis Martín Rebollo

Castilla y León 179
Juan María Bilbao Ubillos

Castilla-La Mancha 195
Francisco Javier Díaz Revorio

Cataluña..... 205
Joaquín Tornos Mas

Comunitat Valenciana..... 221
Mª Josefa Ridaura Martínez

Extremadura..... 233
Vicente Álvarez García

Galicia..... 249
Roberto L. Blanco Valdés

Islas Baleares 259
Maria Ballester Cardell

La Rioja..... 275
Amelia Pascual Medrano

Madrid 283
Ignacio García Vitoria

Murcia..... 291
Ignacio González García

Navarra 299
Martín María Razquin Lizarraga

País Vasco 309
Alberto López Basaguren

Ceuta y Melilla..... 317
Juan José Ruiz Ruiz, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Actividad legislativa del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas..... 331
José Antonio Montilla Martos

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional..... 341
Marc Carrillo

La actividad de la Unión Europea..... 355
Andreu Olesti Rayo

El Senado 363
María López Moreno de Cala

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas 377
María Jesús García Morales

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas 385
Lluís Aguiló Lúcia

La administración local en el Estado autonómico 2017 389
Tomàs Font i Llovet

La financiación 399
Jesús Ruiz-Huerta, Francisco Javier Loscos

Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 413
Xavier Padrós

Las elecciones catalanas del 21-D-2017 425
Francesc Pallarés

PRESENTACIÓN

El presente *Informe Comunidades Autónomas* 2017 continúa la serie que desde 1989 elabora el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Como en los últimos 7 años, la publicación se realiza tras la celebración del Foro de las Autonomías en el Senado, donde expertos, profesores, altos funcionarios y políticos discuten la valoración general del año y los artículos monográficos. Este año el Foro se realizó el 14 de marzo, y fue posible, una vez más, gracias al apoyo del Senado y de la Fundación Manuel Gimenez Abad.

El primer tema monográfico se dedicó a la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. La conferencia corrió a cargo del doctor José Martín y Pérez de Nanclares, catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Salamanca y los comentarios correspondieron a José Pascual Marco, Director General de Integración y Coordinación de Asuntos generales de la Unión Europea, a María Ángeles Elorza Zubiría, Secretaria General de Acción Exterior del Gobierno Vasco e Idelfonso Socorro Quevedo, Viceconsejero de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias.

El segundo tema monográfico corrió a cargo del profesor Elviro Aranda, Catedrático A. de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III y fue seguida por las intervenciones de Pilar Blanco, Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Extremadura y de Rafael de la Sierra, Consejero de Presidencia y Justicia de Cantabria.

La clausura, siguiendo el criterio de invitar a un Presidente de Comunidad Autónoma que aporte un tema de reflexión, fue realizada por M.H.S. Ximo Puig, President de la Generalitat Valenciana, que disertó sobre Propuesta de reforma constitucional del Gobierno de la Generalitat.

Más allá de estos debates del Foro, el *Informe* contiene los estudios de derecho público sobre el transcurso del año en todas las Comunidades Autónomas, realizado por un profesor de la propia Comunidad y sobre los distintos sectores (legislación, jurisprudencia, financiación, relaciones de colaboración, etc.) del Estado en relación con las Comunidades Autónomas.

Las dos ponencias, expuestas por los profesores sobre un escrito hecho público 15 días antes, y comentadas por los políticos de las Comunidades autónomas citados, fueron discutidas por unos 150 asistentes, mayoritariamente profesores y altos funcionarios en materia autonómica, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

El conjunto del Informe ha sido financiado por la mayoría de las Comunidades Autónomas, concretamente por las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Navarra y País Vasco. Un año más, el principal objetivo del *Informe Comunidades autónomas* 2017 es ofrecer información, estudios y reflexiones para articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro sistema de organización territorial.

Eliseo Aja, Javier García Roca, José A. Montilla y Laura Díez
Equipo de dirección del *Informe Comunidades Autónomas* 2017

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2017

Eliseo Aja (UB)
Javier García Roca (UCM)
José Antonio Montilla (UGR)
y Laura Díez (UB)
Catedráticos de Derecho Constitucional

Sumario: **1.–** Introducción: ideas generales. **2.–** De un largo Gobierno en funciones a un Gobierno minoritario: parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico. **3.–** Parlamentarización y estabilidad de los gobiernos autonómicos. **4.–** Crisis económica, déficit autonómico y financiación de las CCAA. **5.–** Unidad del mercado nacional y desregulación. **6.–** Otras sentencias constitucionales: crecimiento de las bases estatales y restricción de las políticas sociales autonómicas; control más estricto del decreto-ley; Derecho civil foral y especial. **7.–** La aplicación del artículo 155 CE y la suspensión del autogobierno: el interminable proceso secesionista en Cataluña. **8.–** La Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico y la reforma constitucional.

1.– Introducción: ideas generales

La principal y nada agradable noticia de este año ha sido la aplicación en Cataluña del mecanismo extraordinario de intervención sobre los órganos de las CCAA previsto en el artículo 155 CE. Es la primera vez que se llega a esta grave situación de emergencia. Pero la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley del Referéndum de Autodeterminación y de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, situadas en un escenario plenamente ajeno a la Constitución, y la reiterada desobediencia de los dirigentes del proceso independentista a las decisiones del Tribunal Constitucional, constituían un grave atentado al interés general y un reiterado incumplimiento de las obligaciones constitucionales, supuesto de hecho habilitante para la aplicación de este control. La experiencia en la aplicación del acuerdo de intervención ha sido menos dramática de lo que podía haberse pensado. Pero mucho nos tememos que, tras su aplicación, las cosas sigan estando donde estaban: en un *impasse* entre el radicalismo de las posiciones independentistas y quienes se niegan en la práctica a iniciar reformas. Únicamente la voluntad de diálogo político y de acometer las reformas jurídicas necesarias –constitucionales y estatutarias entre ellas– puede arreglar este grave conflicto y devolver la integración social a España, pero previsiblemente no será ni sencillo ni rápido.

Sin embargo, esta situación anómala, un serio conflicto constitucional que llevará tiempo resolver, no puede monopolizar la información sobre el funcionamiento del Estado autonómico, aunque lo condicione en muchos extremos. Debemos hacer un esfuerzo en volver a la normalidad: al Estado de Derecho.

Tras un largo Gobierno en funciones en la XI Legislatura, hemos tenido desde 2016 un Gobierno minoritario con escasos apoyos en el Congreso de los Diputados y en situación débil, lo que continúa produciendo cierta parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico. Así no se han aprobado en 2017 los Presupuestos Generales del Estado para 2018, un indicio de problemas en la gobernabilidad. Hay varias instituciones (Defensor del Pueblo, RTVE) cuyos titulares no se han renovado. Son sólo una docena las leyes tramitadas y significativamente casi el doble los decretos-leyes emanados, y salvo en un caso todos fueron convalidados y nada más que tres tramitados como leyes. La Mesa del Congreso ha aceptado con frecuencia el veto gubernamental a las proposiciones de ley de los Grupos minoritarios, y se ha prorrogado con frecuencia el plazo de presentación de enmiendas de estas iniciativas; dos expedientes que permiten su bloqueo. Estos hechos no suponen buenas prácticas en el uso de las fuentes del Derecho ni en el funcionamiento del parlamentarismo.

Por el contrario, los Gobiernos y Parlamentos autonómicos han funcionado con cierta estabilidad institucional. Las CCAA parece que se están adaptando mejor a la nueva cultura política, propia de una "democracia consociativa o consensual" (de *consociational democracy* hablaba Lijphart), ya no sólo fundada en la alternancia y un modelo Westminster, según reclama la presencia de cuatro grandes partidos de ámbito estatal más los propios del sistema de partidos de cada Comunidad. Se han alcanzado pactos, acuerdos de investidura o gobiernos de coalición (Castilla-La Mancha) con distintas fórmulas, y se han aprobado los presupuestos en la inmensa mayoría de los casos. Incluso se ha producido la reforma de algún Reglamento parlamentario (Aragón). Los Gobiernos autonómicos con mayoría absoluta han desaparecido salvo en Galicia y Ceuta. Los sistemas de gobierno autonómicos se están parlamentarizando, restringiendo el antaño muy intenso liderazgo presidencial. El nuevo sistema de partidos ha interactuado con el sistema de gobierno.

En 2017 se ha recuperado el nivel del PIB previo a la crisis económica. Pero subsiste un elevado desempleo (16,55%) y una acusada temporalidad y precariedad en el empleo, pese a haber bajado la cifra que ha caído desde un 26%, así como un muy alto porcentaje de deuda pública (98,7%). Todo ello unido a unas políticas sociales débiles. No obstante, la economía ha crecido un 3,1%. Estado autonómico y Estado de bienestar están muy imbricados y los servicios públicos esenciales siguen sufriendo los efectos de la crisis. El modelo de financiación de las CCAA continúa sin revisarse, si bien tras la Conferencia de Presidentes, se creó una Comisión de expertos que ha elaborado un importante informe para la revisión del sistema, buscando acabar con los desequilibrios verticales, mejorar la corresponsabilidad fiscal, alcanzar una suficiencia financiera y organizar unos nuevos mecanismos de nivelación y compensación y al cabo de solidaridad entre las CCAA. Veremos a ver si la reforma de la financiación ocurre en 2018 y cuáles de estos objetivos se consiguen.

La Ley de Garantía de la Unidad del Mercado, que junto a esta finalidad de remoción de obstáculos auspiciaba otra desreguladora, ha recibido una declaración parcial de inconstitucionalidad en la STC 79/2017, de 22 de junio, en lo que atañe a la llamada licencia única. Aquí como en tantos otros temas se corrobora que es muy difícil resolver cuestiones de distribución de competencias con meras medidas de ingeniería constitucional en las leyes en vez de afrontar con racionalidad y decisión la reforma de la Constitución. Una cláusula constitucional sobre la unidad del mercado, expresa y detallada, es imprescindible.

El Tribunal Constitucional sigue dificultando que las CCAA hagan muchas de sus políticas sociales (SSTC 134 y 145/2017, respectivamente, de 16 de noviembre y 14 de diciembre sobre acceso a las prestaciones sanitarias), avalando un entendimiento muy amplio y material de las normas básicas del Estado, y alejando a las CCAA del ejercicio de sus competencias sobre servicios públicos esenciales. No estamos seguros de que sea la perspectiva correcta. Una jurisprudencia más matizada y medida debería ser posible. En el lado positivo, la STC 73/2017, de 8 de junio, sobre la amnistía fiscal, parece iniciar una línea de jurisprudencia más garantista y restrictiva del uso y abuso de los decretos-leyes, tal y como le han venido pidiendo al intérprete supremo de la Constitución la doctrina científica y numerosos Votos particulares de sus sentencias.

Por último, pero no en importancia, ha seguido habiendo este año propuestas de comisiones de expertos sobre la necesidad de la reforma constitucional cuya oportunidad técnica este Informe lleva años defendiendo. Se creó en diciembre una Comisión parlamentaria en el Congreso para la evaluación y modernización del Estado autonómico cuyos trabajos han comenzado a principios de 2018 con múltiples comparecencias, pero sus trabajos no parecen generar todavía transacciones y acuerdos y muchos Grupos parlamentarios aún no se han incorporado a la Comisión. También el *Consell* de la Generalidad de Valencia acaba de hacer una propuesta de reforma constitucional donde se insinúa la vía de una iniciativa de varias CCAA. La reforma constitucional no será rápida, no puede serlo por la compleja situación política que tenemos y la falta de compromisos, pero los acuerdos sólo se consiguen trabajando: también en las reformas constitucionales.

2.– De un largo Gobierno de la Nación en funciones a un Gobierno minoritario: parálisis legislativa y en el impulso del Estado autonómico

La pasada XI Legislatura se produjo una situación de *impasse* durante trescientos catorce días en los que ni siquiera pudo efectuarse una investidura de un Presidente. El Gobierno estuvo en funciones demasiado tiempo, provocando problemas de gobernabilidad. No se aprobó ninguna iniciativa legislativa con rango de ley, y surgió una discusión sobre el sometimiento del Gobierno al control parlamentario en esa peculiar situación. Una controversia que desembocó en la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional aún no resuelto.

Tras las elecciones generales de 2016, la XII Legislatura comenzó invistiendo al Presidente Sr. Rajoy. Pero el Grupo Parlamentario mayoritario, el Popular, tiene tan sólo 134 Diputados sobre un total de 350. No se produjo un verdadero acuerdo de legislatura ni un Gobierno de coalición, si bien el Grupo Parlamentario de Ciudadanos ha apoyado al Gobierno en diversas cuestiones y votó la investidura presidencial tras suscribirse un más restringido acuerdo de investidura que, no obstante, alberga ciento cincuenta medidas. Debe subrayarse esta seria dificultad para conformar mayorías parlamentarias en dos legislaturas seguidas debe subrayarse y esperamos no devenga un rasgo permanente de nuestro sistema de gobierno que dificulte la gobernabilidad. Desaparecida la alternancia en el Gobierno que facilitaba el bipartidismo, es inevitable una nueva cultura política favorable a los acuerdos parlamentarios dado un escenario con un tetrapartidismo de fuerzas de ámbito estatal, y diversas minorías con fuerte presencia en algunas CCAA, lo que crea un fragmentado escenario pluripartidista de representación. Existen siete Grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y nada menos que diecinueve Diputados en el Grupo Mixto. Como era previsible en este contexto, la posición gubernamental ha sido débil, por su precaria mayoría, y, en 2017, no pudieron ser aprobados los Presupuestos Generales del Estado para 2018 que fueron prorrogados, un clásico indicio de problemas en la gobernabilidad.

Igualmente, apenas se aprobaron leyes en 2017: doce leyes ordinarias y una ley orgánica sobre el jurado. Ha sido una actividad legislativa bastante anodina. La mayoría de ellas introducen leves modificaciones a la regulación anterior o incorporan el contenido de directivas o reglamentos europeos. En cualquier caso, pueden subrayarse por la relevancia de su contenido: la aprobación de la metodología para el señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, y algunas modificaciones en la regulación del Concierto Económico; así como la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, y la incorporación de algunas Directivas Europeas; o la Ley de Contratos del Sector Público que aunque se presenta como ley de transposición de dos directivas incorpora una muy extensa y detallada regulación de esta materia. Pero, en su conjunto, el período 2016-2017 es uno de los más pobres en producción legislativa.

Las renovaciones y reformas institucionales parecen detenidas. No ha podido nombrarse un nuevo Defensor del Pueblo y permanece al frente el Adjunto primero, pese a que el cese del titular se produjo el 6 de junio de 2017. La reforma de RTVE que trataba de devolver a la corporación a la neutralidad informativa y el consenso fue aprobada por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. La nueva Ley exigía que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor se arbitrase un concurso público para elegir a los diez miembros del consejo de administración con la participación de un comité de expertos designados por los Grupos parlamentarios que evacuase un informe a la comisión correspondiente; pero se preveía también que, en caso de no alcanzarse un acuerdo, la elección se llevará a cabo con el

procedimiento vigente. Pues bien, *aún no se ha aprobado* siquiera un reglamento de desarrollo.

Es también subrayable que la Mesa del Congreso haya aceptado en muchos casos el veto gubernamental a las proposiciones de distintos Grupos por motivos presupuestarios (artículo 134.6 CE) merced al acuerdo entre PP y Ciudadanos. Un debate a favor de una interpretación más estricta del alcance de ese veto se ha producido y está pendiente de solución un conflicto entre órganos constitucionales. Un proceso constitucional que ha revivido tras años de estar aletargado. Asimismo, son bastantes las proposiciones de ley de las minorías parlamentarias bloqueadas en su tramitación mediante el habitual expediente de prorrogar sucesivamente el plazo de enmiendas. Quizás el Reglamento del Congreso podría revisar estas malas prácticas de congelación de las iniciativas de las minorías regulando ambos supuestos de otra manera. No es razonable que una amplia mayoría tome en consideración una proposición de ley y la Mesa pueda, por una mayoría más estrecha, bloquear su tramitación, ampliando el trámite de presentación de enmiendas. Deberían existir límites a esta estrategia dilatoria. La reforma del Reglamento del Congreso para incorporar mejores prácticas es tan necesaria como la reforma de la Constitución y debería ser más sencilla de realizar, pues, entre otras razones, la Cámara tiene ya trabajos realizados por la Comisión de Reglamento en otras legislaturas.

Significativamente, el Gobierno aprobó, por el contrario, veintiún decretos-leyes en 2017, un poco menos del doble de las doce leyes aprobadas. No parece una proporción muy razonable que la legislación de urgencia casi duplique la ordinaria, pues no se corresponde con la lógica de un sistema parlamentario ni con la democracia representativa, pues es difícil de visualizar por la opinión pública este tipo de legislación ante la ausencia de participación de las minorías mediante enmiendas. Algunas de estas disposiciones gubernamentales con fuerza de ley se ocupan de cuestiones importantes, y con incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas en materias como son: consumo, servicios portuarios, alquiler social, activación del empleo, aguas, etc.

Todos estos veintiún decretos-leyes fueron convalidados, menos uno, el que se ocupa de la estiba o servicio portuario, si bien los dos últimos en número y fecha aún no habían sido convalidados al tiempo de redactarse estas líneas. La derogación de un decreto-ley por el rechazo a su convalidación es una situación prácticamente inédita; pues sólo se había producido en una ocasión desde 1978.

Únicamente tres decretos-leyes se tramitaron además como proyectos de ley. Ante el abuso de esta fuente, es conveniente recordar que muchos expertos sostienen que todos los decretos-leyes deberían tramitarse como leyes tras convalidarse y que esta posibilidad debería hacerse obligatoria –en vez de meramente facultativa– en una reforma constitucional o del Reglamento parlamentario. La experiencia del año permite pensar que la mayoría prefiere aprobar decretos-leyes y esperar que se convaliden en bloque a presentar proyectos de ley y arriesgarse a no poder rechazar las enmiendas de la oposición, asumiendo a su vez el riesgo de que el decreto-ley no sea convalidado y de produzca, por tanto, su derogación automática.

Esta parálisis legislativa, consecuencia de la precaria mayoría parlamentaria, pero también de la fragmentación de las fuerzas políticas, de la ideología independentista de algunos partidos nacionalistas que no facilita los acuerdos sobre el funcionamiento de los órganos constitucionales, y, sobre todo, de las tradicionales dificultades para alcanzar compromisos parlamentarios, ha tenido su correlato lógico en una parálisis también del impulso legislativo del Estado autonómico.

Las actuaciones del Estado más importantes en este terreno han sido la aplicación del mecanismo de control extraordinario e intervención estatal dispuesta en el artículo 155 CE a la Generalidad de Cataluña –que luego analizaremos– que fue autorizada por el Senado, de un lado, y, de otro, la aprobación de algunas modificaciones en el Concierto Económico con el País Vasco y la metodología del cupo para este quinquenio. Sin embargo, la reforma y actualización del sistema de financiación de las CCAA ha vuelto a ser paralizada, y los compromisos aún parecen lejanos, más aún si la cuestión se relaciona con la posible quita de la deuda pública en algunas CCAA muy endeudadas.

Tampoco parece haber avanzado suficientemente un pacto de Estado en materia de educación, que es imprescindible para afrontar las necesidades de formación de nuestros estudiantes, agravadas tras la experiencia del conflicto provocado por la llamada Ley Wert (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa, LOMCE) que no fue negociada y tuvo problemas en su aplicación por la pasividad o resistencia de algunas CCAA. Ha sido además declarada parcialmente inconstitucional en la STC 14/2018, de 20 de febrero, referida al uso del castellano como lengua vehicular en la enseñanza. Una cuestión que agrava el problema. El único dato positivo es que ha realizado trabajos una ponencia de estudio de un pacto educativo en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y una Subcomisión del Congreso de los Diputados, pero lamentablemente no se han alcanzado acuerdos.

3.– Parlamentarización y estabilidad de los Gobiernos autonómicos

Al contrario que en el sistema de gobierno estatal, las CCAA parecen haber sido, en su mayor parte, más estables en el funcionamiento normal de sus instituciones, pese a los diversos problemas que ha habido. No ha habido una grave inestabilidad. Están acomodándose mejor al nuevo sistema de partidos y a la nueva cultura política que demanda una democracia fundada en los pactos, tal y como se narra en las respectivas crónicas de cada Comunidad. Hemos pasado de una fórmula de intenso liderazgo presidencial, a otra más parlamentaria, con mayor influencia de la Cámara, produciéndose una cierta mutación del sistema de gobierno. De este asunto se ocupa el estudio de Elviro Aranda, pero es preciso decir algo en esta valoración general.

Mencionemos algunos ejemplos de esta parlamentarización del modelo siguiendo la información que se detalla en cada una de las crónicas. En Andalucía, se ha consolidado el acuerdo entre el PSOE y Ciudadanos con la aprobación de los presupuestos y el compromiso sobre la reducción del impuesto de sucesio-

nes; se ha aprobado una iniciativa legislativa de un Grupo de la oposición; y, pese a las dificultades, ha terminado su tarea el grupo de trabajo para llevar a cabo la reforma de la Ley Electoral de Andalucía.

En Aragón, el Gobierno se ha visto obligado a suscribir pactos puntuales y multilaterales con una parte del resto de las fuerzas políticas, y si bien ha habido problemas y demoras en la aprobación del presupuesto, se ha desbloqueado la renovación de varias instituciones como son el Consejo Consultivo y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Sobre todo, destacaremos que se ha aprobado un nuevo Reglamento de las Cortes que incorpora importantes novedades mediante una propuesta conjunta de todos los Grupos. Quizás el Congreso de los Diputados podría aprender algo de esta sensata iniciativa de regeneración parlamentaria; las CCAA deberían ser laboratorios políticos que impulsen reformas a nivel estatal tras ensayarlas como algunos pensamos en 1978 al diseñarse el modelo.

Más inestable parece la situación en Asturias, con un Gobierno del PSOE en situación débil, donde no pudieron aprobarse los presupuestos y sobrevino la segunda prórroga de la legislatura. También la reforma de la ley electoral se pospuso de forma indefinida.

En las Islas Baleares, la Asamblea autonómica está muy fragmentada, circunstancia que conforma unas dinámicas y tensiones singulares. Encabeza el Gobierno el PSOE desde 2015 con el apoyo de otras tres fuerzas. Además, se produce una insularización de la vida política, con partidos –*MÉS per Menorca* y *Gent per Formentera*– que reclaman mejoras para las islas menores frente a Mallorca. Las fuerzas de izquierda nacionalista, con una peculiar forma de gobernar –con dos partidos en el Gobierno y otros dos fuera–, hacen un frente común no sólo en la dirección de la política autonómica, sino también en decisiones de política estatal

En Canarias, finalizó el Gobierno de coalición entre CC y PSOE, creado al inicio de la Legislatura, y se pasó a otro monocolor, exclusivamente formado por CC. El nuevo gobierno ha quedado en una situación de minoría nada confortable, no fructificando las negociaciones para suscribir un pacto de gobernabilidad con el PP. Pero, curiosamente, no se ha producido una situación de bloqueo en el Parlamento, generándose algunos acuerdos entre los Grupos, y aprobándose media docena de leyes y la propia Ley de Presupuestos.

Igualmente, la vida institucional de Cantabria ha trascurrido este año sin mayores sobresaltos por más que en la vida política partidaria sí se hayan producido notables cambios. La estabilidad del Gobierno y la actividad de la Comunidad autónoma se han mantenido y el soporte parlamentario también. Las crisis de los partidos no se han traducido en crisis institucionales, y así p. ej. ha podido aprobarse la ley de presupuestos.

En Castilla-La Mancha, Podemos rompió el acuerdo de investidura al finalizar el año anterior y se descolgó del apoyo a los presupuestos de 2017, impidiendo su aprobación. Sin embargo, llegó a un acuerdo más tarde con el PSOE, que no solo garantizaba su apoyo a los presupuestos sino también su entrada en el Gobierno con una vicepresidencia y una consejería. Es la primera vez que

Podemos entra a formar parte de un gobierno autonómico y el primer Gobierno de coalición en la región. La vida parlamentaria también se ha visto marcada por el funcionamiento del acuerdo entre Podemos y el PSOE, aprobándose los presupuestos, y luego algunas leyes, aunque otros proyectos de importancia (Gobierno y Consejo Consultivo, ley electoral, la reforma del propio Estatuto) quedarán pendientes al acabar el año. Pero, en definitiva, se advierte también cierta estabilidad.

Respecto de Castilla y León, se ha producido la retirada de Juan Vicente Herrera, el más veterano de los presidentes autonómicos, poniendo fin a un ciclo dominado por su estilo. El PP perdió su mayoría absoluta en 2015, pero el control ejercido sobre el Gobierno no le ha puesto en grandes aprietos, y Ciudadanos le ha prestado su apoyo en momentos delicados. Mediante acuerdos, se redujo la retribución de los miembros de los órganos de dirección de la Cámara, y de los cargos directivos de los Grupos Parlamentarios, y un incremento de la dieta que perciben los Procuradores sin dedicación exclusiva. También se presentó la nueva página web de las Cortes, un portal digital que permitirá a los ciudadanos participar y opinar sobre las iniciativas legislativas y contactar con sus representantes. Una buena iniciativa de parlamento abierto.

En la Comunidad Valenciana, la crónica correspondiente destaca que se han vislumbrado signos de recuperación económica, con una alta tasa de recuperación de empleo. Se ha producido la renovación del Acuerdo del Botánico entre el PSOE y *Compromís*, que les mantiene en el Gobierno con el apoyo de Podemos. También ha habido una alta producción normativa y algunas reivindicaciones ante el Gobierno central: financiación, corredor del Mediterráneo, etc. Se han aprobado los presupuestos para 2018 tras lograrse acuerdos entre dichas tres fuerzas. Ha habido una alta actividad parlamentaria y se ha modificado el voto telemático, reformando el Reglamento parlamentario y ampliando los supuestos en que se permite para bajas de larga duración.

La Asamblea de Extremadura ha aprobado siete leyes, y el Ejecutivo regional, pese a no contar con un acuerdo de legislatura, goza de una considerable estabilidad, que tiene como principal reparo no haber aprobado los presupuestos para 2018, circunstancia que viene repitiéndose año tras año desde el comienzo de la presente IX Legislatura a mediados de 2015. Se han aprobado algunos pactos regionales.

En Galicia, el Partido Popular sigue gobernando con una amplia mayoría absoluta, pese a que los gobiernos con mayoría absoluta han desaparecido prácticamente en el mapa autonómico salvo en Galicia y en Ceuta. El PP es hegemónico en esta Comunidad desde 2009, tras tres victorias electorales sucesivas; si bien el poder está más dividido a nivel local. Es una excepción a la regla general de parlamentos autonómicos más fragmentados. Ha habido estabilidad en las relaciones entre las dos fuerzas principales y las cuatro que tienen representación parlamentaria; y una razonable actividad legislativa. Los presupuestos para 2018 se han aprobado y recuperan el nivel de 2010.

Con el inicio del año, comenzaba prácticamente la XI Legislatura en el País Vasco, pues aunque las elecciones tuvieron lugar en septiembre, el nombramien-

to del *Lehendakari* se hizo en noviembre. La mayoría de los Departamentos mantienen continuidad. Pero la constitución de un Gobierno de coalición, PNV-PSOE, y la atribución de varias carteras al PSE, supuso cambios en los altos cargos. La actividad político-institucional ha sido escasa y se ha centrado en dos cuestiones además de la negociación de las transferencias pendientes: la Ponencia de autogobierno y la Ponencia de Memoria y convivencia. Habrá que seguir el recorrido de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía.

En la Comunidad de Madrid, se ha mantenido el pacto de investidura entre el PP y Ciudadanos y la situación de minoría del Gobierno en la Asamblea, pero en la realidad ha sido un año marcado por las investigaciones judiciales en los casos de corrupción tras el ingreso en prisión provisional del antiguo Presidente de la región y diversas dimisiones de cargos. Se han aprobado los presupuestos para 2018 y se presentó una moción de censura por Podemos que no prosperó. Tampoco se aprobó la reforma del voto telemático, como en alguna otra Comunidad, porque los Grupos que no la votaron auspician una reforma más amplia del Reglamento; y se mantiene congelada la reforma del sistema electoral a favor de una representación proporcional personalizada –de origen alemán– que se ha debatido durante tiempo.

Tras cinco legislaturas en Rioja de intenso liderazgo presidencial de Pedro Sanz, y mayoría absoluta del PP, ha renacido la actividad parlamentaria: Leyes aprobadas por todos los Grupos, proposiciones de ley de la oposición, enmiendas en presupuestos, etc. Tan es así que ahora se discute sobre las insuficiencias de un Parlamento no profesionalizado.

No podemos, por nuestra limitación de espacio, completar con exhaustividad este panorama, una vez que queda corroborada la tesis que se expone al principio: parlamentarización del sistema de gobierno, y funcionamiento estable de las instituciones en casi todas las Comunidades Autónomas mediante distintas fórmulas de acuerdo entre los partidos, por más que no exento de problemas. El intenso liderazgo presidencial en los sistemas autonómicos se ha sustituido por un funcionamiento más parlamentario del modelo en cuanto propicio al compromiso. También aparecen algunas novedades en la regeneración democrática de las instituciones y de adaptación al nuevo sistema de partidos: gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura, incremento de las proposiciones de ley aprobadas y presentadas por los Grupos parlamentarios, reformas de Reglamentos parlamentarios que incluyen medidas de participación ciudadana, introducción de reformas encaminadas a un parlamento abierto, pactos regionales, etc.

4.– Crisis económica, déficit autonómico y financiación de las CCAA

4.1.– Crisis económica, Estado de bienestar y servicios públicos a cargo del Estado autonómico

En 2017 se ha recuperado el nivel del PIB previo a la crisis económica y financiera. Pero subsiste un elevado desempleo (ha bajado a un 16,5% que entraña nada menos que 3.776.700 personas) y un altísimo porcentaje de deuda pública: es todavía casi todo un PIB (98,7%).

Estado autonómico y Estado de bienestar están profundamente imbricados, ambos siguen sufriendo seriamente el impacto de la crisis: los servicios públicos aún no se han recuperado y las CCAA están saliendo de la situación de manera diferente, según venimos advirtiendo en los últimos Informes. No en balde, la mayor parte del gasto de las CCAA se invierte en tres servicios públicos esenciales: sanidad, educación y servicios sociales. Queda en manos estatales sólo la Seguridad Social. Pero estamos financiando con deuda pública buena parte de nuestros servicios públicos y no sólo con ingresos fiscales.

Bien es verdad que ha habido este año una tasa de crecimiento del 3,1% por encima de la media de la Unión y que deben por ello subir los ingresos fiscales. Si bien, en sentido contrario, se está acabando la política de facilitación monetaria –*quantitative easing*– del Banco Central Europeo comprando deuda pública. Mas la incertidumbre en Cataluña ha dañado las expectativas económicas, el crecimiento y las inversiones, así p. ej. la inestabilidad inherente al "*procés*" puede no haber ayudado a que Barcelona fuera elegida sede de la Agencia Europea del Medicamento. Mas es cierto que sigue creciendo la demanda exterior y el consumo.

4.2.– La revisión del modelo de financiación autonómica: el Informe de la Comisión de expertos: el desequilibrio vertical entre administraciones

La suficiencia de recursos para nuestro Estado social es, en definitiva, un problema. Todas las CCAA tienen déficit, se están generando importantes desigualdades territoriales, y han sufrido una fuerte caída en ingresos, viendo limitadas su recurso al endeudamiento por la realidad del mercado y, sobre todo, por la regla europea y constitucional de estabilidad y presupuestaria y freno constitucional al endeudamiento. El principal instrumento de autonomía financiera es el IRPF, pero se ha visto elevado el impuesto en la parte estatal durante la crisis además de los tramos autonómicos o desaparecido bonificaciones. Igualmente, las dos subidas del IVA en 2010 y 2012 y varias subidas de impuestos especiales se descontaron de la financiación autonómica. En suma, por todas estas y otras razones, existe un desequilibrio vertical que requiere de una redistribución de los ingresos entre las administraciones, según ha argumentado, entre otros, Alain Cuenca, miembro de la Comisión que ha hecho este año un Informe sobre la financiación.

Sin embargo, a pesar del compromiso asumido en 2009 para revisar el sistema de financiación, han pasado ya tres años desde la finalización del plazo, sin que su revisión se haya producido. Un asunto grave, pues existe descontento sobre el modelo. Mientras tanto ha habido diversas propuestas por parte de especialistas e instituciones económicas. La Conferencia de Presidentes acordó en enero de 2017 comprometerse en la reforma del sistema. Implementando este acuerdo, el Gobierno nombró una Comisión de expertos compuesta por veintiún miembros –dieciséis a propuestas de las CCAA y cinco del Gobierno– para que redactara un estudio en seis meses. Cataluña no se integró en la Comisión con propuestas, pese a ser la Comunidad que había impulsado las reformas anteriores y a su peso porcentual en el PIB.

En este contexto difícil y arrancando de las ideas de desequilibrio vertical y corresponsabilidad fiscal, se ha aprobado el "*Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*" de julio de 2017.[1] Un denso, extenso y razonado documento, que incluye un diagnóstico del sistema y de sus deficiencias, auspicia la revisión del modelo de 2009 que debió actualizarse en 2014, y que ha sido analizado en el estudio sobre financiación de Jesús Ruiz Huerta y Javier Loscos.

Simplemente, diremos aquí que se plantea la necesidad de limitar el desequilibrio vertical y de garantizar un principio de suficiencia en la prestación de los servicios. Se sugiere una cierta armonización que impida que se siga actuando con la lógica de una competencia a la baja por algunas CCAA, como ha sucedido con el impuesto de sucesiones y donaciones y el de patrimonio. También que las CCAA puedan participar en la determinación de los tipos de la imposición indirecta y en los ingresos obtenidos. Las CCAA deben incrementar sus propios tributos, el problema es que las de menor renta por habitante requerirían mayores incrementos porcentuales. Mejorar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA demanda actuar en varios frentes en vez de simplemente reclamar mayores recursos al Gobierno central, quien ha reaccionado ejerciendo un poder demasiado discrecional –y escasamente estable– como ilustra el uso del Fondo de Liquidez Autonómica. Podría también pensarse en ceder más capacidad normativa, así en IRPF donde ya es un 50%, pero la Comisión de expertos no lo sugieres sino una rebaja de esa capacidad en este impuesto; por el contrario, sí ha sugerido que las CCAA puedan elevar su parte del IVA y el resto de los impuestos indirectos, lo que demandará el uso de unas potestades de coordinación. Insistiremos en que recomiendan guardar el equilibrio entre suficiencia financiera y potestades fiscales y no vaciar por ello determinados tributos como es el caso de sucesiones y donaciones en varias CCAA ni dudar de su oportunidad.

El Informe también sugiere la creación de una institución dedicada al estudio de las necesidades de las CCAA y a los mecanismos de nivelación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y pasar del sistema actual a otro con sólo dos fondos. Primero, el Fondo Básico de Financiación, formado con la recaudación de los tramos autonómicos del IVA y los Impuestos Especiales y con un porcentaje de los impuestos cedidos, para que se distribuya conforme a la población ajustada regional. Segundo, un Fondo de Nivelación Vertical que se nutra de recursos del Estado y que se repartiría entre las CCAA para reducir la desigualdad entre habitante ajustado que pudiera persistir tras el reparto del primer Fondo. El Informe parece asumir el principio de ordinalidad para prevenir distorsiones consecuencia de la nivelación, una idea que ya estaba en el Estatuto de Cataluña. Asimismo, se plantea la necesidad de que las Comunidades Forales participen en este sistema de nivelación. Se aborda, finalmente, el endeudamiento de las CCAA, un problema que persiste y exige un tratamiento propio.

1. http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf

No obstante, subsisten las dificultades políticas para poner en marcha la reforma de la financiación en el marco de la actual crisis institucional en que se encuentra España.

5.– Unidad del mercado nacional y desregulación

Debe traerse a colación, la importante SSTC 79/2017, de 22 de junio, referida a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad del Mercado (LGUM), impugnada por el Parlamento de Cataluña. Son complementarias las SSTC 110/2017 y 111/2017, ambas de 5 de octubre, a instancias del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía. La Ley fue recurrida, entre otras razones, por su finalidad desreguladora y vaciadora de las competencias autonómicas; alguna enmienda a la totalidad ya advirtió que el proyecto conducía a la desregulación y lo mismo hicieron diversos expertos. Esta sentencia ha sido reseñada en la crónica de Marc Carrillo.

En efecto, la Ley expande el contenido de la libertad de establecimiento y limita las regulaciones públicas que afectan al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas; se las somete a un juicio de proporcionalidad que va más allá de las situaciones donde existe un obstáculo a esas libertades. Acaban por unificarse dos cosas distintas, fragmentación del mercado, de un lado, y calidad y intensidad de la regulación, de otro. Intenta impedirse la "sobrerregulación" y prohibir las regulaciones innecesarias. Pero es un juicio nada sencillo.

La STC 79/2017 examina el concepto de unidad de mercado, que la Constitución no explicita en una norma expresa y fue deducido por el Tribunal Constitucional del artículo 2 CE y de otros preceptos. Se admite que los rasgos del mercado único no quedan precisados en la Constitución, y dependen de los mecanismos que los regulen y de la voluntad política del Estado.

Estimamos que una solución más estable, bilateral y equilibrada, podría ser objeto de una reforma constitucional recogiendo una regla sobre la unidad del mercado y no sólo un principio. Es cierto es que nuestra plural y compleja organización territorial dificulta la adopción de soluciones, pero otro tanto ocurre en otros países federales o cuasi federales y estos problemas no se resuelven unilateralmente en ellos. Existen, en definitiva, problemas en la unidad del mercado en España y en toda la Unión. No es casual que la Unión Europea aprobara la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, llamada directiva Bolkenstein. Se ha incorporado a España con dificultades mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (llamada "ley paraguas"), la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ("ley ómnibus"), diversas leyes sectoriales autonómicas, y, más tarde, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, unas leyes encaminadas a eliminar barreras administrativas.

Las garantías estructurales de esta unidad –dice el Tribunal– constituyen un límite directo frente a la diversidad de regulaciones y suponen una reserva

material de competencias al Estado dentro del artículo 149.1 CE en sus apartados 6, 7, 8 y 9, para garantizar una igualdad mínima en los derechos fundamentales, en especial, la libertad de empresa. Junto a ellas existen otras garantías dinámicas que permiten al Estado intervenir cuando las primeras se revelen insuficientes (artículo 149.1 apartados 1 y 13). A través de este título horizontal ex artículo 149.1.13 CE, el Estado puede llegar a condicionar las acciones de las CCAA. La sentencia reconoce que el grado de unidad o de fragmentación necesario en el mercado español no depende de una interpretación jurídica sino de una decisión política del legislador estatal.

Se admite pues que la LGUM supone un control más incisivo de las leyes autonómicas e impulsa regulaciones menos restrictivas de la libertad de empresa y establecimiento en la línea de la recomendación de la Comisión Nacional de la Competencia. El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de este nuevo entendimiento de máximos, admitiendo que se trata de una libre opción de política legislativa sobre las libertades de circulación y establecimiento, amparada en el marco de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE para la ordenación general de la economía; una norma básica respecto de las leyes autonómicas. La sentencia STC 79/2017 considera que la restricción de las autorizaciones autonómicas, como modalidad de intervención administrativa, es una opción legítima del legislador.

No obstante, como conclusión principal, se declara la inconstitucionalidad de dos instrumentos para hacer efectivo el principio de eficacia en todo el territorio nacional de ciertas actuaciones administrativas, la llamada licencia única. En primer lugar, la atribución a cualquier operador económico legalmente establecido en España del derecho a ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional, cumpliendo los requisitos de acceso en el lugar de origen con independencia de las razones de la norma del lugar de destino. En segundo, la extensión a todo el territorio nacional de la eficacia de las autorizaciones y declaraciones responsables realizadas ante las autoridades de origen: un reconocimiento automático cuyas condiciones no podían ser revisadas en destino. Ambas medidas –se dice– exceden de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE y vulneran el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, pues además permitirían que distintas empresas operasen en un mismo lugar bajo distintas regulaciones en función de su lugar de procedencia.

El Tribunal Constitucional asimismo sostiene que la constitucionalidad del reconocimiento mutuo entre CCAA, condicionado a la equivalencia del nivel de protección dependerá de que exista una regulación armonizada de la Unión, una legislación estatal y la presencia de un estándar equivalentes entre las leyes autonómicas.

Por último, se declara inconstitucional y nula la potestad de decidir la suspensión automática de los actos y disposiciones autonómicas que fue atribuida a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en aras a garantizar la unidad del mercado, pues la autonomía política de las CCAA –se dice– no se compadece con estos controles administrativos.

Las inconstitucionalidades declaradas de la LGUM revelan lo difícil que es subsanar en una norma de rango legal, cuando no existen previsiones constitucionales expresas, las lagunas y deficiencias en el funcionamiento de la unidad del mercado, al chocar con las competencias reguladoras de las CCAA reconocidas en la Constitución y los Estatutos y sus garantías constitucionales (véase María Fraile sobre la revisión de las políticas sociales autonómicas). No siempre basta con la ingeniería constitucional como alternativa a la reforma constitucional. Una muestra más.

La sentencia, claro está, mantiene la incógnita sobre la utilidad o eficacia del proceso especial previsto en la Ley para la garantía de la unidad del mercado (Ignacio García Vitoria). Sendos Informes publicados por el Consejo para la Unidad del Mercado, de 27 de enero de 2015 y de 22 de febrero de 2017, recogen un listado de acuerdos sobre leyes autonómicas adoptados en las Comisiones Bilaterales de cooperación del artículo 33.2 LOTC. El segundo completa la información respecto del primero, pues el proceso especial no se había usado en 2015, y, en cambio, se habían interpuesto 21 recursos en 2017, si bien las dos primeras sentencias de la Audiencia Nacional fueron desestimatorias.

6.– Otras sentencias constitucionales: crecimiento de las bases estatales y restricción de las políticas sociales autonómicas; control más estricto del decreto-ley; Derecho civil foral y especial

6.1.– La expansión de las normas básicas, su entendimiento material y la restricción de las políticas sociales autonómicas

Respecto de la jurisprudencia constitucional sobre controversias competenciales se mantiene por el Tribunal Constitucional su excesiva deferencia, en la mayor parte de las materias competenciales, hacia la mala práctica que comporta un entendimiento muy amplio de lo básico por el Estado, y un correlativo control de constitucionalidad muy intenso de las leyes autonómicas de desarrollo. Nada de esto es lógico. Una jurisprudencia que particularmente afecta, desde que empezó la Gran Recesión, a la posibilidad de establecer políticas sociales autonómicas que palien los estragos provocados por los recortes en servicios públicos, y que se están viendo cercenadas, sentencia a sentencia, sin que sea sencillo advertir las razones de la falta de sensibilidad social de esta jurisprudencia centralizadora. Así lo advierten, incluso, los votos particulares a estas sentencias.

Recordemos que la aprobación de las bases estatales se proyecta sobre las competencias compartidas entre el Estado y las CCAA. La jurisprudencia constitucional lleva décadas sosteniendo que no deben ser reglamentistas, pues deben permitir un lícito desarrollo por las CCAA, sin vaciar sus competencias constitucionales y estatutarias. No obstante, el Tribunal Constitucional ha mantenido en paralelo un concepto material de bases, propio de su primera jurisprudencia, que fue completado desde 1988 por otro concepto formal que, sin embargo, no llevó a abandonar el primero. Un resultado algo contradictorio y cada vez más problemático. Es paradójico que esta noción material de bases,

aquello que debe ser común y uniforme en cada materia en todo el Estado, que fue pensada para permitir la puesta en marcha de las nuevas competencias autonómicas, permitiendo inferirlas de las normas vigentes sin esperar a la aprobación de leyes por el Estado, se ha convertido con el tiempo en su principal amenaza, vaciando en muchos extremos el ejercicio del autogobierno. La jurisprudencia se ha alejado de su fin.

Así podríamos recoger un largo elenco de sentencias constitucionales que han ido impidiendo a las CCAA ayudar a sus ciudadanos durante la Gran Recesión elaborando políticas sociales al amparo de sus competencias. Una línea centralizadora de jurisprudencia que llevamos varios Informes revisando. Destacaremos este año la STC 134/2017, de 16 de noviembre, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El objeto del conflicto de competencia es un intento autonómico de limitar los efectos del decreto-ley estatal que desde 2012 priva de universalidad a la asistencia sanitaria, y, en particular, a los extranjeros en situación irregular. La disposición autonómica amplia los beneficiarios respecto de la normativa básica estatal con cargo a sus propios presupuestos. Parece razonable creer que las bases estatales en materia de sanidad pueden ser completadas –es así en otras materias como medio ambiente– con normas autonómicas más protectoras y sufragadas a sus propias expensas, que no necesariamente deben percibirse como un desafío. Sin embargo, la sentencia que reseñamos rechaza que la Comunidad pueda ampliar el ámbito subjetivo de los beneficiarios cuando se había permitido la ampliación del ámbito objetivo. Se dice que las bases estatales permiten una cartera autonómica de servicios complementarios, pero, por el contrario, la regulación de los sujetos tiene una vocación de exhaustividad, agotando la legislación estatal el espacio normativo.

Sendos Votos particulares discrepan razonadamente de la mayoría como viene ocurriendo desde hace tiempo en todas estas sentencias sobre derechos sociales y políticas autonómicas. En ellos se reclama el retorno al "sentido natural" de las bases como mínimo común normativo. En uno de los Votos particulares se recuerda que la necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando un nivel mínimo homogéneo de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera, siempre y cuando, con ello, no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad.

La misma doctrina mayoritaria se reitera en STC 145/2017, de 14 de diciembre, que estimó inconstitucional el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de la Generalidad de Valencia por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana.

La perplejidad surge precisamente al suscitarse la pregunta, por qué unas normas básicas estatales en competencias compartidas agotan una y otra vez todo el espacio normativo. ¿Dónde está la justificación de que desaparezca la compartición? ¿Es éste el espacio natural de las bases en la Constitución? O, por el contrario, tales usos se alejan de la finalidad que permitió al intérprete supremo de la Constitución crear la idea material de las bases, para garantizar

el autogobierno al inicio del desarrollo constitucional. ¿Qué sentido tiene que las CCAA no puedan usar sus competencias sobre servicios públicos esenciales para dotar de efectividad la cláusula constitucional sobre el Estado social? ¿Permite la invocación por el Estado del freno constitucional al endeudamiento y el equilibrio presupuestario, desarbolar automáticamente este sistema de compartición competencial sin necesidad de mayores razones pormenorizadas? O ambos tipos de reglas deberían cohonestarse con una interpretación sistemática desprovista de automatismos.

No obstante, pese a esta doctrina, las crónicas por CCAA de este Informe siguen dando noticia de la adopción de diversas iniciativas y políticas sociales: rentas mínimas de inserción social, bonificaciones en las tasas académicas, medidas respecto de desahucios, que tienen el riesgo de ser declaradas contrarias a la Constitución en virtud de esta doctrina de las bases.

6.2.– Un acertado control más intenso de los decretos-leyes estatales

En sentido contrario, deben considerarse positivos los cambios que se están empezando a producir producido en el control por el Tribunal Constitucional de los decretos-leyes en favor de una jurisprudencia más garantista y revisora de la legislación de urgencia. Un cambio de posición jurisprudencial, que ha sido reiteradamente pedido en diversos trabajos por la doctrina científica y en varios votos particulares de Magistrados constitucionales, para impedir ciertos abusos en el recurso a los decretos-leyes. Una mala práctica sostenida por muchos gobiernos durante años. Si efectivamente este giro de la jurisprudencia del intérprete supremo de la Constitución culmina merecería ser aplaudido. Pero es pronto para estar seguros.

Mencionemos la STC 73/2017, de 8 de junio, referida a la llamada amnistía fiscal. Se estimó inconstitucional y nula la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, sobre medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, si bien no se autorizó la revisión de las situaciones tributarias firmes producidas a su amparo por exigencia del principio de seguridad jurídica. La medida prevista en esa disposición adicional afectaba a la esencia del deber constitucional tributario (artículo 31 CE), y alteró sustancialmente el reparto de la carga tributaria y es por ello evidente que no podía introducirse en el ordenamiento jurídico mediante el instrumento normativo excepcional previsto en el artículo 86.1 CE. La sentencia reprocha al Gobierno su abdicación de la obligación constitucional de hacer efectivo el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos cuando adopta medidas que, en lugar de servir a la lucha contra el fraude fiscal, se aprovechan del mismo para obtener unos ingresos en un escenario de crisis económica. El objetivo de recaudación no es suficiente si quiebra la justicia, se concluyó

6.3.– ¿El futuro control de los decretos-leyes autonómicos?

La jurisprudencia que emana de esta STC 73/2017 debería tener impacto en el ámbito de los decretos-leyes de las CCAA. Unas disposiciones con fuerza de

ley que se han ido incorporando a los Estatutos de Autonomía y ejerciéndose cada vez más.

De hecho, ya la STC 93/2015, de 14 de mayo, había reconocido que esta legislación gubernamental de urgencia tiene todavía menos sentido en el ámbito autonómico, porque es más sencillo aprobar una ley de un modo más rápido, dado el carácter unicameral de las Asambleas legislativas, así como su más reducido tamaño y la menor actividad parlamentaria en comparación con las Cortes Generales.

Una ocasión ha estado a punto de permitir aplicar la nueva doctrina este año, pero finalmente no ha sido así. La mencionada STC 145/2017, de 14 de diciembre, estimó inconstitucional el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de la Generalidad de Valencia por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana. La disposición se impugnó por el Gobierno de la Nación aduciendo dos tipos de vicios de inconstitucionalidad: la indebida utilización del decreto-ley y una vulneración competencial por transgredir las bases estatales en materia de sanidad. El Tribunal Constitucional se plantea si la doctrina establecida en la ya citada STC 134/2017, que se ocupa de un caso similar respecto del País Vasco, conlleva la invalidez de la norma impugnada por ser contraria al orden de competencias y viene a concluir que sí. Habrá que esperar.

6.4.– Derecho Civil Foral y Especial

Debe asimismo destacarse la STC 133/2017, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad de 2007 contra varios artículos de la Ley de Derecho Civil de Galicia. La sentencia analiza las competencias autonómicas y declara inconstitucionales y nulos los títulos relativo a la adopción y a la autotutela; dos instituciones que carecían de antecedentes en el Derecho Civil gallego. Parece haber un freno en la doctrina constitucional al habitual entendimiento expansivo de esta competencia. No obstante, la sentencia alberga dos importantes Votos particulares. El Tribunal establece que su pronunciamiento no afectará a las adopciones que sean firmes en la fecha de publicación de esta Sentencia, pues el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), aconseja limitar los efectos de esta resolución a aquellos procesos de adopción que se encuentren en curso, además de a los que se inicien con posterioridad a dicha publicación. Sorprende el largo retraso del Tribunal Constitucional al dictarse la sentencia nada menos que diez años después de presentarse el recurso. Un retraso cada vez más difícil de justificar después de reformarse el recurso de amparo en 2007 para objetivarlo y permitir al intérprete supremo concentrarse en labores con trascendencia general.

7.– La aplicación del artículo 155 CE y la suspensión del autogobierno: el interminable proceso secesionista en Cataluña

7.1.– El fallido proceso a la independencia

Es la noticia del año: la tremenda incertidumbre jurídica, tensión política y ruptura de la convivencia pacífica en Cataluña. Pero no queremos que monopolice la reseña del funcionamiento normal del resto del Estado autonómico y por eso se aborda al final de esta valoración general. Mucho nos tememos que tendremos que habituarnos durante un tiempo a esta situación anómala y bicéfala. Los concretos episodios de este relato están resumidos en la crónica de Cataluña.

El resultado del llamado "proceso" secesionista puede calificarse como un intento de "destrucción de la Constitución" –en los términos clásicos de Schmitt–, es decir, de supresión de la Constitución y del poder constituyente para sustituirlos por otros, así como también del Estatuto de Autonomía. El Parlamento y el Gobierno de Cataluña se situaron fuera de la legalidad, desafiando las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Una intentona revolucionaria no exenta de apoyo en las calles. Algunos miembros del Gobierno catalán y otros dirigentes políticos se encuentran en prisión provisional, pendientes del enjuiciamiento de serias responsabilidades penales, y otros, comenzando por el Presidente de la Generalidad, han huido al extranjero para evitar tales responsabilidades.

Se ha producido la primera aplicación del instrumento constitucional previsto en el artículo 155 CE. Un control extraordinario y político sobre los órganos de las Comunidades Autónomas ante una grave amenaza al interés general y serios incumplimientos de las obligaciones constitucionales, una vez que no han bastado con los controles ordinarios y jurisdiccionales dispuestos en el artículo 153 CE. En especial, no ha sido suficiente, ante la resistencia de las autoridades catalanas, con la decidida y reiterada actuación del Tribunal Constitucional frente a las numerosas leyes, disposiciones y resoluciones que se han impugnado, a menudo por la vía del Título V de la LOTC y el artículo 161.2 CE, así como los casos en que se le ha pedido que dicte la suspensión u otras medidas cautelares, y que active el nuevo incidente de ejecución de sentencias.

Una síntesis final del proceso permite reconocer tres hechos: este intento de secesión al margen de las leyes no ha permitido proclamar realmente la República ni la independencia de Cataluña ni vencer en las elecciones autonómicas con una mayoría clara. Como daños colaterales, se ha empobrecido la Comunidad (traslado de empresas, bajada del turismo, parálisis gubernamental, bloqueo administrativo, impacto en los precios de la vivienda…), así como se ha fragmentado la sociedad catalana en dos mitades. Asistimos a una vía sin salida posible, que debería marcar un punto de inflexión y permitir la vuelta al Estado de Derecho. No obstante, tampoco creemos que la intervención administrativa, al amparo del artículo 155 CE y las actuaciones de los tribunales vayan a bastar para resolver este largo y serio conflicto: es preciso volver a la política.

El *Parlament*, en un Pleno constituido sin las debidas garantías por el procedimiento de lectura única y sin permitir enmiendas, aprobó una Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, invocando la "legislación y jurisprudencia internacionales y los principios de soberanía popular…", y aduciendo el mandato democrático surgido de las elecciones de 27 de septiembre de 2015. La Ley fue impugnada por el Gobierno y suspendida por el Tribunal Constitucional. En todo el procedimiento del referéndum, incumpliendo las resoluciones judiciales que lo impedían, hubo una manifiesta presencia de irregularidades y ausencia de las garantías electorales habituales en los estándares españoles y europeos, particularmente la falta de un censo regular y de garantías en la votación, el escrutinio y la revisión. Una declaración institucional del Presidente de la Generalidad de 9 de junio anunció la pregunta del referéndum: "Queréis que Cataluña sea un Estado independiente en forma de República". Pese a la oposición del Gobierno de la Nación, el 1 de octubre abrieron la mayoría de los colegios electorales creados en la Ley y, en muchos de ellos, se votó, pero sin unas mínimas garantías electorales, pues los electores podían votar en cualquier colegio electoral que estuviera abierto. Los *Mossos d'Esquadra* adoptaron una posición poco activa en el cumplimiento de los mandatos judiciales para evitar el referéndum ilegal y, ante esta situación, las fuerzas del orden público del Estado actuaron para impedir la votación. En algunos casos, las situaciones de tensión desembocaron en actuaciones policiales con uso de la fuerza desproporcionada, que tuvieron repercusión en la prensa internacional.

El resultado del referéndum carece de valor jurídico alguno no sólo por la prohibición judicial sino por las condiciones de ausencia de garantías en que se desarrolló, y la imposibilidad de revisar el escrutinio general. Según el Gobierno de Cataluña, la participación fue de un 43%, de manera que se produjo una muy elevada abstención. Se computaron, según estas mismas fuentes informales, 90,2% síes, 7,8% noes, y un 2% en blanco. Suponen algo más de dos millones de votos a favor de la independencia una cifra nada desdeñable cuya importancia debe valorarse.

Poco después, la STC 114/2017, de 17 de octubre, declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Referéndum de Autodeterminación en virtud de múltiples vicios, reprochando al *Parlament* haber querido cancelar la vigencia de la Constitución del Estatuto y del Estado de Derecho. No en balde, se aprobó tras una reforma del Reglamento de la Cámara censurada por el Consejo de Garantías Estatutarias y los propios Letrados del Parlamento Catalán. Deben asimismo tenerse en cuenta la STC 121/2017, de 31 de octubre, que declaró inconstitucional un decreto sobre normas complementarias para la celebración del referéndum; y la STC 122/2017, del mismo día, que estimó la impugnación del decreto de convocatoria del referéndum de autodeterminación y declaró su nulidad.

El segundo episodio de la intentona en favor de la independencia fue la Ley 20/2017, de 8 de octubre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. En dicha Ley, se declara la República en ejercicio del poder soberano del pueblo de Cataluña, y se organiza un sistema institucional, desentendido de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, de forma transitoria hasta la aprobación de una Constitución catalana. Una ruptura con todas las fuentes del

Derecho en cuanto la Constitución y el Estatuto se declaraban subordinados a esta Ley y aplicables sólo en lo medida en que no la contradijeran. Obviamente, esta ley autonómica fue impugnada ante el Tribunal Constitucional y suspendida. Más tarde fue declarada inconstitucional y nula en la STC 124/2017, de 8 de noviembre. El Tribunal afirmó: "Se trata de una pretensión de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sin embargo la vinculan, situándose así en una resuelta posición de ajenidad respecto al ordenamiento constitucional vigente" (FJ 1º).

El Jefe del Estado formuló una declaración solemne el 3 de octubre, centrada en reafirmar la unidad de España y reprochando estos comportamientos antijurídicos. El Presidente Sr. Puigdemont, en sede parlamentaria, asumió el mandato de que Cataluña se convirtiera en un Estado independiente, pero a la par, con una elíptica fórmula, pidió al Parlamento que suspendiera los efectos de la declaración de independencia. El Pleno de la Cámara no realizó una votación, pero los diputados secesionistas firmaron un escrito fuera del hemiciclo.

Ante el grave atentado al interés general de España y los incumplimientos de las obligaciones constitucionales y legales, según exige el artículo 155 CE como presupuesto habilitante, el Gobierno puso en marcha el procedimiento de control extraordinario del artículo 155 CE.

Conviene subrayar que el Gobierno prefirió no instar a la declaración, –o solicitar autorización al Congreso–, de uno de los estados de emergencia previstos en la Constitución en el artículo 116 CE. En la medida en que los estados de excepción y sitio, permiten la suspensión de algunos derechos fundamentales habrían supuesto consecuencias mucho más graves para todos los ciudadanos de Cataluña.

El procedimiento del artículo 155 CE se inició mandando un requerimiento al Presidente de la Generalidad. La respuesta fue de nuevo elusiva y el Gobierno entendió que no se aceptaba el requerimiento. El Consejo de Ministros solicitó al Senado que le autorizara la aprobación de las medidas necesarias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales ante este gravísimo atentado al interés general: una amenaza de ruptura unilateral de la unidad del Estado. El Pleno del Senado autorizó las medidas por una amplísima mayoría cualificada, tras hacer algunas modificaciones.

El acuerdo de intervención, aprobado por Resolución de la Presidencia del Senado de 27 de octubre de 2017, dispuso el cese del Presidente de la Generalidad y de su Gobierno, y la sustitución en el ejercicio de sus funciones por el Gobierno de la Nación o los órganos que designara. Asimismo, se atribuye a su Presidente las facultades de disolución del *Parlament* y de convocatoria de elecciones. Se impuso el sometimiento de la Administración de la Generalidad a las directrices del Gobierno de la Nación, introduciendo un régimen de autorización previa e intervención de sus actuaciones. Las funciones de seguridad y orden público pasaron también a depender de dicho Gobierno, quien puede dictar instrucciones a los *Mossos d'Esquadra*. También se le habilita para ejercer las competencias económicas, financieras y presupuestarias de la Generalidad. Estas medidas se

desarrollaron por distintas normas como es el Real Decreto 954/2017, de 31 de octubre, de medidas de organización de la Generalidad y cese de distintos altos cargos. Así mismo se convocaron elecciones catalanas para el 21 de diciembre, tras optarse por un plazo corto entre la intervención estatal, la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones.

El Acuerdo de intervención fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por el *Parlament* y Podemos y aún no ha sido revisado en una sentencia constitucional. Para Unidos Podemos, el cese del Gobierno de Cataluña, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elección autonómicas por el Gobierno de la Nación son medidas inconstitucionales. Según el Parlamento catalán, se ha quebrado el principio de autonomía, y de acuerdo con el Consejo de Garantías Estatutarias se esgrime igualmente que el cese del Gobierno no era una medida ni necesaria ni disponible.

Las elecciones de 21 de diciembre tuvieron una elevada participación de 79,04%, previsible por la importancia del momento. Los partidos independentistas alcanzaron un 47% de los votos y una mayoría parlamentaria de 74 escaños (*Junts per Catalunya*, ERC y CUP). Es importante resaltar que un partido constitucional y unionista, Ciudadanos, fue el más votado. No obstante, el resultado electoral mantiene el escenario anterior: la importancia de las fuerzas secesionistas, y una Cataluña fragmentada en dos mitades.

La aplicación del artículo 155 ha sido mucho menos problemática de lo que lo podía haberse esperado. No ha habido violencia ni grandes tensiones. La Administración autonómica ha funcionado con continuidad bajo la dirección política del Gobierno de la Nación. Esta experiencia constitucional ha revelado que la "coerción" o "coacción" estatal" no implica necesariamente el uso de la fuerza –como preveía la Constitución de Weimar de 1919 que mencionaba la ayuda de la fuerza armada–, ya que existen muchas otras fórmulas previas y menos dramáticas de intervención administrativa. No se ha producido una rebelión de los funcionarios autonómicos ni graves algaradas de los ciudadanos en las calles como respuesta a la suspensión constitucional y transitoria del autogobierno.

El Secretario de Estado de Administraciones Públicas detalló en el Senado las decenas de medidas aplicadas y decisiones adoptadas el 27 de enero de 2018, algunas de ellas ya estaban previstas por las autoridades catalanas: convocatoria de plazas docentes, renta garantizada de ciudadanía, pago de proveedores, etc. El Consejo de Ministros se ha desdoblado y dedica a Cataluña, "al amparo del artículo 155 CE" y del Acuerdo del Pleno del Senado, la segunda parte del despacho de los asuntos de los viernes, según puede leerse en la web "La Moncloa".

Pero también se han adoptado medidas más activistas como son: el relevo del mando de la policía autonómica; el cierre de las catorce "embajadas" o representaciones exteriores de la Generalidad; la intervención de las cuentas y la potestad de gasto; la destitución de doscientos cargos, en su mayor parte personal de confianza, y la supresión de veintitrés órganos, entre ellos, el Consejo Asesor para la Transición Nacional, o el llamado "*Diplocat*"; el freno a algunas subvenciones de carácter cultural; o el cobro del IVA con carácter retroactivo a las televisiones autonómicas, medida que se ve acrecentada en Cataluña al estar sometido al control presupuestario del Gobierno de la Nación.

La intervención seguirá en vigor hasta que el *Parlament* designe un Presidente y se forme un nuevo Gobierno, labor que no se está revelando ni rápida ni sencilla. Sorprendentemente, los principales destinatarios de la intervención gubernamental bien no parecen tener prisa en salir de esta situación de emergencia y suspensión de la autonomía gubernamental, o bien no les resulta nada sencillo hacerlo.

Si el impacto administrativo de la intervención estatal ha sido medido y proporcionado, en cambio, se ha producido serias consecuencias económicas del proceso de secesión. Han salido de Cataluña, trasladando su domicilio social, entidades bancarias como son la Caixa o el Banco de Sabadell y grandes empresas como Gas Natural, hasta suponer más de tres millares de empresas. Todo ello puede conllevar en algunos casos el cambio del domicilio fiscal y el traslado de actividades económicas, aunque todavía es pronto para medir el verdadero impacto económico. También algunas informaciones apuntan que han caído las ventas, se ha reducido el turismo, la recuperación del empleo y las previsiones de crecimiento económico, pero aún no hay datos definitivos.

Esta panorámica sobre las consecuencias del proceso hacia la secesión, no puede cerrarse sin hacer referencia a las medidas cautelares, –suspensiones, multas y requerimientos– dictadas por el Tribunal Constitucional al amparo del nuevo incidente de ejecución de sentencias. Una reforma estimada constitucional, con votos disidentes, en las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre. Pero sobre cuya adecuación a los estándares europeos se ha pronunciado este año la Opinión de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa adoptada en su sesión plenaria de 10-11 de marzo de 2017, formulando advertencias respecto de algunas de las herramientas como son las suspensiones de cargos y la ejecución por sustitución, que ciertamente aún no se han usado ni conviene que se usen ante las dudas sobre su regularidad que la Comisión ha formulado. Pues si bien las opiniones y recomendaciones de la Comisión de Venecia no son vinculantes, en ocasiones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos utiliza sus estándares en sus sentencias, que sí lo son.

También deben traerse a colación las actuaciones primero de la Audiencia Nacional y luego del Tribunal Supremo, donde se ha centralizado el asunto, enjuiciando la responsabilidad criminal por graves delitos de algunos de los dirigentes del proceso, y dictando decisiones sobre la prisión provisional de los mismos. Según los medios, la fase de instrucción podría acabar pronto.

7.2.– Sijena como símbolo del deterioro de la convivencia

El Caso de los bienes del monasterio de Sijena ha ocupado un gran espacio en todos los medios de comunicación social y se analiza en su complejidad con más detalle en la crónica sobre Aragón. Ha supuesto un enfrentamiento entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón con duras declaraciones e incluso manifestaciones ciudadanas. Todo ello pese a las escasas dimensiones reales del asunto.

En la historia del patrimonio artístico, como ha estudiado Javier García Fernández, siempre ha habido reclamaciones. Tampoco es nuevo el fenómeno de salida de los bienes de la Franja, –ese espacio fronterizo entre Aragón y Cataluña donde se hablan dos lenguas con normalidad–, pues es algo que ya ocurrió durante el siglo XIX y la Guerra Civil. No menos cierto es que las antiguas divisiones de las diócesis eclesiásticas no han coincidido siempre con las provincias y las CCAA. En caso del monasterio de Sijena, la segregación de Lleida de algunas parroquias que se integraron en 1995 en el obispado de Barbastro-Monzón, inició un proceso canónico que concluyó con la orden de devolución, a dicho obispado, de algunos de los bienes de ese monasterio que estaban en el museo de Lleida, pero la actuación de las autoridades de la Generalidad impidió el traslado. Finalmente, un Juez de Primera Instancia de Huesca instó al Ministro de Educación, Cultura y Deporte, competente sobre el asunto en virtud del proceso de intervención administrativa del artículo 155 CE, a que entregara los bienes a Aragón y así se hizo. Un efecto colateral de la intervención administrativa de la Generalidad de Cataluña por el Estado.

Nos preguntamos si no pudo adoptarse cualquier forma de colaboración entre las dos CCAA encaminada a la exposición de los bienes artísticos mediante un acuerdo o convenio de colaboración antes de llegar al conflicto. A veces no importan las razones sino la capacidad de transacción y acuerdo. Quizás Sijena sea un síntoma del deterioro de la convivencia y de las tensiones que ha provocado un entendimiento unilateral del secesionismo en Cataluña y de ahí su interés general. Ojalá sirva para evidenciar la necesidad de recuperar la cordura, el diálogo y la paz social. El conflicto es ciertamente anterior al *procés* y está aún en parte sin resolver, pero sus rasgos lo han agravado.

En sentido contrario y mereciendo una opinión claramente favorable, puede traerse a colación el Convenio de colaboración entre las Comunidades de Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y de pesca en aguas continentales, al que luego se adhirieron otras Comunidades.

7.3.- ¿Cuál es el futuro? ¿Qué hacer?

La complejidad y gravedad de todo este preocupante escenario no parece vaya a aclararse a corto plazo. La única salida razonable sería la vuelta al diálogo con un lenguaje claro y sincero, que es la pauta habitual para solventar conflictos en cualquier sistema de gobierno multinivel. También abandonar la actual "anomia jurídica", en su triple sentido como ausencia de ley o manipulación fraudulenta de la misma, trastornos en el lenguaje, y degradación de la convivencia social, según ha advertido recientemente Santiago Muñoz Machado.

La unilateralidad en la secesión y las llamadas leyes de desconexión se ha demostrado que no tienen recorrido alguno en la realidad de las cosas. El Estado no ha desaparecido ni perdido su poder: la intervención del Gobierno y la Administración autonómicos ex artículo 155 CE ha permitido comprobarlo. La

pretensión de disociar el principio democrático y los principios de constitucionalidad y legalidad se ha revelado como un error de bulto de sus mentores.

Pero nos preguntamos también qué va a ocurrir una vez que termine la aplicación del artículo 155 CE. Porque, como en la fábula de Monterroso en la que cuando su protagonista se despertó el dinosaurio seguía allí, puede que nosotros nos despertemos tras el paréntesis de la intervención estatal y descubramos que las posiciones siguen casi tan enquistadas entre inmovilismo e independentismo como antes estaban. Ojalá no sea así, pero sólo el diálogo político y las reformas jurídicas –constitucionales, estatutarias, legales y en buenas prácticas que sean necesarias– pueden sacarnos de este callejón sin salida.

8.– La Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico y la reforma constitucional

8.1.– Ideas para una reforma constitucional

Un documento académico relevante se ha publicado este año en el que varios de los redactores de este Informe han participado: *Ideas para una reforma constitucional,* coordinado por Santiago Muñoz Machado y Eliseo Aja. Un breve y medido, pero muy discutido informe, redactado por un colectivo de expertos independientes con experiencias constitucionales, que se ocupa de la necesidad de reformar la Constitución territorial y sugiere cómo hacerlo. Ha tenido impacto en los medios y ha dado lugar a bastantes presentaciones. Es una muestra, junto a otros muchos trabajos (subrayaremos los auspiciados por el antiguo Ministro de Exteriores Sr. García Margallo y, ya en 2018, el de la fundación FIDE), del muy mayoritario acuerdo entre los expertos en descentralización sobre la oportunidad de reformar el Estado autonómico por consenso y desde bases constitucionales y no sólo legales o estatutarias.

8.2.– Comisión parlamentaria sobre el Estado autonómico

En diciembre de 2017, el Congreso de los Diputados creo una "Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico". Su constitución fue parte del acuerdo con el Gobierno que llevó al PSOE a apoyar la aplicación del artículo 155 CE y está presidida por José Enrique Serrano, miembro del Grupo Socialista. Sólo Diputados de tres partidos la componen: PP, PSOE y Ciudadanos. No se han integrado en la Comisión ni Podemos ni las fuerzas nacionalistas, alguno de estos partidos quizás lo hagan en algún momento ulterior, pero no es posible saberlo. La Comisión aprobó una lista de comparecientes a instancias de los Grupos y ya ha iniciado audiencias de altos cargos, políticos y expertos durante lo que llevamos de 2018. Si bien dos cosas parecen claras: la mayoría gubernamental no tiene especial interés en la reforma constitucional; y el resultado de las elecciones en Cataluña ha vuelto a abrir una precampaña electoral y guerra de posiciones ante el electorado que no facilita esta discusión, por su propia naturaleza, con un alcance a largo plazo. Urge esperar para saber cuál va ser, en la realidad, el difícil recorrido de la Comisión, que tiene entre

sus objetivos posibles preparar un estudio sobre la reforma de la Constitución territorial. Algo se está moviendo, pero estamos aún lejos de unas condiciones materiales, unos acuerdos entre fuerzas políticas para aprobar una reforma del Estado autonómico desde la Constitución. Pero, claro está, los compromisos parlamentarios solo se alcanzan trabajando; es una condición necesaria, pero no suficiente, empezar los debates.

8.3.– Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional

En este contexto, debe asimismo traerse a colación el Acuerdo del *Consell de la Generalitat Valenciana,* de 9 de febrero de 2018, sobre la reforma constitucional. Un documento importante y ambicioso, que no es posible analizar aquí. Formula propuestas de incorporación de valores en el preámbulo de la Constitución, la incorporación de algunos derechos ("derechos para rescatar personas"), medidas para una democracia avanzada, y se centra finalmente en un nuevo modelo territorial ("hacia el federalismo"). En particular, se subraya el papel de las CCAA en la reforma constitucional insinuando la posibilidad de que algunas Asambleas territoriales presenten una iniciativa conjunta. Hacer a las propias CCAA actoras de la reforma de la Constitución territorial mediante sus iniciativas podría ser una buena medida y desde luego contribuiría a impulsar la reforma, contrapesando ciertos miedos y reticencias.

8.4.– Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

Respecto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco que acaba de presentarse, nos preguntamos si tiene sentido volver a plantearse la reforma estatutaria del autogobierno en vez de impulsar la reforma constitucional; sobre todo, tras la experiencia de la reforma del *Estatut* en 2006, un intento de mutar la Constitución en el Estatuto, o si, por el contrario, éste es un camino ya agotado y no debería volver a andarse. Habrá que averiguarlo en 2018. No es de extrañar que la negativa a afrontar la reforma constitucional produzca contradicciones y actuaciones por quienes desean la revisión del modelo. Un coste más del inmovilismo frente a la reforma constitucional que debería ponderarse por nuestros dirigentes.

8.5.– Otras propuestas de reformas estatutarias

No obstante, ya hay en el Congreso otras propuestas de reformas de los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Región de Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana. La última parece bloqueada a través de la ampliación del plazo de enmiendas. La de Canarias se está negociando, pero no parece fácil el acuerdo respecto de algunos de sus contenidos. Finalmente, las propuestas de Murcia y Cantabria, que han entrado en 2017, tienen un objetivo común: la eliminación del aforamiento de los miembros del Gobierno y el Parlamento autonómico; responden a una posición política contraria a esta prerrogativa de determinados cargos públicos.

Bibliografía citada

Cuenca, Alain: *"Estado de las autonomías y Estado de bienestar: ¿una crisis permanente?*, pendiente de edición.

Fraile, María: "Tribunal constitucional y principios rectores de la política social y económica: hilar fino en tiempos de crisis" en Masala, Pietro (coord.), *La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos*, Madrid, CEPC, col. Foros y Debates (en prensa).

García Vitoria, Ignacio: "La garantía legal de la unidad de mercado y el vaciamiento de las competencias autonómicas", en Luis Ignacio Gordillo Pérez (coord.): *Constitución Española e Integración Europea. Treinta Años de Derecho Constitucional de la Integración*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 311-336.

García Fernández, Javier: "Sijena como síntoma" en *Sistema*, 15 de diciembre de 2017.

García Margallo, José Manuel: *Por una convivencia democrática. Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*, Ed. Deusto, 2017, con prólogo de J. Piqué y epílogo de A. Pérez Rubalcaba.

Muñoz Machado, Santiago; Aja, Eliseo; Carmona, Ana; De Carreras, Francesc; Fossas, Enric; Ferreres, Víctor; García Roca, Javier; López Basaguren, Alberto; Montilla, José Antonio; Tornos, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, noviembre de 2017.

Muñoz Machado, Santiago: "Anomia catalana" en *La Vanguardia*, 11 de febrero de 2018.

II.
ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA: A VUELTAS CON UNA CUESTIÓN RECURRENTE A LA ESPERA DE UNA ADECUADA REGULACIÓN (CONSTITUCIONAL)

José Martín y Pérez de Nanclares
Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Salamanca

1.– Aspectos generales: La inevitable confluencia entre la participación autonómica en temas europeos y la reforma constitucional pendiente

Existen debates en nuestro sistema constitucional que parecen encontrarse permanentemente abiertos y que, además de recurrentes, no terminan de encontrar nunca una solución plenamente satisfactoria. Entre ellos destaca con luz propia, en primer plano, el inacabable debate sobre la conveniencia de emprender una reforma constitucional que permita actualizar adecuadamente el texto de 1978, del que precisamente conmemoramos ahora su cuarenta aniversario. Esta esperada reforma debería abarcar al menos las cuatro conocidas cuestiones sobre las que ya se pronunció el Consejo de Estado en su momento,[1] si bien probablemente convendría añadir algún elemento más,[2] especialmente en relación con el título VIII.[3] Pero, en un segundo plano más discreto, aunque no

1. http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf

2. A este respecto, nos resulta particularmente cercana y atractiva la propuesta articulada de reforma constitucional que se presenta en el reciente libro de José Manuel García Margallo, *Por una convivencia democrática – Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*, Deusto, Barcelona, 2017, especialmente pp. 301-318 (La reforma de la Constitución (I): ¿por qué, cómo y para qué?), 319-341 (La reforma de la Constitución (II): contenido posible de la reforma) y pp. 343-406 (anexo: propuesta de reforma de la Constitución). Esta propuesta de reforma, además de los temas abordados por el Consejo de Estado acomete también una posible actualización del catálogo de derechos e incluso aborda la cuestión de una posible disposición adicional añadida que, en su caso, permitiese un eventual reacomodo constitucional de Cataluña.

3. En relación con el título VIII de la Constitución se podría empezar, por eliminar las disposiciones que han perdido su objeto, si bien se trata de una regulación que en el fondo merecería una reforma en profundidad. Piénsese que algún relevante autor ha llegado a calificar este título de la Constitución como "un desastre sin paliativos, un complejo de normas muy defectuosas técnicamente, que se juntaron en dicho texto sin mediar ningún estudio previo ni una reflexión adecuada sobre las consecuencias de su aplicación"; Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España – Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, pp. 19-20. Véanse, igualmente, las atinadas reflexiones de Eliseo Aja Fernández, Francisco Javier García Roca, José Antonio Montilla Martos y Laura Díez Bueso, "Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico", *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2016, pp. 71-83; Javier García Roca (editor), *Pautas para una reforma constitucional – Informe para el debate*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2014. Más recientemente puede ver-

menos relevante, también pertenece a ese grupo de temas objeto de permanente atención doctrinal y escrutinio político la materia que será objeto central de esta contribución, a saber, la participación de las CCAA en los temas internacionales y, más particularmente, en el concreto ámbito de la UE.[4] Se trata de una de esas cuestiones que no abordó la Constitución de 1978 y que, sin embargo, se ha ido configurando progresivamente en el marco de los márgenes fijados por la (evolutiva) jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como al albur de los impulsos que ha ido recibiendo a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía y de las concesiones realizadas por el Estado a través de leyes y acuerdos de dispar naturaleza y alcance.

En realidad, a nadie se le escapa que ambos temas de debate están estrechamente conectados entre sí. De hecho, dos de las cuatro cuestiones sobre las que parece existir consenso (doctrinal) para acometer la reforma constitucional pendiente afectan de lleno a la articulación de la participación de las CCAA en la UE. Así, la siempre reclamada reforma del Senado, para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial con competencias adecuadas a tal consideración, podría atribuir a esa institución un papel protagonista en la articulación de la participación autonómica en temas europeos.[5] E, igualmente, la introducción de una cláusula europea en la Constitución, que actualizase la lacónica formulación del actual artículo 93,[6] podría servir también para intro-

---

se la *Propuesta política sobre la reforma de la Constitución española*, que el 9 de febrero de 2018 aprobó el *Consell* de la Comunidad Autónoma de Valencia con la intención de recoger una serie elementos de reforma de la Constitución para promover el debate.

4. Sobre esta cuestión general, sobradamente tratada ya por la doctrina, cabe entresacar la actualidad que mantiene el clásico trabajo de Rafael Bustos Gisbert, *Relaciones exteriores y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

5. Resulta ingente la producción doctrinal dedicada a esta cuestión. Baste traer de nuevo a colación la consideración de que "el Senado actual, por su composición y sus funciones, es un duplicado del Congreso de los Diputados, pero subordinado a aquél, sin aportar ningún elemento de mejora al Estado autonómico"; Eliseo Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 374. Resulta así predominante la doctrina partidaria de su reforma; véase, por todos, la crítica recogida en la obra colectiva dirigida por Juan José Solozábal Echavarría, *Repensar el Senado: estudios sobre su reforma*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2008. Pero no puede obviarse la existencia de autores de prestigio que se han mostrado contrarios a tal reforma, como es por ejemplo el relevante caso de Óscar Alzaga Villamil, Josep Maria Castellà i Andreu, "El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno", en Marc Carrillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, Madrid, 2008, vol. I, pp. 419-446. Incluso se constata en el Derecho comparado una tendencia a la reducción de los poderes de las segundas cámaras, también en los Estados de corte federal (ej. Alemania en 2006), que ha sido analizada recientemente por Carlos Garrido López para llegar a la conclusión de que la práctica comparada desmiente las tesis sobre las que se ha asentado en nuestro país la defensa de la reforma del senado; "Pero… ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial", *Revista Española de Derecho Constitucional* 2016, núm. 107, pp. 75-116. Este es uno de los (escasos) autores que incluso ha propuesto, en un trabajo conjunto con Eva Sáenz Royo, su supresión; véase en "Razones para plantear la supresión del Senado", *Cuadernos Giménez Abad* 2014, núm. 7, pp. 57-69.

6. Un acercamiento reciente a esta cuestión se encuentra en las reflexiones aportadas por seis constitucionalistas e internacionalistas (Francisco Balaguer Callejón, Rafael Bustos Gisbert, Ascensión Elviara Perales, José Martín y Pérez de Nanclares, Javier Matía Portilla y Juan

ducir mayor certeza jurídica; permitiría, además, ofrecer cobertura constitucional pertinente a una cuestión que en el momento actual está tratada dentro del *bloque de la constitucionalidad* de manera excesivamente dispersa, con formulaciones dispares según cada Estatuto de Autonomía. Una reforma en este supondría, a la postre, una cierta homologación con lo ya acaecido en otros Estados miembros de la Unión de corte federal.[7]

Así las cosas, aunque este tema de la participación autonómica en los temas europeos lo hayamos abordado ya con anterioridad en diversas ocasiones[8] y haya sido objeto de intenso escrutinio doctrinal,[9] merece la pena revisitarlo.

Luis Requejo Pajés) al contestar en una relevante revista científica sobre Derecho Constitucional la pregunta de si consideran que sería conveniente reformar la Constitución para recoger expresamente la participación de España en la UE y, en su caso, las consecuencias que derivan de ella; *UNED Teoría y Realidad Constitucional* 2017, núm. 39, pp. 13-82, especialmente pp. 60-71. La propuesta la hemos desarrollado posteriormente en nuestra contribución a la obra colectiva sobre el 40 aniversario de la Constitución, que publica el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, "Derecho de la Unión Europea y Derecho español: sobre la conveniencia de introducir en la Constitución una (nueva) cláusula europea", Madrid, 2018, (en prensa).

7. En este sentido resulta ya lugar común traer a colación la regulación recogida en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn a través de una reforma realizada en 1992. Véase, con carácter general, los comentarios a este precepto de Pieroth Jarass en *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 14ª ed., Beck-Verlag, Múnich, 2016; y de Claus Dieter Classen en la obra (tres volúmenes) coordinada por Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein y Christian Starck, *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, 7ª ed., Beck-Verlag, Múnich, 2018, vol. II (en prensa). Pero no está tampoco de más tomar también como referencia el artículo 11 de la Constitución italiana o el artículo 34 de la Constitución belga, si bien en el fondo se limitan a asumir las consecuencias derivadas de la pertenencia a la Unión de forma bastante semejante a como hace nuestro artículo 93. Más cercano al citado artículo 23 alemán se sitúa el minucioso y pormenorizado artículo 23 de la Constitución de Austria, reformado por última vez en 2010 para adaptarlo al Tratado de Lisboa (*Bundesgesetzblatt* 2010, Teil I, de 27 de julio de 2010).

8. No es momento de detenernos en las contribuciones que hemos ido haciendo al tema desde la década de los noventa. Pero, en aras de ahorrarnos en este momento cuestiones que ya hemos tratado *in extenso* con anterioridad, sí nos permitiremos remitirnos con carácter general, referido a la participación de las CCAA en la acción exterior, a la contribución que hicimos a esta misma obra en "El derecho de información de las Comunidades Autónomas en el proceso de celebración de los tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía", *Informe Comunidades Autónomas* 2007, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2008, pp. 83-108. Y, por lo que específicamente concierne a la participación en los temas de la UE, nos remitimos igualmente para todos los aspectos generales a dos estudios en los que respectivamente analizamos de manera crítica los mecanismos de participación establecidos en el primer lustro del nuevo siglo, así como los riesgos que implicaba la puesta en marcha de los mecanismos de participación derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sin acometer previamente una reforma de la Constitución de 1978; "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario"; *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2005, núm. 22, pp. 759-805; "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado autonómico sin reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Europeo* 2010, núm. 33, pp. 45-90.

9. Entre la ingente literatura existente sobre la cuestión, incluida la atenta mirada que este *Informe de las Comunidades Autónomas* ha dedicado siempre al tema, nos permitimos entresacar el enfoque comparado y crítico que ofrece el excelente trabajo de Maribel González Pascual,

Intentaremos, así, realizar en las siguientes páginas un balance crítico de la situación en la que nos encontramos en este delicado momento, a la par que intentaremos realizar también una cierta labor prospectiva.

En este marco, cuatro serán las cuestiones básicas a considerar. Conviene, en primer lugar, no perder de vista que el debate general sobre la concreta participación de las CCAA en la UE se inserta en un contexto más general de confluencia del proceso de *europeización* de la Constitución española y de cierta *refundación* del Estado autonómico, en el que ambas cuestiones se encuentran en un momento crítico; ello deriva básicamente, en el plano europeo, de la situación generada por el *Brexit*, que deja en segundo plano político el resto de cuestiones, y, en el plano nacional, de la abrupta erupción interna de la "cuestión catalana", que indefectiblemente "contamina" cualquier otro debate territorial (II). A partir de ahí, convendrá, en segundo término, hacer balance de los mecanismos de participación de las CCAA propiamente dicha, sea dentro del proceso decisorio interno sobre temas comunitarios (III), con diferenciación expresa entre mecanismos multilaterales (1) y bilaterales (2), o sea de manera directa en la Unión (IV). Igualmente, por su relevancia indudable y peculiaridades propias, parece pertinente plantearse también de manera sucinta la cuestión de cómo ha funcionado en la práctica la participación de los parlamentos autonómicos en el procedimiento de control *ex ante* del principio de subsidiariedad, que con todo entusiasmo (político y doctrinal) introdujo el Tratado de Lisboa (V). Sobre esa base se concluirá con unas consideraciones finales (VI).

2.– La participación autonómica en un contexto de desorientación de la UE y de crisis constitucional interna

2.1.– El contexto externo de crisis existencial de la Unión en un mundo en cambio

De entrada, como punto de partida de cualquier análisis de la participación de las CCAA en los temas europeos, conviene recordar que el proceso de integración europea ha supuesto la atribución a la Unión de un vasto abanico de competencias de los Estados miembros en las más diversas materias, que han sido asumidas por la Unión con carácter exclusivo en algunos casos

---

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea – Condiciones, evolución y perspectivas de futuro, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013.

Para una buena comprensión del modelo por el que se optó en su momento en España para articular la participación de las CCAA en los asuntos de la UE siguen siendo de interés las tempranas contribuciones que se hicieron en el *Informe de las CCAA 1994* por Eduard Roig Moisés, ("La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada", pp. 557-589), Enoch Albertí Rovira ("El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", pp. 590-599) y Pablo Pérez Tremps ("El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", pp. 600-614).

(arts. 2.1 y 3 TFUE)[10] y compartido (art. 2.2 y 4 TFUE)[11] o complementario (arts. 2.5 y 6 TFUE)[12] en la mayoría; no hay, en el fondo, título de la Constitución española –salvo acaso el relativo a la Corona– que no se haya visto afectado (directa o indirectamente) como consecuencia de la asunción de las obligaciones jurídicas derivadas de la pertenencia de España a la Unión.

Bien puede considerarse que, por efecto de esta intervención comunitaria en materias cada vez más ligadas al propio concepto de soberanía (política monetaria, inmigración, asilo, control de fronteras, cooperación policial en materia penal, cooperación judicial, etc.) y por el potente efecto de los principios de primacía, efecto directo y responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión, la Constitución española ha sufrido, como todas las demás constituciones de los Estados miembros, una relevante mutación material. Ha conocido, en efecto, una suerte de *europeización constitucional* en el marco de un espacio jurídico multinivel que entraña importantes consecuencias para el Estado, pero también para las CCAA.[13] No en vano, algunas de las competen-

10. Recuérdese que en el caso de estas competencias los Estados se ven totalmente desposeídos de cualquier posible intervención, ya que en estos ámbitos "sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión" (art. 2.1 TFUE). Y tales ámbitos materiales cubren materias tan variadas como la unión aduanera (arts. 30-32 TFUE), la conservación de los recursos biológicos marinos, la política monetaria (arts. 127-133 TFUE), la política comercial común (arts. 206-207 TFUE) o el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior (arts. 101-109 TFUE).

11. En el caso de las competencias compartidas tanto la Unión como los Estados miembros pueden intervenir, siendo el principio de subsidiariedad (art. 5. 3 TUE), con arreglo a los criterios de eficacia comparativa, suficiencia y dimensión, el encargo de determinar en cada caso concreto el nivel competente para adoptar la medida en liza. Se trata de materias tan amplias como, por ejemplo, el mercado interior (arts. 34 a 37 TFUE), política social (arts. 174 a 178 TFUE), cohesión económica, social y territorial (arts. 174 a 178 TFUE), agricultura y pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos (arts. 38 a 44 TFUE), medio ambiente (arts. 191 a 193 TFUE), protección de los consumidores (art. 169 TFUE), transportes (arts. 90 a 100 TFUE), redes transeuropeas (art. 170 TFUE), energía (art. 194 TFUE) o los aspectos propios del espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67 a 89 TFUE). Nótese que la mayor parte de estos ámbitos materiales coinciden (total o parcialmente) con competencias propias de las CCAA.

12. En este tipo de competencias la acción de la Unión está encaminada únicamente a "apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros" y, en caso de coincidir internamente con competencias de las CCAA no suponen en verdad limitación alguna, ya que la acción de la Unión en estos ámbitos no viene a "sustituir la competencia de estos [de los Estados] en dichos ámbitos" (art. 2. 5 TFUE). Se trata, en concreto, de las competencias sobre protección y mejora de la salud pública (art. 168 TFUE), la industria (art. 173 TFUE), la cultura (art. 167 TFUE), el turismo (art. 195 TFUE), la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (arts. 165 y 166 TFUE), la protección civil (art. 196 TFUE) y la cooperación administrativa (art. 197 TFUE). Son, en realidad, de ámbitos en los que los Estados miembros –o las CCAA– no suelen mostrar inconveniente con la intervención de la Unión, ya que esta suele limitarse a aportar recursos para apoyar la acción estatal (o autonómica) en esos ámbitos materiales.

13. Resulta interesante la aproximación a este fenómeno como una suerte de *metaconstitucionalidad* recíproca en el sentido hecho, por ejemplo, por Pedro Cruz Villalón, *La constitución inédita*, Madrid, 2004. Una visión actualizada de su tesis acerca de cómo "el Derecho de la Unión

cias sobre las que mayor intensidad se ha expresado la intervención de la Unión (mercado interior, agricultura, medio ambiente, pesca, protección de consumidores, etc.) afectan directamente a competencias de las CCAA. No resulta en absoluto extraño que, como también ha ocurrido en los Estados miembros de carácter federal, estas CCAA reclamen una cierta participación en los asuntos de la Unión que "compense" la pérdida competencial operada en los últimos treinta años a través de los sucesivos tratados aprobados a través del artículo 93 de la Constitución (Acta de adhesión y tratados de reforma de los tratados constitutivos a partir del Acta Única Europea).[14] Es precisamente éste el motivo por el que en el sistema jurídico español se fueron articulando diversos mecanismos de participación de las CCAA en los temas europeos, tanto en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado en temas europeos como de participación directa en las instituciones de la Unión. Todo ello favorecido por la relajación jurisprudencial de la concepción inicial del Tribunal Constitucional en relación con el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones exteriores *ex* artículo 149.1.3 de la Constitución.[15]

Ahora bien, en el momento presente, tanto la Unión como España están atravesando por un momento particularmente sensible que indefectiblemente tiene su incidencia también en el discurso sobre la participación de las CCAA en la Unión. Así, del lado europeo, el proceso de integración está inmerso –en realidad, lo está desde la misma entrada en vigor del Tratado de Lisboa– en un complicado brete que, al margen de la preocupante huella dejada por la forma de afrontar la profunda crisis económica y monetaria de los últimos diez años, afecta en realidad al propio modelo de integración.[16] Bien podría hablarse, en verdad, de una auténtica crisis de identidad en la que el *Brexit* ha resultado un aspecto más a considerar y en la que, además, la creciente amenaza a valores irrenunciables de la Unión por parte de algunos Estados miembros acaso resulte el aspecto más preocupante.[17] Ello, obviamente, hace irrisorio el plantearse aho-

---

condiciona hoy en grado suficiente las Constituciones de los Estados miembros como para plantearse su condición de norma regida, y ello algo más que puntualmente", podemos leerla en su contribución "La Constitución del Estado miembro", *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 2016, núm. 12, pp. 26-30.

14. Un acercamiento general a las consecuencias jurídicas que ha tenido para nuestro país los treinta años de pertenencia a la Unión se encuentra en la obra colectiva dirigida por Eugenio Nasarre Goicoechea y Francisco Aldecoa Luzarraga, *Treinta años de España en la Unión Europea – El camino de un proyecto histórico,* Marcial Pons, Madrid, 2015, especialmente pp. 145-216 (La Unión Europea, una comunidad de Derecho).

15. No es ya momento de reiterar la severa y contundente crítica que esa inicial posición del Tribunal Constitucional mereció en un amplio sector doctrinal. La concepción originaria del artículo 93 de la Constitución como únicamente "organo-procedimental" no resultaba adecuada para calificar la importante dimensión material de este precepto constitucional, por lo que su viraje en la Declaración 1/2004, 13 de diciembre, fue muy bienvenida.

16. Ha habido algún autor que con cierta dosis de imaginación, pero no exento de razones, ha hablado de las siete plagas que le ha tocado sufrir a la Unión; E. H. Ballin, "Europe: 'Coalescence in Diversity'", *Asser Research Paper* 2016, núm. 4.

17. No resulta en absoluto baladí que dentro de los cinco escenarios que presenta el *Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea – Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros* (Bruselas, 2017) se baraje seriamente la posibilidad de retroceso en el proceso de integración

ra cualquier posible reforma de los tratados constitutivos que continúe la labor abierta en su momento por el Tratado de Maastricht para ir dando un cierto acomodo progresivo a la posición de las regiones dentro de la Unión (posible presencia de representantes regionales en el Consejo, control de la subsidiariedad, papel del Comité de las Regiones, etc.), cuyo colofón fue el Tratado de Lisboa.[18]

En todo caso, la Unión, pese a todos los avances, sigue siendo una "Unión de Estados", una *Staatenverbund* en palabras del Tribunal Constitucional alemán, en la que éstos son *die Herren der Verträge*. Pero, aun siendo ello cierto, tampoco resulta ya posible reiterar sin más matización la vieja crítica que los Estados federales hacían en los albores del proceso de integración a la originaria Comunidad Económica Europea a propósito de su "ceguera federal" (*Landesblindheit*).[19] Las instituciones de la Unión ya no son "ciegas" frente a la realidad regional. De hecho, se puede afirmar que se han dado pasos relevantes. Pero la concreta participación de los entes territoriales regionales en la Unión pasa en lo fundamental por la articulación que cada Estado miembro haga en el plano nacional, tanto para la conformación de la voluntad interna en los asuntos europeos como también para graduar la participación directa en el entramado

---

europea. En concreto, al menos dos de los cinco escenarios sometidos a debate (escenario 2 de "sólo mercado interior" y escenario 4 de "hacer menos pero de forma más eficiente") supondrían la devolución a los Estados de competencias en manos de la Unión y al menos otro tampoco encarnaría avance alguno (escenario 1 de "seguir igual"). Dado que un avance sustancial conjunto tampoco parece muy realista (escenario 5 de "hacer mucho más conjuntamente") bien podría considerarse, pues, que la vía de salida más viable sería la de la integración diferenciada (escenario 3 de que "los deseen hacer más, hacen más"). A este respecto, nos remitimos al trabajo de Mariola Urrea Corres, "Integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea", en José Ramón Bengoetxea Caballero (coord.), *Nuevas narrativas para Europa ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años del Tratado de Roma?*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 111-151.

18. Cabe recordar que el Tratado de Lisboa, aunque sin alcanzar el nivel de las expectativas creadas para las regiones en los trabajos de la Convención, reconoció expresamente la realidad regional con carácter general, especialmente en los artículos 4.2 y 5.3 TUE y los artículos 5 y del Protocolo segundo sobre participación de los parlamentos en el control de la subsidiariedad. También reconoció expresamente la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus competencias (art. 8 Protocolo segundo) o la exigencia de mandato electoral para los miembros del Comité de las Regiones (art. 300 TFUE). Véase, por todos, Andreu Olesti Rayo, "El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas·, en *Informe de las Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 68-88; Juan Ignacio Ugartemendía Eceuzabarrena, *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, IVAP, Oñate, 2010.

19. La expresión, que hizo escuela en la doctrina germánica durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, procede originariamente de Hans Peter Ipsen, "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", en Ernst von Caenmerer, Hans-Jürgen Schochauer y Ernst Steindorff (eds.), *Probleme des Europäischen Rechts – Festschrift für Walter Hallstein*, Vittorio Klostermann, Frankfurt, a.M. 1966, pp. 248 y ss., especialmente p. 256.

institucional comunitario que "toleran" los tratados constitutivos.[20] Y éste será obviamente el eje central de esta contribución.[21]

2.2.– El contexto interno de grave crisis constitucional

Pero antes, ya situados en la orilla de nuestro concreto ordenamiento interno, difícilmente puede obviarse, al tratar cualquier cuestión que afecte a las competencias de las CCAA, el contexto que vive España como consecuencia del proceso unilateral de secesión emprendido por las instituciones catalanas a partir de 2015.[22] Un proceso inconstitucional inconstitucional[23] y sin respaldo jurídico posible ni en el principio iusinternacional de libre determinación de los pueblos[24] ni tampoco el pretendido derecho constitucional a decidir[25] ni mu-

20. En este sentido, la posición del Tribunal de Justicia ha sido clara y reiterada al considerar en relación con la cuestión de la transposición de las directivas, que "cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno"; sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*, 97/81, ECLI: EU: C: 1982: 193, especialmente apdo. 12. Esta jurisprudencia se ha mantenido inalterada hasta nuestros tiempos.

21. *Vid. infra*, III, IV y V.

22. El punto de partida lo marca la Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de misma fecha.

23. No es momento de detenerse en detalles del proceso. No obstante, entre toda la jurisprudencia constitucional elaborada por el TC, cabe resaltar, por su pronunciamiento con rapidez inusitada (en menos de un mes desde la adopción de la Resolución impugnada y citada en la nota anterior) y por unanimidad (a diferencia de lo ocurrido en el pasado, por ejemplo, en relación con la controvertida y criticable sentencia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2010) la sentencia a propósito de esa Resolución del Parlamento de Cataluña; STC 259/2015, de 2 de diciembre, ECLI: ES: TC: 2015: 259. En ella, por unanimidad y de manera indubitada el Alto Tribunal estimó la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación declarando su inconstitucionalidad y nulidad. A partir de esa sentencia, se ha producido toda una cascada de decisiones del TC sobre aspectos muy diversos.

24. Esta cuestión la hemos tratado de manera exhaustiva en nuestra contribución "Legal considerations regarding a hypothetical unilateral declaration of Independence by Catalonia: a legally unfeseable political scenario", *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, pp. 35-59. Véase, igualmente, el interesante trabajo de Xavier Pons Rafols, "El denominado derecho a decidir y el Derecho Internacional", en Antonio Garrigues Walker y Eduard Segarra i Trias (coords.), ¿Existe el derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña, Tibidabo Ediciones, Barcelona, 2014, pp. 71-111.

25. Nuestra Constitución, no ampara de ninguna manera un pretendido derecho de secesión de una de sus CCAA. Pero, lejos de ser una anomalía constitucional, es algo que cohonesta perfectamente con las Constituciones de nuestro entorno. En realidad, dejando a salvo las Constituciones de Etiopía, del archipiélago de San Cristóbal y las Nieves y de Liechtenstein, ninguna Constitución del mundo lo hace. Una visión contraria a la defendida por nosotros es, por ejemplo, la mantenida por Joan Ridao Martín, "El derecho de Cataluña a decidir su futuro político colectivo. Las vías para su probable ejercicio", en Antonio Garrigues Walker y Eduard Segarra i Trias (coords.), *op. cit.* ¿Existe el derecho a decidir?, *supra,* nota 24, pp. 25-70.

cho menos en la denominada doctrina de la "ampliación interna" dentro de la Unión.[26]

En realidad, poco tiene que ver este desafío constitucional con la concreta cuestión de la participación (constitucional y leal) del resto de CCAA en los asuntos de la UE, aunque algunas de las actuaciones inconstitucionales emprendidas por la Generalitat afectaban precisamente de manera particularmente directa a su relación con la UE;[27] y, desde luego, absolutamente nada con la legítima aspiración que puedan tener también el resto de CCAA españolas, que en todo momento han mantenido encuadrada su acción exterior de manera escrupulosa dentro del marco constitucional (e internacional y europeo) en vigor.

Sin embargo, resultaría ingenuo pasar por alto que el clima generado por la actuación unilateral catalana, la consiguiente activación por el Pleno del Senado del mecanismo extraordinario de coerción federal previsto en el artículo 155

---

26. Véase, por ejemplo, el acercamiento de Pau Bossacoma Busquets, *Secesión e integración en la Unión Europea – Cataluña ¿nuevo Estado de la Unión?*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017.

27. A nadie se le escapa que uno de las actuaciones principales para la consolidación del proceso de secesión fue su promoción en el exterior, en el sentido que demandaba el punto noveno de la citada Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Y, de hecho, así se hizo, "estirando" de manera ilegal el uso de los instrumentos jurídicos de acción exterior que recoge su Estatuto de Autonomía (arts. 174 a 200) y respalda el TC. Sirva recordar a modo de ejemplo, el uso del título de "Representante Permanente", primero, y "Representante plenipotenciario", después, para referirse al Director de la Oficina en Bruselas ante la UE. En concreto, se planteó recurso ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra el Decreto 1/2015, de 13 de enero, de la Presidencia del Gobierno de la Generalidad, por el que, aprovechando el cambio de titulares de la Delegación ante la Unión Europea, se modificaba la denominación del cargo para dejar de ser llamado "*Delegado* del Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante la Unión Europea" y pasar a ser "*Representante Permanente* de la Generalidad ante la Unión Europea" (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 6789, de 15 de enero de 2015); este recurso fue resuelto en sentido favorable al Estado. Lo propio se hizo también contra los Decretos 290, 291, 292 y 293/2016, de 6 de septiembre, del Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, por los que se creaban Delegaciones del Gobierno de la Generalidad en Dinamarca, Polonia, Croacia y Ginebra respectivamente, en cuanto el Gobierno consideró que dichos Decretos vulneran lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (*BOE* núm. 74, de 26 de marzo de 2014). Posteriormente, una vez fallado el primero de los recursos a favor del Estado, la *Generalitat* optó por la denominación de "Representante plenipotenciario", para referirse al Director de la Oficina en Bruselas y también fue recurrido por el Estado.

En este mismo orden de cosas, el TC ha declarado también inconstitucionales el Decreto 2/2016 de la Generalitat que recogía la denominación del departamento de *Asuntos Exteriores*, Relaciones Institucionales y Transparencia (STC 77/2017, ECLI: ES: TC: 2017: 77); el Decreto 16/2015 de la Generalitat de creación del comisionado de transición nacional (STC 52/2017, ECLI: ES: TC: 2017: 52); y, sobre todo, por lo que más interesa aquí, algunos aspectos de la Ley 16/2014, del Parlamento de Cataluña, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (STC 228/2016, ECLI: ES: TC: 2016: 228).

de la Constitución[28] y los posteriores recursos de inconstitucionalidad ante el TC[29] amenaza indefectiblemente con afectar a cualquier debate sobre la cuestión autonómica; y lo que es peor, acaso hasta aleje (de nuevo) cualquier aspiración responsable de acometer en un futuro inmediato una reforma constitucional, que por definición reclama sosiego, reflexión y, sobre todo, predisposición al pacto y negociación leal.

Existe, por tanto, una suerte de "espada de Damocles" que pende sobre toda la cuestión de la participación de las CCAA en la UE, incluida la que abordaremos de inmediato, y de la que sería de desear que se le encontrara una salida (constitucional) razonable en el más breve plazo posible. Al fin y al cabo no debería obviarse que, a la postre, la participación de las CCAA en la UE no es una concesión graciosa del Estado, sino más bien una exigencia constitucional derivada del propio principio de autonomía garantizado por el artículo 2 de la Carta Magna[30] y plasmado dentro del bloque de constitucionalidad, espe-

---

28. Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalidad de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el artículo 155 de la CE; *BOE* núm. 260, de 27 de octubre de 2017.

Aunque resulte también bien conocido, quizá no esté de más insistir de nuevo en el hecho de que el mecanismo de coerción federal recogido en el artículo 155 de nuestra Constitución es una réplica evidente del principio federal de la *Bundeszwang* regulado en el artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn. Como quizá tampoco sobre recordar que la doctrina alemana coincide en recordar que se trata de un mecanismo pensado más para "amenazar" en caso de incumplimiento grave de obligaciones federales por parte de los *Länder* que para ser realmente utilizado. De hecho, hasta donde conocemos, jamás ha sido empleado en el sistema federal alemán. No ha sido así en el otro Estado federal por antonomasia (los Estados Unidos de América), donde precisamente fue utilizado para imponer frente a Estados díscolos la obligación federal de matricular a alumnos de color en centros universitarios. No es, pues, de extrañar que las parcas referencias del TC a este precepto hayan sido siempre de carácter indirecto y se hayan limitado a recordar su carácter de "medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz" de una Comunidad Autónoma (STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, ECLI: ES: TC: 2014: 215, FJ 8) o "medio extraordinario de coerción" (STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, ECLI: ES: TC: 1988: 49; FJ 31), que deriva "del principio de unidad y de supremacía del interés de la Nación" (STC 4/1981, de 2 de febrero, ECLI: ES: TC: 1981: 4; FJ 3, apenas mencionado) y que es manifestación del papel del Gobierno para la defensa del interés general (STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, ECLI: ES: TC: 1981: 25; FJ 3).

29. Se han planteado dos recursos de inconstitucionalidad. El primero, promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra el Acuerdo del Senado; (recurso de inconstitucionalidad nº 5884/2017; *BOE* núm. 15, de 17 de enero de 2018) El segundo lo promovió el Parlamento de Cataluña (recurso de inconstitucionalidad nº 143-2018). Ambos recursos han sido admitidos a trámite por el TC por Providencias del 10 de enero y 7 de febrero de 2018, respectivamente. Por el contrario, el TC inadmitió el previo recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat por considerar que se interpuso "cuando no existía siquiera en el ordenamiento jurídico el acto con fuerza de ley del Senado que se pretende recurrir"; Auto 142/2017, de 31 de octubre de 2017.

30. Recuérdese, una vez más, a este respecto la contribución de Pablo Pérez Tremps, *loc. cit.* ("El modelo español de …"), nota 9, especialmente p. 603. No llega, sin embargo, este reconocimiento constitucional al nivel de intensidad que produce el reconocimiento expreso del derecho de participación de los *Länder* en los asuntos europeos que recoge el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 23 de la Constitución austriaca o el artículo 167 de la Constitución

cialmente en los Estatutos de Autonomía de última generación; pero también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,[31] con independencia de que el Alto Tribunal haya constatado también que corresponde a la legislación del Estado "determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación".[32]

Así las cosas, una vez fijado el complejo marco europeo e interno actual y ubicados mentalmente como condicionante de cualquier análisis en los apartados siguientes, estamos en posición de abordar sin más prolegómenos la situación presente de la concreta participación de las CCAA en los temas europeos. Comenzaremos por la participación interna, que en una Unión de Estados como es la UE continúa siendo el aspecto neurálgico.

3.– La participación de las comunidades autónomas en el proceso interno de conformación de la voluntad comunitaria

En relación con la participación de las CCAA en el proceso interno de conformación de la voluntad comunitaria interna es oportuno constatar que, pese al ya señalado silencio de la Constitución, prácticamente todos los Estatutos de Autonomía de nueva generación incluyen menciones expresas a la participación de su Comunidad Autónoma en la "formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea".[33] Su tenor varía, empero, en aspectos fundamentales. Mientras algunos Estatutos se refieren en esta participación a los asuntos relativos a sus competencias o intereses,[34] otros se limitan a hacerlo únicamente en relación a las competencias propias de la Comunidad Autónoma[35] y alguno parece limitarlo tan solo al ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad

belga. En el caso alemán podría incluso considerarse que la previsión citada operaría, en conexión con la cláusula de intangibilidad del bien conocido artículo 79.3 de su Constitución (inmodificabilidad del derecho de los *Länder* a participar en la legislación del Estado) como una suerte de extensión de la misma al ámbito de participación en los asuntos de la UE.

31. Véase, sobre todo, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 119, ECLI: ES: TC: 2010: 31.

32. *Ib*., FJ 118. *Vide infra*, III y IV.

33. Es el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 186.1), Andalucía (art. 231.1), Comunidad Valenciana (art. 61.1.3 b), Aragón (art. 93.1), Navarra (art. 68.1), Extremadura (art. 70 b), Islas Baleares (110.1) y Castilla y León (art. 62.1).

34. Es el caso de los Estatutos de Cataluña ("en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña"), Andalucía ("en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía"), Aragón ("en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón"), Navarra ("en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Navarra"), Extremadura ("cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma") o Castilla y León ("en los asuntos que afecte a las competencias o intereses de la Comunidad").

35. Así lo hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana ("cuando esté referidas [las posiciones españolas en el marco de las instituciones europeas] a competencias propias de la Comunitat Valenciana").

Autónoma.[36] A partir de ahí, con independencia de que algún Estatuto omita una referencia al respecto, parece claro que estas disposiciones no fundan *per se* derechos de las CCAA, sino que, como ya se ha señalado,[37] la jurisprudencia constitucional exige que su ejercicio haya de hacerse "en los términos que establezca la legislación en esta materia".[38] Algunos Estatutos se adentran incluso en precisar a título de ejemplo aspectos concretos de esta participación, poniendo de manifiesto que la formación de la voluntad interna respecto de la toma de decisiones en el Consejo es probablemente el elemento común más destacado.[39]

A partir de ahí, a la hora de analizar esta participación de las CCAA en el proceso interno de conformación de la voluntad del Estado en asuntos de la UE, es necesario distinguir entre mecanismos multilaterales (1) y mecanismos bilaterales (2). Los primeros siguen girando en torno a la actividad de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) (*b*), si bien conviene prestar también cierta atención al peculiar instrumento de la Conferencia de los Presidentes (*a*).

3.1.– La coordinación multilateral

a) La Conferencia de los Presidentes

Merece la pena dedicar un primer apunte breve a la virtualidad operativa en temas europeos que puede entrañar la Conferencia de Presidentes.[40] A la luz

---

36. Por ejemplo, el Estatuto de Islas Baleares no concreta el ámbito material y se limita a reconocer sin más el "derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea". Sin embargo, para introducir mayor confusión precisa a continuación la diferenciación entre una participación bilateral ("Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de Illes Balears") o multilateral ("[s]i afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia"), dando a entender que esta participación se limitaría al ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA, interpretación ésta que resultaría a todas luces excesivamente restrictiva.

37. *Vid. supra*, II, notas 31 y 32.

38. Hay Estatutos que incluyen tal referencia, como es el caso del de Cataluña ("en los términos que establezca el presente Estatuto y la legislación sobre esta materia"), Andalucía ("en los términos que establezca el presente Estatuto y la legislación sobre la materia"); algunos son más explícitos y se refieren expresamente a la legislación *estatal*, como es el Estatuto de Aragón ("en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación estatal sobre la materia"), de Navarra ("en los términos que establecen la Constitución, la presente Ley Orgánica y la legislación del Estado") o de Islas Baleares ("en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia"). Otros, sin embargo, omiten cualquier referencia en este sentido, como es el supuesto de los Estatutos de Valencia o Extremadura.

39. Esta referencia concreta a la voluntad interna en asuntos objeto de decisión del Consejo se recoge, por ejemplo, en el artículo 186.1 del Estatuto de Cataluña.

40. El artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la define como "un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas" y le encomienda como objeto de

del rango político elevado que ostenta esta Conferencia –está integrada por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las 17 CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla– y de las competencias que se le atribuyen –es "el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas"–, nadie dudará del potencial de la misma en temas europeos; aunque curiosamente al precisar el Reglamento sus competencias concretas no se cita en ningún momento los asuntos de la UE.[41] No en vano, en la práctica de este órgano la participación autonómica en la UE ha formado parte de sus (escuetos) órdenes del día en al menos tres de las seis ocasiones en que se ha reunido.[42] Fue subrayada su importancia en la materia en su primera reunión de 2004,[43] se trató también el tema con ocasión de la Presidencia rotatoria del Consejo en 2009[44] y ha vuelto a ser objeto de consideración en la más reciente sesión de 2017.

En esta última reunión, uno de los 11 puntos del orden del día fue precisamente el del "Desarrollo de la Participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos de la Unión Europea".[45] Pero, en realidad, el Acuerdo final se limitó

---

su actuación "la deliberación de asuntos y adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas"; *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015. Sus reglas de actuación se regulan en su Reglamento interno, de 14 de diciembre de 2009, modificado el 17 de enero de 2017.

41. Tres son las competencias concretas que su Reglamento otorga a esta Conferencia y se concretan en "debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a ámbitos competenciales estatal y autonómico" (art. 2.1); "potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas" (art. 2.2); e "impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación" (art. 2.3). Aunque no recoja ninguna referencia expresa a la Unión Europea parece claro que encajan sin dificultad en los tres apartados de este precepto.

42. Esta Conferencia se reunió el 28 de octubre de 2004; el 10 de septiembre de 2005; el 11 de enero de 2007; el 14 de diciembre de 2009; el 2 de octubre de 2012; y el 17 de enero de 2017.

43. De hecho, fue éste prácticamente su único punto de discusión real, junto a la entonces candente cuestión de la financiación de la asistencia sanitaria, que por cierto fue monotema de la siguiente reunión de 2005. El resto del tiempo de la reunión se dedicó al tema de la institucionalización de la Conferencia.

44. De los 9 puntos de la Declaración aprobada por la Conferencia tres conciernen específicamente al papel de las CCAA en su participación en temas europeos. En ellos se subraya con carácter general –y más retórico que concreto– la consideración de las CCAA como "aliados esenciales para hacer frente al desafío de Estado que supone la próxima Presidencia" del Consejo (apdo. 3), se acepta la solicitud de las CCAA de que la participación de sus representantes en las formaciones del Consejo abiertas a la misma se extendiera durante el primer semestre de 2010 también a los Consejos informales (apdo. 4) y asume la necesidad de "modificación de la Ley por la que se regula la Comisión mixta para la Unión Europea para la articulación del denominado sistema de alerta temprana" (apdo. 5), que en realidad ya se encontraba en trámite parlamentario en las Cortes Generales.

45. De todas las reuniones, esta última ha sido la de más densa agenda. Si la de 2004 trató tres puntos (institucionalización de la Conferencia, desarrollo de la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios y el análisis de la asistencia sanitaria), la 2005 uno (la de la financiación sanitaria), la de 2007 tres (Investigación y desarrollo tecnológico, creación de las Conferencias sectoriales del Agua y de la Inmigración y la creación de un grupo de trabajo para la elaboración

a recoger el compromiso de convocar "en el menor plazo posible y, en todo caso, en el primer trimestre de 2017" la CARUE, adelantando además los cuatro asuntos que debería tratar. Estos serían básicamente cuatro: en primer lugar, la reforma del Reglamento de la CARUE para hacer su funcionamiento más ágil y flexible, si bien en realidad la Comisión de Coordinadores ya había preparado tres años atrás un proyecto de Reglamento; en segundo lugar, la evaluación del grado de cumplimiento de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 (y sus posteriores modificaciones), respecto de los que, en opinión de algunas CCAA, existía amplio margen de mejora, tal y como analizaremos más adelante;[46] en tercer lugar, el examen de posibles medidas para reformar la dimensión europea en el marco de las discusiones de las distintas Conferencias Sectoriales, ya que diversas CCAA tenían la percepción de que el sistema de coordinación e incluso de comunicación con la CARUE resultaba perfectible; y finalmente, en cuarto lugar, se recogió también el compromiso de reforzar, en el marco del Foro de Economía y Política Regional, la coordinación entre las CCAA y el Estado en los procesos de negociación y programación de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, así como en su gestión y ejecución, que también era objeto de crítica por algunas CCAA.

Este mecanismo, situado en la cúspide de la cooperación multilateral, ha acreditado su utilidad práctica para impulsar la coordinación en temas europeos dentro de algunos Estados de nuestro entorno.[47] Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo, en nuestra opinión, en el caso español. Sobre el papel, compartimos la pertinencia de contar con un foro de esta naturaleza, que permita discutir e impulsar al más alto nivel el funcionamiento real de la participación autonómica en los temas europeos. Sin embargo, en la práctica, aun conservando tal potencial y reconociendo que en algún momento ha permitido intercambiar pareceres sobre la cuestión e impulsar alguna acción concreta, esta Conferencia no ha estado a la altura de las expectativas. Y no lo ha estado ni en su dimensión formal, en la que se constata un cierto "efecto Guadiana" en sus convocatorias (no se reunió en ninguna ocasión entre 2012 y 2017 pese a prever su Reglamento

---

del reglamento de la propia Conferencia de Presidentes), la de 2009 cuatro (aprobación del reglamento de la Conferencia, la Presidencia española en el Consejo, la violencia de género y un debate general sobre empleo, economía sostenible, agricultura, ganadería, pesca y política hidráulica) y la de 2012 uno (la situación económica de España), la de 2017 tuvo 11 (políticas de empleo, mejora de la cooperación en materia de protección civil, estrategia frente al reto demográfico, pacto social y político por la educación, desarrollo de la ley de garantía de la unidad de mercado, impulso de la tarjeta social, protección del consumidor vulnerable en materia de energía eléctrica, sostenibilidad del estado de bienestar, modificación de reglamento de la Conferencia, pacto contra la violencia de género y el desarrollo de la participación de las CCAA en asuntos de la UE).

46. *Vid. infra*, IV.

47. A este respecto, cabe destacar en el Derecho comparado la figura de la *Ministerpräsidentenkonferenz*, alemana, que reúne a los presidentes de los 16 *Länder* y sirve para coordinar posiciones sobre temas de interés común y, sobre todo, la celebración de acuerdos jurídicos (*Staatsverträge*) en materia como la financiación o la radiodifusión; a diferencia del caso español solo reúne a los *Länder* y la presidencia es de carácter rotatorio (en la actualidad, desde el 1 de octubre de 2017 la ejerce El Sarre), si bien en dos de las cuatro reuniones (ordinarias) que tiene al año se reúnen con la canciller.

al menos una reunión al año)[48] y asistencias (a la reunión de 2017 no acudieron los Presidentes de País Vasco y Cataluña), ni probablemente tampoco en el material, ya que los acuerdos adoptados han resultado por regla general más retóricos que realmente sustantivos. Aun así, creemos que es un instrumento útil del que deberían explorarse de manera más decida sus potencialidades. De hecho, nuestro sistema autonómico no anda precisamente sobrado de encuentros e intercambio de pareceres al más alto nivel político para "debatir sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías", como tampoco vendría mal contar regularmente con una labor al más alto nivel político para "potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las CCAA". En todo caso, quizá convendría comenzar por que tanto el Estado como las CCAA desterraran sus respectivos recelos y confiasen un poco más en esta figura institucional, algo que hasta la fecha no parece que haya ocurrido.[49]

b) La Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE)

No obstante, pese a la importancia que la Conferencia de Presidentes tiene sobre el papel de la ley, el foro central para concretar la participación (multilateral) en temas europeos sigue siendo la CARUE (denominada hasta 2010 Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)), cuya regulación general se realizó en 1997 con rango de ley,[50] si bien sus reuniones habían comenzado en realidad en 1989 y mantiene hasta la fecha plenamente su vigencia.[51] No es ya momento de detenernos de nuevo en su caracterización, pues ha sido ya suficientemente estudiada por la doctrina[52] y ha merecido también puntual seguimiento por parte de este *Informe de las CCAA*.[53] Nos limitaremos, por tanto, a considerar el alcance de algunos de los principales acuerdos de sus reuniones de 2017 y a manifestar nuestra valoración personal sobre su funcionamiento.

---

48. Así lo exige el apartado primero de su artículo 4, que establece que la "Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año previa convocatoria del Presidente del Gobierno".

49. Ciertamente, es el Presidente del Gobierno el que tiene la llave para su convocatoria y fijación del orden del día. Pero no debe olvidarse que el Reglamento interno de la Conferencia prevé la posibilidad de que una "mayoría de Presidentes Autonómicos" puedan pedir al Presidente la convocatoria de una reunión extraordinaria, incluyendo una propuesta de orden del día motivada (art. 4.2).

50. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, *BOE* núm. 64, de 15 de marzo de 1997.

51. En efecto, para un adecuado acercamiento a la conformación histórica de la participación de las CCAA en la voluntad del Estado en asuntos de la UE siguen resultando muy útiles los trabajos de Eduard Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

52. Por nuestra parte nos remitimos a nuestro trabajo ya citado, "Comunidades Autónomas y Unión Europea…", *loc. cit*., nota 8, especialmente pp. 772-777.

53. Para el estudio de los trabajos de la CARCE es muy útil recurrir a las contribuciones publicadas en este mismo *Informe sobre Comunidades Autónomas*, muy en particular las realizadas regularmente por Eduard Roig Molés, especialmente en los Informes de 1997, 1999, 2002, y, sobre todo, 2004.

Antes de ello conviene quizá llamar previamente la atención sobre el hecho de que, pese a que su Reglamento exige al menos una reunión por año,[54] esta Conferencia no se había reunido en ninguna ocasión entre 2012 y 2016. En realidad, bien podría constatarse que desde los Acuerdos que se adoptaron el 7 de febrero de 2011 para ampliar a los temas del deporte lo establecido en 2004, 2009 y 2010 en materia de representación autonómica en las formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo,[55] no ha habido ningún otro Acuerdo de la CARUE de relevancia; hasta el punto de que durante los últimos años se tenía la fundada sensación de que se estaba "muriendo por inanición". Nada sustancial se ha modificado, por tanto, en los últimos años en relación con la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER y la participación en los grupos de trabajo del Consejo,[56] ni tampoco sobre la participación a través de las Conferencias Sectoriales[57] o las actuaciones ante el Tribunal de Justicia,[58] que seguimos considerando una cuestión (jurídica) capital.[59]

---

54. Véase el artículo 9 de su Reglamento.

55. Acuerdo de 7 de febrero de 2011 por el que se modifica el Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y Acuerdo de misma fecha por el que se modifica el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea; *BOE* núm. 192, de 11 de agosto de 2011. Estos Acuerdos sirvieron para incluir los temas de deporte dentro de la participación autonómica en la formación del Consejo sobre "Educación, Juventud, Cultura y Deporte" y sus grupos de trabajo.

56. Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la REPER de España ante la UE y sobre participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo, así como sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión; *BOE* núm. 64, de 16 de marzo de 2005. Posteriormente, en sus reuniones de 2 de julio de 2009 y de 15 de abril de 2010 la CARUE modificó los Acuerdos para incluir al listado de las cuatro formaciones del Consejo abiertas a la participación de las CCAA (Empleo, Política Social Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura) y de sus grupos, la de Competitividad cuando afectara los temas de consumo (2009), así como para incluir también después los temas del juego dentro de la formación del Consejo sobre Competitividad (2010).

57. Véase el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobe la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales; *BOE* núm. 69, de 22 de marzo de 1995. Para calibrar la importancia de este acuerdo cabe seguir destacando, entre la ingente literatura existente al respecto, la contribución de Rafael Bustos Gisbert, "Un paso más hacia la participación autonómica en los asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994", *Revista Española de Derecho Constitucional* 1995, núm. 45, pp. 153-172.

58. Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 entre la Administración General del Estado y las administraciones de las CCAA relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el TJUE; *BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1998. Previamente, se había aprobado el Acuerdo de 29 de noviembre de 1990 sobre la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos del Comisión y en los asuntos relacionados con el TJUE que afectasen a sus competencias; *BOE* núm. 216, de 8 de septiembre de 1992.

59. Siempre hemos considerado que un elemento esencial de la participación de las CCAA en los asuntos de la UE es su papel ante el TJUE. Se trata de una cuestión eminentemente técnico-jurídica y de no fácil seguimiento que, con todo lógica política, se ve opacada por la participación política en sentido propio. Pero es, en nuestra opinión, un elemento capital para defender adecuadamente ante el *Tribunal Constitucional* de la Unión la posición regional en cuestiones que le

Así las cosas, como novedad relevante de este último año se erige, de entrada, que la CARUE se haya reunido en cuatro ocasiones;[60] y ello, desde la dimensión formal, es ya en sí mismo un acontecimiento, que debe ser celebrado. No parece, sin embargo, de recibo que durante toda una legislatura se incumpliera de manera flagrante la obligación de reunirla al menos una vez al año. Tal circunstancia demuestra un desprecio hacia la coordinación en temas europeos difícilmente compatibles con los más elementales postulados del principio de lealtad federal y cooperación efectiva.

Desde la perspectiva material, la primera reunión de 2017 sirvió básicamente para reflejar la intención de que la CARUE "vuelva a ser el mecanismo ágil que fue cuando se creó en 2004".[61] Las reuniones segunda y tercera se dedicaron de manera casi monográfica al *Brexit*.[62] Finalmente, hubo también una reunión de la Comisión de Coordinadores de la CARUE en la que se acordó la distribución de la participación de las CCAA en los comités de ejecución de la Comisión para el periodo 2018-2021.[63]

En todo caso, la principal novedad de sus decisiones es probablemente la modificación de su reglamento interno, habiendo quedado derogado el aproba-

---

afecten directa e individualmente e incluso susceptible de (notable) mejora en los tratados constitutivos. Nos remitimos a nuestra temprana contribución *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma*, IVAP, Oñate, 1996. Véanse igualmente, de forma más actualizada, los trabajos de Enoch Albertí Rovira, "El acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en Alejandro Saiz Arnaiz y Maite Zelaia (coords.), *Integración europea y poder judicial*, IVAP, Oñate, 2006; Manuel Cienfuegos Mateo, "El *ius standi* de les regions a la Unió Europea: millorarà el Tractat de Lisboa la legitimació de les comunitats autònomes?", en Andreu Olesti Rayo (coord.), *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, Barcelona, pp. 117-120, http://www20.gencat/docs/eapc; C. Ortega Santiago, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006; Marta Sobrido Prieto, *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia d de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; Mariola Urrea Corres, "La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el Derecho Comunitario europeo", *Anuario Jurídico de La Rioja 2004-2005*, núm. 10; Maite Zelaia Garagarza, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñate, 2005.

60. En concreto, se reunió el 15 de febrero, el 24 de mayo, el 4 de diciembre de 2017 y el 13 de diciembre de 2017.

61. Esta primera reunión tuvo lugar el 15 de febrero de 2017 y la presidió el Secretario de Estado para Administraciones Públicas. Este asumió el compromiso de reactivar la Conferencia, reconociéndose que debería ser más ágil y eficaz. Se acordó también crear en un plazo de tres meses un grupo de trabajo formado por las CCAA y el Estado.

62. Esta segunda reunión tuvo lugar el 24 de mayo de 2017 y la presidió la Vicepresidenta del Gobierno. El eje central de las preocupaciones sobre el *Brexit* se centró en la idea de mantener los derechos de las personas una vez producida la salida del Reino Unido de la UE. También se trató la cuestión de la posible instalación de la Agencia Europea del Medicamento en Barcelona, resaltándose en el acta de la sesión el excelente grado de colaboración institucional al respecto entre la Administración General del Estado la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona.

La tercera reunión se celebró el 4 de diciembre de 2017 y también la presidió la Vicepresidenta del Gobierno e igualmente centró su atención en temas concretos del *Brexit*, especialmente los derechos de los ciudadanos, el turismo y la venta de productos agrícolas e industriales.

63. Así lo hizo en su reunión de 13 de diciembre de 2017.

do por la Conferencia en 1997.[64] Se trata de una cuestión que en el fondo estaba pendiente desde 2014, momento en el que la Comisión de Coordinadores de la CARUE había preparado ya un borrador de reforma, y a la que la Conferencia de Presidentes se había comprometido a impulsar en su reunión de enero de 2017.[65] Esta novación se ha hecho, básicamente, con la intención de incorporar las modificaciones derivadas de la experiencia de su funcionamiento durante estos veinte años, así como para hacerse eco también de las novedades legales acaecidas en los últimos años, muy en particular con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado[66] y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.[67] La primera de ellas recoge la previsión de que "[l]as Comunidades Autónomas participarán en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea" (art. 14.4).[68] Y la segunda ha introducido, por su parte, algunos cambios en la regulación de las Conferencias Sectoriales, que también reclamaban la reforma del reglamento,[69] así como disposiciones específicas sobre medios electrónicos.[70]

Estos cambios del Reglamento son básicamente tres: se permite un mayor flexibilidad en la incorporación de las nuevas tecnologías al funcionamiento ordinario de la Conferencia;[71] se incorpora el carácter obligatorio de los acuerdos acordados cuando la Administración General del Estado ejerza funciones

64. Acuerdo de 15 de febrero de 2017. Conforme a lo recogido en el artículo 4.1 de la Ley 2/1997, corresponde a la propia Conferencia elaborar su reglamento interno, labor ésta que se materializó en un primer momento en el Reglamento de 5 de junio de 1997 (*BOE* núm. 189, de 8 de agosto de 1997) y que ahora se ha actualizado.

65. *Vid. supra,* III, 1.a.

66. *BOE* núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

67. *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015 (en vigor desde el 2 de octubre de 2016).

68. Véase el artículo 2, sobre naturaleza y fines.

69. Véase el artículo 3, sobre régimen jurídico.

70. Véanse los artículos 155 a 158, sobre relaciones electrónicas entre las administraciones.

71. Se autoriza el uso de medios electrónicos, telefónicos, telemáticos o audiovisuales tanto para la celebración de reuniones, como para la toma de decisiones y transmisión de documentación. Así, por ejemplo, el apartado cuarto del artículo 10 del Reglamento permite la convocatoria, constitución y adopción de acuerdos de la Conferencia por estos medios cuando "la Conferencia hubiera de reunirse con el objeto exclusivo de informar un proyecto normativo". Igualmente, el artículo 16.4 autoriza que los grupos de trabajo puedan "funcionar de forma electrónica o por medios telefónicos, telemáticos o audiovisuales, que garanticen la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto, tales como la videoconferencia o el correo electrónico, entendiendo los acuerdos adoptados en el lugar donde esté la Presidencia".

de coordinación;[72] y se prevé la posible apertura de los grupos de trabajos que constituya la Conferencia.[73]

Por lo demás, poco hay que añadir como relevante a su actuación durante 2017. El debate sobre el *Brexit* resulta muy interesante para todos, también para las CCAA, pero no deja de ser una cuestión general y, en el fondo, no existen temas sustanciales añadidos de relevancia para las CCAA.

Fruto de ello, bien podría constatarse entre algunas CCAA, entrando ya en el plano valorativo, una cierta sensación de desencanto o, al menos, de insuficiente dinamismo de la Conferencia. Ciertamente, si se atiende al número de reuniones y al alcance material de sus decisiones, puede apreciarse una cierta pérdida de fuelle sobre el protagonismo inicial de esta Conferencia. Fue muy destacado (e ilusionante para las CCAA) su papel en el momento de la aprobación de los Acuerdos más relevantes, pero parece haberse desinflado en los últimos años.[74] A ello puede haber contribuido en parte el escaso número de reuniones de la misma en los últimos años. Pero también juega su papel la falta de adopción de acuerdos materiales de enjundia, una vez instaurada hace más de una década los instrumentos principales de la participación de las CCAA y consolidada en su funcionamiento una suerte de "piloto automático". Sensación de apatía que, en nuestra opinión, es lo peor que le puede ocurrir a la CARUE, ya que a la espera del Godot de la reforma del Senado no deja de ser el mecanismo institucional más depurado para articular internamente la imprescindible participación de las CCAA en temas de la Unión.

---

72. Para ser más precisos, se establece la exigencia de que en el orden del día se especifique el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada asunto a tratar (art. 11.3), clasificando las posibles decisiones de la Conferencia en acuerdos, especificándose que cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación los acuerdos adoptados serán de obligado cumplimiento (art. 13.1 a), o Recomendaciones, cuya finalidad es expresar la opinión de la Conferencia sobre un asunto que se someta a su consulta (art. 13.1 b). En el Reglamento de 1997 se establecía que los acuerdos serían adoptados por asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, "por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas" (antiguo artículo 10.1).

De manera parecida, el Reglamento clasifica las posibles decisiones de la Conferencia en Acuerdos (art. 13.1.a)

73. Los grupos de trabajo constituidos por la Conferencia deberán ser presididos por un representante de la Administración General del Estado, si bien podrán abrirse a la participación de organizaciones representativas de los intereses afectados así como a expertos de reconocido prestigio en la materia (art. 16.2). Recuérdese que la Conferencia se estructura en la Conferencia en Pleno, la Comisión de Coordinadores de Asuntos con la UE y los Grupos de trabajo que, dentro de la Comisión, se constituyan para la preparación de determinados trabajos (art. 1) y cuya misión es "realizar determinadas tareas técnicas relacionadas con la preparación, estudio y propuesta de asuntos propios de la Conferencia (art. 16.1).

74. Resulta curioso que la página web de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas (www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html), al recoger el listado de los principales acuerdos adoptados por la Conferencia su última actualización sea de 2013 –al menos en el momento de redactar esta contribución (26 de febrero de 2018)– y no se incluya ningún acuerdo posterior al 7 de febrero de 2011.

Y esta sensación sería tanto más preocupante si se constatara, como sostiene un sector relevante de la doctrina más reputada, que el impulso o retroceso de la actividad de esta Conferencia depende en realidad de las mayorías políticas existentes en cada momento en el Congreso de los Diputados.[75] Ello, de ser cierto, además de un dislate desde el punto de vista político y una violación de los más elementales postulados del principio de lealtad federal, encarnaría un serio problema institucional, porque efectivamente "[s]i el Estado decide unilateralmente obstaculizar la participación de las Comunidades Autónomas en la UE, éstas carecen de mecanismos adecuados para defender su derecho a formar parte del proceso de integración europea".[76] Con todo, en nuestra opinión, convendría diferenciar entre atonía en el interés por impulsar la actuación de la CARUE, que ha resultado evidente en los últimos años, y voluntad de obstaculizar la participación de las CCAA, ya que ésta participación se ha venido cumpliendo de manera leal con arreglo a lo establecido en los Acuerdos aprobados por la CARUE desde 1997, hasta el punto de que se habla ya de su rutina en el funcionamiento o, como se ha indicado, de automatización del mismo. E igualmente, en aras de la verdad, tampoco puede ignorarse el papel que también tienen en temas europeos las propias Conferencias Sectoriales, pudiendo resultar relevante el ejemplo del Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios.[77] Ello, en cualquier caso, no descarga de responsabilidad a quien es responsable a través del instrumento de la convocatoria de mantener con el decoro necesario la actividad propia del órgano central de coordinación autonómica en materia europea.

Finalmente, aunque se trate de una cuestión que sobrepasa al papel de la CARUE, merece la pena concluir este apartando aludiendo a un ejemplo concreto que nos permita evaluar la eficacia de los instrumentos de las CCAA para defender sus intereses y tal ejemplo nos brinda la política de cohesión 2014-2010. Sin duda alguna, es una cuestión que resulta capital para las CCAA, tanto desde la perspectiva política como sobre todo desde el pragmático plano de la configuración práctica de las partidas presupuestarias no directamente dependientes del presupuesto del Estado.[78] Pues bien, a la luz de esta experiencia, cabría extraer algunas conclusiones, que pueden ayudar a comprender las dificultades que presenta la cuestión de la participación autonómica en los temas europeos.

---

75. Así, por ejemplo, Maribel González Pascual, constata, tras un análisis minucioso de su actividad, que "la CARUE ha sido un foro efectivo cuando el Gobierno central no gozaba de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados"; *op. cit. (Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea…")*, nota 9, pp. 33-34, 39-40 y pp. 126-128.

76. *Ib*, p. 40.

77. Esta Conferencia Sectorial se constituyó el 15 de junio de 2000 y complementa a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, constituida el 28 de julio de 1983, y ha sido particularmente activa. En 2017 se reunió en nueve ocasiones mientras la CARUE lo hizo en tres ocasiones. En 2016 se reunió en ocho ocasiones, mientras que la CARUE, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, no lo hizo ninguna. En 2015 lo hizo 10 veces por ninguna de la CARUE. En 2014 también nueve veces por ninguna de la CARUE. U ocho veces en 2013 por ninguna de la CARUE. O 10 veces en 2012 y ninguna de la CARUE.

78. Véase, en este sentido, el documentado trabajo de Ana María Carmona Contreras y Mario Kölling, "La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión – *¿Ambitions beyond capacity?*", *Revista de Estudios Políticos* 2013, núm. 161, pp. 239-278;

En primer lugar, las CCAA no son un todo homogéneo, ya que tienen intereses manifiestamente heterogéneos (e incluso contradictorios); en el caso de la política de cohesión probablemente más que en ningún otro.[79] Así, al margen de exigencias comunes de carácter general bien conocidas –mayor participación en el desarrollo de los planes operativos o mayor margen de actuación en la gestión de los fondos– las divergencias a la hora de concretar los criterios de determinación de las regiones beneficiarias de los fondos no se manifiestan sólo entre el Estado y las CCAA, sino también entre las propias CCAA.[80] En segundo lugar una participación efectiva exige unas capacidades técnicas, que no siempre están al alcance de todas las CCAA, por lo que la coordinación horizontal y también la cooperación vertical resulta esencial.[81]

Mario Kölling y Cristina Serrano Leal, *La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2010*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU-Documento de Trabajo 59/2012, Madrid, 2012.

79. Recuérdese que en el periodo 2000-2006 eran 11 las CCAA consideradas de objetivo 1. En el periodo 2007-2013 sólo 4 mantenían una posición equivalente bajo la rúbrica de regiones de convergencia (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia); tres se consideraban regiones "ex objetivo 1", dentro de las regiones de competitividad regional (Valencia, Castilla y León y Canarias), y cuatro más se veían afectadas por el denominado "efecto estadístico" (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla).

80. Cfr. Ana María Carmona Contreras y Mario Kölling, *loc. cit.* ("La participación de las CCAA…), nota 78, pp. 255-256.

81. Hemos citado el ejemplo de la política de cohesión por resultar evidente, pero podríamos mencionar muchos otros, sirviendo como botones de muestra añadidos la cuestión de las ayudas públicas o incluso la cuestión fiscal. Parece razonable, por ejemplo, reclamar una mayor coordinación en materia tributaria, sin que ello tenga por qué suponer una disminución de la autonomía financiera, ya que de lo contrario se podría estar construyendo un modelo fiscal respecto del que existan dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Un reciente trabajo de Violeta Ruiz Almendral muestra a las claras cómo el sistema tributario que se ha ido diseñando desde 1997 mediante reformas que han intentado ir dando mayor margen normativo en materia tributaria a las CCAA "se ha construido de espaldas a Derecho de la Unión Europea", de manera que "muchas medidas autonómicas son claramente contrarias al marco jurídico comunitario"; los principales problemas se darían en relación con la doctrina del TJUE en relación con el principio de no discriminación; "Poder tributario autonómico y Derecho de la Unión Europea: consecuencias de un federalismo fiscal inacabado", *Revista Española de Derecho Europeo* 2017 núm. 64, pp. 25-76. Véase, igualmente, Álvaro Jesús del Blanco García, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2015. Por lo que se refiere al peculiar caso vasco y a la posición mantenida por el TJUE, puede verse, por ejemplo, Mariola Urrea Corres, "Ayudas de Estado y capacidad fiscal de los entes subestatales: la doctrina del caso Azores y su aplicación a las Haciendas Forales Vascas", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14, pp. 1-24; *ib*.: "La autonomía fiscal vasca a examen por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 17, www.iustel.com; ib. y José Martín y Pérez de Nanclares, "La financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los entes territoriales subestatales", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 2009, núm. 8, pp. 37-83.

3.2.– La cooperación bilateral

Una vez considerada la cooperación multilateral, no puede obviarse, por otro lado, la importancia de las relaciones bilaterales en relación con las cuestiones que afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma o tenga para ella una vertiente singular. Es una relación que encuentra evidente anclaje constitucional (indirecto) en el caso de los territorios forales.[82] Pero cobra también plena justificación en el caso de elementos fácticos como la insularidad de Canarias como consecuencia de su consideración (expresa) como región ultraperiférica en el sentido fijado por los propios tratados constitutivos y objeto incluso de normas específicas de Derecho derivado.[83]

Esto justifica plenamente que en temas europeos Canarias tenga una posición diferenciada.[84] De hecho, en la práctica, esta Comunidad Autónoma mantiene una muy activa participación directa con las instituciones europeas en relación con la acción de la Unión sobre regiones ultraperiféricas,[85] así como de coordinación con las otras ocho regiones concernidas a través de la Conferencia de Representantes de Regiones Ultraperiféricas.[86]

También justificaría, en nuestra personal opinión, que por ejemplo en temas fiscales (ámbito ECOFIN) o incluso de policía (ámbito de los Asuntos de Interior y Justicia) se pudiera articular una más efectiva relación bilateral con los territorios forales.

---

82. Es el caso de la bien conocida disposición adicional primera de la Constitución, que "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales" y prevé también su "actualización general" en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

83. En concreto, el artículo 349 TFUE, además de incluir a Canarias entre las nueve regiones ultraperiféricas de la Unión (de tres Estados miembros), define tal condición como "caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos", que "perjudican gravemente a su desarrollo" y, por tanto, justifica la adopción de medidas específicas. Véase la Comunicación de la Comisión Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, COM (2017) 623 final.

84. Así, en el caso de Canarias, existe una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para Asuntos relacionados con la Unión Europea.

85. La relación con la Comisión se hace de manera muy fluida a través de la Unidad de Regiones Ultraperiféricas inserta en la Dirección General de Política Regional. Y por lo que corresponde al Consejo existe, en el ámbito del Consejo de Asuntos Generales, un Grupo específicamente dedicado a la cuestión.

86. Se trata de una conferencia de alto nivel (*Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, CPRUP*), de presidencia anual rotatoria (precisamente en la actualidad la presidencia corresponde a Canarias), que se reúne al menos una vez al año (la última tuvo lugar en Kourou-Cayenne el 26 y 27 de octubre de 2017 y contó con la presencia del Presidente Juncker) y cuya finalidad es "representing the common interests of the Outermost Regions herein European institutions and bodies and defines and promotes the fundamental political and strategic-guidelines for cooperation between these Regions". Las decisiones las adopta por consenso y cada reunión concluye con una Declaración (se han firmado 19 Declaraciones, desde 1995). Cuenta, además, con un comité de seguimiento (un miembro de cada una de las nueve regiones) que reúne con mayor frecuencia.

Por lo demás, dejando de lado las peculiaridades insulares o forales, estas relaciones bilaterales tienen también reconocimiento estatutario en el caso de cinco CCAA,[87] además de que la Ley 2/1997, de 2 de marzo les había dado ya antes carta de naturaleza legislativa.[88] De hecho, en el caso de las cinco CCAA citadas, la comisión bilateral concernida suele tener una subcomisión encargada de los asuntos de acción exterior y Unión Europea.[89]

Por tanto, con independencia del riesgo evidente de asimetría que esta situación pueda entrañar,[90] la cooperación bilateral en temas europeos resulta consustancial a nuestro peculiar sistema autonómico y merece el mayor respeto por parte de la actuación del Estado. No parece, pues, justificable la práctica de no reunir a algunas de esas comisiones bilaterales. Pero ello no es óbice para que, en nuestra opinión y en aras de un funcionamiento armónico del sistema, su uso debería circunscribirse a su estricto ámbito de actuación. Debería desterrarse, pues, la posible tentación de algunas CCAA de convertirlo en regla de actuación, muy particularmente en los asuntos de la UE. De hecho, resulta necesario señalar que tales asuntos, salvo excepciones muy concretas normalmente ligadas al ámbito competencial fiscal de los territorios forales, conllevan consecuencias para todas las CCAA.

---

87. Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art 183.2. g), Andalucía (art. 220.2 g), o con simple mención general a los temas que afecten especialmente a competencias o intereses de la Comunidad Autónoma, como es el caso de Aragón (art. 90.2), Extremadura (art. 64.2) o Castilla y León (art. 59).

88. Su disposición adicional primera dispone de manera expresa que "[a]quellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a un Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral".

89. La comisión bilateral del Estado con Cataluña, que se ha reunido en ocho ocasiones hasta el momento (que sepamos no lo ha hecho desde el 19 de julio de 2011), tiene cinco subcomisiones y una de ellas se dedica a los Asuntos Europeos y Acción Exterior, siendo su cometido "articular la participación de la Generalitat en asuntos de la UE y la acción exterior del Estado en materias que afecten a competencias de la Generalitat", que se puso en marcha en la reunión de la Comisión bilateral de 17 de julio de 2007. La correspondiente a Andalucía, que se ha reunido en 6 ocasiones (la última el 16 de septiembre de 2011) dedica también desde 2007 una de sus cuatro subcomisiones a los Asuntos Europeos y de Acción Exterior. En el caso de Aragón, la Comisión ha tenido seis reuniones, habiéndose celebrado la última de ellas el 27 de junio de 2017, e igualmente consagra una de sus cuatro subcomisiones a esta cuestión. Lo propio ocurre con la Comisión con Castilla y León, que, solo ha tenido dos reuniones (a última el 24 de noviembre de 2010), también dedica una de sus cuatro subcomisiones a la UE y la acción exterior. Finalmente, en el caso de Extremadura no nos consta que se haya constituido aún la Comisión bilateral.

90. Cfr., por ejemplo, Eliseo Aja Fernández, *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.

4.– La participación directa de las comunidades autónomas en la unión europea

Cerrada la cuestión de la participación interna, corresponde abordar el funcionamiento de la participación directa de las CCAA en la Unión. Como en el caso anterior, el silencio de la Constitución se ha visto parcialmente compensado en el bloque de constitucionalidad por previsiones estatutarias. Así, los Estatutos de nueva generación suelen incluir, con mayor o menor concreción, un precepto que regula la participación en las instituciones europeas.[91] Sin embargo, como en el caso de las preceptos estatutarios sobre participación interna, su articulación precisa del correspondiente desarrollo legislativo estatal, por lo que siguen siendo de plena aplicación los compromisos adquiridos en los acuerdos sobre participación directa de las CCAA. Corresponde considerar, por tanto, la participación autonómica en los comités de la Comisión (1) y en cinco formaciones del Consejo (2), así como la apertura de oficinas autonómicas en Bruselas (3) y la creación de la figura del Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER (4). Dejaremos fuera la referencia a la participación de las CCAA en el Comité de las Regiones, cuya virtualidad práctica para incidir en el proceso decisorio de la UE se ha revelado como muy limitada.[92]

4.1.– La participación en la comitología

Dado el carácter netamente supranacional de la Comisión, que en modo alguno representa a los Estados, no cabe participación directa en ella de las CCAA. Sin embargo, en 1997 se articuló la participación de las CCAA en los comités y grupos intergubernamentales existentes en materia de ejecución del Derecho de la Unión, donde sí existe una respuesta estatal.[93] El mecanismo de designación, de dos representantes por cada grupo para periodos de cuatro años con alternancia bianual, se articula en el seno de la CARUE y, de hecho, el 13 de diciembre de 2017 se aprobó la nueva distribución de la participación de las CCAA en los comités de ejecución de la Comisión para el periodo 2018-2021.[94] Se trata de un mecanismo técnico en el que, como desarrollaremos con algo más de detalle al tratar en el apartado siguiente la participación autonómica en el Consejo y sus grupos de trabajo, resulta esencial para su buen funcionamien-

91. Es el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 187), Andalucía (art. 234), Aragón (art. 93), Navarra (art. 68.5), Extremadura (art. 70.3) o Islas Baleares (art. 111).

92. Véanse los artículos 305 a 307 TFUE. Sus dictámenes son meramente consultivos y, en verdad, la participación real de las CCAA ha sido extraordinariamente desigual según los casos.

93. Acuerdo (1997), por el que se establece que un representante autonómico, actuando en nombre de todas las CCAA, se integre en la delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión, en el ejercicio de su labor de ejecución de los actos adoptados por el Consejo. Véase, por ejemplo, incluyendo la actualización del sistema a través de los Acuerdos de 10 de marzo de 2003, la contribución de Bernardo Fernández Pérez, "Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)", *Revista General de Derecho Europeo* 2004, www. iustel.com, núm. 4.

94. Decisión de la Comisión de Coordinadores de la CARCE, *cit*.

to un intercambio de información puntual entre las CCAA y una adecuada coordinación entre ellas, además de no olvidar que la representación lo es del conjunto de las CCAA y no de la concreta Comunidad a la que corresponda la presencia en el grupo en cuestión.

Por otro lado, no cabe duda que tanto la disparidad de medios técnicos y materiales existentes entre las CCAA, como también el diferente umbral de interés sobre los temas (muy técnicos) concernidos pueden lastrar en parte el adecuado funcionamiento de este complejo mecanismo. Pero, a la luz de sus veinte años de funcionamiento, creemos que ha acreditado un funcionamiento razonablemente satisfactorio y cubre una materia (la ejecución del Derecho de la Unión), que es capital para las CCAA. Recuérdese que, conforme a jurisprudencia constitucional bien consolidada, "la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia… puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario"[95] y que la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (*ex* arts. 93 y 149.1.3 de la Constitución) otorga al Estado tan solo una función garantista y de coordinación.[96] Dicho de otra forma, por muy técnico y complicado que a veces pueda parecer este mecanismo, es un complemento imprescindible para dotar de pleno sentido a la competencia de las CCAA en la fase descendente de aplicación del Derecho de la Unión.

4.2.– La participación en el Consejo y sus grupos de trabajo

El proceso gradual de conformación de la presencia de las CCAA en el Consejo (1994, 2004 y 2009)[97] ha consolidado ya una práctica estable de participación en cinco formaciones, que funciona ya de manera bastante rutinaria. Se incorpora, así, a la delegación española un representante autonómico (con rango de consejero o miembro del consejo de gobierno autonómico), que representa a todas las CCAA. Los principios de estabilidad (duración de al menos un semestre) y rotación (sucesión entre las diferentes CCAA) parecen estarse cumpliendo adecuadamente. Para su buen funcionamiento resultan básicos, por encima de todo, tener presente dos elementos. De un lado, es imprescindible

95. STC 95/2001, de 5 de abril de 2001, FJ 7, ECLI: ES: TC: 2001: 45; STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9, ECLI: ES: TC: 1991: 236.

96. STC 95/2001, *cit*., FJ 7; STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, ECLI: ES: TC: 1988: 252.

97. Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, por el que se abría a las CCAA la participación en cuatro formaciones del Consejo de la UE (Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura). Un posterior Acuerdo de 2 de julio de 2009 incluyó también la participación en la formación del Consejo sobre Competitividad-temas de Consumo. Y, finalmente, en un último Acuerdo de 15 de abril de 2010 se aceptó la ampliación de esta participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del grupo de trabajo de la mencionada formación sobre Competitividad. Véase, a título ilustrativo, Lorena Elvira Ayuso, "Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 2009, núm. 8, pp. 85-118; Susana Beltrán, "La aplicación de los Acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos de un mismo tema)", *Revista General de Derecho Europeo* 2011, núm. 22, www.iustel.com

que el proceso de concertación con la Administración General del Estado se realice de manera eficaz, normalmente en el seno de la Conferencia Sectorial concernida. Y, de otro lado, es también capital que el representante designado en cada momento tenga perfectamente claro que no lo está en representación de *su* concreta Comunidad Autonómica, sino que representa a *todas* ellas y, como mínimo, ha de poner a disposición del resto de Comunidades la documentación completa sobre el asunto, ha de mantenerlas también puntualmente informas y, lo que es más importante, ha de consensuar la posición a defender con ellas. Finalmente, por lo que respecta a su integración en la delegación del Estado, lo hace como miembro de pleno derecho y, por tanto, goza de derecho de toma de palabra para intervenir en los asuntos en cuestión en el sentido fijado por la posición común acordada entre las CCAA.

En todo caso, para una adecuada valoración de esta participación resultan de relevancia tanto el escrutinio de la *Guía de buenas prácticas* que aprobó la CARUE 2006[98] como el seguimiento de los informes que desde 2007 prepara anualmente la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER española ante la UE y publica la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.[99] Por lo que aquí más interesa, merece la pena recordar que en 2015 se decidió someter tanto los Acuerdos como la Guía a evaluación con el objetivo de poder realizar propuestas de mejora.[100] El proceso evaluador se desarrolló hasta marzo de 2016 a través de cuatro grupos de trabajo de composición abierta, cada uno de los cuales trataba una de las cuestiones principales a evaluar (transmisión de información, papel de las Conferencias sectoriales, criterios para designar al representante autonómico y coordinación entre las CCAA y el Estado).

Este proceso evaluador llegó a la conclusión de que resultaba mejorable el sistema de transmisión de información, pudiéndose emplear mejores herramientas informáticas y estudiando mejor qué documentación ha de enviar cada cual (desde la Dirección General de Relaciones con las CCAA a los directores, de la Consejería de Asuntos Autonómicos REPER a las Oficinas de las CCAA y desde la Comunidad Autónoma que ostenta la coordinación de cada formación del Consejo al resto de CCAA). Apenas se hicieron propuestas de mejora en el proceso de designación (semestral) de los representantes de las CCAA en el Consejo, no resultando aceptable la propuesta de alguna de alguna Comunidad de ampliar los turnos a doce o dieciocho meses,[101] y resaltándose la conveniencia de homogeneizar los criterios de rotación para todos las formaciones del

98. *Guía de Buenas Prácticas*, aprobada por la CARUE el 12 de diciembre de 2006.

99. El último del que se dispone es el *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARUE, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE. 2016*, Madrid, 2016, (68 págs.).

100. Acuerdo de la Comisión de coordinadores de asuntos europeos, de 20 de octubre de 2015.

101. Quizá resulte llamativa la cuestión de la rotación en la formación del Consejo competente sobre materia de pesca ya que no existe un criterio objetivo rotatorio para aquellas CCAA que decidan en beneficio del sistema (Comunidades del interior y sin expertos en materia de pesca) no asumir la coordinación.

Consejo concernidas.[102] En relación con los mecanismos de coordinación, se constató la notable falta de homogeneidad en el proceso de elaboración de la posición común, considerándose que la práctica seguida por la formación en Medio Ambiente podría resultar la más adecuada, dado que su funcionamiento parece ser más dinámico, participativo y ágil.[103] Por el contrario, en relación con las intervenciones en el Consejo, el malestar de las CCAA se sitúa precisamente en la formación sobre Medio Ambiente donde al parecer no tienen ocasión de intervenir.

Existen, por tanto, aspectos muy concretos de la participación autonómica en el Consejo que son susceptibles de ser mejorados sin que ello implique, sin embargo, grandes esfuerzos y sin necesidad de alterar el sustrato de fondo de los Acuerdos existentes. Más allá de todo lo expuesto el mecanismo general ha mostrado, en términos generales, eficacia y funcionalidad.

4.3.– Las oficinas de las CCAA en Bruselas

Por lo que concierne a las oficina de las CCAA en Bruselas, en lo sustancial sigue plenamente vigente la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en 1994 en el asunto *Oficina Vasca en Bruselas.*[104] A partir de esta posición jurisprudencia el Estado aceptó su existencia con rango legal,[105] fue objeto de inclusión en los Estatutos de nueva generación[106] y finalmente su apertura fue sometida a un mínimo control previo por parte del Estado, como manifestación de la competencia del Estado para la coordinación de la acción exterior de las CCAA.[107] Al amparo de ello, todas las CCAA se fueron dotando de una oficina

---

102. El criterio de rotación en el caso de la formación de Agricultura y Pesca es el alfabético. En el caso de las formaciones de Sanidad es el de la fecha de aprobación del Estatuto. En el caso de la formación de Empleo y Asuntos sociales el primer semestre rota conforme al criterio de volumen decreciente de población y el segundo semestre por orden temporal decreciente de aprobación del Estatuto de Autonomía.

103. En este caso se sigue el proceso fijado en una *Guía de buenas prácticas,* adicional a la ya citada con carácter general en 2006 en relación con los Acuerdos de la CARUE de 2004, que se aprobó en 2008 y se revisó en 2014.

104. STC 165/1994, de 26 de mayo, ECLI: ES: TC: 1994: 165.

105. Véase el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, *BOE* de 15 de abril de 1997. En él se encomendaba a la Administración General del Estado la tarea de colaborar con las oficinas de las Comunidades Autónomas. Fue derogado por el apartado c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *cit*., nota 65.

106. Art. 192, Estatuto Cataluña; art. 236 Estatuto de Andalucía; art. 61.1 del Estatuto de Valencia; art. 92.2 del Estatuto de Aragón; art. 107 Estatuto de Islas Baleares; y art. 64 Estatuto de Castilla y León.

107. La Ley 2/2014, *cit*., nota 64, establece en el apartado primero de su artículo 12 que las CCAA "informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura", con el fin de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación pueda informar "la propuesta, de acuerdo con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior, la Estrategia de Acción Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior".

propia en Bruselas[108] y su funcionamiento ha demostrado que se trata de una pieza básica para articular la participación directa de las CCAA, así como también para lograr una adecuada cooperación horizontal entre las CCAA, especialmente en temas técnicos y operativos en relación con el resto de instrumentos existentes. Sin embargo, hay dos elementos extrajurídicos y ajenos a la tarea de estas oficinas que, en los últimos años, han afectado a su funcionamiento.

En primer lugar, la crisis económica se ha dejado sentir también en este ámbito. Se ha iniciado un proceso cuyo resultado final ha desembocado en que un relevante número de CCAA aceptaron la oferta de trasladar su sede en Bruselas a la ubicación física de la REPER.[109] Resulta perfectamente razonable, para aprovechar sinergias y controlar los costes económicos, que muchas de esas oficinas mantengan en el futuro su ubicación en la REPER. Pero es igualmente razonable y defendible que otras CCAA prefieran mantener sus oficinas propias, separadas físicamente de la REPER, para preservar su plena autonomía de actuación. Es una cuestión de oportunidad que recae en el exclusivo ámbito decisorio de las CCAA, no pudiendo ser interpretada la referencia al respecto en la Ley 2/2014 más que en el sentido de constituir una suerte de "oferta del Estado" a las CCAA.[110] Lo realmente relevante, al margen de dónde tengan dichas oficinas su ubicación física, es constatar que la labor asumida por estas Oficinas resulta muy valiosa, ya sea como una suerte de interfaz de la Comunidad respectiva con las instituciones de la Unión, ya sea como un eslabón fundamental en la coordinación horizontal entre las CCAA en materia de participación directa; e incluso con otras regiones europeas. Y lógicamente su interacción leal con la REPER es también capital para el adecuado funcionamiento del sistema.

Pero no solo la crisis económica ha hecho mella en las oficinas. También, en segundo lugar, el contencioso secesionista catalán ha dejado su indirecta impronta. Así, las instituciones catalanas convirtieron durante la anterior legislatura la promoción del proceso secesionista en el exterior como un elemento central de su política y atribuyeron *de facto* una parte relevante de esa tarea a las oficinas en el exterior;[111] se trató, además, de dar la impresión de ser la represen-

---

108. De entre la abundante literatura jurídica que ha generado esta cuestión, pueden destacarse los trabajos de Sergio Salinas Alcega, "La relación directa de las Comunidades Autónomas con las Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas", *Anuario Jurídico de La Rioja 2009*, núm. 14, pp. 83-116.

109. Es el caso de Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra o La Rioja.

110. Recuérdese que el apartado cuarto del ya mencionado artículo 12 establece que el "Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado", además de someter esa oferta a la condición de que "así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio". De ello no puede deducirse obligación alguna. Es, además, más que dudoso de que resultare compatible con el bloque de la constitucionalidad una disposición del Estado que estableciera una obligación.

111. Véase el punto 9 de la Resolución I/XI, del Parlamento catalán, *cit.*, en el que expresamente preveía, una vez declarada la voluntad del Parlamento de Cataluña "de iniciar negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un Estado catalán independiente con la forma de república", el acuerdo de "ponerlo en conocimiento del Estado español, *de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional*". Cursiva añadida por nosotros.

tación de un Estado *in fieri*, de manera que se empezó a sustituir la terminología prevista en el Estatuto de Autonomía y en la legislación estatal en vigor por otra más cercana a la de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados, lo que provocó, en un primer momento, la reacción judicial del Estado[112] y, finalmente, el cierre de las oficinas al amparo del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, adoptado al amparo del artículo 155 de la Constitución.[113] No es momento de entrar en debates sobre la pertinencia de esta medida, el efecto concreto en instituciones como DIPLOCAT o la posibilidad de reabrir todas esas delegaciones cuando se normalice la situación, pero sí ha de llamar la atención, en primer término, que la única oficina que no se cerrara *ex* artículo 155 fuera precisamente la de Bruselas, quedando claramente de manifiesto la distinta consideración (constitucional) que los asuntos europeos han de tener frente a la acción exterior general de las CCAA. Y, en segundo término, parece claro que la deslealtad en el uso de las oficinas en el exterior que haya podido tener una concreta Comunidad Autonómica no debería contaminar el debate sobre el papel propio de estas oficinas en situación de "normalidad" constitucional; es, por otra parte, lo que ha ocurrido en el resto de oficinas, resultando además su actividad un elemento esencial para el eficaz funcionamiento de la participación (interna y externa) de las CCAA en temas europeos.

Por lo demás, no parece menester entrar en el debate de otras cuestiones ya conocidas, como por ejemplo el estatuto jurídico de los funcionarios que las integran. Más allá de lo acordado en su momento en materia sanitaria, no parece que se hayan dado nuevos pasos y la Ley 2/2014 deja clara la no aplicabilidad del régimen internacional de privilegios e inmunidades.[114]

4.4.– La Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER

Finalmente, aunque de manera meramente enunciativa, conviene subrayar que la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER, creada en 2004 sobre

112. Así, además de utilizar en algún momento incluso el instrumento de las Notas Verbales para articular su comunicación con los sujetos de Derecho Internacional a los que se dirigiera, se cambió por ejemplo la denominación de director de la oficina en Bruselas por las de *Representante Permanente* ante la UE, recurriendo a una denominación que el Derecho Internacional reserva a los representaciones permanentes de los Estados ante organizaciones internacionales. El cambio de denominación fue recurrido por el Gobierno del Estado ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, considerándolo este contrario a Derecho; *vid. supra*, nota 27.

113. Toda la documentación remitida por el Gobierno al Senado para justificar la adopción de las correspondientes medidas, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (BOE núm. 260, de 27 de octubre de 2017), se recoge en Acuerdo en relación con las medidas a que se refiere el artículo 155 de la Constitución, *Boletín del Senado* núm. 162, de 21 de octubre de 2017, pp. 1-74.

114. El apartado cuarto del artículo 12 precisa que en el caso de producirse la ubicación de las oficinas en locales del Servicio Exterior del Estado, dicha instalación no comporta ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, "ni la aplicación de a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares".

el espejo alemán del *Landesbeobachter*,[115] es complemento básico de las oficinas autonómicas en Bruselas y también ha acreditado en la práctica su valor esencial para la buena transmisión de la información de la Unión a las CCAA, así como para participar en la buena coordinación vertical y horizontal en la materia.

Por lo demás, la crítica a su funcionamiento no diferirá demasiado de la ya expresada en los dos apartados anteriores y, desde luego, su inserción natural en el "paisaje" de la REPER ha desmentido los pesimistas augurios realizados por alguno durante su puesta en marcha.

5.– La participación de los parlamentos autonómicos en el mecanismo de control (político) de la subsidiariedad

Una vez descritos y valorados los mecanismos de participación interna y directa, conviene proyectar el foco final de esta contribución en el papel de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad. Así, el Protocolo segundo del Tratado de Lisboa, al regular el mecanismo de participación de los parlamentos nacionales en el procedimiento de control político (ex ante) del principio de subsidiariedad,[116] se hizo eco de la referencia genérica al nivel regional recogida en la definición del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) y estableció expresamente que incumbe a cada parlamento nacional "consultar, *cuando proceda*, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas" (art. 6).[117]

A partir de ahí, la articulación del concreto mecanismo y la práctica subsiguiente ha sido dispar según cada Comunidad Autónoma.[118] De entrada, en el

---

115. Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, por el que se permite la incorporación de dos consejeros autonómicos designados por consenso por la misma CARUE; parcialmente modificado en último lugar por el Acuerdo de 7 de febrero de 2011, *BOE* núm. 192, de 11 de agosto.

116. Véase, por todos, Javier Laso Pérez, "Parlamentos nacionales y control de la subsidiariedad", en Francisco Aldecoa Luzarraga, Luis Norberto González Alonso, Mónica Guzmán Zapater (coords.), *La presidencia española de la UE en 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 83-97.

117. No es momento de reiterar lo ya manifestado con anterioridad sobre la regulación de la participación de los parlamentos (regionales) en el control político (*ex ante*) de la subsidiariedad que introdujo el Tratado de Lisboa; lo realizamos ya en "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa; especial referencia al principio de subsidiariedad", en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 272-294; *ib.*: "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 585-603. Igualmente, Ana María Carmona Contreras, "Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana", www.fundaciongimenezabad.es, 2011, pp. 1-8; Cristina Ares Castro-Conde, "El sistema de alerta temprana para le control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos; diagnosis y prognosis", *Revista de Estudios Políticos* 2007 núm. 136, pp. 213-250.

118. Sin ánimo de exhaustividad, puede verse a mero título de ejemplo las contribuciones de Juan Carlos Aréizaga Hernández, "La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta

plano del bloque de la constitucionalidad, existen algunos Estatutos de Autonomía de nueva generación que han incluido en su articulado una disposición *ad hoc* que regula la participación de sus parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad.[119] De todas maneras, la regulación central se encuentra en el artículo 6 de la Ley sobre la Comisión Mixta para la UE, en los términos realizados en 2010,[120] donde se prevé la incorporación "de la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta".

Por su parte, lógicamente, los parlamentos autonómicos han establecido sus respectivos mecanismos de participación, decantándose por opciones procedimentales diferentes según los casos. Pero, más que volver a la cuestión de cómo organiza internamente cada parlamento autonómico su participación en el procedimiento, resulta más relevante en esta sede extraer algún tipo de conclusión a partir de la práctica existente.

Así, de entrada, puede constatarse que durante el año al que se corresponde el Informe de las CCAA en el que se inserta esta contribución (2017), la Comisión Mixta tramitó 36 informes de conformidad sobre materias bien diversas,[121]

---

temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 2010, núm. 23, pp. 29-69, que se centra básicamente en la actuación del Parlamento Vasco; igualmente José Luis de Castro Ruano: "El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco", *Revista CIDOB d'afers internacionals* 2012, núm. 99, pp. 93-111; Montserrat Auzmendi del Solar, "El refuerzo del control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida", *Revista Aranzadi Unión Europea* 2010, núm. 5. Véase también, por lo que concierne al parlamento extremeño, José Ángel Camisón Yagüe, "La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 2011, núm. 14, pp. 264-320. Por lo que concierne a la actuación del parlamento catalán, puede verse por ejemplo Miquel Palomares Amat, "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, núm. 38, pp. 19-58.

119. Así lo hacen los Estatutos de Cataluña (art. 188), Andalucía (art. 237), Valencia (art. 61.3 a), Aragón (art. 93.3), Navarra (art. 68.6), Islas Baleares (art. 112) y Castilla y León (art. 62.2).

120. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, por la que se adapta la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la UE, a las previsiones contenidas en la Tratado de Lisboa; y Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta. Resultan también de relevancia las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado al respecto, en concreto las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre la reforma de las anteriores Resoluciones de 21 de septiembre de 1995.

121. Las propuestas sometidas a escrutinio afectaban los riesgos en el sector de la electricidad (Informe 1/2017, de 6 de marzo); condonación, insolvencia y reestructuración (informe 2/2017, de 6 de marzo); instrumentos de deuda no garantizada en supuestos de insolvencia (informe 2/2017, de 6 de marzo); coordinación de los sistemas de seguridad social (informe 4/2017, de 6 de marzo); controles en la entrada y salida en efectivo de la Unión (informe 5/2017, de 6 de marzo; IVA (informe 6/2017, de 6 de marzo); creación del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (informe 7/2017, de 6 de marzo); sociedades de cartera (informe 8/2017, de 6 de marzo); la tarjeta electrónica europea de servicios (informe 9/2017, de 14 de marzo); recapitalización de entidades de crédito (informe 10/2017, de 14 de marzo); lucha contra el blanqueo de capitales

pero tan solo emitió dos dictámenes de vulneración. El primero concluyó que la propuesta relativa al mercado interior de la electricidad vulneraría el principio de subsidiariedad en diversos aspectos.[122] Y el segundo estableció lo propio a propósito de una propuesta de Reglamento sobre el acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.[123] En ambos casos el Gobierno

(informe 11/2017, de 30 de marzo); protección de datos personales en el campo de las comunicaciones electrónicas (informe 12/2017, de 30 de marzo); reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo (informe 13/2017, de 26 de abril); propuesta de Directiva sobre el mercado interior de la electricidad (informe 14/2017, 26 de abril); protección de datos personales en su tratamiento por las instituciones y órganos de la Unión (informe 15/2017, de 26 de abril); Sistema de Información Schengen (informe 16/2017, de 17 de mayo); facultades de las autoridades de los Estados miembros en materia de competencia (informe 17/2017, de 17 de mayo); conciliación de las vidas familiar y profesional (informe 18/2017, 22 de junio); fijación del marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad (informe 19/2017, de 22 de junio); reforma de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (informe 20/2017, 28 de septiembre); Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud (informe 21/2017, de 18 de octubre); centralización de información estatal sobre condenas a nacionales de terceros países y apátridas (informe 22/2017, de 18 de octubre); establecimiento del programa Europa Creativa 2014-2020 (informe 23/2017, de 18 de octubre; financiación de los partidos políticos europeos (informe 24/2017, de 8 de noviembre); lucha contra el fraude y falsificación de medios de pago (informe 25/2017, de 8 de noviembre); derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril (informe 26/2017, de 8 de noviembre); concesión de ayuda financiera a Georgia (informe 27/2017, de 8 de noviembre); fijación del marco para la circulación por la Unión de datos no personales (informe 28/2017, de 8 de noviembre); recursos para la cohesión económica (informe 29/2017, de 8 de noviembre); Agencia de Ciberseguridad de la UE (informe 30/2017, de 8 de noviembre); supervisión macroprudencial del sistema financiero (informe 31/2017, de 13 de diciembre); modificación de las normas sobre restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores (informe 32/2017, de 13 de diciembre); modificación de normas sobre compraventa a distancia (informe 33/017, de 13 de diciembre); normas sobre mercados e instrumentos financieros y acceso a la actividad de seguro (informe 34/2017, de 13 de diciembre) ; modificación de la Autoridad Europea de Supervisión (informe 35/2017, de 13 de diciembre); o normas sobre el mercado interior del gas natural (informe 36/2017, de 13 de diciembre).

122. Se consideró, en concreto, que la Comisión no había justificado por qué diversas materias del Reglamento deberían regularse a nivel de la UE y entendía que debería hacerse "a nivel nacional porque se refieren a condiciones locales particulares". Se trata, por ser precisos, de los artículos de la propuesta de Reglamento que regulan los periodos de liquidación de desvío y negociación de la energía (art. 7.4), los actos delegados (arts. 31.3, 46.4, 55, 56.1, 57.1 y 59.11), la configuración de la zona de oferta (art. 13), la convergencia progresiva de los métodos de fijación de tarifas de transporte y distribución por recomendación de la Agencia Reguladora Europea (art. 16.9), la creación de los centros operativos regionales (art. 32), la configuración de mecanismos de capacidad (art. 23) o la no aceptación de las evaluaciones nacionales para permitir los mecanismos de capacidad; Dictamen motivado 1/2017 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 26 de abril de 2017, sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento. Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad, especial apdo. 3.

123. En este caso la Comisión Mixta consideró que la propuesta no se adecuaba al principio de subsidiariedad por resultar incongruente la ampliación a servicios nacionales de una norma de acceso a servicios internacionales y, sobre todo, por no haberse acreditado por la Comisión ni la necesidad de la iniciativa ni el valor añadido que aportaría la iniciativa de la Unión; Dictamen 2/2017 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2017, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Euro-

emitió informe de no conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad; y, por lo que respecta a la participación de las CCAA, en el primer caso los parlamentos Cataluña, La Rioja, Cantabria y País Vasco remitieron un escrito comunicando la toma de conocimiento, el archivo o la no emisión de dictamen motivados, mientras que en el segundo tan solo se recibió informe del Parlamento de Galicia comunicando el archivo del expediente.

A partir de estos datos cabe constatar, en primer lugar, el escaso número de dictámenes de vulneración de la subsidiariedad que ha emitido la Comisión Mixta. En realidad, no es algo peculiar de año 2017, sino que se constata también con carácter general en años anteriores.[124]

Llama la atención también, en segundo lugar, la escasa intensidad del control ejercido por los parlamentos autonómicos y el desigual interés según CCAA.[125] De hecho, si se toma como consideración la práctica del año 2017 son solo cinco parlamentos autonómicos los que regularmente comunican a las Comisión Mixta el archivo, no emisión de informe o la toma en consideración de la propuesta.[126] Dicha situación no es tampoco muy diferente de la vivida en ejercicios anteriores.

En tercer lugar, sin necesidad de entrar en ejemplos concretos convendría poner de manifiesto que se trata en todo caso de un control sobre el cumplimento de los criterios de la subsidiariedad (suficiencia, eficacia comparativa y dimensión) y, en modo alguno, del cumplimiento de criterios de oportunidad (política) de la medida que pretenda adoptar la Unión. Este control queda obviamente limitado al ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión, ya

---

peo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 1073/2009, relativo a las comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, especialmente apdos. 2 y 3.

124. En 2015 se tramitaron 9 informes y se emitió un dictamen de vulneración, que afectaba a la propuesta de Reglamento sobre la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio (dictamen 1/2015, de 16 de junio), y un dictamen de observaciones (dictamen 8 de octubre de 2015), sobre la propuesta de Directiva para intensificar las reducciones rentables, en el que se consideró que se cumplía el principio de proporcionalidad, pero no procedía aplicar el principio de subsidiariedad. En 2014 se tramitaron 44 informes y se emitió un único dictamen de vulneración, que afectaba a la modificación del Reglamento sobre asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y su colaboración con la Comisión (dictamen 1/2014, de 21 de enero). En 2013 la Comisión tramitó 89 informes y emitió 8 dictámenes de vulneración. En 2012 fueron 20 los informes tramitados, 6 los dictámenes con observaciones y 5 los dictámenes de vulneración. En 2011 se tramitaron 17 informes y se emitieron 2 dictámenes de vulneración. Y en 2010 fueron 22 los informes tramitados, conteniendo observaciones dos de ellos.

125. No debería malinterpretarse la afirmación de que existen algunos parlamentos regionales que han sabido ejercer con mayor fortuna el control político de la subsidiariedad que les encomendaba el Tratado de Lisboa. Véase, por ejemplo, el interesante análisis de Maribel González Pascual, "Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco), *Revista Vasca de Administración Pública* 2012, núm. 93, pp. 37-64. En relación con otros parlamentos autonómicos, véase *supra*, nota 18.

126. Se trata, casi siempre, de los Parlamentos de La Rioja, Cataluña, Cantabria, País Vasco y Galicia.

que en el ámbito de las competencias exclusivas existe una obligación de actuar por parte de la Unión y no cabe, pues, aplicación alguna del principio de subsidiariedad, por muy intenso que su efecto pueda resultar sobre las competencias de las CCAA (o del Estado). Con todo, con la perspectiva que brinda casi una década de ejercicio de este control, bien puede afirmarse que se ha mostrado como infundado el riesgo que vislumbramos en su momento de que los parlamentos (nacionales y regionales) pudiesen caer en la tentación de utilizar este mecanismo de control sobre la subsidiaridad para introducir (inadecuadamente) criterios de oportunidad política en contra de las propuestas de la Comisión,[127] con independencia de que en algún momento –especialmente en los primeros pasos de su puesta en marcha– pudiera haberse producido alguna actuación discordante.

Finalmente, como conclusión puede afirmarse que, en verdad, no creemos que la participación autonómica en el mecanismo haya dado todos los resultados esperados. De hecho, el examen relativo al trabajo desarrollado durante los años 2014, 2015, 2016 y 2017 permite afirmar que durante ese periodo temporal no se ha presentado ningún informe negativo por parte de ningún parlamento autonómico.

Y, por cierto, en el momento en que acabamos de celebrar el vigésimo aniversario de Declaración Fundacional de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) quizá sería buena ocasión para abrir una reflexión seria sobre su papel futuro. Quizá no esté de más recordar la conveniencia de apurar mejor las potencialidades que demanda el principio democrático en el espacio jurídico europeo multinivel; si nos merece escrutinio atento en el plano europeo (papel del Parlamento Europeo) y nacional (Cortes Generales y actuación de la Comisión Mixta), también deberíamos mostrarlo en el plano regional, constatando así que su papel tiene todavía amplio margen de mejora.

6.– Consideraciones finales: claroscuros de un sistema de participación a la espera de consolidación constitucional y práctica

6.1.–La articulación de la participación regional en la UE es cosa de los Estados

Resulta difícilmente rebatible que la UE es una *Unión de Estados* en la que éstos siguen ostentando su clásica condición de "señores de los tratados". Por ello, la idea de una "Europa de las regiones" no pasa de ser un atractivo recurso dialéctico o, a lo sumo, una (lejana) aspiración política.

---

127. Tal riesgo lo constatamos en su momento como uno de los más serios en los que podían incurrir los parlamentos nacionales y regionales; José Martín y Pérez de Nanclares, "La nueva regulación del régimen de reparto de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad", en *ib.* (coord.), *op. cit. (El Tratado de Lisboa..),* especialmente p. 288. En idéntico sentido se pronunciaron también otros relevantes autores, como por ejemplo Andreu Olesti Rayo, "El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas", *Informe de las Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 68-88, especialmente p. 86.

No obstante, es igualmente irrebatible que la pertenencia a la Unión tiene una incidencia muy profunda en el ámbito de competencias de las regiones con competencias legislativas propias, como es el caso de las CCAA españolas. Precisamente por ello la propia Unión ha abierto su sistema institucional a una cierta participación regional. Pero, al margen del papel del inerte Comité de las Regiones,[128] esta posible participación regional pasa por el filtro estatal. En primer lugar, porque esta posible participación regional afecta fundamentalmente al proceso interno de conformación de la voluntad estatal en temas europeos; y ciertamente hay bastantes Estados miembros sin estructura descentralizada a los que les resulta completamente ajena toda esta discusión. Y, en segundo lugar, porque cuando los tratados constitutivos aceptan también una cierta proyección regional directa en el entramado institucional de la Unión, especialmente en la esfera de la Comisión y el Consejo, también se requiere la previa regulación interna en cada Estado.

Es más, como derivación de la obligación de la Unión de respetar escrupulosamente la identidad nacional inherente a las estructuras constitucionales de cada Estado miembro (art. 4.2 TUE), parece claro que este aspecto no podría ser de otra forma. Así, su articulación concreta se deja, por imperativo de los tratados, en manos de los Estados y, por tanto, el alcance y eficacia de estos mecanismos dependerá en buena medida del modelo concreto por el que libremente opte cada Estado miembro.

6.2.– El modelo español presenta deficiencias notables…

En el caso español, esta articulación de la participación autonómica sigue sin encontrar (aún) encaje expreso en la Constitución. De esta manera, a la espera de una reforma constitucional, es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los propios Estatutos de Autonomía los que han ido fijando las pautas generales de toda la acción exterior de las CCAA, incluida también la propia de la UE. Por ello, en tanto no exista en la Constitución una cláusula europea que se haga eco expreso del derecho de participación de las CCAA en los asuntos europeos y establezca las líneas generales de sus modalidades de actuación, nos encontraremos en una insatisfactoria situación jurídica con sensación de permanente interinidad. Por tanto, en nuestra opinión, sería más que recomendable una reforma constitucional que incluyera una nueva cláusula europea en la que se recogiese un precepto expresamente dedicado a la participación de las CCAA en los asuntos europeos. Este precepto debería incluir, a nuestro juicio, cinco elementos fundamentales, a saber, la previsión del principio general de participación de las CCAA en la conformación de la voluntad del Estado en asuntos europeos, la presencia de representantes de los gobiernos autonómicos en las delegaciones españolas en la UE, la participación de los parlamentos autonómicos en el control de la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsi-

128. La idea de reforzar el papel del Comité de las Regiones (meramente consultivo) para insertar lo con competencias decisorias propias en entramado decisorio de la Unión y vertebrar así una participación institucional activa de las regiones con competencias legislativas propias puede resultar intelectualmente atractivo, pero no nos parece muy realista, al menos en el corto plazo.

diariedad, la posibilidad de que las CCAA soliciten al Gobierno el ejercicio de acciones judiciales ante el TJUE y, finalmente, la previsión constitucional sobre la forma de regular las condiciones establecidas en los apartados anteriores.[129]

En cualquier caso, con o sin reforma constitucional, no puede ocultarse que el modelo de participación que tenemos en vigor resulta en la práctica manifiestamente mejorable. Con carácter general, la participación sigue sometida de manera excesiva a la llave del Estado, que frecuentemente depende de la voluntad política de cada momento. Esto ha tenido como consecuencia, por ejemplo, que los órganos encargados de articular la participación multilateral ni siquiera se hayan reunido durante años, como prueban los casos particulares de la Conferencia de Presidentes y de la CARUE, a pesar de que en ambos casos sus respectivos reglamentos internos exigen al menos un reunión por año. Lo mismo ha ocurrido con la mayor parte de los mecanismos bilaterales. Este hecho resultaría tanto más preocupante si se constatara, como sostiene un sector relevante de la doctrina más reputada, que el impulso o retroceso de la actividad de esta Conferencia depende en realidad de las mayorías políticas existentes en cada momento en el Congreso de los Diputados.[130] Además, en caso de falta de acuerdo o de incumplimiento de los acuerdos ya alcanzados, no existen tampoco mecanismos constitucionales suficientes para proteger eficazmente la posición de las CCAA.

A ello se le suma, por añadidura, el efecto de las deficiencias intrínsecas del propio sistema autonómico español, especialmente su carácter permanentemente abierto, pero también el elevado nivel de conflicto competencial (por las dos

---

129. El fundamento de esta propuesta lo hemos desarrollado ya en dos trabajos anteriores a los que ahora nos remitimos; v*id. supra*, nota 6. Sí podemos, a título meramente académica y de provocación para el debate, proponer una posible redacción de ese precepto, que iría acompañado de dos disposiciones previas dedicadas respectivamente a los principios generales y al papel de los poderes del Estado, la siguiente:

"1. Las Comunidades Autónomas participarán en la formación de la voluntad del Estado en asuntos europeos cuando se vean afectadas sus competencias (exclusivas) o sus intereses singulares, así como en la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión Europea en los términos previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Representantes de los gobiernos de las Comunidades Autónomas podrán formar parte de las delegaciones españolas en la Unión Europea.

3. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas participarán en el mecanismo de control de la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad cuando en el ejercicio de competencias no exclusivas de la Unión se vean afectadas competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

4. Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno el ejercicio de acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pudiendo el Gobierno rechazar la solicitud cuando así lo aconsejen razones (imperiosas) debidamente justificadas.

5. La forma y condiciones de la participación prevista en los apartados anteriores se fijarán en un Convenio de colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que deberá ser refrendado por las Cortes Generales".

130. Cfr. Maribel González Pascual, *op. cit. (Las Comunidades Autónomas…), supra*, nota 74.

partes involucradas);[131] la inadecuación del Senado para articular la posición regional en materia europea; las correlativas carencias evidentes en materia de cooperación (tanto vertical como sobre todo horizontal), echándose claramente de menos foros adecuados de carácter horizontal en los que las CCAA puedan concertar sus posiciones comunes frente al Estado; y, sobre todo, en más ocasiones de las deseables, la inadecuada asunción por todos los actores en juego del capital principio de lealtad federal.[132]

Además, descendiendo a un plano más concreto, en el ámbito de la CARUE el escaso número de reuniones y el carácter no suficientemente operativo de sus decisiones lastra en buena medida su operatividad real; la buena cooperación técnica entre las oficinas en Bruselas no se traslada de manera suficientemente satisfactoria al ámbito interno; e incluso hay ámbitos, como por ejemplo la política de cohesión, en los que la administración del Estado no termina de aprovechar suficientemente las capacidades técnicas y la experiencia acreditada (incluida las actuaciones en Bruselas) de algunas CCAA.[133]

Incluso, en otro orden de cosas, cabe plantearse también la existencia de un cierto ámbito para el mejor uso de las potencialidades que exige el principio democrático. Si nos encontramos en la UE dentro de un espacio multinivel, en el que tanto en el plano europeo (papel del Parlamento Europeo) como en el nacional (actuación de la Comisión Mixta) se demanda una mejora de los mecanismos de participación y control democrático, no vemos motivos para no plantear idéntica demanda en el ámbito autonómico. Acaso sea momento de plantearse también si los parlamentos autonómicos están asumiendo adecuadamente su papel en temas europeos, empezando por su participación en el

131. Desde el inicio de la XII Legislatura el Tribunal Constitucional ha sentenciado 113 impugnaciones, no habiéndose producido ningún desistimiento, ni por parte del Estado ni por parte de las CCAA, y se han dado también 8 incidentes de ejecución de sentencia. Refiriéndonos exclusiva al año 2017, sobre el que versa este *Informe de las CCAA*, el Estado interpuso contra las CCAA 4 conflictos, 20 recursos y 24 impugnaciones. Por su parte, las CCAA interpusieron en 2017 contra el Estado 3 conflictos, un recurso y 4 impugnaciones. Es decir, se han dado en total 7 conflictos, 21 recursos y 28 impugnaciones, habiendo sido sentenciados por el TC en ese periodo tan solo 7 asuntos. Llama la atención que en 2017 (como también había ocurrido en 2015 y 2016) no se diera ningún desistimiento (ni del Estado ni de las CCAA), a diferencia de lo ocurrido en el pasado (por ejemplo en 2004 fueron 23, en 2000 fueron 27 y en 1987 se alcanzó la cifra de los 41 desistimientos) y correspondía tanto al Estado como a las CCAA. Véase a este efecto el *Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la XII Legislatura: 19 de julio de 2016-31 de enero de 2018*, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, Madrid, 2018.

132. Aun a riesgo de entrar en un campo repetitivo colindante con la pesadez, no nos cansaremos de reiterar el carácter nuclear que en todo sistema federal se da al principio de lealtad federal (*Bundestreue*). Sin su asunción sincera por todos los actores territoriales y su garantía efectiva por el Tribunal Constitucional en su papel de árbitro –más allá de su frecuente enunciación– no podrá haber un funcionamiento adecuado de un sistema territorial descentralizado con reparto de competencias legislativas entre el Estado y las regiones. Y, sinceramente, en nuestro Estado de las Autonomías estamos muy lejos de alcanzar el umbral mínimo exigido en esta materia.

133. Véase, en este sentido, el documentado trabajo de Ana María Carmona Contreras y Mario Kölling, *loc. cit.* ("La participación de las CCAA en …"), nota 75.

control de la subsidiariedad y no olvidando tampoco la debida labor de control de sus respectivos gobiernos autonómicos en temas europeos.

En suma, nos encontramos, aún lejos del nivel de certeza constitucional, seguridad jurídica y eficacia a los que debería aspirar nuestro sistema descentralizado.

6.3.– … pero su funcionamiento es a pesar de todo bastante razonable

Ahora bien, no conviene tampoco exagerar tales deficiencias. Se han dado pasos muy relevantes que, sin llegar al umbral marcado por los modelos alemán o austríaco, han supuesto un sustancial avance respecto al vacío inicial existente. Por un lado, en el plano normativo, los acuerdos alcanzados en la CARUE han concedido a las CCAA prerrogativas nada desdeñables (participación en diversos comités de la Comisión, presencia en diversas formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo, interlocución directa en la REPER a través del consejero de asuntos autonómicos, un incipiente acceso al TJUE, etc.). Puede existir, en efecto, una fundada sensación de aplicación de los acuerdos sobre participación directa a modo "piloto automático",[134] pero no deja de existir un cumplimiento razonable de dichos acuerdos.

En este mismo orden de cosas, la Ley reguladora de la Comisión Mixta Congreso-Senado de la UE ha abierto el mecanismo político *ex ante* de control del principio de subsidiariedad por las Cortes Generales a una participación de los parlamentos regionales que es plenamente homologable con la existente en otros Estados federales de nuestro entorno. Puede que la realidad práctica de la participación en el control de la subsidiariedad haya producido también cierta sensación de insatisfacción en algunas CCAA; especialmente considerando que la emisión de informes negativos por los parlamentos regionales ha sido más que parca. Pero, en realidad, bien podría concluirse que, en su momento, se levantaron excesivas expectativas respecto de un mecanismo de control (político y judicial) que tiene antes que nada un carácter eminentemente técnico y que excluye *per se* cualquier cuestión de oportunidad de la medida propuesta por la Unión. Insatisfacción ésta que probablemente no sea privativa de las CCAA y sea compartida también, en cierta medida, por los propios parlamentos nacionales.

Por otro lado, por mucha crítica merecida que se quiera realizar, en la dimensión práctica, tanto el Estado como las CCAA en términos generales han mostrado también cierta altura de miras en sus actuaciones y el funcionamiento de los mecanismos citados puede considerarse más que razonables. Desde la vertiente del Estado, no nos parecen en absoluto justificadas las críticas que

---

134. Como se ha afirmado en la doctrina, la circunstancia de que los mecanismos de participación de las CCAA en la Comitología, el Consejo o los grupos de trabajo, que se analizarán a continuación, "están ya en gran medida automatizados, y de que los reajustes necesarios en el funcionamiento cotidiano de los mismos corresponde a otras Conferencias Sectoriales, también son factores que contribuyen a que el interés de los actores participantes en la Conferencia pueda ser menor"; Ana M. Carmona Contreras y Mario Kölling, *loc. cit.* ("La participación de las CCAA…"), nota 75, p. 262-263.

consideran que las Leyes de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de Tratados y otros Acuerdos internacionales hayan tenido como intención recentralizar competencias asumidas por las CCAA en materia de acción exterior o de participación en la UE.[135] Antes al contrario, al margen de las críticas técnico-jurídicas que sin duda puedan hacerse a las nuevas disposiciones, han servido más bien para acotar el alcance de la competencia de coordinación del Estado en materia exterior, que le reconoce el Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, aunque ciertamente no seamos el observador más neutral en esta cuestión, la Ley 25/2014, sobre tratados y otros acuerdos internacionales es escrupulosamente respetuosa con las competencias de las CCAA en materia exterior[136] y lo propio cabe decir también de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Por tanto, difícilmente puede sostenerse, por ejemplo, que la exigencia de informe previo (no vinculante) en el caso de la apertura de oficinas autonómicas en el exterior suponga una limitación a la actuación de las CCAA en los asuntos europeos. Antes al contrario. Se trata de informes técnicos no vinculantes cuyo único objetivo es constatar la compatibilidad de las acciones de las CCAA con la política exterior del Estado (Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado) y con el Derecho en vigor (Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales). Por lo demás, la litigiosidad que se ha producido durante los últimos meses en vía constitucional y contencioso-administrativa se debe, más bien, al uso manifiestamente desleal (e ilegal) que una concreta Comunidad Autónoma ha hecho durante los últimos años de sus competencias en la materia. Y no puede predicarse en modo alguno del resto de CCAA.

Cosa diferente es que quizá sí quepa recoger algunas críticas a propósito de un cierto desinterés del Gobierno durante estos mismos últimos años por aprovechar mejor las potencialidades que brindan los acuerdos ya aprobados; e incluso quepa también seguir constatando a veces la pervivencia de una desconfianza (casi innata) del Gobierno frente a la posible actuación exterior de las CCAA, cuya cura no solo puede provenir del ejercicio leal de sus atribuciones

---

135. Existe, en efecto, un muy concreto sector doctrinal que, a la luz de las Leyes 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de la Ley 25/2014, sostienen la existencia de un regreso a una concepción expansiva de la competencia estatal en materia de relaciones exteriores e incluso un "soslayamiento de la doctrina constitucional". Véase, por ejemplo, Joan Ridao Martín, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado", *Revista General de Derecho Constitucional* 2015, núm. 20, www.iustel.com

136. A este respecto uno de los constitucionalistas españoles más solventes en materia autonómica ha considerado que "[l]a Ley confiere una esfera suficiente a las CCAA, regula de forma novedosa y racional los derechos de las Comunidades Autónomas en el marco del ejercicio de la competencia estatal y, en fin, establece un sistema de control razonable sobre las actuaciones autonómicas que pudieran incidir en la reserva estatal"; Rafael Bustos Gisbert, "El debate sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas: acción exterior de las Comunidades Autónomas", en *Informe de las Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2014, pp. 71-92, especialmente pp. 85-86. Por nuestra parte, hemos realizado un estudio in extenso de los preceptos de la Ley que afectan a las Comunidades Autónomas (arts. 49 a 53) en Paz Andrés Sáenz de Santa María, Javier Díez-Hochleitner (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2016.

por las CCAA. O que, desde la orilla de las CCAA, también quepa reclamar una mayor coordinación en la puesta en práctica de los mecanismos de participación estudiados. Pero, en términos generales, estas CCAA han dado sobradas muestras de responsabilidad en su actuación exterior en momentos de profunda crisis económica e incluso han sabido desplegar por iniciativa propia dosis de coordinación horizontal desconocidas en el pasado. Sinceramente, no creemos que la asunción por las CCAA de los deberes impuestos por los mecanismos de participación articulados por los Acuerdos de la CARUE de 1997 y 2004 pueda merecer crítica severa. Más bien al revés. Ciertamente, el nivel de intensidad de la actuación es dispar según cada Comunidad Autónoma, pero no deja de resultar perfectamente comprensible en razón de su diferente dimensión, interés, asimetría constitucional e incluso expectativas de lo que cada una de estas CCAA espera de los asuntos europeos.

En nuestra opinión, en conclusión, el modelo español de participación autonómica en los temas europeos presenta deficiencias considerables, pero en su conjunto ha alcanzado un nivel de funcionamiento práctico que, a la vista del vacío constitucional y la forma dispersa en que se ha ido construyendo, funciona de forma razonablemente satisfactoria.

6.4.– … y seguirán dando (mucho) que hablar

Sea como fuere, de cara al futuro, resulta incierto e imprevisible el papel que corresponderá a las regiones en un mundo crecientemente globalizado en el que la propia Unión se enfrenta a la incertidumbre generada por el *Brexit* y habrá de esforzarse por no perder su papel de actor internacional protagonista.[137] Cabrá seguir discutiendo a propósito de si la pertenencia a la Unión resulta un peligro o una oportunidad para el federalismo interno de los Estados miembros de corte descentralizado.[138] Pero, de momento, es deber de todos cumplir lealmente con los compromisos asumidos en la materia y tratar de avanzar en la mejora del sistema a través de las reformas pertinentes, empezando por la constitucional.

Por otro lado, parece imprescindible constatar que el secesionismo no está en modo alguno justificado. Ni tiene justificación jurídica posible ni, en nuestra personal opinión, encuentra en nuestro contexto constitucional y europeo defensa política plausible.[139] Pero tampoco cabe aceptar que a la sombra de la ame-

---

137. Véase, por ejemplo, Gurutz Jáuregui Bereciartu, "Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE", en AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 217-239.

138. Cabe recordar, a este respecto, las interesantes reflexiones, aunque referidas al mundo germánico, de Ingold Pernice, "Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1993. Por nuestra parte, seguimos manteniendo la posición expresada en *El federalismo supranacional: ¿un nuevo método para la Unión Europea?, Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, Vitoria, 2003.

139. Coincidimos, finalmente, con Roberto L. Blanco Valdés en su conclusión de que "[e]l secesionismo no está (…) justificado en España ni por la tan predicada como insostenible tesis de la carencia de descentralización, en un Estado que es realmente federal; ni por el hecho completamente falso, de que en él no se haya producido un altísimo reconocimiento de nuestra

naza secesionista se parapeten posiciones que intenten socavar los mecanismos de participación autonómica ya consolidados o incluso esconda pretensiones, más o menos encubiertas, de recentralización competencial o paralización de los instrumentos ya existentes en el Estado autonómico. Va, pues, en beneficio de todos que se "normalice" cuanto antes la situación institucional catalana, de tal forma que podamos acometer en un futuro cercano una reforma constitucional desde el sosiego, la reflexión y, sobre todo, la predisposición para el pacto y negociación leal.

Entre tanto, no deberíamos echar en saco roto la preocupación extrema por el inexorable proceso de deterioro que están sufriendo nuestras instituciones constitucionales. Está en juego la calidad de nuestra democracia y la preservación de la esencia del Estado de Derecho.

---

pluralidad política, económica, social y cultural; ni por la existencia, meramente imaginaria, de un nacionalismo español agresivo y prepotente, que supuestamente pretendería acabar con tal descentralización y tal pluralidad"; *El laberinto territorial español – Del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 417.

EL NUEVO MAPA DE PARTIDOS. EFECTOS SOBRE EL PARLAMENTARISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Elviro Aranda Álvarez
Catedrático (A). Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: **Introducción**. **1.–** Una breve nota sobre el proceso de homogenización institucional de nuestro Estado de las Autonomías y la especial importancia de las Asambleas parlamentarias en un modelo de organización territorial funcionalmente federal. **2.–** Los llamados "estatutos de nueva generación" aprobados en los años 2006 y 2007 y su escaso interés en la forma de gobierno. **3.–** Las peculiaridades del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y sus efectos en el sistema parlamentario. **4.–** Un recordatorio sobre la variedad de sistemas electorales y de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Su repercusión en la formación de los gobiernos. **5.–** Los cambios institucionales derivados de la crisis económica y la voluntad de reducción del déficit público que, quizás, pretendían instaurar un modelo de autonomía meramente administrativa para algunos territorios. **6.–** Sistemas de partidos y gobiernos resultantes de los procesos electorales regionales y locales de 2015 y 2016. **7.–** Los cambios en el funcionamiento de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la mayor fragmentación electoral. **8.–** Las reformas de los Reglamentos Parlamentarios tendentes a fortalecer los parlamentos y mejorar la participación ciudadana. Conclusiones.

Introducción

La forma de gobierno, el sistema de partidos y el régimen electoral son tres elementos político-constitucionales de especial trascendencia para toda democracia. Los tres crean un trenzado entre el mundo político y el jurídico tan esencial para el constitucionalismo que, pese a las disquisiciones metodológicas, son de estudio obligado para el Derecho Constitucional. Además, como veremos más adelante, su "genial" combinación en la Constitución española de 1978 fue clave para superar algunos de los más importantes retos a los que se enfrentaba la joven democracia española: en particular, la consolidación del pluralismo político y la consecución de gobiernos estables sin renunciar a la proporcionalidad en la representación parlamentaria. Al igual que el politólogo debe estudiar

las normas para entender las instituciones políticas, el jurista debe estudiar *las coordenadas fácticas* de las instituciones para entender en su plenitud el supuesto de hecho de las normas constitucionales o legales y su funcionamiento.[1]

Durante los ya casi cuarenta años de Constitución, el régimen electoral y el sistema de partidos han sido estudiados concienzudamente por parte de la doctrina.[2] Sobre el protagonismo de los partidos, aunque quizás ya se preveía que fuera elevado cuando el Constituyente decidió reconocerlos en el Título Preliminar (art. 6 CE), probablemente nadie acertó a adivinar hasta qué punto llegaría. Su centralidad en el sistema es tal que, transcurridos los años, la doctrina ha llegado a hablar de Estado de partidos para hacer referencia a nuestro sistema político.[3] Por su parte, el sistema electoral, aunque no tenga una posición tan preferente en el texto constitucional, también estaba dado a ser una materia de especial interés y atención. Basta con apuntar lo que de él decía el Consejo de Estado en su Informe de 2009 sobre su posible reforma: *el régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional, puesto que habilita la participación política de los ciudadanos, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones del Estado*. O como ha señalado Torres del Moral, *Influye, pues, el sistema electoral no sólo en la conformación del sistema de partidos de un país, sino que, como consecuencia de ello, también lo hace en la estabilidad del sistema político facilitando o dificultando la formación de los Gobiernos*.[4]

---

1. Vid. García Roca, J. "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de Censura individual y el derecho a la disolución anticipada". Revista de Estudios Políticos (Nueva época). Núm. 46-47. Julio-Octubre de 1985. Págs. 183-185.

2. Son innumerables las obras que sobre estas dos materias se han publicado en todos estos años, por todos vid. Gavara de Cara, J. C. *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2007. Oliver Araujo, J. *Los sistemas electorales autonómicos*. Edit. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona 2011. Gálvez Muñoz, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Madrid. 2009. Un buen trabajo sobre régimen electoral comparado en Gavara de Cara, J.C. y Vallès Vives, F. *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid, 2007. Presno Linera, M. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Edit. Ariel Derecho. Barcelona, 2000. Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. *La reforma del Estado de partidos*. Edit. Marcial Pons. Madrid, 2016. Alguacil González-Aurioles, J. *Estado de partidos: participación y representación*. Edit. Marcial Pons. Madrid 2013. Montero, J.R., Llera, F.J. y Torcar, M. "Sistemas electorales en España: una recapitulación". En la Revista REIS 58/92. Págs. 7-56. Llera Ramo, F.J. "Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto". En la revista REIS 82/98. Págs. 127-157. Álvarez Vélez, M. I. y Alcón Yustas, M. F. (Coords.) *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*. Edit. Dirección de Estudios y Publicaciones del Senado. Temas del Senado.

3. En este sentido, el trabajo más señalado en la doctrina española es el de García-Pelayo, M. *Estado de Partidos*. Edit. Alianza Editorial. Madrid 1986.

4. Torres del Moral, A. "Sistema electoral y sistema de partidos en las Comunidades Autónomas". En *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Gálvez Muñoz. (dir.) Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Madrid. 2009.

Sin embargo, no son tan frecuentes los estudios de los anteriores institutos vinculados a la forma de gobierno y, mucho menos, desde el punto de vista del sistema institucional de las Comunidades Autónomas.[5] Lo más habitual han sido los trabajos sobre el parlamentarismo en el ámbito del Estado, vinculado al sistema electoral del Congreso de los Diputados. El resultado, por mucho que ese modelo de *parlamentarismo racionalizado* y sistema electoral *proporcional corregido* hayan marcado las pautas en la organización política en las Comunidades Autónomas, ha sido una visión que no ha tenido en cuenta los detalles que durante estos años han surgido en la forma de gobierno de muchas de ellas que, además, bien vistos y convenientemente analizados, podrían ser una buena pauta para la mejora del sistema a nivel estatal.

Lo primero que salta a la vista, si analizamos cómo ha evolucionado la forma de gobierno, los partidos políticos y el régimen electoral en las Comunidades Autónomas, es que desde 2006 hasta la fecha se han producido importantes cambios, unos por voluntad del Legislador y, otros fruto de la realidad política (crisis económica y desafección política). En todo caso, con la aprobación por un buen número de Comunidades Autónomas de los llamados *Estatutos de segunda generación* (2006-2007), la aparición en el escenario político de nuevas fuerzas políticas fruto de la crisis económica y política (elecciones 2011 y 2015), y la estrategia *recentralizadora* puesta en marcha en los años de plena crisis económica por el Gobierno central y algunas Comunidades Autónomas (v.gr. Castilla-La Mancha, La Rioja, Valencia), el régimen parlamentario, en muchas de estas Comunidades Autónomas, ha evolucionado: en unos casos, integrando en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos Parlamentarios instrumentos políticos y normativos que fortalecían al Ejecutivo, en otros, abriendo la vida parlamentaria a una mayor transparencia y participación de los ciudadanos. Desde el punto de vista de los resultados electorales han aparecido nuevas mayorías parlamentarias y la forma de constituirse muchos gobiernos autonómicos ha cambiado sustancialmente. Sin pretender adelantar conclusiones será interesante ver como el *bipartidismo imperfecto* incentivado por el sistema electoral general no ha sido tan frecuente como algunos pensaban en ciertas Comunidades Autónomas y los gobiernos de coalición o minoritarios con pactos de legislatura ha sido una práctica común que ahora se está extendiendo al resto. Todo ello, sin embargo, no ha restado, en términos generales, un ápice a la estabilidad gubernamental. También podremos comprobar que esta nueva situación política está haciendo que empiecen a aparecer evidencias de revitalización parlamentaria (v.gr. más proposiciones de ley o más control del Gobierno –v.gr. Comisiones de investigación–). En definitiva, en los últimos años se han detectado cambios

5. Un ya "clásico" y muy atinado trabajo es el de Vallès, J.M. "Proceso electoral, comportamiento electoral y sistema político". En la Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 5 enero-marzo 1990. Págs. 189-199. También, un trabajo bien interesante y detallado, aunque de una sola Comunidad Autónoma –el País Vasco- es el de García Roca, J. "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de Censura individual y el derecho a la disolución anticipada". Opus cit. Págs. 183-236. También vid. Tudela Aranda, J. "Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las Autonomías". En la obra de AA.VV. *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional.* Ed. Jorge Lanzaro. Edit. CEPC. Madrid. 2012. Págs. 269-306.

significativos en la estructura institucional de las Comunidades Autónomas y, quizás ahora, sea un buen momento para poner en orden esos cambios e intentar sacar conclusiones que pudieran servirnos para mejorar la organización institucional de nuestro Estado de las Autonomías. Mucho más cuando son las cuestiones autonómicas las que suscitan un mayor consenso para una eventual reforma constitucional.

Para hacer dicho estudio es conveniente no olvidar que nuestro sistema parlamentario, tanto en el ámbito estatal como en las Comunidades Autónomas, es deudor de dos realidades políticas –una externa y otra interna– que explican cómo se articula la relación de fuerzas entre el Parlamento y el Ejecutivo. La realidad externa o de política comparada nos remite a la tradición parlamentaria de la etapa del parlamentarismo de asamblea o parlamentarismo "salvaje" propio de la III República francesa o la República de Weimar donde, como señaló Loewenstein, lo más reseñable era *la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supeditación del Ejecutivo al Legislativo*.[6] Como es conocido, el resultado de esta debilidad gubernamental y protagonismo de las asambleas fue una notable polarización del debate político que atizó la radicalización de los conflictos sociales hasta el punto de llegar a la quiebra del sistema. La realidad interna, la encontramos, además de en la escasa cultura liberal de nuestra historia parlamentaria del XIX que demonizaba a los partidos políticos y consideraba la democracia como el caldo de cultivo de los "conspiradores" contra el Estado, en las condiciones en las que se produce la Transición Política: el fin de un régimen político autoritario de cuarenta años que, en poco tiempo y quizás sin los preparativos necesarios, tuvo que transformarse en una democracia occidental.[7] Como ha señalado de forma reiterada la doctrina, eso hizo que todo el sistema normativo para el cambio se hiciera con un sinfín de cautelas y prevenciones (RDL 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política o el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977, etc). Precauciones que a la postre se verán reflejadas en cómo se regulan las instituciones del Estado en la Constitución e, incluso, en cómo se desarrolla el régimen electoral general en 1985. El resultado, como es sabido, es la pretensión de generar gobiernos con gran protagonismo de su Presidente y un Parlamento "frenado" o "racionalizado".

Por lo tanto, el parlamentarismo racionalizado es la nota más característica de nuestra forma de gobierno, tanto a nivel estatal como de las Comunidades

---

6. Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. Edit. Ariel. 4ª reimpresión. Barcelona 1986. Págs. 97 y ss. Sobre la evolución del papel de los parlamentos en los sistemas occidentales, vid. García Morillo, J. "Mitos y realidades del parlamentarismo". En la Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Núm. 9, mayo-agosto 1991. Págs. 120 y ss.

7. Paniagua, J.L. "Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: el parlamentarismo racionalizado de corte presidencial". En la Revista de la Fundación Manuel Jiménez Abad. Págs. 7 y ss. Pendás García, B. "División de poderes y forma de gobierno. Una perspectiva contemporánea". En Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Constitucional e Historia Constitucional. 5/2009. División de Poderes. Edit. La Junta del Principado de Asturias. Págs. 207-239

Autónomas. Como ya apuntábamos haciéndonos eco de la doctrina tradicional –Mikene-Guetzevitch, Loewenstein o Biscaretti di Ruffia– la racionalización parlamentaria tiene que ver con instrumentos constitucionales que se ponen a disposición del Ejecutivo –y de su Presidente– para poder aumentar su protagonismo ante el Parlamento y limitar la capacidad que éste tenía para "gobernar" desde la asamblea (moción de censura constructiva, cuestión de confianza unida a la aprobación de una ley, capacidad de disolver las cámaras, iniciativa legislativa y "veto" de ciertas iniciativas parlamentarias, etc). A la racionalización operada por la misma Constitución o los Reglamentos Parlamentarios se puede añadir una nueva consecuencia del sistema electoral y que pretende favorecer la conformación de un *bipartidismo imperfecto*. Es lo que ha sucedido en el ámbito estatal desde la aprobación de la Ley para la Reforma Política hasta las elecciones de 2011 que, a estas alturas, no merece la pena repasar con detalle puesto que está estudiada largamente por la doctrina.[8]

La opinión generalizada en la academia es que quizás nos hemos extralimitado en esta doble racionalización del sistema político, devaluando al Parlamento y dando excesivo poder al Ejecutivo y, en particular, al Presidente del Gobierno.[9] Aunque esta es una opinión mayoritaria desde hace mucho tiempo, resulta curioso que ni en las reformas legales producidas en el ámbito del Estado (v.gr. ley electoral, legislación anti transfuguismo, Reglamentos Parlamentarios), ni en las de los Estatutos de Autonomía (v.gr. reformas de 2006) se ha pretendido limitar o reconducir esta situación. Sin embargo, sí es frecuente ver aparecer nuevas formas de *semipresidencialismo* –por ejemplo, recogiendo el Decreto-ley y el Decreto-legislativo en los nuevos Estatutos de Autonomía–. En el mejor de los casos se han intentado mejorar los instrumentos de democracia participativa y la transparencia. Da la impresión de que estamos "atrapados" por el exceso de poder otorgado a los partidos políticos en la Transición. Pues bien, estas cuestiones, en el marco de las Comunidades Autónomas, son de las que se va a ocupar el trabajo que ahora se presenta.

1.– Una breve nota sobre el proceso de homogenización institucional de nuestro Estado de las Autonomías y la especial importancia de las Asambleas parlamentarias en un modelo de organización territorial funcionalmente federal

Ni en los años ochenta ni en nuestros días cabe la menor duda que la organización institucional junto con la asignación de competencias es la máxima expresión del derecho a la autonomía. Además, la determinación de la forma de gobierno y, en particular, la existencia de la institución parlamentaria constituyen la mejor manera de lograr el reconocimiento de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, de las "abiertas" e "indeterminadas"

8. Mirkine-Guetzevitch; B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*. Edit. Reus. Barcelona 2013. Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. Opus cit. Págs. 113 y ss. Biscaretti di Ruffia, P. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1996.

9. Vid. Linde Paniagua, E. *La crisis del régimen constitucional*. Edit. Colex. Madrid, 2013.

normas constitucionales sobre la materia no quedaba claro cómo debían constituirse las instituciones políticas de las distintas Comunidades Autónomas. El artículo 147. 2 CE establece que "*los Estatutos de autonomía deberán contener: c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*". Aunque dicha regulación tiene carácter general y se refiere tanto a los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE como a los que lo hicieron por la vía del artículo 143 CE, lo cierto es que, unos artículos más abajo, la misma Constitución dice el art. 152.1 CE que "*en los Estatutos aprobado por el procedimiento anterior* –el del 151 CE–, *la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcionar que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutiva y administrativa y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea…*". Por tanto, la cuestión que se planteó en aquellos momentos iniciales de elaboración de los Estatutos de Autonomía era que una interpretación literal del artículo 152 de la CE llevaba a entender que la conformación de un sistema institucional con una Asamblea, un Ejecutivo con un Presidente responsable ante el Parlamento y un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio para la elección de los diputados tan sólo era requerido para las Comunidades Autónomas que habían plebiscitado su Estatuto por la vía del 151 CE.

Es más, como se ha encargado de relatar la doctrina, basta con analizar los debates parlamentarios y la posición de algunos autores en el proceso de elaboración de la Constitución del 78 para comprobar que los objetivos que se perseguían con la regulación de los artículos 147.1. c) y 152.1 eran bien distintos.[10] Con el primero se pretendía establecer lo que T.R. Fernández llamó *régimen autonómico común*: un sistema de autonomía meramente administrativa y que, por lo tanto, no necesitaba de instituciones representativas o ejecutivas. En el segundo, *régimen autonómico especial*, debía existir autonomía política y, por ello, era lógico que se estableciese un sistema electoral, órganos representativos y ejecutivos.[11]

---

10. El profesor Garrorena Morales ha señalado que el objetivo del Constituyente cuando redacta el art. 152.1 de la CE era atribuir a las Comunidades del artículo 151 una auténtica autonomía política, mientras que para las Comunidades del 147 no prever ninguna estructura institucional suponía dejar abierta la posibilidad de que se configurasen como Comunidades Autónomas dotadas de una mera autonomía administrativa o de ejecución. Garrorena Morales, A. "*Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia*". En la obra de AA.VV. El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y Mejora. Editor. Luis A. Gálvez Muñoz. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Págs. 47-48.

11. Fernández Rodríguez, T.R. "*La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*". En la obra de AA.VV. Lecturas sobre la Constitución española. Vol. I. Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Derecho. Madrid. 1978. Págs. 348 y ss.

Sin embargo, esta tesis no fue la que prosperó. Por el contrario, se mantuvo que nada impedía que las Comunidades Autónomas conformadas por la vía del artículo 143 de la CE pudieran constituir un sistema institucional similar al resto de las Comunidades. En ese sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre, cuando dice que "*ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado*". A partir de ahí, el Tribunal Constitucional sentencia que "*… de conformidad con el principio dispositivo que informa el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades constituidas por el cauce del artículo 143 podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. (…) y dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional*".

El resultado final es que todas las Comunidades Autónomas siguieron los criterios del artículo 152.1 de la CE para su configuración institucional[12] y, en particular, para el desarrollo de su Parlamento.[13] Por ello, todos los Estatutos de Autonomía fueron estableciendo el Parlamento como primera institución de la Comunidad, reconociendo la indisoluble relación entre Parlamento y autonomía.[14] Siendo así, el Parlamento estaba llamado a ser mucho más que una institución autonómica.

Si además, tenemos en cuenta que con el devenir del tiempo el Estado Autonómico se ha convertido en un Estado funcionalmente federal[15] y que dicho

---

12. Un estudio detallado de cómo se extiende el modelo por todas las Comunidades Autónomas puede verse en Oliver Araujo, J. Los sistemas electorales autonómicos. Edit. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i relacions institucionals. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona 2011. Pág. 37-38.

13. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal cuando ha tenido oportunidad de referirse a este tema más recientemente; es el caso de la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia. No obstante, aunque este asunto parece que está bien asentado en la doctrina y la jurisprudencia no faltan tesis que nuevamente vuelven a ponerlo sobre la mesa. Para Garrorena Morales, ésta no es una cuestión agotada y sin interés; según su criterio, lo que está en juego es el principio dispositivo en su relación con la capacidad de determinadas Comunidades Autónomas para autoorganizarse sin tener que aceptar limitaciones que la Constitución no ha impuesto para ellas. Garrorena Morales, A. "*El derecho electoral de las Comunidades Autónomas…*", opus cit. Págs. 77 y ss.

14. Pendas García, B. "Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites". En la Revista Documentación Administrativa, núm. 2015. 1988. Págs. 94-109.

15. El profesor Blanco Valdés, en su trabajo *España es una federación, en todo menos en el nombre*, así lo reconoce y dice que es así porque junto al poder local existen internamente en nuestro país otros dos niveles de poder político, el central y el autonómico, o lo que es lo mismo, el federal y el federado. Blanco Valdés, R. El laberinto territorial español. Edit. Alianza Editorial. Madrid 2014. Pág. 214 y ss. En esa misma línea el profesor Tomás de la Quadra nos ha dicho que "*…La ordenación territorial del Estado español puede decirse que es federal en cuanto las competencias asumidas por las distintas CCAA son equivalentes y, en muchos casos, superan a las propias de un Estado federal*". De la Quadra Salcedo del Castillo, T. "*El modelo territorial español treinta y cinco años después*". Documento de trabajo 187/2014. Fundación Alternativas, y Solozábal Echevarría, J.J. La reforma federal. España y sus siete espejos. Este mismo autor

modelo de Estado está unido no solo a la idea de organización territorial sino también a la de limitación del poder, aparecen con más protagonismo los Parlamentos. La división territorial del Estado no tiene que ser solo fruto de la vocación de autogobierno de ciertos territorios sino que también es una buena forma de controlar el poder y evitar que la relación mayoría-minoría sea uniforme en todo el territorio del Estado.[16] Por eso, en un sistema de parlamentarismo fuertemente racionalizado, como es el del Estado, donde el Gobierno y la mayoría parlamentaria son una misma cosa y actúan al unísono, la organización territorial descentralizada es una oportunidad más para las minorías y el pluralismo. La mayoría del "poder central" puede que sea minoría en otros niveles territoriales y, de esa manera el sistema puede generar frenos y contrapesos a los poderes, centrales o territoriales y fortalecer el pluralismo político tan necesario y tan maltratado en las democracias contemporáneas.

Pues bien, esta consideración del modelo territorial como funcionalmente federal que sirve para satisfacer las necesidades de autogobierno de los territorios

---

también en Edit. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid 2014. Este mismo autor también en "*Estado Autonómico en perspectiva*", en la obra de AA.VV. Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (libro homenaje a Gumersindo Trujillo). Comisión organizadora Luis Aguiar de Luque… (*et. al.*). Edit. Tirant lo Blanch. Valencia 2005. Págs. 1227-1247. Watts, R.L. "España: *¿Una federación multinacional encubierta?*". En la obra de AA.VV. España y modelos de federalismo. Eds. José Tudela Aranda y Félix Knüpling. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates núm. 204. Madrid. 2010'. Págs. 55-81. Biglion Campos, P. Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2007. Con algunas dudas sobre esa evolución vid. Álvarez Conde, E. "*Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias*". En la obra de AA.VV. El futuro del modelo de Estado. Coord. Enrique Álvarez Conde. Edit. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid 2007. Págs. 27-44. García Roca, J. "¿Reforma constitucional en clave federal? En el Cronista del Estado social y democrático de Derecho. Núm. 34. Febrero 2013. Págs. 20-31. Sáenz Royo, E. Desmontando mitos sobre el Estado autonómico. Edit. Marcial Pons. Madrid 2014. Pérez Tapias, Pérez Tapia, J.A. Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional. Edit. Trotta. Madrid. 2013. También pueden consultarse las obras colectivas: La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán. Tudela Aranda, J y Kölling, M. (eds.). Cuadernos y debates núm. 195. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2009. España y modelos de federalismo. Tudela Aranda, J y Knüpling, F. (eds.). Cuadernos y debates núm. 204. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010. López Basaguren, A. Acerca de la caracterización del Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal. Colección Estudios núm. 1. Edit. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza 2011.

16. Como dijera James Madison en "El Federalista", el Estado federal hace una gran aportación al sistema de equilibrio de poderes (*checks and balances*) puesto que mientras en una "*república unitaria todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno*" de modo que solo "*se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes*", en la república federal americana "*el poder que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados*". De esta estructura, concluye Madison, "*surge una doble seguridad para los derechos del pueblo en la medida en que los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo*". Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, LI. Edit. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión 1998. México, págs. 219 y ss.

y la protección de los derechos mediante una "doble" limitación del poder –la federal y la parlamentaria– es desde la que debemos reclamar la importancia de las asambleas parlamentarias de nuestras Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, podríamos recordar las palabras del profesor Aja cuando señala que *si el factor esencial del federalismo estriba en la presencia de dos instancias políticas diferentes, la federación y los estados, la existencia de instituciones propias de cada Estado federado, Land o cantón constituye seguramente el elemento nuclear del federalismo*.[17]. De tal manera que, aunque la organización de los estados que conforman una federación puede variar, existen algunas instituciones que se han de considerar básicas: Parlamento, Gobierno, Presidente y, algunas veces, un Poder Judicial o parte de su Administración.[18]

El Parlamento es, por tanto, una institución básica en cualquier organización política que se construya sobre los principios de la separación de poderes y descentralización territorial.[19] Cuando se diseña una estructura territorial del poder de acuerdo a un modelo políticamente descentralizado, la existencia de una cámara parlamentaria es fundamental para gestionar esa descentralización política desde el citado principio de separación de poderes y la preservación de los derechos de los ciudadanos.

Pese a que el Parlamento de las Comunidades Autónomas tiene esa fuerte justificación doctrinal, salvo casos excepcionales, no se le ha prestado la atención que merece. Por el contrario, se ha mimetizado la organización y el funcionamiento del Congreso de los Diputados, donde el protagonismo del Ejecutivo y los partidos políticos ha ido poco a poco poniendo en cuestión la autonomía parlamentaria. El resultado, como es bien conocido, es una actividad de la institución representativa fuertemente determinada por el respectivo Gobierno –una presidencialización incluso mayor que en el nivel del Estado, fruto de la relevancia que los líderes territoriales de los partidos tienen– que incluso llega al control de órganos parlamentarios tan importantes para la autonomía como son las presidencias o las mesas de las cámaras.[20]

---

17. Aja, E. Estado Autonómico y Reforma Federal. Edit. Alianza Editorial. Madrid 2014, pág. 119 y ss.

18. Blanco Valdés, R. Los rostros del Federalismo. Edit. Alianza Editorial. Madrid. 2012.

19. Aragón Reyes, M. "La organización institucional de las Comunidades Autónomas". En la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 79 Enero/Abril 2007. Págs. 21 y ss. Aguado Renedo, C. "Organización institucional de las Comunidades Autónomas", en M. Aragón (coord.) Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Madrid 2001. Pendás García, B. "Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas", en la Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 33. 1992.

20. Tan sólo a los efectos de ejemplo, señalaremos dos casos: el del artículo 57 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que dice "*Los componentes de la Mesa no podrán ser en ningún caso miembros del Consejo del Gobierno de Extremadura*. Aunque dicha afirmación es razonable, es significativa de cómo se entiende la constitución de la Mesa para que se tenga que hacer. El segundo caso es la Disposición adicional cuarta del Reglamento del Parlamento de Andalucía que dice "*Durante la X legislatura del Parlamento de Andalucía, si algún grupo parlamentario no obtuviera ningún representante en la Mesa, deberá contar en ella con un vocal o una vocal, que será nombrado por dicho órgano a propuesta del grupo parlamentario afectado.*

2.– Los llamados "estatutos de nueva generación" aprobados en los años 2006 y 2007 y su escaso interés en la forma de gobierno

Durante los años 2006 y 2007 se puso en marcha un proceso de reforma de un buen número de estatutos de autonomía que, básicamente, respondían a dos grandes modelos: por un lado, estaban los que como el de la Comunidad Valenciana tenían una menor extensión y estaban muy relacionados con el estatuto que reformaban; por otro lado, aparecía el modelo catalán con una reforma mucho más ambiciosa en cuanto a la extensión y el contenido. Pero, tanto en unos como en otros, los temas institucionales no fueron lo más importante.[21] El debate se centró, fundamentalmente, sobre cuestiones de orden identitario, en particular la definición de la Comunidad Autónoma; la introducción de títulos de derechos fundamentales y principios rectores; el establecimiento de una tipología general de competencias y, en particular, la definición en el estatuto de autonomía del alcance de la competencia básica estatal. También contemplamos asuntos muy específicos de algunas comunidades autónomas (v.gr. el problema del agua).[22] Veamos alguno de los temas tratados y que son de nuestro interés:

Primero. Incorporadas al Título dedicado a los derechos fundamentales de los ciudadanos de la respectiva de la comunidad autónoma aparecen referencias a instrumentos de democracia participativa: tanto la iniciativa legislativa popular como las consultas populares se recogen como derechos de participación. Respecto de las consultas populares se hace una nueva y más amplia regulación puesto que se planteaba un debate sobre la inclusión del referéndum. Algunos de estos nuevos estatutos lo excluyen expresamente (Andalucía, art. 78; Aragón, art. 71; Extremadura, art. 9) y otros no lo mencionan con lo que no lo excluyen (Cataluña, art. 122; Comunidad Autónoma de Valencia, art. 28; Illes Balears, art. 31; Castilla y León, art. 71).[23]

Segundo. En estos estatutos se establece que el Presidente de la Comunidad Autónoma es al mismo tiempo Presidente del Consejo de Gobierno. El único

---

El vocal o la vocal, con voz pero sin voto, tendrá derecho de asistencia y opinión en las reuniones de la Mesa; recibirá la información necesaria para el desempeño de sus funciones; colaborará en el normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones de la Presidencia; y ejercerá, además, cualesquiera otras funciones que le encomiende esta o la Mesa. No computará a efectos de quórum". Como es conocido esta reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía trae causa en los problemas que se produjeron al inicio de la Legislatura para la constitución de la Mesa de la Cámara. Vid. Aranda Álvarez, E. "La polémica suscitada en la elección de la mesa del parlamento andaluz". En la Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad. Núm. 9. 2015. Págs. 135-141. También la STC 199/2016, de 28 de noviembre.

21. En la actualidad hay en el Congreso de los Diputados registradas tres iniciativas para la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía, el de la Comunidad de Valencia, que está registrado desde 2016, el de la Comunidad de Murcia y el de la Comunidad de Canarias.

22. Sobre el proceso de reformas de estos Estatutos pueden consultarse los Informes de las Comunidades Autónomas de 2007 y 2008. En concreto, la Valoración General del Informe de 2007 hecha por Joaquín Tornos, págs. 130-137. En el Informe de 2008, págs. 20-21.

23. Sobre este tema se pronunció el Tribunal Constitucional en las Sentencias 103/2008, de 11 de septiembre, *sobre el referéndum en el País Vasco y la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

caso que mantiene una cierta diferencia es el Estatuto catalán donde el art. 69 prevé la figura del "consejero primero" que es nombrado por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma y que tienes funciones propias además de las delegadas por el Presidente y que se distingue de la figura del vicepresidente.[24]

Tercero. Se introduce en algunos Estatutos la limitación de mandatos para el Presidente así, el art. 67.2 del Estatuto de Cataluña dice que puede regularse por ley la limitación de mandatos. En Castilla-La Mancha se introdujo en la reforma non nata de 1997 que remitía también a la Ley del Gobierno. No obstante, la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha lo introduce en el artículo 4.2. *No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato*. También mediante ley se introduce la limitación de mandatos en Extremadura, art. 8 de la Ley 1/2014, que regula el Estatuto de los cargos públicos del Gobierno; en Murcia, mediante el art. 7.2 de la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la región de Murcia y en Castilla y León, mediante la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En todas estas últimas leyes también se limita el mandato a dos Legislaturas.

Cuarto. Se modifica el sistema de fuentes en la mayoría de los estatutos para introducir el Decreto-ley y, en algunos casos, el Decreto Legislativo. El Decreto-ley, como en la regulación constitucional, es una fuente que pone en manos del Gobierno la capacidad de aprobar normas con rango y fuerza de ley y que, por la amplitud en la facultad que se otorga al Ejecutivo, es un instrumento normativo que claramente limita la centralidad parlamentaria en el sistema y refuerza al Ejecutivo.

Quinto. Resulta curioso el tipo de mención a las cuestiones electorales que se introduce en la mayoría de estos Estatutos. Se reconoce de forma expresa la competencia en materia electoral y se encargan de establecer que se requerirá mayoría cualificada para las reformas electorales: dos tercios en la Comunidad Valenciana, Cataluña[25] o Islas Baleares; tres quintos para Extremadura y mayo-

24. Vid. Castellá Andreu, J-M. "Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas. En la Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 27, julio-diciembre 2012. Pág. 97.

25. Resulta bien significativo que en caso de Cataluña no se aprovechara la reforma del Estatuto de Autonomía para modificar esta mayoría y abrir un proceso de elaboración de una ley electoral propia. De acuerdo con Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre "Vigencia de disposiciones transitorias anteriores": "Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria".

ría absoluta en Andalucía, Aragón o Navarra. Mención aparte requeriría que estos estatutos si se han hecho eco de la paridad entre mujeres y hombres.[26]

Es decir, que aunque para esas fechas –2006, 2007– ya se habían manifestado sobradamente los problemas de falta de "personalidad" propia en el funcionamiento de muchos Parlamentos y sus respectivas formas de gobierno, los Legisladores autonómicos no vieron la necesidad de proponer reformas sustanciales sobre cuestiones electorales o sistema de partidos. Más bien al contrario, con la incorporación de los Decretos-leyes al sistema de fuentes o la atribución de la potestad de disolver el Parlamento al Presidente del Gobierno en aquellas Comunidades Autónomas que no existía ya, se estaba reforzando aún más la *presidencialización* de la forma de gobierno.

3.– Las peculiaridades del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y sus supuestos efectos en el sistema parlamentario

Es cierto que la emulación de las Comunidades Autónomas con el Estado en el sistema electoral también ha contribuido a proyectar el que en la introducción de este trabajo llamábamos "segundo elemento racionalizador del modelo político": el sistema electoral. Todas las Comunidades que aprobaron una Ley electoral lo hicieron siguiendo con bastante precisión las previsiones de la LOREG. Sin embargo, hay que recordar que del art. 152.1 CE se reclama que se establezca u sistema que sea proporcional, sin determinar la modalidad, que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. Tampoco recoge cuál ha de ser la circunscripción electoral autonómica. Por supuesto, en ningún lugar se impide establecer medidas correctoras del sistema proporcional. Más bien al contrario, que se disponga que hay que compatibilizar la proporcionalidad con *la representación de las diversas zonas del territorio* supone que implícitamente, se está reconociendo que el sistema ha de ser corregido. A partir de aquí podemos desarrollar las características del modelo.

Como decíamos, el sistema electoral para las Asambleas de las Comunidades Autónomas se define por dos notas: la proporcionalidad –representación proporcional– y la territorialidad –representación de las diversas zonas de la región– (art. 152.1). La proporcionalidad va a depender, en primer término, de si existe un sistema electoral de circunscripción única (proporcionalidad plena) o circunscripciones múltiple y, en segundo término, del número de representantes a elegir para la cámara parlamentaria. Luego, como es lógico, la proporcionalidad será mayor cuanto mayor sea el número de representantes y menor el número de circunscripciones. Además, es importante tener en cuenta el criterio de

26. Las reformas estatutarias llevadas a cabo y aprobadas, han sido las de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), Navarra, mediante la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra conforme a la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre; y, Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

la territorialidad (*la representación de las diversas zonas del territorio*), cuestión que complica la consecución de la proporcionalidad y que lleva, como así ha remarcado el Tribunal Constitucional, a una interpretación en cuanto al cumplimiento de los requisitos de la proporcionalidad del modelo electoral muy lata.

La doctrina que ha sentado el Alto Tribunal sobre cómo se debe entender el criterio de proporcionalidad resulta de enfrentarse a dos grandes problemas: el primero, cómo se ha de entender la adecuada representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio y, el segundo, si la introducción de determinadas barreras mínimas podía ser contraria a la exigencia de una representación proporcional.[27] En la sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, se sientan las bases de la que va a ser la posición del Tribunal cuando resuelve que la "*representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido políticos o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menos se el abanico de posibilidades dado el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes (…) Consecuencia de ello es que la "adecuada representación proporcional"* (se refiere a la expresión del artículo 69.5 CE) *exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de un discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su sustancia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección*" (FJ 2). Doctrina que es ratificada y reforzada cuando, en la Sentencia 75/1985, de 21 de junio, se tiene que pronunciar sobre un recurso de amparo electoral interpuesto frente a la proclamación de parlamentarios realizada conforme a la regla establecida por el artículo 20.2 b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, según la cual, para la atribución de los escaños, no serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en el distrito. El Tribunal, en este caso, reitera la dificultad de que se pueda hacer una interpretación estricta del criterio de proporcionalidad y observa que "*…no es posible hablar (…) de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños*", por eso, continúa, "*…la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable*

27. Un interesante estudio reciente sobre las barreras electorales que las estudia, también en el ámbito de las Comunidades Autónomas es el de Oliver Araujo, J. *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia 2017.

su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada" (FJ 5). Es decir, que el Tribunal reconoce que hay "*múltiples factores*" del sistema electoral de otra naturaleza que condicionan el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, la opción del legislador por la fórmula D'Hondt de reparto que conlleva una cierta ventaja para las candidaturas mayoritarias no es más que un medio para luchar contra los procesos de atomización de la representación política y, si se piensa un poco, una apuesta por un sistema de gobierno parlamentario racionalizado. Por otro lado, que la Constitución en el artículo 68.2 establezca que la circunscripción es la provincia y que en todas ellas haya una representación mínima supone otro límite a la proporcionalidad pura puesto que, más allá de la población de cada una de ellas, se ha de asignar un número mínimo de diputados (como es sabido de acuerdo con el artículo 162.3 de la LOREG 2 diputados por provincia). Tal es la interpretación en sentido *lato* que se ha de hacer del principio de proporcionalidad. En sentencias posteriores (SSTC 72/1989, de 20 de abril; 193/1989, de 16 de noviembre; 45/1992, de 2 de abril; 225/1998, de 25 de noviembre, 19/2011, de 3 de marzo) se llega a considerar que no atenta contra el principio de proporcionalidad que se establezcan barreras electorales elevadas en la circunscripción si ello se hace de acuerdo a criterio objetivos y razonables. Es el caso de los territorios insulares en los que, por sus peculiaridades y la dispersión de la población, se entendía que era la única manera de que algunas islas del archipiélago canario o balear pudieran tener representación. Está tesis, que ahora no vamos a entrar a debatir por exceder las pretensiones del trabajo, dio lugar a fuertes críticas por entender que barreras electorales tan elevadas eran contrarias al derecho de acceso a los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y al principio de proporcionalidad.[28]

El resumen de lo antes señalado es el siguiente: puesto que la proporcionalidad no puede ser pura y es más bien una orientación o criterio tendencial, se ha de estar a la configuración que decida el Legislador. Su decisión debe tener en cuenta que tendencialmente se busca la proporcionalidad en el total del "universo electoral" al que se haga referencia, es decir, que no cabe analizar si se cumple ese criterio observando tan solo algunas de las circunscripciones sino todas ellas. Al Legislador lo que se le pide es que la decisión que tome al establecer el reparto de escaños que se eligen en cada circunscripción no sea irrazonable o arbitraria. Por supuesto, no se le exige tampoco que esté cambiando la distribución de escaños permanentemente por el hecho de que haya pequeñas variaciones de población. Ahora bien, si que es cierto, señala el Alto Tribunal, que

28. Muy críticos con este tipo de barreras electorales se mostró un importantes sectores de la doctrinal. Por todos, vid. López Aguilar, J.F. "*Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (la insoportable permanencia de una "disposición transitoria"*. En la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 51. Septiembre-Diciembre. 1997. Págs. 95-139. Trujillo, G. "*El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*". En la Revista Española de Derecho Constitucional. Volumen 1. Núm. 2. Mayo-agosto 1981. Págs. 9-55. Bravo de Laguna, J.M. "*Informe sobre el sistema electoral canario*". En Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. Edit. Servicio de publicaciones del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de la Laguna. Tenerife 1993.

una prolongada inacción del legislador que produzca alteraciones de la proporcionalidad puede llevar a la inconstitucionalidad sobrevenida (ATC 240/2008 y STC 19/2011). Para que el principio de proporcionalidad se cumpla basta, por tanto, con que ésta se busque tendencialmente por parte del legislador, siempre que no se incurra en criterios irrazonables o arbitrarios.

La cuestión de la proporcionalidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas lo primero que ha de tener en cuenta es que existe con una pluralidad de circunscripciones para distribuir el territorio: provinciales (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, Galicia y el País Vasco), circunscripciones que coinciden con las islas (Canaria y Baleares), circunscripciones resultado de agrupar municipios (Asturias) y circunscripciones uniprovinciales (Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra). Además, el número de diputados elegidos por circunscripción es muy variado: en unos casos, por su gran número, se mejora la proporcionalidad (v.gr. Madrid 129 y Barcelona 85) pero, por el contrario, es un voto de bajo nivel de representación personal y libertad de elección; en otras circunscripciones, el reducido número de diputados distorsiona la proporcionalidad (v.gr. Guadalajara 5 y Cuenca 5 y un porcentaje de voto para conseguir representación por encima del 16%). Esta situación ha llevado a la doctrina, e incluso al Consejo de Estado,[29] a sostener que sería bueno poner en marcha un proceso de apertura de las listas electorales con la incorporación de un sistema de *voto preferencial* para elevar la representación personal y la capacidad de elección de los votantes.[30] Como apuntaremos en las conclusiones, esta medida, junto con reformas de los Reglamentos Parlamentarios, seguro que mejoraría la autonomía parlamentaria y de los diputados y, en consecuencia, generaría una mayor conexión entre representante y representados.

4.– Un recordatorio sobre la pluralidad electoral y la variedad del sistema de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Su repercusión en la formación de los gobiernos

Conviene recordar que la diversidad en los sistemas electorales y la variedad en el sistema de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas no es nada nuevo. Ya en los años ochenta Vallès hablaba de las *Españas electorales* para referirse a la orientación del voto y la conformación de partidos en los diversos territorios de nuestro Estado que, según él, generaba cinco modelos diferentes: *uno de carácter dominante en la mayor parte de las Comunidades Autónomas*

29. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen electoral General. 24 de febrero de 2009. Págs. 188 y ss.

30. Montero, J.R. y Gunther, R. *Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reformas del sistema electoral en España*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 48. Madrid. 1994. Págs. 13-88. Garrote, M. "Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable? En la obra de AA.VV. *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Coords. Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid 2017. Págs. 395 y 403.

y cuatro, de tipo excéntrico respecto del modelo dominante, que coincide con el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra.[31]

El modelo dominante o común se caracteriza por el amplio apoyo que reciben los partidos protagonistas de la vida política de ámbito estatal: hasta 2011, PSOE y PP con la presencia muy minoritaria de diputados de IU y representantes de pequeños partidos no estatales de carácter nacionalista o regionalista. En todo caso, lo significativo de este modelo ha sido –y quizás aún lo siga siendo– que la formación de gobiernos estaba reservada a los principales partidos de ámbito estatal que solían tener en torno al 75% de los votos y el 80% de los escaños y la conformación de un sistema de *bipartidismo imperfecto* en las respectivas Comunidades Autónomas. Es un modelo que, además, se explica bien desde la teoría institucionalista[32] que entiende que el número de partidos y candidatos en un territorio está determinado fundamentalmente por el sistema electoral. Para dicha corriente doctrinal, el número de partidos del Estado o la región depende de los elementos que definen el sistema electoral: extensión de la circunscripción, la fórmula electoral, la barrera electoral o la asignación fija de candidatos por razón del territorio.

El modelo excéntrico en España, comprendía, para Vallès, las Comunidades de el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra –junto a cierta especificidad que también se apreciaba en Canarias–. En la actualidad, algunos autores[33] suman a estas Comunidades Autónomas a Aragón y, por el mismo motivo que Canarias, se podrían incorporar a las Islas Baleares. Lo significativo de este sistema es que una parte muy importante del apoyo electoral se dirige a fuerzas de carácter nacionalista/regionalista que logran de forma permanente y reiterada buenos resultados en todos los procesos electorales. La explicación a este comportamiento se da desde las teorías sociológicas que siguen autores desde Lipset (1967) cuando apunta la gran importancia que tienen los *cleavages* en la formación de los partidos políticos y los tipos de gobierno. Esta realidad política no tiene tanto que ver con razones electorales o socio económicas cuanto con el manejo de recursos simbólicos relacionados con un conflicto histórico de identidad nacional.[34] Como señalaba el autor citado *el conflicto histórico entre el nacionalismo español y el nacionalismo periférico (…) posibilita la aparición de fuerzas políticas que, partiendo de un ámbito territorial subestatal, se hacen*

---

31. Vallès, J.M. "Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)". En la obra de AA.VV. *España a debate*. I. La política. Coord. Francisco J. Bobillo. Edit. José Vidal-Beneyto. Edit. Tecnos. Madrid. 1991. Pág. 33. También en Linz, J.J. y Montero, J.R. "The Party systems of Spain: old cleavages and new challenges". Edit. CEACS. Madrid 1999.

32. Duverger, M. *Los Partidos Políticos*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Decimocuarta reimpresión, México 1994. Págs. 377 y ss.

33. Oñante, P. y Delgado, I. "Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas". En la obra de AA.VV. *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. Edit. Pablo Oñante. Colección Ciencia Política, núm. 22. Tirant lo Blanch. Valencia 2006. Pág. 151.

34. Lipset, S. y Rokkan, S. *Party systems and voter alignments: Crossnational perspectives*. Edit. Free Press. Nueva York 1967.

presentes en todo tipo de arena electoral.[35] Es un modelo donde el sentido de pertenencia a un territorio y la voluntad de diferencia respecto de los otros es una condición necesaria, pero como ha señalado Lago Peña es necesario que esos sentimientos se organicen y lideren por partidos de carácter territorial, nacionalistas o regionalistas para que se consoliden y permanezcan en el tiempo.[36] Lo que sí diferencia al *modelo excéntrico* del *común* es una mayor fragmentación del voto y una mayor polarización. Precisamente por ello, han sido –y siguen siendo– más frecuentes en estos territorios los gobiernos de coalición o minoría.

Por lo tanto, aunque como veremos en el próximo epígrafe los resultados electorales en los procesos electorales autonómicos y locales de 2015 y 2016 han generado cambios en el sistema de partidos y la formación de gobiernos, ya casi desde el inicio del Estado de las Autonomías existen distintos modelos de partidos que han dado lugar a diferentes mayorías parlamentarias y una pluralidad de modelos de gobierno: de mayoría absoluta monocolor de partido de ámbito estatal (v.gr. Andalucía, Valencia, Madrid, las dos Castillas, Extremadura), de mayorías en coalición con partido estatal o nacionalista/regionalista (v.gr. Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, Cataluña) minoritarios nacionalistas/regionalistas o estatal (v.gr. País Vasco, Navarra).

Lo característico de esta diversidad de sistemas de partidos, mayorías parlamentarias y distinta conformación de gobiernos, más allá de que se hayan producido con modelos de *bipartidismo* o de *tetrapartido*, es que la estabilidad siempre ha sido muy notable en todos los escenarios y el control partidario de los diputados individuales en el ámbito parlamentario muy significativo. Es decir, como regla general, no han sido los gobiernos de coalición o minoría los que de forma más común han hecho naufragar gobiernos, sino más bien tensiones y rivalidades internas que, en algunos casos, llegaron hasta la escisión de partidos, a episodios de transfuguismo o configuración de nuevas formaciones políticas de corte regionalista y/o populista. ¡Paradojas de la vida! una vez que éstos se consolidan institucionalmente suelen seguir los mismos criterios de organización y funcionamiento en cuanto a la búsqueda de la cohesión y unidad interna que los partidos tradicionales. Ejemplo bien significativo de lo que estamos diciendo es el caso de Cantabria. En dicha Comunidad Autónoma hasta 1995 (tres legislaturas, nada más y nada menos) no se produce una consolidación de sus instituciones por las continuas crisis de gobernabilidad fruto de fracturas política internas (abandono de diputados del Grupo Popular, dimisión de Consejeros por el comportamiento del Presidente o imposición por parte de la dirección nacional del PP de un pacto con Hormaechea (UPC) contra el criterio del partido en Cantabria). Finalmente, desde el primer gobierno de Martínez Sieso (95-99) se produce una cierta estabilidad pero siempre formando gobierno de coalición, en unos casos del PRD con el PP, en otros, del PRD con el PSOE. Esta última Legislatura, aunque goza de estabilidad institucional, no han faltado también sobresaltos en la vida política partidaria que podría haberle afectado. Crisis del

35. Vallès, J.M. "Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)". Opus cit. Pág. 34.

36. Lago Peña, I. "Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000". En la Revista Española de Ciencia Política. Núm. 7. 2002. Pág. 135.

PP, que en el Congreso Regional –marzo 2017– al celebrarse elecciones internas para elegir el nuevo Presidente del Partido y debido al reñido resultado de esta elección rompió al partido el dos mitades; crisis del PSOE, que al elegir Secretario General salió perdedora la candidatura "oficialista" representada por la anterior Secretaria General y Vicepresidenta del Gobierno que podría haber tenido consecuencias importantes en el pacto de gobierno con el PRC.

5.– Los cambios institucionales derivados de la crisis económica y la voluntad de reducción del déficit público que, quizás, pretendían instaurar un modelo de autonomía meramente administrativa para algunos territorios

En la VIII Legislatura (2011-2015) se ponen en marcha –o se intentan poner, pero se ven abortados finalmente– sustanciales cambios institucionales que afectan al sistema de autogobierno de las respectivas Comunidades Autónomas.[37] El caso más significativo fue el de Castilla-La Mancha en donde se redujo el número de diputados autonómicos –con una reforma estatutaria para cambiar la horquilla de diputados, y con una reforma de la ley electoral para reducir los diputados por circunscripción– y se suprimieron los sueldos a los diputados.[38]

El argumento que se esgrimió para estos cambios fue la necesidad de reducir el déficit público reclamado por las previsiones del art. 135 CE. En el marco de dicha estabilidad presupuestaria aparecerán las primeras leyes autonómicas de supresión de organismos públicos: por ejemplo, las leyes 12/2011, de 3 de noviembre y 13/2011, de 3 de diciembre, por las que se suprimen, respectivamente el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, la ley asturiana 2/2013, de 21 de junio de supresión del Procurador General del Principado y la Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.[39]

---

37. No se debe olvidar que en esta legislatura el PP gobernaba en catorce Comunidades Autónomas y salvo en Extremadura, Aragón y Navarra lo hacía con mayoría absoluta. Quizás, tampoco se debería olvidar que a partir de 2015 el número de gobiernos del PP en Comunidades Autónomas ha pasado a cuatro.

38. En esta época también se reformó la ley electoral cántabra para reducir el número de diputados de 39 a 35. Además de los problemas de proporcionalidad que produce este tipo de reformas, en este caso llama la atención que se hiciese en una de las llamadas *leyes ómnibus,* Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA Modificación de la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria. Se modifica el artículo 17.1 de la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria, quedando redactado de la siguiente manera: "1. El Parlamento de Cantabria está integrado por treinta y cinco diputados elegidos en una circunscripción electoral que comprenderá todo el territorio de Cantabria".

39. Plan Nacional de Reformas (2012). http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo. Su apartado 21 se denomina *Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados por las Comunidades Autónomas*. Y donde se insta a las Comunidades Autónomas a suprimir organismo como Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, etc. El profesor Albertí Rovira, en un trabajo reciente apunta las dificultades que suponen tomar esas medidas por parte del Estado.

Dicho planteamiento lleva a que al menos en tres Comunidades Autónomas se inicie una reforma de sus Estatutos de Autonomía para reducir el número de diputados de sus Parlamentos.[40] Queda bien expresado en la Exposición de Motivos de la Proposición de ley de Reforma de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja presentada por el Grupo Parlamentario Popular que dice así:

"De la experiencia de estos 31 años de Parlamento autonómico, podemos concluir que las funciones que el Estatuto de Autonomía otorga al Parlamento de La Rioja, especialmente la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y las funciones de impulso y control de la acción del Gobierno, podrían ser ejercidas perfectamente por una Cámara más reducida en su número de miembros.

"*Con independencia de que no quepa equiparar automáticamente duplicidad y conveniencia de eliminación por innecesario, e incluso, previamente, que deba afinarse bastante el propio concepto de duplicidad y a qué tipo de organizaciones se aplica, nótese que no se utiliza un criterio competencial para detectar y eliminar, en su caso, los organismos duplicados, sino que se considera apriorísticamente que, en caso de duplicidad, sobra el organismo autonómico. Sin embargo, la eliminación de organismos autonómicos no puede imponerse de forma unilateral por parte del Estado, al menos a través de medios ordinarios. El poder de autoorganización que está implícito en la autonomía política de las Comunidades, así como, en muchos casos, la previsión de estos organismos en los estatutos de autonomía, hace que resulte prácticamente imposible que, sin el acuerdo de la Comunidad, pueda llevarse a cabo esta operación de eliminación*". Albertí Rovira, E. "*El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español*". Opus cit. págs. 80-81. En este mismo sentido, de la Quadra Salcedo Janini, se ha planteado que las previsiones de los artículos 23 y 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria reconociendo al Estado la posibilidad de tomar medidas coercitivas contra las Comunidades Autónomas que no se ajusten a los criterios de déficit y deuda podría ser contrarias a los principios de autonomía política reconocido a éstas en los artículos 2 y 137 de la CE. De la Quadra-Salcedo Janini, T. "*¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas tras la reforma constitucional del artículo 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. Núm. 6. Págs. 59-69.

40. Se reformó el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se presentaron iniciativas de reformas reglamentarias con la finalidad de reducir el número de diputados en el Parlamento de la Rioja: Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014 Serie A. Núm. 103. Proposiciones de Ley a Iniciativa de Diputados. En la Comunidad valenciana: Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. València, 18 de desembre de 2014. Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (RE núm. 68.490). También han discutido, aunque finalmente no se han presentado iniciativas de reforma en otras Comunidades Autónomas: Canarias, Baleares, Madrid, Asturias o Extremadura. Es muy significativo el caso gallego donde el Presidente Núnez Feijóo anunció en la prensa (Voz de Galicia de 22 de julio de 2012) la presentación de una iniciativa para reformar la ley electoral y reducir el número de diputados, anuncio que fue seguido de una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular donde se pasaba de 75 a 61 diputados. Dicha iniciativa no fue tramitada por la convocatoria de las elecciones. Una vez constituido el nuevo parlamento nuevamente el mismo grupo parlamentario presenta la Proposición de Ley para la reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia. BOPG de 15 de enero de 2014.

La Rioja, que es una comunidad autónoma uniprovincial, con 5.000 kilómetros cuadrados de superficie y que en 2013 tiene una población de aproximadamente 323.000 habitantes, bien pudiera ver atendidas sus necesidades de representación política con un Parlamento más reducido.

La Comunidad Autónoma de La Rioja de hoy es heredera de la antigua Diputación Provincial, que estaba compuesta por 24 diputados provinciales. Una corporación local con menos competencias que en la actualidad pero que en un mismo órgano, el Pleno de la Diputación, contenía el Ejecutivo y una especie de cámara de representación provincial.

Si se toma como referencia esa cifra de 24 diputados, y teniendo en cuenta esa norma de fijar una composición de número impar que facilite la formación de mayorías, podemos mantener que un Parlamento de La Rioja con 25 diputados sería una cámara legislativa autonómica ajustada a las necesidades de la sociedad riojana y más eficiente que la actual, pues desarrollaría sus funciones a un coste sensiblemente inferior".

En esta declaración se apunta, desde nuestro punto de vista, el verdadero objetivo de las reformas, que van más allá de la reducción del déficit y la contención del gasto público. Se parte de un claro cuestionamiento de la oportunidad de mantener un Parlamento con treinta y tres diputados. El argumento es bien sencillo: se empieza recordando que La Rioja es una Comunidad Autónoma uniprovincial, relativamente pequeña y no excesivamente poblada; se continua diciendo que el trabajo parlamentario de legislación, control e impulso de las acciones del Gobierno podría ser realizado por una Cámara más reducida y, finalmente, se señala que el Parlamento de La Rioja es heredero de la Diputación Provincial que, con veinticuatro miembros, además de desarrollar funciones representativas de la provincia, realizaba actividad ejecutiva con plena normalidad y eficacia. Argumentos todos que llevan a los proponentes a asimilar al órgano político central de la Comunidad Autónoma de La Rioja con un órgano de carácter administrativo, como era la Diputación Provincial y, con ello, concluir que un parlamento con veinticinco miembros sería una Cámara ajustada a las necesidades representativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El 16 de junio de 2017 se ha presentado una nueva proposición de ley para la reforma del Estatuto de la Rioja que, además de proponer la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la supresión de la inmunidad y el aforamiento de los diputado y miembros del Gobierno, vuelve a retomar la polémica cuestión del número de diputados estableciendo una horquilla estatuaria de entre 25 y 39 –actualmente entre 32 y 40–.

Como decía, argumentos parecidos, con más o menos extensión, aparecen en las iniciativas para las reformas de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Macha[41] y de la Comunidad Valencia-

41. En ese sentido la Exposición de motivos de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Macha decía: "…Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parla-

na:[42] después de treinta años de funcionamiento de las respectivas cámaras parlamentarias de la región se puede comprobar que con un número sustancialmente inferior de diputados se podría garantizar la representatividad del pueblo y los distintos territorios de la Comunidad y hacer frente al trabajo parlamentario que tienen encomendado. La cuestión, es si al tiempo que se toman medidas para la racionalización del gasto de las Comunidades Autónomas no se estaba produciendo un replanteamiento en el funcionamiento del modelo autonómico que llevaba la supresión o reducción de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas.[43] Una estrategia cuando menos *antiparlamentaria*, que afectan a una institución que no solo tiene que ver con la representación ciudadana sino también con la conformación de la forma de gobierno de la Comunidad.

La segunda reforma de efectos parlamentarios que se realiza en estos años es la supresión de los sueldos de diputados autonómicos. Nuevamente, el Gobierno Cospedal de Castilla-La Mancha es el que impulsa una reforma de los artículos 11 y 12 del Reglamento de las Cortes para modificar el régimen de asignaciones económicas de los diputados con el fin de suprimir los sueldos y

---

mentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega. Por este motivo es imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias y aprobar las que se contienen en esta proposición de ley para permitir al legislador autonómico adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha". BOCG. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley de 6 de septiembre de 2013. Núm. 130-1. Reforma realizada mediante la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2014. Sobre dicha reforma vid. Aranda Álvarez, E. "La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas". En la Revista de Derecho Político, núm. 92. 2015. Págs. 119-164. Reviriego Picón, F. "Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones". En la Revista Estudios de Deusto. Vol. 63/2. 2015. Págs. 189-221.

42. En la misma línea la Exposición de motivos de la Proposición de Ley para la reforma de los artículos 23 y 24 del Estat d'Autonomia de la Comunitat Valenciana que dice: "…No obstante, y a pesar del relativo poco tiempo transcurrido desde esta modificación, el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos. Por todo esto, la presente reforma se concreta en dos puntos. En primer lugar, la modificación del artículo 23.1 del Estatut d'Autonomia, mediante la cual se reduce en un 20% el número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando, por tanto, de los 99 actuales a 79, significando, además, que en la actual redacción de este artículo se establece un número no inferior a los 99, mientras que con la redacción propuesta se establece un número fijo. Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura València, 18 de desembre de 2013.

43. Cuando este trabajo estaba en pruebas he tenido la oportunidad de leer la valoración general del Estado de las Autonomías de 2013 que hacen los profesores Aja, García Roca y Montilla en la que señalan que la reformas en las instituciones de gobierno "*Están produciendo importantes reformas en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, leyes y reglamentos parlamentarios, para recortar los medios financieros de sus instituciones de autogobierno e incluso suprimir algunos órganos auxiliares. Es consecuencia –entre otras razones– del serio impacto de la crisis económica. Puede incluso pensarse en la voluntad política de erigir un nuevo modelo en la organización del autogobierno y la división de poderes autonómica*". **Informe Sobre las Comunidades Autónomas 2013**. Edit. Instituto de Derecho Público. Barcelona 2014.

establecer un sistema de dietas e indemnizaciones. El argumento, nuevamente, es la necesidad de reducir el déficit y la deuda pública, aunque a nadie se le escapaba que existía una finalidad de carácter político partidario no declarada.

Tanto la reducción de los miembros de las cámaras parlamentarias como la supresión de los sueldos de los diputados no son cuestiones que tuvieran que ver tan solo con la disminución del gasto público.[44] Muy al contrario, el primero tiene que ver con dos temas de gran enjundia constitucional: el sistema electoral vigente en cada uno de los territorios que gozan de autonomía y las condiciones para la organización y funcionamiento de las respectivas cámaras y, el segundo, con las condiciones adecuadas para poder desempeñar la labor de representación y el establecimiento de un sistema compensatorio por la actividad parlamentaria claro y transparente que evite conflictos de intereses y situaciones de tráfico de influencias. Además, ambos –número de diputados y sistema retributivo– son piezas centrales para el buen funcionamiento de la institución parlamentaria de manera que modificaciones de esta naturaleza, que tienen que ver con la representatividad y las condiciones en las que se ejercen las funciones representativas, terminan afectando al funcionamiento del modelo territorial, en el sentido de seguir en una línea federalista o volver a un modelo de Estado territorialmente asimétrico donde unos territorios cuentan con una fuerte autonomía política y otros con poco más que una pura desconcentración administrativa. Por otro lado, si algunos pretendían con ella hacer *ingeniería electoral* para garantizarse unos buenos resultados deberían analizar con cuidado lo sucedido en Castilla-La Mancha donde la fuerza política más perjudicada por la reforma electoral ha sido Ciudadanos, precisamente la que podría haber sido el aliado natural del PP que impulso dicha reforma.

6.– Sistema de partidos y gobiernos resultantes de los procesos electorales regionales y locales de 2015 y 2016

Como decíamos, las elecciones autonómicas y locales de 2015-2016 han supuesto la oportunidad para que las nuevas fuerzas emergentes en el ámbito estatal –Podemos y Ciudadanos– adquieran presencia en sus respectivos parlamentos. Aunque los partidos tradicionales han mantenido un nivel de apoyo importante (el poder PP-PSOE está en torno al 55% frente al 65% de la legislatura anterior), lo más significativo ha sido la presencia en los parlamentos autonómicos de esas nuevas fuerzas y cómo su presencia ha condicionado la conformación de mayorías. Para empezar, los gobiernos de mayoría absoluta casi han desaparecido del mapa parlamentario autonómico –solo quedan los de Galicia y Ceuta, del PP–. Además, dicha fuerza política ha conseguido formar gobierno en otras cuatro Comunidades mediante acuerdos parlamentarios –Castilla y León, Murcia, Madrid y la Rioja– y en la Ciudad Autónoma de Melilla. Por su parte,

44. Sobre el coste por habitante de los parlamentos autonómicos puede verse el trabajo de Navarro Méndez, J.I. "*Algunas propuesta para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas*". En la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 29. Diciembre de 2013. Págs. 72-75.

el PSOE ha formado gobierno, también con acuerdos parlamentarios, en siete Comunidades Autónomas –Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares, Valencia, Aragón y Asturias–. En cinco comunidades más hay gobierno de partidos de ámbito nacional y/o regional –Canarias, hasta hace poco en coalición con el PSOE, Cantabria, gobierno de coalición PRC y PSOE, País Vasco, acuerdo de gobierno entre el PNV y el PSE-PSOE, Navarra, acuerdo de gobierno de Geroa-Bai, EH-Bildu, Podemos e IE y Cataluña, hasta las elecciones de diciembre de 2017, acuerdo para la estabilidad parlamentaria de CiU y ERC–. Es, por tanto, un escenario claramente de *pluripartidismo* que lleva a gobiernos de coalición o minoritarios y que, para algunos, aparece como una oportunidad para fortalecer el parlamentarismo autonómico fuertemente determinado por el protagonismo gubernamental.

Lo más llamativo de esta nueva etapa es que la dinámica de gobiernos de coalición y gobiernos minoritarios con acuerdos de investidura, que como hemos visto ya era una práctica en las Comunidades Autónomas *excéntricas*, se intensifica y extiende a las del *modelo común*.[45] De esta nueva situación política lo primero que llama la atención son los acuerdos de investidura o gobernabilidad. Sin ánimo de ser exhaustivo podemos apuntar alguno de ellos y los temas de carácter institucional –que es lo que aquí interesa– que recogen: el pacto en Andalucía entre el PSOE-A y Ciudadanos se organiza en tres acuerdos de los cuales el tercero tiene como objeto *la regeneración democrática, la transparencia y la participación ciudadana*, y recoge 35 medidas para la regeneración democrática de los partidos políticos, la reforma electoral para mejorar la proporcionalidad, abrir las listas electorales y reducir los gastos de campañas electorales.[46] También se habla de nuevo de la regeneración democrática de la Administración y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En Madrid es el PP quién suscribe con Ciudadanos un acuerdo de 76 medidas de las que al menos 24 son sobre temas institucionales que intentan atajar la corrupción, mejorar la participación ciudadana y generar una mayor centralidad parlamentaria.[47] En un sentido similar ha pactado también el PP con Ciudadanos en la Rioja y Murcia.[48] En una línea parecida, pero con el cambio de los actores, en Castilla-La Mancha se produce un pacto entre el PSOE y Podemos, que en torno a 13 grandes epígrafes, recoge al menos 20 puntos dedicados a reformas democráticas como la neutralidad de la radio-televisión, la recuperación del salario de los diputados autonómicos, la reformar del Estatuto Autonomía o la aprobación de una

45. Un estudio histórico sobre las distintas formas de conformarse los gobiernos en las Comunidades Autónomas puede verse en el trabajo de Reniu Vilamana, J.M. "La experiencia de los gobierno de coalición en las Comunidades Autónomas. Un balance". SISTEMA 244/2016. Págs. 45-60.

46. http://www.eldiario.es/andalucia/medidas-acuerdo-PSOE-andaluz-Ciudadanos-documentos_0_396861271.html

47. http://madrid.ciudadanos-cs.org/wp-content/uploads/sites/5/2015/06/AcuerdodeInvestiduraCs.pdf

48. http://www.ub.edu/OGC/Rioja_2015_investidura_pp_ciudadanos.pdf. http://www.laopiniondemurcia.es/estaticos/pdf/acuerdo-cs-pp-investidura.pdf

ley de participación ciudadana y la creación del escaño del ciudadano.[49] En un sentido similar los acuerdos del PSOE con Podemos en Aragón, Extremadura y Compromís-Podemos en Valencia[50] y PSOE-FSA con Ciudadanos.[51] Por supuesto, no se deben olvidar los acuerdos, coaliciones y pactos hechos en las Comunidades que tiene una tradición en la conformación de este tipo de gobiernos: País Vasco,[52] Cataluña,[53] Baleares,[54] Navarra,[55] Canarias[56] e, incluso, podríamos añadir, Cantabria.[57] De estas últimas, sin duda merecería un capítulo aparte el caso catalán. En particular los acontecimientos acaecidos en 2017. Puesto que transciende los objetivos de este trabajo me remito al exhaustivo estudio que hace Torno Más en este Informe de las Comunidades Autónomas.

7.– Los cambios en el funcionamiento de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la mayor fragmentación electoral

A poco más de un año para que concluya IX Legislatura en la mayoría de las Comunidades Autónomas que, como hemos visto, se inició con la conformación de un gran número de Gobiernos de coalición o minoría y la firma de diversos acuerdos de legislatura, podemos hacer una valoración de cómo han evolucionado y que grado de cumplimiento de los acuerdos se ha producido.

Como veíamos en el epígrafe anterior, los asuntos institucionales centrales en los pactos de este periodo legislativo se organizaban en torno a tres grandes materias: *regeneración democrática, transparencia y participación ciudadana*. En particular, respecto de la *regeneración democrática*, se ponía mucho énfasis en las reformas electorales, la lucha contra la corrupción, la supresión de aforamientos, la regulación de las primarias por ley y la limitación de mandatos. Para mejorar la participación ciudadana se prestaba especial atención a la necesidad de reformas en los Reglamentos Parlamentarios.

Lo primero que salta a la vista es que la reforma electoral en la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas va mucho más lenta de lo que se preveía

---

49. Como es conocido, este acuerdo de gobernabilidad entre el PSOE-CLM y Podemos se ha convertido en acuerdo de Gobierno de coalición. https://castillalamancha.podemos.info/wp-content/uploads/sites/6/2015/06/Anexos3.pdf

50. https://aragon.podemos.info/decalogo-de-acuerdo-de-investidura/. http://www.hisenda.gva.es/documents/164158153/164158332/AcordBotanicCas2017.pdf/a93a34e1-4d19-4265-a6cc-b9ab95b332fa

51. https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?__v=204_0

52. Acuerdo de Gobierno entre el PNV y el PSE. http://www.orain.eus/wp-content/uploads/2016/11/acuerdo-pnv-pse-gobierno-vasco.pdf

53. Acuerdo para la Transición Nacional y Garantizar la Estabilidad del Govern de Catalunya. http://file01.lavanguardia.com/2012/12/19/54358119611-url.pdf

54. https://drive.google.com/file/d/0B-yeONKsTeAhS0VaRVpVbWZvYTA/view

55. http://www.ub.edu/OGC/Navarra_2015_acuerdo.pdf

56. Como es conocido, el 23 de diciembre de 2016 el Presidente del Gobierno de Canarias, con el cese de los cuatro Consejeros del PSC-PSOE, daba por roto el Gobierno de coalición que se había constituido un año antes.

57. http://www.psc-psoe.es/ext/fi/21/04-pacto-legislatura-2015-2019.pdf

y eso que para los nuevos partidos –Podemos y Ciudadanos– era una cuestión central. Recordemos que pasados los comicios de mayo de 2015 se veían como muy probables reformas en esta materia en La Rioja, Asturias, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha o Murcia. Como es bien sabido, de todas estas "candidatas" tan solo se ha aprobado la Ley 14/2015, de 28 de julio, electoral de la Región de Murcia.[58] Un ejemplo bien significativo de las dificultades que presenta este tipo de reformas es el caso asturiano. En dicha Comunidad Autónoma ya en la VIII Legislatura fracasó un primer intento de reforma electoral y en la presente, nuevamente, ha vuelto a fracasar el segundo. Aunque la Ponencia que estudiaba la reforma más que cerrar sus trabajos sin acuerdo dijo que lo que hacía era suspender su actividad hasta que la Subcomisión creada en el Congreso de los Diputados decidiera sobre la reforma de la LOREG, en la práctica, debido a los muchos cambios que se fueron introduciendo sobre el texto inicial a lo largo de los debates de la ponencia, se generó una situación que impedía que las distintas fuerzas políticas llegaran a acuerdos.

Lo segundo que llama la atención son las escasas o poco significativas reformas de los Reglamentos Parlamentarios, salvo dos excepciones. Sin duda dichas normas son fundamentales para poder mejorar muchos de los asuntos que se han reclamado en los acuerdos de gobierno (participación ciudadana, control del gobierno, inspección de la Administración autonómica, etc.). Se han hecho reformas puntuales en los Reglamentos del Parlamento Valenciano, Castilla y León, Andalucía, Galicia y Extremadura[59] y reformas en profundidad en los de las Cortes de Aragón y Cataluña. Sobre esta materia nos ocuparemos con más detalle en el siguiente epígrafe.

La tercera cuestión de interés es que ha sido mucho más fácil aprobar leyes relacionadas con la transparencia, el buen gobierno y participación ciudadana. En este sentido han legislado Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, Castilla y León, Murcia, Madrid, Castilla-La Mancha y Aragón. También han sido frecuentes las normas para atajar la corrupción y el fraude (en ese sentido Andalucía, Madrid, Murcia o Aragón). También en esta época se han debatido iniciativas para modificar el régimen de incompatibilidades (v.gr. reforma del Reglamento del Parlamento de la Rioja o reforma rechazada de la legislación electoral de Madrid para establecer la incompatibilidad entre la condición de

58. En dicha reforma se ha establecido la circunscripción única (art. 13); se ha ampliado el régimen de incompatibilidades (art. 5); barrera electoral al 3% (art. 15) y techo de gasto para las campañas (art. 19). Sobre esta reforma vid. Sierra Rodríguez, J. "La reforma del sistema electoral de la Región de Murcia". Ponencia presentada al XIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Santiago de Compostela. Septiembre de 2017. http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1809.pdf

59. Algunas de estas reformas puntuales se han hecho para "adaptar" la composición de las Mesas de la Cámara a la nueva realidad política dimanante de las urnas. Es el caso de la reforma de 3 de febrero de 2017 del Reglamento de Andalucía, la de febrero de 2016 de reforma del Reglamento de Castilla y León o de 30 de julio de 2015 de reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Sobre esta materia vid. el trabajo de Bilbao Ubillos, J.M. "Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos Autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015". En la Revista Jurídica de Castilla y León. Núm. 42. Mayo 2017. Pág. 20.

Diputado regional y Alcalde o Concejal). Da la impresión que para los partidos gobernantes en las correspondientes Comunidades Autónomas la aprobación de este tipo de medidas tenían un "menor coste" y suponían compromisos más fácil de asumir (v.gr. Leyes de Cuentas abiertas, creación de Agencias para la prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, etc.)

Desde el punto de vista legislativo, merece la pena apuntar como en aquellos Parlamentos donde el Gobierno no tiene un grupo parlamentario mayoritario y depende de un acuerdo de investidura con otros partidos políticos, las proposiciones de ley superan con creces a los proyectos de ley: es el caso de Andalucía en donde, hasta la fecha, el número de proyectos de ley aprobados es de 26 frente a las 39 proposiciones de ley, o Asturias en donde se han tramitado 19 proyectos de ley frente a 64 proposiciones de ley. Sin embargo, allí donde hay gobierno de coalición, el número de proyectos de ley mejora a las proposiciones: es el caso de Aragón en donde se han aprobado 9 proyectos de ley y están en trámite 122 frente a las 4 proposiciones de ley aprobadas y las 68 en trámite. Esta situación ha llevado a que, en algunos parlamentos, se hayan aprobado proposiciones de ley en contra del gobierno (v.gr. Madrid) y en no pocas ocasiones el Gobierno ha tenido que oponerse a su tramitación por entender que era una iniciativa que suponía disminución de ingresos presupuestarios o aumento de gasto (v.gr. Andalucía o Extremadura). También se han presentado dificultades para aprobar los Presupuestos. Al finalizar 2015 aún no se habían aprobado en siete Comunidades que, finalmente, pudieron aprobarse en 2016. Dos casos significativos son el de Extremadura, que todos los ejercicios ha tenido que prorrogar los presupuestos y Castilla-La Mancha en donde el PSOE gobernaba en minoría con el apoyo de Podemos y no pudo aprobar los presupuestos de 2017 hasta el verano de ese año. Finalmente, como es conocido, un acuerdo de ambas fuerzas políticas no solo aprobó los presupuestos sino que se formó un Gobierno de coalición. Por supuesto, se ha hecho un notable uso del decreto-ley y lo que sí se ha observado es que, en aquellas Comunidades Autónomas donde el gobierno no cuenta con una mayoría clara en el parlamento, para convalidarlo se han dado casos de derogación por rechazo parlamentario. En todo caso y para resumir: la actividad legislativa se ha centrado en tres tipos de materias: la adopción de medidas de carácter social, las medidas normativas de regeneración democrática y la derogación o supresión de leyes o instituciones polémicos aprobados por la anterior mayoría.[60]

En el ámbito del control parlamentario lo más destacado es el aumento exponencial del uso de los instrumentos de control sin sanción (preguntas, proposiciones no de ley, interpelaciones, comisiones de investigación, etc…)[61] y un

60. Por todos, vid. la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura; la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid o Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

61. También a título de ejemplo se puede ver el caso de Andalucía donde en lo que llevamos de legislatura se han propuesto la constitución de 16 comisiones de investigación. Se han presentado 5.179 preguntas orales en comisión, 2.080 preguntas orales en pleno, 3.488 comparecencias en comisión, 1.841 comparecencias en pleno, 949 proposiciones no de ley en comisión y 255 propo-

nulo o testimonial uso, hasta la fecha, de instrumentos de control con sanción (moción de censura[62] o cuestión de confianza). Dentro del primer grupo de instrumentos de control, destaca el uso de las comisiones de investigación que han sido frecuentes para indagar sobre corrupción en Comunidades Autónomas como Madrid, una sobre corrupción política y otra sobre endeudamiento de la Comunidad. Andalucía, sobre las subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo. Castilla-La Mancha, sobre el vertedero de neumáticos de Seseña. Valencia, una sobre el Accidente de la Línea 1 del Metro de Valencia, otra sobre la actividad de la empresa pública CIEGSA encargada de la construcción de centros escolares. Murcia, se constituyen hasta cinco comisiones de investigación sobre diversos asuntos relacionados con la corrupción y mala gestión de fondo públicos. Castilla y León donde se han creado dos comisiones de investigación sobre adjudicación e implantación de parques eólicos y sobre la construcción del Hospital Universitario de Burgos. Lo que llama la atención de muchas de estas comisiones de investigación es que se constituyen en la presente legislatura para fiscalizar decisiones políticas de gobierno anteriores con lo que, puesto que son impulsadas por la mayoría parlamentaria, si con su finalización se concluyen responsabilidades políticas queda en la censura de un gobierno inexistente en ese momento.[63]

8.– Las reformas de los Reglamentos Parlamentarios tendentes a fortalecer los Parlamentos y mejorar la participación ciudadana

Estamos convencidos de que para conseguir muchos de los objetivos que se han marcado los pactos electorales de la Legislatura 2015-2019 en las Comunidades Autónomas –regeneración democrática, transparencia y participación ciudadana–, además de reformas electorales, son fundamentales cambios en los Reglamentos Parlamentarios.[64] Sin embargo, como ya hemos señalado, esta es una cuestión que siempre queda relegada para un "mejor momento". En este

siciones no de ley en pleno. El caso de Asturias donde se han tramitado, 388 proposiciones no de ley en comisión, 645 proposiciones no de ley en pleno, 1.289 preguntas respondidas en pleno, 1.113 preguntas respondidas en comisión.

62. Como es sabido, el 8 de junio de 2017, la semana previa al debate en el Congreso de los Diputados de la moción de censura presentada por Podemos al Gobierno de Rajoy, se debatió la moción de censura que esa misma fuerza política presentó a Cristina Cifuentes. Dicha moción de censura es la única que se ha presentado en lo que llevamos de Legislatura de las Comunidades Autónomas. Moción que, además, se presentaba sabiendo a ciencia cierta que tenía nulas posibilidades de prosperar.

63. Sobre la utilización de los instrumentos de control en esta "nueva" realidad parlamentaria vid. el trabajo de Bilbao Ubillos, J.M. "Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos Autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015". Opus cit. Págs. 29-33.

64. Sobre la necesidad de modernizar los reglamentos parlamentarios me he pronunciado sobre los problemas del Reglamento del Congreso de los Diputados qué, en gran medida, son extensibles a los de las Comunidades Autónomas. Vid. Aranda Álvarez, E. "El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma". En la Revista de Estudios Políticos, 175. Pág. 17-65.

sentido, durante estos años –2015, 2018– tan solo se han producido dos reformas importantes: la de las Cortes de Aragón y la del Parlamento de Cataluña.

Sin duda alguna, la experiencia más destacada en esta etapa ha sido la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón. Estamos ante una reforma que hace una apuesta decidida por la modernización de la institución representativa, al menos en el ámbito de la participación ciudadana. En este sentido, ya en el Título Preliminar el artículo 7 reconoce el derecho de participación de los ciudadanos:

1. Las Cortes de Aragón promoverán la participación de los aragoneses en la función legislativa y en el resto de los procedimientos parlamentarios, de acuerdo con lo establecido en este Reglamento.

2. Las Cortes garantizarán el ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos, así como la iniciativa legislativa de los aragoneses, de acuerdo con lo establecido en las leyes y en el presente Reglamento.

3. Asimismo, el Parlamento facilitará e impulsará el conocimiento de la Institución entre los ciudadanos.

Desarrollo de esta previsión es el Título XVIII –DEL PARLAMENTO ABIERTO– que comienza reconociendo el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Este derecho comprende cuantas acciones reconozca el Reglamento y sus normas de desarrollo a los ciudadanos en relación con la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara. A partir de ahí, entra a definir los principios del parlamento abierto (art. 301):

a. ***Principio de transparencia:*** *la política de transparencia de las Cortes de Aragón alcanzará la organización y funcionamiento de la Institución, sus actividades y el ejercicio de sus funciones administrativas, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos una información completa de su actividad y promover su participación.*

b. ***Principio de participación:*** *las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información.*

También merecen especial interés los instrumentos que se ponen en marcha para la participación ciudadana que, como hemos visto, se presenta como un derecho. Para ello, la página web de la cámara dispone de un espacio específico sobre participación ciudadana destinado a que cualquiera pueda establecer contactos con los grupos parlamentarios y con los Diputados, plantear iniciativas y efectuar sugerencias y aportaciones de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento, así como conocer la tramitación y resultado de las mismas (art. 305). En concreto, en los procedimientos parlamentarios se apuntan (art. 306):

– Iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora;

– Participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana;

– Solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos;

– Presentación de propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana;

– -Presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana;

– Foros de participación para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara.

Sin duda que estas mejoras para la participación ciudadana –que también han aprobado otros Reglamentos autonómicos: Parlamento de Canarias[65] Parlamento de Cataluña, Cortes de Valencia,[66] Parlamento de Galicia[67]

65. La reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias fue aprobada los días 23, 24 y 25 de marzo de 2015. Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias Núm. 208, de 17 de junio de 2015.

66. Pueden consultarse las siguientes reformas del Reglamento de las Cortes valencianas: reforma de los artículos 45.2 y 112 y la inclusión de un título XV bis "del parlamento abierto" aprobada en el Pleno del día 25 de marzo de 2015 (BOC núm. 328, de 8 de abril de 2015), la reforma de los artículos 3, 5, 37, 41, 45, 50 y 178, aprobada por el Pleno de Les Corts el 25 de noviembre de 2015 (BOC núm. 37, de 27 de noviembre de 2015); la Resolución de Presidencia de carácter general 3/IX (BOC núm. 81, de 27 de mayo de 2016), por la que se desarrolla el artículo 110 ter sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts, y la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX (BOC núm. 172, de 26 de abril de 2017) sobre el sistema de votación telemático.

67. Puede consultarse la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia de 7 de agosto de 2015. DOG Núm. 162 Miércoles, 26 de agosto de 2015 Pág. 34.792 y ss. Entre otras materias se regulan las siguientes: *La posibilidad de transformar en preguntas orales en comisión las solicitudes de información presentadas a través del artículo 9, en el caso de que la Administración autonómica no facilitara la documentación solicitada ni comunicara su puesta a disposición para el acceso directo a la misma, y siempre que no mediara comunicación que justificase la negativa.*

La creación de un portal de transparencia donde se publicará la información tributaria y las percepciones de los miembros de la Cámara, las asistencias a las diferentes sesiones parlamentarias, la contabilidad de los grupos parlamentarios y el informe sobre la ejecución del proyecto de presupuestos del Parlamento.

La creación de una comisión de investigación de forma automática en cada legislatura cuando fuera solicitado por un grupo parlamentario que representase al menos un tercio de los miembros de la Cámara o por las dos quintas partes de los diputados y diputadas de la Cámara.

La ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, que serán de septiembre a diciembre y del 15 de enero a 15 de julio.

Las comparecencias de presupuestos en la Comisión 3ª de las personas responsables de cada una de las secciones y de los responsables de los entes instrumentales del sector público de la Comunidad Autónoma que gestionen los principales programas de gasto, solicitadas por los grupos parlamentarios y acordadas en la Mesa de la Comisión 3ª antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas al articulado.

La inclusión del debate anual de política general de la Comunidad Autónoma de Galicia, que, aunque se viene celebrando regularmente, no estaba incluido en el reglamento.

y Andalucía–[68] son importantes, pero no debemos olvidar aquéllas que mejoren la "libertad" de los diputados en su actividad y modernicen los procedimientos. En este sentido, el Reglamentos que apuntamos también se ha implicado: se incorporan medidas en materia de estatuto de los diputados para mejorar sus derechos, se recogen reglamentariamente las cuestiones relativas a los derechos económicos del Diputado, su publicidad en la web institucional, la incompatibilidad de retribuciones, las cuestiones relativas a la protección social y se refuerza el derecho a la información del Diputado para el correcto ejercicio de sus funciones. Se habilitan enero y julio para actividad parlamentaria con carácter general, la posibilidad de convocar debates monográficos, la incorporación al debate de interpelaciones urgentes o sobre asuntos de especial relevancia o la previsión de realizar preguntas al presidente por todos los grupos de la oposición. Se recogen en el artículo 47 las *agrupaciones parlamentarias* con la finalidad de que los partidos políticos que no cuenten con número suficiente de diputados para formar grupo parlamentario y deban integrarse en el Grupo Mixto –art. 46– tengan mayor participación en los debates.

También merece la pena fijarse en las dos últimas reformas del Reglamento Parlamentario que se han producido en el Cataluña. Sin duda, la más importante desde nuestro punto de vista –mejorar el funcionamiento de la institución– es la producida en 2015, aunque la que más repercusión ha tenido ha sido la de 2017[69] y su famoso artículo 135.2 para la tramitación de leyes por el procedimiento de urgencia: *El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1.* Como es conocido, dicho artículo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado y el Alto Tribunal declaró su constitucionalidad en la Sentencia 139/2017, de 29 de noviembre.[70]

También se incluye el turno de control al presidente o presidenta de la Xunta, una práctica que hasta ahora no tenía reflejo directo en el Reglamento, prevista en unas normas supletorias aprobadas por la Mesa del Parlamento. Esta incorporación al Reglamento trata de reforzar el protagonismo político del Parlamento de Galicia garantizando que la función de control de la acción ejecutiva de la Xunta que atribuye el Estatuto de autonomía al Parlamento en su artículo 10 pueda ser realizada por los portavoces de los grupos parlamentarios al presidente o presidenta de la Xunta como máximo o máxima responsable de la acción de la Xunta.

68. Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se publica la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Publicada en el BOPA núm. 576, de 3 de diciembre de 2014. Una reciente publicación para regular el vocal o la vocal en la Mesa se ha dado en 2017. Publicada en el BOPA núm. 396, de 3 de febrero de 2017.

69. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7421A - 27.7.2017.

70. La anómala situación en la que ha vivo el Parlamento de Cataluña fruto del *procés* durante estos años ha dado lugar a situaciones de conculcación de los derechos de los parlamentarios que en más de una ocasión ha tenido que dirimir el Tribunal Constitucional. No nos adentramos más en este asunto porque, como ya hemos señalado, excede con mucho las pretensiones de este trabajo. No obstante, recordemos: el recurso interpuesto por la declaración del Parlament sobre el "inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república" que fue debatida y aprobada en noviembre de 2015, y que dio la razón a los recurrentes en junio

Pero volviendo a la reforma de 2015,[71] dicha modificación tiene especial interés porque se puede considerar una puesta al día de la norma principal de la Cámara parlamentaria. En primer lugar, recoge un nuevo Título *DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA*, en el que el Capítulo I se dedica a la transparencia propiamente dicha, el segundo para el acceso a la información pública, el tercero para la regulación de los grupos de interés y el cuarto al parlamento abierto. Todo ello sin olvidar la mejora de los de acceso a la información de los diputados, el régimen de incompatibilidades y la declaración de actividades y bienes. También se presta mucha atención a la mejora de los procedimientos tanto legislativos como de impulso o control del Gobierno.

Conclusiones

La primera conclusión que debemos sacar de este trabajo es que la existencia de gobiernos de coalición y minoría en las Comunidades Autónomas ha sido una práctica más común de lo que muchas voces afirman precipitadamente. No es correcto hablar de que el modelo del *bipartidismo imperfecto* estaba generalizado en toda la organización política de las Comunidades Autónomas. Muy al contrario, desde los años ochenta se puede hablar de Comunidades Autónomas que en cuanto a la estructura de partidos, sistema electoral y conformación de gobierno siguen el *régimen común*, y Comunidades Autónomas que, por la características de su sistema de partidos, siguen un modelo *peculiar o excéntrico* que les ha llevado a habituales gobiernos de coalición o minoría. Si es cierto que el surgimiento de los "nuevos partidos" se ha evidenciado en esta IX y/o X Legislatura y ello ha incidido en la conformación de los gobiernos autonómicos. Pero también es cierto que esa incidencia donde más repercusión ha tenido ha sido en las denominadas de *régimen común* que, como hemos vistos, hasta la fecha habían tenido casi en exclusiva gobiernos monocolor.

Lo que más llama la atención es que pese a ese gran número de gobiernos en minoría o que han sido fruto de acuerdos parlamentarios, durante este tiempo,

---

de 2016. En ese mismo año el TC ampara a los diputados de la oposición por la creación de las tres ponencias para redactar las leyes de desconexión, Régimen jurídico, Protección social y Administración tributaria. Nuevamente ampara el TC en 2017 a los diputados de la oposición ante la decisión de la Mesa del Parlamento del 6 de septiembre, que permitía la tramitación y aprobación de la ley del referéndum sin admitir la solicitud de dictamen preceptivo del Consell de Garanties Estatutàries (CGE). La Presidenta ha guiado mucho de los actos en contra del funcionamiento acorde con el Reglamento. Hasta el punto de que hasta en seis ocasiones el TC tuvo que advertirle, con carácter personal y específico, de la ilegalidad de sus actuaciones: decisión de creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (julio 2016); la votación y ratificación de las conclusiones de esa misma comisión (octubre de 2016); la resolución sobre el futuro de Cataluña en la que se menciona un supuesto derecho imprescriptible e inalienable a la autodeterminación (febrero de 2017); la tramitación de la ley del "referéndum de autodeterminación" (septiembre de 2017); la admisión de la ley de "transitoriedad jurídica y fundacional de la república" (septiembre de 2017); la convocatoria de pleno el 9 de octubre de 2017 para declarar la independencia; y la propia declaración del inicio del proceso constituyente (noviembre de 2017).

71. BOE núm. 196, de 17 de agosto de 2015.

no se ha evidenciado una grave inestabilidad política, más allá de que unos y otros hayan intentado hacer realidad sus intereses políticos. La inestabilidad gubernamental que, supuestamente, lleva consigo un modelo *multipartidista* no se está produciendo. Es cierto que la relación entre los Ejecutivos y los Parlamentos es más dialéctica y que la actividad parlamentaria es mucho más plural, sin embargo, tan solo hemos tenido la experiencia de dos mociones de censura: una en Madrid, que se presentó sabiendo que era meramente testimonial y tenía nulas posibilidades de prosperar; y otra en Murcia, que tras la ruptura del acuerdo de gobierno entre el PP y C´s parecía que tenía más posibilidades pero que finalmente se terminó por retirar y no solo no llegó a debatirse sino que se renovó el pacto de gobierno PP C´s. Por supuesto hemos tenido pocos casos de crisis de gobierno, más allá de los que se generaron "estratégicamente". Muy al contrario, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en donde se produjo una situación de crisis en torno a los presupuestos de 2017 entre el Gobierno del PSOE y el apoyo de Podemos, la misma se solventó con un pacto para la constitución de un Gobierno de coalición; y la crisis de gobierno en Canarias entre CC y PSC-PSOE se solventa con un Gobierno en minoría que sigue gobernando sin excesiva dificultad. En el trabajo parlamentario se comprueba el gran número de iniciativas de control sin sanción que se han tramitado, en particular, la constitución de comisiones de investigación en asuntos de corrupción –v.gr. Madrid, Valencia, Castilla y León, Andalucía–, pero, como decíamos, llama la atención que no hayamos tenido mociones de censura con posibilidades de prosperar o cuestiones de confianza. En el ámbito legislativo, como hemos visto, aunque han aumentado las proposiciones de ley, tanto éstas como los proyectos de ley se han visto frenados. En las primeras, porque los Gobiernos han hecho uso de su capacidad para informar desfavorablemente por aumento de créditos o disminución de ingresos de la iniciativa; en los segundos, porque de no ser un proyecto de ley acordado con los grupos que apoyan parlamentariamente el Gobierno puede ser modificado en el trámite de enmiendas en unos términos contrarios a la voluntad gubernamental. Además, no se ha de olvidar que, en muchos casos, se hace uso de las potestades que tienen las Mesas de las cámaras en cuanto a la tramitación de iniciativas para agilizar unas y frenar otras (v.gr. la prorroga continua y *sine die* de los plazos de enmiendas de un proyecto o proposición de ley para no tramitarlo).

También llama la atención que las reformas electorales y de los Reglamentos Parlamentarios han sido mucho menores de lo que se preveía. En el trabajo se hace mención a los distintos acuerdos de gobierno que se han suscrito en esta Legislatura; en todos ellos la reforma de estas normas era una cuestión fundamental y, sin embargo, se han producido en contadas ocasiones –reforma electoral tan solo en Murcia y reformas reglamentarias de importancia en Aragón y Cataluña–.

La conclusión final sería que en esta Legislatura autonómica, como en el Congreso de los Diputados, vivimos un nuevo tiempo parlamentario en el que el pluralismo de grupos es mucho más significativo que en otras ocasiones, pero sin que ello haya generado una gran inestabilidad institucional. Probablemente, porque no solo el sistema electoral incide en garantizar la estabilidad. También la racionalización parlamentaria –moción de cesura constructiva, facultad del

Presidente del Gobierno para convocar elecciones anticipadas, control de la actividad parlamentaria por la mayoría desde las Mesas de las cámaras, etc.– hace que, una vez que se ha conseguido la investidura el Gobierno dispone de una "sobre alimentación" que le hace controlar la vida política y, en particular, la parlamentaria.

No estamos seguros de si esta situación debería ser revertida pero, en todo caso, si se quiere incidir en un mayor equilibrio de fuerzas entre el Gobierno y el Parlamento, estamos convencidos de que se debe actuar en una doble dirección: por un lado, en la reforma electoral, al menos, abriendo las listas electorales y estableciendo un sistema de voto preferencial que libere a los representantes de las cúpulas de los partidos. Por otro, reformando los Reglamentos Parlamentarios para asegurar la autonomía parlamentaria que, en particular, se debe garantizar con la exclusiva sumisión a Derecho de los órganos de gobierno de las Cámaras –v.gr. Mesas– y evitar que los intereses partidarios determinen lo que se hace y cómo se hace en las Comisiones y los Plenos parlamentarios. Es inadmisible que la mayoría parlamentaria pueda impedir durante meses que ciertos temas se vean en las Comisiones o el Pleno, como sería inadmisible que las minorías pretendiesen que en esos órganos sus iniciativas salieran victoriosas si no cuentan con el voto mayoritario del colegio.

Por supuesto, se debe cambiar la mentalidad de cómo se desarrolla la acción política. Hasta ahora estaba presidida por una dinámica de mayoría absoluta –en un buen número de Comunidades Autónomas– que no solo garantizaba gobiernos monocolor sino que también aseguraba que el Parlamento se mostrara "dócil" ante las reclamaciones del Ejecutivo. Con la generalización del multipartidismo debemos pensar en que se ha de aprender a hacer política en minoría y que ello conduce a la consecución de acuerdos y pactos en los que, irremediablemente, todas las partes que intervienen deben perder algo para que gane el interés general. Si se trabajase desde este perspectiva seguramente no se hubiera dado una situación como la producida en los años 2015 y 2016 en el Estado cuando estuvimos 314 días con el Gobierno en funciones a pesar de que era posible un acuerdo parlamentario para investir al Presidente del Gobierno, que finalmente se tuvo que dar una vez celebradas las elecciones de junio de 2016.

III.
LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Manuel Carrasco Durán
Universidad de Sevilla

1.– Actividad política e institucional

La estabilidad ha sido la línea general de la actividad política en el año 2017. El año comenzó con la incertidumbre sobre cuál sería el futuro de Susana Díaz en la presidencia de la Junta de Andalucía en el caso de que las primarias a la Secretaría General del PSOE se saldaran con resultado favorable para la candidata y sobre cuál sería el discurrir del acuerdo con Ciudadanos en tal caso. El resultado de las primarias, celebradas el 22 de mayo con resultado desfavorable para Susana Díaz, despejó las dudas. Susana Díaz seguiría como presidenta de la Junta de Andalucía durante el resto de la legislatura y el apoyo de Ciudadanos continuaría en los mismos términos.

El resultado de las primarias produjo una cierta marejadilla en el partido gobernante, pero la rapidísima convocatoria del proceso para designar a la Secretaría General del PSOE-A confirmó el control por parte de los dirigentes actuales de este partido en todas las provincias andaluzas. Susana Díaz fue reelegida Secretaria General del PSOE-A en el congreso de este partido celebrado los días 29 y 30 de julio en Sevilla sin rival y, por tanto, sin necesidad de primarias. En definitiva, para la Presidenta, el episodio de las primarias a escala nacional fue sucedido por una reafirmación del control del partido gobernante a escala andaluza.

La relación entre PSOE-A y Ciudadanos se vio consolidada por el acuerdo, anunciado el 20 de septiembre, para la rebaja del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En este marco, no puede sorprender que Andalucía haya sido, nuevamente, la primera Comunidad Autónoma en aprobar su presupuesto para el año siguiente.

La Junta se ha incorporado a la tendencia expansiva respecto a los años anteriores en lo que se refiere a la convocatoria de plazas de empleo público. El Consejo de Gobierno ha acordado convocar un total de 8.122 plazas de empleo público en 2017, la mayoría de ellas en los sectores sanitario y educativo. Además, el Presupuesto para el próximo año recoge la convocatoria de otras 7.700 plazas y la Junta ha anunciado la convocatoria de una oferta extraordinaria destinada a estabilizar las plantillas, que se realizaría de manera coordinada en el conjunto del Estado y las Comunidades autónomas. La previsión es ofertar en Andalucía 32.817 plazas entre 2018 y 2020.

En el Parlamento han continuado produciéndose episodios novedosos, en relación con la que había sido la práctica hasta la legislatura actual.

El 9 de enero se produjo, en ejecución de la STC 199/2016, la entrada en la Mesa del Parlamento, como Secretaria primera, de la representante del Grupo Popular Andaluz excluida en la sesión constitutiva para garantizar un puesto al Grupo IULV-CA, a partir de lo dispuesto en el art. 36 del Reglamento del Parlamento. Como consecuencia, abandonó la Mesa el representante del Grupo IULV-CA, que se reincorporó a la Mesa en febrero, en virtud de un Acuerdo de los Grupos parlamentarios, con voz, pero sin voto. La Mesa ha quedado con tres diputados del Grupo Socialista (incluido el Presidente), dos del Grupo Popular y uno de los Grupos Podemos Andalucía y Ciudadanos. En todo caso, el cambio no ha alterado las dinámicas políticas de este órgano.

Una diputada de Ciudadanos abandonó su Grupo parlamentario, lo que supuso el estreno en el Parlamento de Andalucía de la figura de la diputada no adscrita.

Se ha puesto en marcha el procedimiento previsto en la Resolución de la Presidencia de 1 de junio de 2016, relativo al procedimiento de control de las mociones aprobadas.

Fue aprobada una ley que tuvo su origen en una proposición de ley de un grupo de la oposición, en este caso, Podemos Andalucía. Se trata de la Ley 3/2017, de 2 de mayo, de regulación de los senderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es la segunda vez que se aprueba una iniciativa procedente de la oposición en la legislatura, tras la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos. En todo caso, se trata de leyes con escasa repercusión.

Se recondujo la situación creada en 2016 por la presentación de dos proposiciones de ley sobre la misma materia –los derechos del colectivo LGTBI– por parte del Grupo Socialista y del de Podemos Andalucía. Finalmente, estos textos fueron sustituidos por una proposición de ley para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, suscrita por los grupos Socialista, Podemos Andalucía e IULV-CA, y aprobada el 19 de diciembre por la unanimidad del Pleno. Sin embargo, se ha vuelto a presentar el mismo problema en relación con la atención temprana, a la que se refieren dos proposiciones de ley paralelas, una de los Grupos Podemos Andalucía, Popular Andaluz e IULV-CA y otra de los Grupos Ciudadanos y Socialista. Se trata de un tema que, en Andalucía, tiene una fuerte carga política, ya que en 2016 fue objeto de una proposición de ley de Podemos Andalucía que estuvo a punto de ser tomada en consideración, algo que se evitó mediante un pacto *in extremis* entre el PSOE-A y Ciudadanos auspiciado por la propia Presidenta de la Junta.

Por primera vez, los grupos han podido presentar enmiendas a la propuesta de Presupuesto del Parlamento, aunque éste se sigue aprobando por la Mesa.

A final de noviembre, los medios de comunicación dieron a conocer que el Parlamento, por decisión de su Presidente, había contratado una campaña de publicidad institucional con una empresa donde trabajaba un sobrino de aquél. Más allá de la polémica política –los grupos de la oposición criticaron duramente el contrato y solicitaron la dimisión del Presidente; Ciudadanos solicitó una comparecencia en Comisión que fue rechazada por la Mesa, al no estar

contemplada en el Reglamento– y de las consideraciones jurídicas –el Letrado Mayor elevó un informe a la Mesa en el que hacía ver que el contrato se ajustaba a la normativa vigente– el hecho ha tenido una curiosa consecuencia. El día 5 de diciembre, el Presidente renunció a la delegación que la Mesa, por acuerdo de 20 de marzo de 2013, había hecho a favor del Presidente o Presidenta del Parlamento en materia de contratación (norma segunda de las Normas de Contratación del Parlamento). La Mesa, en su sesión de 13 de diciembre, acordó dejar sin efecto dicha delegación.

Ha terminado su tarea el Grupo de Trabajo para llevar a cabo la reforma de la Ley Electoral de Andalucía, a falta sólo de presentar su informe. Sin embargo, la divergencia entre las propuestas de los Grupos hace prever dificultades para llegar a un acuerdo sobre la reforma de los elementos fundamentales del sistema electoral.

Respecto a la actualidad judicial, cabe destacar que se confirmó el archivo de la pieza "política" del caso del supuesto fraude de los cursos de formación de la Junta de Andalucía, en la que se encontraban 24 ex dirigentes de la Junta de Andalucía. Asimismo, fueron absueltos los acusados –entre ellos, un ex concejal de IU del Ayuntamiento de Sevilla– por el caso de una supuesta venta fraudulenta de los derechos de suelo de Mercasevilla. La resolución de ambos casos ha sido interpretada en medios jurídicos y políticos como una desautorización a la conocida juez Alaya, que los había instruido.

Pero, sin duda, el caso que ha alcanzado más notoriedad en la opinión pública ha sido el de los ERE. En efecto, el 13 de diciembre comenzó en la Audiencia Provincial de Sevilla el juicio por la pieza política del asunto de los ERE, que ha sentado en el banquillo a los ex presidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán, a seis ex consejeros –entre ellos, figuras como Magdalena Álvarez, Gaspar Zarrías y José Antonio Viera– y a otros catorce ex altos cargos de anteriores Gobiernos andaluces. La apertura del juicio ha motivado que este asunto vuelva ocasionalmente al primer plano del enfrentamiento político.

Originó cierta controversia la STC 142/2017, que estima inconstitucional y nula la reducción de la jornada laboral de los empleados públicos de la Junta a 35 horas semanales. La original reacción del Gobierno andaluz ha sido un acuerdo con los principales sindicatos por el que se reconoce como parte de la jornada de trabajo media hora diaria de formación y preparación de tareas fuera del puesto de trabajo, es decir, 2,5 horas semanales de lo que se viene llamando coloquialmente como "trabajo en casa" o teletrabajo. El acuerdo fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 26 de diciembre.

Finalmente, se ha registrado una fuerte toma de posición del Gobierno andaluz en relación con la reforma de la financiación autonómica y la reforma de la Constitución, siempre en el sentido de apostar por la solidaridad y la igualdad. Aprovechando la efemérides, se ha dado por parte del Gobierno y del Parlamento de Andalucía un rescate de la fecha histórica del 4 de diciembre de 1977.

El año, a pesar de que quedan algunos proyectos de ley importantes pendientes de tramitación, terminó con una difusa sensación de legislatura acabada

y con algunos rumores, aún incipientes, sobre un posible adelanto de las elecciones.

2.– Actividad normativa

Ha habido una importante actividad legislativa, que ha versado, especialmente, sobre derechos, tanto políticos como sociales. Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

Ley 1/2017, de 8 de febrero, de creación de los Colegios Profesionales de Economistas de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, mediante la unificación, por fusión, de los Colegios Oficiales de Economistas y de los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles de Andalucía.

Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía.

Ley 3/2017, de 2 de mayo, de regulación de los senderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía.

Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018.

Ley 6/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2013, de 24 de julio, por la que se aprueba el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017.

Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía.

Además, se han aprobado los siguientes Decretos-ley:

Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo de 2017, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el Primer Ciclo de la Educación Infantil en Andalucía.

Decreto-ley 2/2017, de 12 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía.

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

La Ley 2/2017 recoge una amplia batería de medidas en relación con la memoria histórica, que superan las previstas en la Ley estatal. Entre otras, recoge la obligatoriedad de que la Junta se persone de oficio en todos los procesos de localización, exhumación e identificación de los huesos de víctimas; amplía el estatus de víctima; prevé la realización de mapas de localización de restos; prevé la creación de un grupo de trabajo o comisión independiente, en forma de "comisión de la verdad"; prevé incluir la Memoria Democrática en el currículum

educativo; fija el período de la "Memoria Democrática de Andalucía" desde la proclamación de la II República hasta la entrada en vigor del anterior Estatuto, el 11 de enero de 1982; y da un plazo de doce meses para la eliminación de la simbología destinada a exaltar el golpe de 1936 o el franquismo.

La Ley 4/2017 "compila" los derechos de prestación de las personas discapacitadas en el marco competencial de la Junta de Andalucía. Recoge los derechos de estas personas en materias tales como salud, educación, formación y empleo, servicios sociales, cultura, turismo, deporte y otras actividades de ocio, entre otras, todo ello desde la perspectiva de una atención integral.

La Ley del Presupuesto recoge un incremento de las políticas de gasto de un 3,9%. El gasto social crece un 4,8% y se mantiene el crecimiento de la inversión en sanidad, educación y servicios sociales y dependencia. Se dota la Renta Mínima de Inserción Social y la bonificación del precio de las matrículas universitarias. Con ello, se da un paso más en la recuperación de la "normalidad" tras la situación de excepcionalidad económica que supuso la crisis.

En la citada Ley se contiene la nueva reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. A partir del 1 de enero de 2018 se aplicará una reducción propia de hasta 1.000.000 de euros por adquisiciones *mortis causa* que tengan como beneficiarios a los descendientes, adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes del causante, o personas equiparadas, siempre que el patrimonio preexistente de aquéllos sea igual o inferior a 1.000.000 de euros. Cuando el beneficiario tenga una discapacidad, dicha reducción se aplicará sin el límite relativo al patrimonio preexistente. Se establece una reducción del 99% del importe de la base imponible del impuesto por la donación de la vivienda por parte de los ascendientes o adoptantes, o personas equiparadas, a donatarios con discapacidad. Asimismo, se amplía a un máximo de 1.000.000 de euros la reducción del importe del 99% de la base imponible en las donaciones de ascendientes, adoptantes y colaterales hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad para constitución o ampliación de una empresa individual o de un negocio profesional. Con esto, Andalucía, que había tenido hasta fecha reciente uno de los Impuestos de Sucesiones más alto, pasa a estar entre las Comunidades con mayores bonificaciones para este impuesto.

La Ley 7/2017, ante todo, reconoce el derecho a la participación ciudadana a todas los ciudadanos y ciudadanas que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y a las personas extranjeras residentes en Andalucía. Dentro de estos, extiende el derecho a todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta, y, además, este límite de edad podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia y los derechos que ostenta. La participación podrá ser ejercida directamente o a través de "entidades de participación ciudadana".

La norma distingue entre procesos de participación ciudadana y de deliberación participativa. Regula la participación en los procesos de elaboración de presupuestos, con el fin de que la ciudadanía pueda marcar prioridades sobre aspectos concretos de las partidas de gasto, y, asimismo, prevé la participación

ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas y en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la prestación de los servicios públicos de la Junta de Andalucía.

Junto a ello, se regulan los procesos de participación ciudadana mediante consultas populares, que pueden adoptar la modalidad de encuestas, audiencias públicas, foros de participación, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas participativas. Estas últimas son definidas como "el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de la población, mediante un sistema de votación de contenido no referendario, sobre asuntos de interés público que le afecten".

Las consultas participativas podrán ser de iniciativa ciudadana o institucional y de ámbito autonómico o local. Dentro de las consultas participativas autonómicas, las de carácter ciudadano requerirán al menos 30.000 firmas de apoyo. La iniciativa institucional podrá ser promovida por la presidencia de la Junta de Andalucía, previo acuerdo del Consejo de Gobierno, o cuando exista consenso de un mínimo del 10% de los ayuntamientos de la Comunidad y siempre que representen en su conjunto a una población mínima de 500.000 habitantes. La competencia para convocar estas consultas corresponde al Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía, previo acuerdo del Consejo de Gobierno.

En fin, la Ley recoge una batería de instrumentos que tienen potencialidad para dar un relevante protagonismo a la participación ciudadana en el funcionamiento del sistema político andaluz.

La Ley 8/2017 tiene por objeto garantizar los derechos y la igualdad de trato por razón de orientación sexual, identidad sexual e identidad de género de las personas homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero y/o intersexuales (LGTBI), y de sus familiares, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Entre sus novedades, está que incluye a los familiares de personas LGTBI y a las familias homoparentales en su ámbito de aplicación. Se recogen medidas en materia educativa y sanitaria, así como medidas de prevención en el deporte. Se crea el Consejo Andaluz LGTBI, como órgano de participación y consultivo. Se refuerzan los derechos de las personas jóvenes, mayores, con discapacidad, migrantes y refugiadas y se establecen medidas de protección a las víctimas de violencia intragénero a través de los Servicios de Asistencia a Víctimas en Andalucía (SAVA) Se prevé que el Consejo Audiovisual de Andalucía podrá solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de las partes interesadas, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida. Se refuerza la planificación y transversalidad de las políticas públicas en esta materia y se prevé la elaboración de un plan de acción interdepartamental para la igualdad y no discriminación LGTBI. Se prevé, finalmente, la realización de un informe estadístico anual, así como un catálogo de multas.

El Decreto-ley 3/2017 regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que sustituye, extendiéndolo e incrementando su cuantía, el anterior Ingreso Mínimo de Solidaridad. Tienen derecho a ella las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se en-

cuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía consiste en una prestación económica mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades e incrementada en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo del 125% del IPREM. En algunos casos, la cuantía puede llegar hasta el 145% del IPREM. Se recogen reglas especiales para familias monoparentales con menores a cargo y con personas discapacitadas.

Una de las medidas más relevantes del Gobierno andaluz se contiene en el Decreto 117/2017, de 11 de julio, por el que se determinan los precios públicos, para el curso 2017/2018, de las Universidades públicas de Andalucía por la prestación de servicios académicos y administrativos, que establece una bonificación del 99% del precio de los créditos aprobados en primera matrícula para estudiantes de Grado a partir del segundo curso en que se matricule el estudiante, así como una bonificación que puede llegar al 99% del precio de los créditos aprobados en primera matrícula, para los estudios de Máster, sobre la base de los créditos aprobados en los dos años anteriores en el Grado que dé acceso al Máster.

Y, junto a ello, se ha aprobado una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, por acuerdo del Pleno de 2 de febrero de 2017, que añade una disposición adicional cuarta a aquél mediante la que se prevé que el Grupo parlamentario que en la X Legislatura no obtenga representante en la Mesa, tendrá derecho a contar en ella con un vocal con voz, pero sin voto. Asimismo, se ha aprobado la Propuesta de modificación del artículo 71 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, para establecer el régimen de intervención previa en la Cámara de Cuentas de Andalucía.

El Consejo de Gobierno ha presentado once proyectos de ley, entre los que destacan el que establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía y los relativos a voluntariado, fomento del emprendimiento, audiovisual, sociedades cooperativas, medidas frente al cambio climático, cine, formación profesional y violencia de género.

Se presentaron diez proposiciones de ley. A los Grupos Parlamentarios Popular y Podemos Andalucía se deben tres y una a IULV-CA. Además, los Grupos de Podemos, IU-LV-CA y Socialista presentaron la proposición de ley relativa a los derechos de las personas LGTBI y sus familiares, y se registraron dos proposiciones de ley sobre atención temprana, una de los Grupos Podemos Andalucía, Popular Andaluz e IULV-CA y otra de los Grupos Ciudadanos y Socialista.

El Grupo Socialista ha presentado una Proposición de Ley para tramitar ante la Mesa del Congreso de los Diputados relativa al reconocimiento de la gratuidad y universalidad del primer ciclo de la Educación Infantil.

Se registraron también ocho iniciativas legislativas de municipios sobre la Proposición de Ley andaluza contra la pobreza energética. Siete de ellas no han

sido admitidas a trámite por la Mesa, pero la última, presentada en noviembre, ha sido calificada favorablemente y admitida a trámite. En concreto, se ha admitido a trámite la iniciativa de veintiséis ayuntamientos de las ocho provincias andaluzas.

Asimismo, hubo dos propuestas de reforma del Reglamento del Parlamento que se deben al Grupo Podemos Andalucía, la primera sobre modificación de los arts. 35 y 36 del Reglamento, para introducir criterios correctores para el caso de que el resultado de las votaciones a los miembros de la Mesa no permitiera que hubiera un representante en ella de todos los Grupos parlamentarios, y la segunda sobre indemnización por gastos de los parlamentarios. Esta última no ha sido tomada en consideración.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

El Presidente del Gobierno ha presentado dos recursos de inconstitucionalidad mediante los que ha impugnado el 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 (resuelto por la STC 142/2017) y la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, respecto a la aplicación de la jornada laboral de treinta y cinco horas. No constan impugnaciones de normas estatales por parte del Consejo de Gobierno.

En la Comisión Bilateral de Cooperación se resolvieron, mediante acuerdo, las controversias sobre la Ley 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, la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, y la Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía.

Se remitieron a Andalucía en 2017 cuatro cartas de colaboración.

Como en años anteriores, han sido varias las sentencias del Tribunal Constitucional que han resuelto controversias en las que se ve involucrada la Junta de Andalucía. Sin embargo, la mayoría supone la reiteración de la jurisprudencia establecida anteriormente sobre asuntos análogos.

Sólo ha habido dos sentencias sobre asuntos nuevos. La primera es la STC 117/2017, que versa sobre un recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno respecto del artículo 19.3 y la disposición transitoria única de la Ley 33/2014, de 22 de diciembre, de metrología. Esta sentencia afirma que, a partir de la competencia legislativa del Estado reconocida en el art. 149.1.12.ª CE, le es posible a aquél condicionar cómo debe ejercer la Comunidad Autónoma sus competencias ejecutivas, e, igualmente, entiende que es constitucional el principio general de eficacia supraterritorial de las actuaciones de determinados organismos, haciendo posible que sus certificados y documentarios reglamentarios de control metrológico tengan validez y eficacia en cualquier parte

del territorio, algo que es una constante en la legislación sobre metrología. La STC 118/2017 trata sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno frente a los apartados tercero a octavo de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, relativos aquellos a caminos naturales. La sentencia entiende en su fundamento jurídico sexto que algunos de los preceptos impugnados, que atribuyen al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las funciones de ejecutar, o asumir la ejecución de las obras y realizar el mantenimiento, implican funciones genuinamente ejecutivas o de gestión y desplazan al Estado la competencia ejecutiva sobre espacios naturales, algo que no puede ser justificado sobre la base de la supraterritorialidad de los espacios naturales, más aún cuando los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados mediante mecanismos de cooperación.

Algunas sentencias confirman jurisprudencia anterior, pero aportan algunas novedades. La STC 45/2017 se refiere al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Esta sentencia afirma la necesidad de llevar a cabo una interpretación conforme con la Constitución de la disposición adicional decimoquinta de aquella Ley, relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia educativa, de acuerdo con el fundamento jurídico 13.c de la STC 41/2016, y considera conforme con la Constitución el art. 92 bis LRBRL surgido de la Ley impugnada, debido a que las competencias que reservan al Estado los arts. 149.1.18.ª y 149.1.14.ª CE permiten que aquél "centralice determinados controles o facultades de selección, formación y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional para llevarlos a cabo, pero solo por excepción, sin impedir los controles de las propias Comunidades Autónomas y sin excluir que estas intervengan en el reclutamiento, formación y sanción de ese colectivo funcionarial".

La STC 46/2017 resuelve un recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Confirma la constitucionalidad de los artículos de dicha norma sobre régimen de horarios comerciales, sobre la base de la STC 195/2016, y declara conforme con la Constitución la regulación de la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales, a partir de la competencia estatal del art. 149.1.13.ª CE, teniendo en cuenta que dicha norma viene a profundizar en el proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos de autorización seguidos en el ámbito del comercio minorista, y las modificaciones que se introducen afectan a aspectos muy concretos. La STC 56/2017 versa sobre la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que toma como base el anterior Real Decreto-ley, y se remite a la STC 46/2017.

La STC 111/2017 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En su mayor parte, declara extinguida por pérdida de su objeto la controversia sobre los artículos

declarados inconstitucionales y nulos, o bien conformes por la Constitución, por las SSTC 79/2017 y 110/2017. Respecto al art. 21.2.c) de la Ley 20/2013, declara inconstitucional la atribución a la autoridad de origen del control del cumplimiento de la normativa relacionada con los requisitos de fabricación, uso y consumo del producto, continuando, así, la discusión del principio de eficacia nacional regulado en la Ley citada, iniciada por la STC 79/2017.

Otras sentencias simplemente reiteran jurisprudencia anterior. La sentencia que, sin duda, ha provocado mayor polémica ha sido la STC 142/2017, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con el Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del empleado público de la Junta de Andalucía. El Pleno considera que, al reducir a treinta y cinco horas semanales la jornada laboral para los empleados públicos autonómicos y a dieciocho las horas lectivas semanales para el personal docente de la Comunidad, el Decreto-ley recurrido vulnera normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias sobre legislación laboral, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos (arts. 149.1.7.ª, 18.ª y 30.ª CE), es decir, la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, sobre la jornada general de trabajo del personal del Sector Público, y el artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012, respecto a la jornada lectiva del personal docente. Con todo, la sentencia era previsible, dada la jurisprudencia establecida en las SSTC 26/2016, 99/2016 y, sobre todo, 158/2016, en las cuales se apoya.

También han tenido repercusión las SSTC 7/2017 y 16/2017, que han resuelto a favor de la competencia de la Junta de Andalucía para convocar la selección de medicamentos para dispensar por las oficinas de farmacia conforme al procedimiento conocido como "subasta de medicamentos", confirmando la solución dada a este asunto por la STC 210/2016.

Otras sentencias declaran la pérdida sobrevenida parcial del objeto del correspondiente recurso y se remiten a jurisprudencia anterior. La STC 15/2017, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y la STC 24/2017, relativa a un recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno contra los apartados 1 a 8 del art. 1 del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, se remiten a lo resuelto en las SSTC 140/2016 y 202/2016.

La STC 33/2017 se dicta en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. En parte se declara la pérdida sobrevenida de su objeto y, en lo fundamental, el recurso es desestimado, reiterando lo resuelto en las SSTC 139/2016 y 183/2016.

En septiembre, quedaban sólo cuatro asuntos relativos a Andalucía pendientes de sentencia en el Tribunal Constitucional. De ellos, dos suscitados por el Estado, y otros dos por la Comunidad.

Entre los convenios de colaboración, pueden citarse el Convenio entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía para el control de la incapacidad temporal durante el período 2017-2020, suscrito el 14 de septiembre de 2017, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma para la ejecución de la prórroga del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, suscrito el 25 de julio de 2017, y el tercer convenio anual entre el Ministerio de Justicia y la Consejería de Justicia e Interior sobre dotación de medios técnicos a los agentes judiciales, en el marco del programa de reforma de la administración de justicia del Ministerio, suscrito el 27 de noviembre de 2017.

ARAGÓN

José Luis Bermejo Latre[1]
Universidad de Zaragoza

1.– Valoración general

El ejercicio 2017 podría calificarse como otro año más de logro trabajoso del equilibrio inestable que caracteriza a la presente legislatura en la Comunidad Autónoma, ya que el ejecutivo lograba entonar el ¡Aurrera *bolie!* mientras continúan latiendo tensiones y expresándose disensiones entre el partido ocupado del gobierno (PSOE) y el ala parlamentaria que constituye su principal soporte (PODEMOS).

Perseveran los desajustes en los tiempos financieros, con la aprobación tardía del presupuesto para 2017 y la ardua negociación del sucesivo: el llamado "techo de gasto" para 2018, con el que debería haberse iniciado el ciclo presupuestario autonómico, fue aprobado por las Cortes de Aragón, por así exigirlo particularmente la normativa aragonesa de estabilidad presupuestaria, en la antesala de la Navidad de 2017; mientras que el de 2017 se había aprobado, con mayor dilación, en marzo del año en curso. Inmediatamente después, en ambos casos, el Consejo de Gobierno aprobó y remitió con celeridad a la Cámara el proyecto de ley de presupuestos. Ello pone de manifiesto que, con una alta probabilidad, el proyecto de presupuestos se encontraba elaborado antes de que las Cortes determinasen formalmente el límite de gasto no financiero: consecuentemente, la práctica demuestra que en Aragón la aprobación por parte del Parlamento del techo de gasto debe ser considerada, a lo sumo, como una manifestación de la función de control gubernamental. La Comunidad Autónoma no contará hasta febrero de 2018 con un presupuesto de cara a dicho ejercicio, y la prórroga del presupuesto de 2016 se prolongó hasta finales de mayo de 2017: si a este tardío alumbramiento se une el cierre contable fijado el 25 de octubre del año en curso, aunque posterior en dos meses a la fecha de cierre del pasado y con las consabidas excepciones puntuales para los libramientos de ciertos pagos pero la expresa exclusión de otros (acopios de materiales de obra y de suministros, anticipos de subvenciones y de encargos de ejecución y encomiendas de gestión), resulta un ejercicio presupuestario de cinco meses, en contraste palmario con el principio de anualidad presupuestaria, siquiera formalmente. Estas alteraciones en los ritmos presupuestarios limitan la ejecución de políticas sectoriales autonómicas, aunque aseguran pro ahora el mantenimiento de un gobierno minoritario, abocado a una incertidumbre crónica y obligado a practicar la cultura del pacto, lo cual es moneda común en cualquier escenario político democrático occidental tras la "Gran Recesión".

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la colaboración de Pablo Guerrero Vázquez.

El Gobierno autonómico, aquejado de una insuficiencia parlamentaria que le viene obligando a pactos puntuales y multilaterales con el resto de fuerzas políticas con representación en las Cortes, ha visto comprometida su posición política en una nueva dimensión, al abrírsele dos robustos frentes de contestación en la sociedad civil. El primero de ellos se debe al intento de ejecución del pacto entre PSOE y Podemos para la aprobación de los presupuestos de 2017, que obligaba a una reducción de la oferta de aulas concertadas en la Comunidad en primer curso de infantil. Pues bien, como preludio de la impugnación judicial –y victoria en sede cautelar– de la medida, la comunidad educativa vinculada a la escuela concertada se movilizaba multitudinariamente en pos del mantenimiento de la oferta. En realidad, so capa de racionalizar la planificación educativa en un escenario de descenso demográfico en algunas zonas de Zaragoza y de necesario reequilibrio de la oferta de pública y privada, la no renovación de los conciertos educativos (que afectan a nueve centros capitalinos y de titularidad católica) se producía en medio del proceso de escolarización para el curso 2017-18 y con el escenario de elevadísima demanda de plazas en las escuelas afectadas de reducción paulatina o cierre a largo plazo (aquéllas que cuentan con una única aula por cada curso), sembrando la incertidumbre en el seno de más de 100 familias que veían inviable su primera opción a pesar de la existencia de vacantes. El ruido mediático, el enfrentamiento entre amplios sectores de la sociedad polarizados ideológicamente, la delicadeza de la materia –y de los sujetos– entre manos hace que el problema sea particularmente difícil de abordar y resolver. En este conflicto, a grandes rasgos, se confrontan la libertad de elección de centro educativo de las familias con la necesidad de optimizar la red pública por parte de la Administración, si bien el momento elegido para acometer la revisión de los conciertos y los tiempos dedicados a ello, sin diálogo profundo y honesto con todos los sectores implicados, no parece ser compatible con las mínimas exigencias de seguridad jurídica y oportunidad.

El segundo de los conflictos sociales tiene que ver con la contestación de la política tributaria autonómica –y municipal– por parte de un agavillado en torno a la asociación "Aragón Stop Sucesiones y Plusvalía", responsable de una intensa de la campaña de movilizaciones contra la pretendida voracidad fiscal de un gobierno necesitado de recursos para equilibrar las cuentas públicas. Sin que sea posible dudar de la plena legitimidad del impuesto de sucesiones y donaciones (si la generación de riqueza mediante el trabajo personal tributa, no menos debe hacerlo la generación de riqueza espontánea o gratuita), hay evidencias de la existencia de algunas disfunciones en la configuración y aplicación de este tributo cedido a las Comunidades Autónomas. En efecto, se constata cierto desequilibrio territorial comparativo, a la vista de las notables diferencias en el cálculo de la base liquidable (coeficientes multiplicadores) y la tarifa aplicable (deducciones) de este impuesto cuando los contribuyentes resultan ser residentes en Andalucía y Aragón con los de Madrid y Canarias. El caso es que, frente a la lenidad por este concepto del anterior gobierno (PP-PAR), que elevó las bonificaciones a lo largo de la legislatura desde el 20% hasta el 65%, la subida fiscal impulsada por el actual Gobierno de Aragón ha desbordado las previsiones presupuestarias (27 millones adicionales a los 172 millones previstos para 2017), batiéndose el récord de una recaudación que se ha disparado en más de un 45% en tan solo dos ejercicios.

A estos desencuentros parlamentarios y sociales se suma otro institucional de gran interés por varias razones: en primer lugar, se trata de un conflicto formalmente zanjado pero de hecho rebrotado; en segundo lugar, vuelve a enfrentar a los gobiernos autonómico y al municipal –de Zaragoza– a pesar de los cambios habidos en las formaciones políticas que los sustentan (de hecho, uno de los actores en persona ha pasado de defensor a atacante); en tercer lugar, se produce al mismo tiempo que las instituciones en lid suscribían un pacto sustancial y aparentemente perpetuo (la ley de capitalidad); en cuarto lugar, trasciende al legítimo disenso y alcanza la insumisión legal, expresada mediante intentos de bloqueo burocrático por parte del Ayuntamiento a la tributación autonómica (retrasos en la entrega del padrón de cara a la recaudación, campañas de información sesgadas, entre otras). El conflicto reside en el inicio de la aplicación del Impuesto sobre Contaminación de las Aguas en la ciudad de Zaragoza, aunque también cualquier otro municipio aragonés que hubiera costeado su estación depuradora con anterioridad podría reclamarse como afectado. Lo cierto es que este impuesto ambiental autonómico –pero de matriz eurounidense–, exigible desde 2002 pero sucesivamente suspendido para la capital hasta 2017, debido a su configuración normativa podría estar solapándose con la tarifa por la prestación de servicios municipales –obligatorios– de saneamiento y depuración de aguas –en realidad es una tasa abonada por los usuarios a la empresa municipal "Ecociudad Zaragoza", gestora encomendada–, algo proscrito por la legislación de financiación autonómica. Básicamente, los hechos imponibles de ambos tributos coinciden, puesto que el consumo de agua es el patrón de medida de la contaminación efluente, pero las autoridades municipales no han instado vía jurídica alguna para la defensa de una autonomía local eventualmente lesionada (por ejemplo, por establecerse incompatibilidades en tarifas de competencia municipal y exigir la cesión de competencias para disfrutar de beneficios fiscales) o para la impugnación de las muchas dudas existentes en torno al diseño legal del impuesto ambiental en cuestión. Cabalmente, pero fuera de la arena donde se siguen batiendo Ayuntamiento y ejecutivo autonómico, este último accedía a formar una comisión parlamentaria para discutir con los grupos políticos la reforma del impuesto, en especial lo relativo a la progresividad fiscal, instado por su socio PODEMOS, partido relativamente implicado en el gobierno del Ayuntamiento capitalino (recordemos que "Zaragoza en Común" es una coalición que gobierna en minoría, en la que PODEMOS está representada solo anecdóticamente). Al parecer, las objeciones de PODEMOS a la tributación por la contaminación de las aguas van más allá del impuesto y se remontan al modelo de saneamiento y depuración en su conjunto, asentado sobre un plan heredado de la coalición PSOE-PAR y materializado en una serie de concesiones de obra pública, hoy fallidas en lo que se refiere a su equilibrio económico.

Por lo demás, y a pesar de tantos escollos, el año 2017 ha sido el momento del paulatino desbloqueo de la renovación institucional pendiente en Aragón, con la renovación orgánica completa del Consejo Consultivo de Aragón (Decreto 50/2017, de 11 de abril), del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (Decreto 146/2017, de 3 de octubre), del Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (Decreto del Presidente del Gobierno de 2 de noviembre de 2017) y de la Cámara de Cuentas (solo pendiente

del nombramiento oficial en sede parlamentaria), sin más cambios que la entrada de una vocal –a propuesta de PODEMOS– y el ascenso a la presidencia de uno de los vocales originarios tras la salida y jubilación del actual. La renovación no ha alcanzado todavía, sin embargo, a la figura de El Justicia de Aragón, cuyo actual titular se halla cercana a alcanzar nada menos que dos décadas en el cargo.

También merece ser destacada la aprobación de un nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón el 28 de junio de 2017. Para la reforma del Reglamento, que ha dado lugar a un texto nuevo y a la derogación del anterior –que databa de 1997– se constituyó una ponencia especial en octubre de 2015 que desarrolló su actividad en un clima de sintonía política y confianza en su exitosa culminación. Después de treinta sesiones, los trabajos de la ponencia finalizaron en marzo de 2017, presentando entonces todos los grupos parlamentarios a la Cámara una propuesta conjunta de reforma que soslayaba las cuestiones más controvertidas en pos del consenso, como la introducción del revocatorio de los miembros de la Mesa o aquéllas relacionadas con el empleo de las lenguas propias de Aragón en la Cámara. El nuevo Reglamento ha introducido importantes novedades, por ejemplo, en punto a la tramitación de las iniciativas legislativas, favoreciéndose la participación ciudadana a través de las denominadas "audiencias legislativas" que tienen lugar, en su caso, una vez tomada en consideración la proposición de ley o tras la celebración del debate de totalidad, si de un proyecto de ley se trata. Además, ahora, los debates de totalidad se celebran en todo caso, y no solo en los supuestos de presentación de enmiendas a la totalidad, obligando a que todas las iniciativas gubernamentales sean sometidas a un debate político sobre su oportunidad y principios generales. En materia organizativa, y para dar respuesta a un Parlamento fragmentado en el que conviven siete fuerzas políticas y seis grupos parlamentarios, ha sido regulada la "agrupación parlamentaria", como unidad organizativa dentro del Grupo Mixto. Cabe recordar la tensión política existente entre PODEMOS y CHA, tensión que llevó a la formación morada a comienzos de la presente Legislatura a bloquear una reforma reglamentaria puntual, que redujese el número mínimo de diputados para la constitución de grupo parlamentario, y que hubiese permitido a los aragonesistas contar con uno propio. El nuevo Reglamento mantiene en tres el número mínimo de diputados para la formación de grupo parlamentario, e intenta solucionar los problemas organizativos derivados de un Grupo Mixto plural reglamentando la agrupación parlamentaria. Entre sus funciones sobresale su participación en la "Mesa ampliada" de las comisiones a los efectos de determinar el orden del día.

Sin abandonar la institución parlamentaria, en el marco de una progresiva y generalizada funcionarización del régimen jurídico de los cargos electos, rige en las Cortes de Aragón desde marzo de 2017 la obligación para los diputados de "fichar" para poder cobrar las dietas por desplazamiento pretendidamente en aras de un régimen retributivo más transparente. La medida, que no fue cuestionada por ninguna fuerza política debido al alto coste electoral que la misma hubiese llevado aparejada, no deja de ser un parche que evita abordar el problema de fondo: el empleo del generoso sistema de dietas como un complemento retributivo exento del impuesto de la renta de las personas físicas. Los diputados no son funcionarios públicos vinculados por una obligación de presencia para desempeñar con solvencia su labor: es más, en muchas ocasiones, el pleno des-

empeño de la condición de representante público exige el desarrollo de actividades extramuros de la sede parlamentaria. Este tipo de medidas orientadas a la progresiva funcionarización del diputado ponen de relieve una pérdida de valor de la condición de representante popular. Quedan pendientes dos importantes retos en este ámbito; por un lado, la realización de un cálculo ajustado de las dietas a su verdadera finalidad y, por otro, el análisis de la remuneración del diputado en función de la responsabilidad asumida pero dentro de las mismas coordenadas tributarias que afectan a los ciudadanos representados.

También 2017 es un año millar para una de las constantes aspiraciones históricas de la Comunidad aragonesa: el Consejero de Vertebración del Territorio del gobierno autonómico –José Luis Soro (CHA)– lanzaba el proceso de licitación de la remodelación estación de Canfranc y su entorno, preludiando los siguientes avances en un proyecto tan identitario para la Comunidad Autónoma y de tanto impacto ambiental y económico para el país en su conjunto. Casi simultáneamente, y al tercer intento, la Comisión Europea seleccionaba por fin la propuesta presentada en Bruselas de forma conjunta por Aragón y Nueva Aquitania titulada "Superando las conexiones perdidas entre Francia y España: estudios para la rehabilitación de la sección ferroviaria transfronteriza Pau-Zaragoza", dentro de la convocatoria de ayudas "Conectar Europa", con una dotación de ca. 7,5 millones de euros para financiar el 50% del proyecto de estudios para la reapertura de la línea internacional de Canfranc. La decisión de la Comisión Europea de financiar los estudios ha realentado las esperanzas de que en un futuro próximo la Unión Europea pueda sufragar hasta el 40% del coste de las obras necesarias (cifrado en ca. 500 millones de euros), lo cual, posiblemente, estimulara el ansiado respaldo –esta vez material y no solo retórico– estatal a la iniciativa regional: en efecto, el Ministerio de Fomento materializaba su compromiso con la infraestructura licitando a finales de año la ejecución de cuatro proyectos de mejora integral de la línea y adaptación al tráfico internacional por un importe de 72 millones de euros, estrenando la dotación plurianual prevista en los presupuestos estatales para el período 2017-2020. Este inusitado apoyo estatal abona el perseverante impulso al proyecto por parte del presidente de Nueva Aquitania, Alain Rousset, auténtico promotor de la reapertura y presidente también de la Comunidad de Trabajo por los Pirineos, que en el mes de noviembre pasaba a ser regida por su homólogo aragonés.

Por último, 2017 ha sido un año singular para la vida interna de los partidos aragoneses, al haber sido renovadas las cúpulas directivas de los tres principales partidos con representación en las Cortes de Aragón. El ex presidente de la Diputación zaragozana Luis María Beamonte (PP), con el apoyo casi unánime de los compromisarios en el congreso autonómico de marzo, sustituía a la ex presidenta de la Comunidad Luisa Fernanda Rudi tras ocho años de mandato interno. El nombramiento de Pablo Echenique como secretario de organización de PODEMOS provocó la renovación orgánica a escala autonómica a principios de octubre: Ignacio Escartín arrastró el 59% de los votos pero con una participación inferior al 11% de los inscritos, casi tres veces menos de la habida en la anterior convocatoria. En el PSOE no tuvo lugar una renovación de la secretaría general del partido, pero sí la celebración de unas elecciones primarias también a principios de octubre, en las que el actual presidente de la Comunidad Javier

Lambán revalidaría su cargo con el 57% de los votos frente a la ex concejal zaragozana Carmen Dueso, afín a Pedro Sánchez: el resultado es notable en vista del rotundo apoyo brindado por Javier Lambán a Susana Díaz, en contraste con la ajustada victoria de Pedro Sánchez en las primarias federales de mayo en Aragón.

2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una decena de leyes, que podrían categorizarse de la siguiente manera –dejando aparte los demorados presupuestos anuales, la suspensión de un impuesto propio y unas medidas extraordinarias en el sector público de Aragón de contenido retributivo–: por orden de importancia sustantiva y novedad y complejidad de sus contenidos, la lista comenzaría con la dupla vinculada a la denominada "regeneración democrática" (Integridad y Ética Públicas; y Cuentas Abiertas), y seguiría con la ley de capitalidad para Zaragoza, las regulaciones de la venta local de productos agroalimentarios, de los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos en la Comunidad y la adopción de medidas de racionalización del régimen retributivo y profesional del personal del sector público institucional de la Comunidad, cerrando el elenco una modificación puntual de la Ley de horarios comerciales de ínfimo interés.

Procede un relato somero de cada una de las citadas leyes, con una referencia previa a la Ley 4/2017, de 10 de mayo, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017*, costosamente aprobada con el apoyo de PSOE, CHA, PODEMOS e IU y con la oposición de PP, PAR y C's y un gasto que asciende a ca. 5.577 millones de euros (alrededor de un 8% más que los presupuestos de 2016). Más allá del estado de gastos, en el articulado de la Ley de presupuestos de 2017 llama la atención la no inclusión de la conocida como "cláusula Nos", un inusitado mecanismo de control parlamentario de la ejecución del presupuesto y de vida efímera que caracterizó a la ley presupuestaria de 2016. Esta cláusula, cuyo nombre quería hacer un guiño a la mítica fórmula con la que la nobleza aragonesa coronaba al Rey –"Nos, que somos tanto como vos…"–, ampliaba las competencias de la Cámara para controlar políticamente, y en su caso autorizar, determinados expedientes de gestión presupuestaria. La no inclusión de una cláusula de estas características en el presupuesto de 2017 posiblemente ha permitido evitar un fuerte aumento del trabajo parlamentario en un previsible escenario de prórroga presupuestaria.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma ha recuperado la senda de la estabilidad presupuestaria, fundamentalmente gracias a la adscripción al Fondo de Liquidez Autonómica, con el consiguiente pago a proveedores por debajo del plazo máximo establecido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y al cumplimiento de la regla de gasto. También ha contribuido a este propósito la elevación de la carga fiscal en la Comunidad, elevación que, sin embargo, contrasta con la decisión adoptada por la Ley 2/2017, de 30 de marzo, *de medidas urgentes en materia tributaria,* cuyo objetivo único ha sido el de suspender para el ejercicio 2017 la vigencia del impuesto medioambiental sobre

las instalaciones de transporte por cable, creado en 2005, derogado en 2012 y recuperado en 2015. Una tercera norma de naturaleza estrictamente hacendística es la Ley 8/2017, de 28 de septiembre, *de modificación de la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria*, que concreta los términos en que procede el abono a los empleados públicos autonómicos adscritos al régimen general de la Seguridad Social del complemento del 100% de las retribuciones por incapacidad temporal, considerando, en todo caso, debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica e incluyendo el complemento de atención continuada en todas sus modalidades en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

En realidad, la nómina de normas sustantivas comienza, de menor a mayor importancia material, con la Ley 3/2017, de 4 de mayo, *por la que se modifica la Ley 7/2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura en festivos*, necesaria para acomodar la redacción de un precepto de la ley autonómica a la estatal básica en lo tocante a la liberalización de los horarios para los establecimientos de venta de dimensión inferior a 300 m^2.

Sigue la Ley 1/2017, de 8 de febrero, *de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón*, norma que completa y desarrolla las previsiones establecidas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2016 y en la Ley 4/2012, de 26 de abril, *de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial*, respecto de la homologación retributiva del personal directivo y el resto del personal laboral de esas entidades, trascendiendo el estrecho marco de una ley presupuestaria y homogeneizando las categorías profesionales, las estructuras salariales y las cuantías retributivas (sobre todo, en materia de niveles y complementos retributivos) entre los diferentes entes. Así pues, la ley clasifica el personal directivo distinguiendo entre máximos responsables y directivos y lo sujeta al régimen de la relación laboral especial de alta dirección, fijando umbrales retributivos máximos para cada categoría (para los primeros, el establecido para los directores generales del Gobierno de Aragón; para los segundos, el percibido por un funcionario de grupo A1, nivel 30 y complemento específico de especial dedicación). En cuanto al régimen de retribuciones del resto del personal laboral, también se dispone una equiparación de los máximos a percibir con los intervalos de niveles de cada grupo profesional funcionarial, en línea con la homologación de las categorías profesionales del personal laboral a los grupos de clasificación funcionariales. Asimismo, se categorizan las demás retribuciones de carácter variable a que tiene derecho el personal laboral y se establece un esquema transitorio para la necesaria adaptación de contratos, habilitándose al gobierno para regular los oportunos sistemas de desarrollo profesional y evaluación del desempeño y la valoración de la conducta profesional del personal laboral de los entes del sector público institucional autonómico.

La tercera norma sectorial a reseñar sería la Ley 7/2017, de 28 de junio, *de venta local de productos agroalimentarios en Aragón*. Esta norma, vinculada al concepto y a los objetivos del desarrollo rural, se dirige a favorecer la po-

sición de los productores en la cadena de comercialización de sus productos, permitiéndoles retener el valor añadido del proceso de venta, al tiempo que se satisface una creciente demanda social de productos agroalimentarios locales y de temporada. Así pues, la ley regula y fomenta dos modalidades de venta local (la directa y el canal corto de comercialización –con un único intermediario–), estableciendo para la primera los lugares de entrega de los productos y, para la segunda, el suministro de dichos productos a través como máximo de un único intermediario. Asimismo, se habilita la fijación por vía reglamentaria del volumen máximo de productos comercializables en ambas modalidades, y se establecen condiciones y requisitos específicos para productores y establecimientos de venta local, y se regula un sistema de información y registro sobre la base de los ya existentes registros de explotaciones agrícolas y ganaderas, creando uno específico para los productores forestales, y sometiendo a los establecimientos de venta local al deber de efectuar una declaración responsable sobre su actividad y facilitar la información necesaria a efectos informativos y de control. Además, la ley prevé actuaciones de policía y fomento administrativo para este tipo de venta, regulando un distintivo único identificativo de los de venta, independiente de otras marcas y figuras de calidad ya existentes (denominaciones de origen, indicaciones geográficas, razas autóctonas, productos de montaña o certificaciones de producción ecológica), obligatorio para la venta en canal corto de comercialización y voluntario para la venta directa. Una última aportación de esta ley, derivada de la normativa de la Unión Europea y de la básica estatal, tiene que ver con la flexibilización y adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios exigibles a los productos y a los establecimientos a las particulares condiciones propias de un sistema productivo y comercial tradicional y de proximidad, mediante el recurso a guías de prácticas correctas de higiene y procedimientos de análisis de peligros y puntos críticos de control.

A continuación, cabría dar cuenta de la Ley 9/2017, de 19 de octubre, *por la que se regulan los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos de Aragón*. Se trata de una ley pionera, en la medida en que regula como servicios sociales públicos y gratuitos, adicionales a los de asistencia letrada, los de asesoramiento y orientación jurídica a inmigrantes, mujeres víctimas de violencia de género y reclusos en instituciones penitenciarias. Con ellos se completa el sistema de justicia gratuita de la Comunidad Autónoma, ampliándose las prestaciones de éste en algunos elementos que, desde hace dos décadas, se venían ofreciendo por los abogados de manera voluntaria –y, frecuentemente, *pro bono*– (información a los presos en materia de legislación penitenciaria, régimen disciplinario, cumplimiento de penas y medidas judiciales y derechos en general). Además, se incluye en este servicio penitenciario el asesoramiento jurídico a los menores de edad que cumplen medidas privativas de libertad en centros de reforma ubicados en Aragón, y se garantiza que la orientación se seguirá prestando bajo el amparo colegial, asegurándose la financiación pública del servicio, mediante una subvención finalista.

La Ley 5/2017, de 1 de junio, *de Integridad y Ética Públicas*, de sugerente título y contenido extenso y denso, sale al paso de la desafección ciudadana respecto de la política y los políticos, y es fruto de las exigencias del acuerdo de investidura entre PSOE y Podemos en materia de regeneración democrática. A

pesar de su matriz bilateral, esta norma ha sido intensamente trabajada en las Cortes de Aragón (de resultas de lo cual, entre otras cosas, se han mitigado las serias afecciones originarias a los ámbitos competenciales del poder judicial y de la Administración Tributaria). La novedosa norma incluye la creación de un registro de lobis y la regulación de la actividad de éstos –siguiendo el ejemplo de Cataluña–, y de una Agencia de Integridad y Ética Pública, un organismo independiente de matriz parlamentaria dedicado a ejercer funciones de supervisión de la actividad del sector público aragonés, evaluando las políticas públicas y disposiciones legales desde la óptica de la ética. La ley predispone sendos códigos, de Buen Gobierno y de conducta, así como la elaboración del estatuto del empleado público denunciante. También se normativiza la transición entre legislaturas y la actividad del Gobierno en funciones, y se regulan el Registro de actividades, bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno, la publicidad de las declaraciones de bienes y el examen de la situación patrimonial de los altos cargos tras el cese de su mandato, así como la previsión de un estatuto del personal directivo de la Administración. Destaca, asimismo, la exigencia de una declaración de idoneidad para ser alto cargo o miembro de organismos, y la creación de la figura del funcionario responsable de contratos públicos.

En la misma línea conceptual que la precedente (el modelo de "gobierno abierto"), la Ley 6/2017, de 15 de junio, *de Cuentas Abiertas de Aragón* es el resultante de una iniciativa auspiciada por PODEMOS en todas las Comunidades Autónomas en las que goza de representación parlamentaria, y que ya ha visto la luz en Navarra, Comunidad Valenciana y ahora en Aragón. Esta ley configura el acceso a la información sobre las cuentas bancarias del sector público aragonés –en el sentido más amplio posible– mediante publicidad activa, es decir, mediante la puesta a disposición de la información sobre las mismas en los portales de transparencia, sedes electrónicas o páginas web de las entidades obligadas. La información a difundir se extiende a los datos identificativos de cada cuenta y su saldo, así como los datos relativos a cada movimiento (destinatario, concepto, fecha e importe). Lógicamente, y dada su intensa afectación a la Ley 8/2015, de 25 de marzo, *de Transparencia* de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se impone al Gobierno de Aragón la obligación de refundir ambas normas, una vez incorporadas las modificaciones practicadas en esta última.

La Ley 10/2017, de 30 de noviembre, *de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón* deshace el nudo gordiano del estatuto jurídico administrativo y financiero de la primera ciudad de Aragón. Esta norma se hallaba pendiente desde que la Ley de Administración local de Aragón previera en 1999 la dotación de un régimen especial para la capital, y luego el Estatuto de Autonomía refrendara en 2007 la singularidad institucional de Zaragoza. Con ella, Zaragoza accede a la lista de ciudades que gozan de un reconocimiento legal de sus particularidades (Palma de Mallorca, Santiago de Compostela, Pamplona y –*ex aequo*– las capitales canarias) y recibe un tratamiento especial –acaso el más intenso de todos– respecto del resto de municipios, salvo Madrid y Barcelona. El vigente texto se reconoce en sus tres sólidos precedentes, uno de iniciativa municipal a cargo del entonces alcalde Juan Alberto Belloch (PSOE), otro de iniciativa parlamentaria auspiciado por el PAR y uno impulsado por el

gobierno autonómico del PP, que no llegaron a fructificar por falta de sintonía política entre las partes implicadas. En esta ocasión, y en una nueva demostración de las utilitaristas relaciones entre los gobiernos autonómico (PSOE) y municipal ("Zaragoza en Común"), las Cortes de Aragón sancionaban expeditivamente, sin considerar siquiera las enmiendas de la oposición, el texto pactado por el presidente Javier Lambán y el alcalde Santisteve tras más de un año de conversaciones. La clave del acuerdo ha sido el compromiso del ejecutivo autonómico de poner a disposición del Ayuntamiento de Zaragoza 8 millones de euros antes de que acabe el año a cambio de contar con el apoyo de PODEMOS a los presupuestos para 2018. Con este pacto se activa el complejo sistema de financiación que vertebra todo el modelo de régimen de capitalidad, junto con el reconocimiento de un listado exhaustivo de competencias propias y la creación de una comisión bilateral como órgano permanente de diálogo entre ambas instituciones. En cuanto a la financiación, la ley garantiza una aportación mínima al consistorio de 21,5 millones de euros al año, aunque muy lejos de los 50 que todos los grupos municipales pactaron exigir al Gobierno de Aragón hace tan solo dos años. Procede recordar que el actual Consejero de Hacienda del gobierno autonómico (Fernando Gimeno, PSOE) lo fue en la pasada legislatura del consistorio zaragozano, cuando impetraba una financiación cercana a los 50 millones de euros. El sistema es algo alambicado, y se basa en un fondo fijo constituido por esos 8 millones anuales para el Ayuntamiento, completado con una dotación de 13,5 millones que cubra el coste de las competencias ahora propias (dotación dependiente de la consignación presupuestaria anual prevista para atender a los convenios vigentes entre el Ayuntamiento y los distintos departamentos autonómicos) que se incrementará en la misma proporción que lo hagan los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma, hasta la aprobación de la futura ley reguladora de la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma. Además, se contempla la posibilidad de que la Diputación Provincial de Zaragoza pueda colaborar con la capital en la financiación de las infraestructuras, equipamientos, obras y servicios de competencia municipal en sus barrios rurales, a través del correspondiente convenio. Por lo demás, como se ha dicho, la norma delimita –y blinda, con una cláusula especial alusiva al principio de especialidad normativa– el marco competencial del ayuntamiento, aunque se mantiene la prerrogativa autonómica de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana sus modificaciones sustanciales, los planes especiales o de desarrollo territorial.

En la nómina de las normas legales de urgencia se cuentan cinco, dedicándose dos de ellas a propósitos financieros y otras tres a modificaciones puntuales de leyes sectoriales. En efecto, el Decreto-ley 2/2017, de 22 de marzo, *por el que se concede un crédito extraordinario y por el que se autoriza al Consejero de Hacienda y Administración Pública para la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo*, permite refinanciar 46 millones de euros de deuda de la empresa pública "Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.U." para adecuarlas a las condiciones de prudencia financiera; quedando debidamente acreditado el supuesto habilitante, en sintonía en lo que aquí respecta, con la STC 126/2016, de 7 de julio, al haber acordado el Consejo de Ministros que operaciones de esta naturaleza solo podrían ser formalizadas hasta el 31 de marzo. Por otro lado,

el Decreto-ley 5/2017, de 14 de noviembre, *de medidas urgentes para facilitar la ejecución del convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales) y el Gobierno de Aragón, para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que continúen favoreciendo la generación de renta en dicha provincia* habilita la posibilidad del pago anticipado de los fondos asignados a los proyectos que sean aprobados por el órgano de seguimiento del convenio.

Como se ha dicho, las restantes normas operan modificaciones urgentes de sendos textos refundidos de las leyes de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto-ley 1/2017, de 3 de febrero) y de Turismo de Aragón (en materia de agencias de viaje: Decreto-ley 4/2017, de 17 de octubre), aunque particular atención reviste el Decreto-ley 3/2017, de 20 de junio, *por el que se modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, para la profesionalización de los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón*. Esta norma procede a reformar la composición de un órgano –jurisdiccional a los efectos de la legislación eurounidense– en pos de un modelo basado en la dedicación exclusiva y retribuida de sus miembros, a la luz de un ya patente y aun previsible incremento en su actividad (debido al crecimiento competencial derivado de la nueva legislación contractual). Sin embargo, lo cierto es que, más allá de las razones expresadas en la exposición de motivos de esta norma (algunas de difícil verificabilidad: "…concebido inicialmente como un órgano cuyos miembros desempeñarían su función en régimen de dedicación exclusiva y con carácter retribuido…"; y otras cuestionables dada la presencia de sus dos vocales en el recién renovado Consejo Consultivo de Aragón: "para reforzar … la *profesionalización* de los miembros…"), el resultado de la operación ha sido un cese anticipado en más de un año de los miembros del Tribunal al margen de las causas legales para ello, a través de una "ley de caso único" inimpugnable por los interesados directos, y sin audiencia a éstos (recuérdese la STS de 19 de enero 2017, anulatoria de los ceses de ciertos cargos de la extinta Comisión Nacional de las Telecomunicaciones). Dicha reducción en el cargo se ha practicado de una manera discutiblemente urgente, por cuanto es sabido que la gestación del Decreto-ley duró unos cuatro meses y su "puerperio" –hasta la toma de posesión de los nuevos miembros– otros seis, sin que "la falta de correlación entre el incremento de funciones del Tribunal y los recursos adscritos" pueda justificar tampoco la urgente y extraordinaria necesidad a la vista de las estadísticas que expresan su desempeño: de hecho, y según los elocuentes datos disponibles de 2016, este órgano fiscalizó 129 licitaciones con un valor estimado total de 838 millones de euros, resolviendo en un plazo medio de 18 días naturales, con una demora media de 6 días en solo la mitad de sus intervenciones y una tasa de satisfacción del recurrente (relación entre los recursos estimados frente a los desestimados, excluidos los inadmitidos) del 32%. Las dietas abonadas a sus miembros –exclusivamente por asistencia a reuniones– han importado unos 37.000 euros, lo que supone un coste medio de resolución por cada recurso de 290 euros. Cabe apostillar que el número de recursos presentados y de acuerdos adoptados ha aumentado cada año, descendiendo paradójicamente el coste medio de resolución de recurso. Todo ello demuestra que la profesionalización tiene que ver más con

la capacitación que con la exclusividad de los miembros, la cual no tiene por qué comprometer la independencia de éstos –como tampoco tiene por qué hacerlo su condición funcionarial propia–, y que lo importante es que el órgano goce de credibilidad y *de auctoritas*. Es de esperar que el modelo recién instaurado al menos iguale las tasas de rapidez y eficacia en la tramitación y resolución de los recursos del ahora desechado; sin que se vea afectada la independencia del nuevo órgano por la extracción estrictamente burocrática de sus miembros.

Finalmente, la actividad normativa ha dado lugar a la refundición de la Ley de Montes de Aragón con sus modificaciones posteriores, operada por Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, así como a la aprobación de algunos reglamentos ejecutivos de normas legales autonómicas: Decreto 63/2017, de 25 de abril, *por el que se regula la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias y se regulan medidas para la mejora de la convivencia en la celebración de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas en establecimientos públicos y en espacios abiertos al público*; la Norma Técnica de Planeamiento (urbanístico: Decreto 78/2017, de 23 de mayo); el Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Otras normas se dedican a regular la organización y el funcionamiento de las agrupaciones de voluntarios de protección civil (Decreto 204/2017, de 19 de diciembre) o el régimen jurídico de los profesores especialistas en los centros de enseñanza no universitaria dependientes de la Administración autonómica (Decreto 209/2017, de 19 de diciembre), y también han visto la luz el Mapa de Servicios Sociales de Aragón (Decreto 55/2017, de 11 de abril), la regulación de las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de pensión no contributiva (Decreto 191/2017, de 28 de noviembre) y las esperadas secuelas de la Ley 11/2006, de 15 de diciembre (Decreto 62/2017, de 11 de abril, *sobre Acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro* y Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, *por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón*). Destaca, por la especial afectación del fenómeno al territorio aragonés y el particular celo de las autoridades domésticas respecto del mismo, la aprobación de la Directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación (Decreto 165/2017, de 31 de octubre).

3.– Colaboración y conflicto

Pasando a examinar el capítulo de las relaciones de cooperación, hay que destacar en primer término la actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, que en su séptima reunión produjo una decena de acuerdos de distinta índole, algunos organizativos (creación de sendos grupos de trabajo, uno permanente para el seguimiento semestral de los acuerdos alcanzados y otro puntual para el análisis de las particularidades de Aragón de cara a la reformulación de la financiación autonómica), otros ejecutivos (realización de

obras en puntos negros de las carreteras estatales en Aragón N-232 y N-260, descontaminación integral del lindano en el río Gállego, celebración del primer centenario de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, elevación de las aguas de Andorra y regulación de las balsas laterales de Tastavins y de Algás) y uno puramente negocial (garantía de la continuidad del Fondo de Inversiones de Teruel –que importa 60 millones de euros cofinanciados a medias– al menos hasta 2020). Asimismo, la Comisión ha analizado varios informes y actuaciones sobre distintas cuestiones (implicaciones del plan de vivienda estatal en Aragón, la bonificación del peaje a determinados vehículos y trayectos en autopistas en la Comunidad y ciertas inversiones estatales en autovías, algunas actuaciones en torno a los corredores ferroviarios Cantábrico y Mediterráneo hasta 2020, tramitación y resolución de procedimientos administrativos conjuntos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, el sellado de distintos vertederos y la gestión de las cuencas fluviales).

Ya en la arena contenciosa, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a lo largo del año en acerca de tres recursos de inconstitucionalidad directamente concernientes a la Comunidad aragonesa. Como resultado del primero de ellos, interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a los Presupuestos Generales del Estado para 2016 por incorporar créditos para las inversiones estatales en Aragón sin previo estudio en sede de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Aragón, la STC 217/2016, de 15 de diciembre desestimaba las pretensiones aragonesas. La sentencia es decepcionante desde la óptica del efecto útil de los arts. 88 y 109.2.d) del Estatuto de Autonomía de Aragón, ya que los preceptos son inequívocos en su espíritu, a pesar del juicio del Tribunal (resumidamente, "…esa regulación estatutaria presenta un elevado grado de indeterminación tanto respecto a la tarea a acometer –estudio– como al objeto –inversiones, sin mayores especificaciones– o al momento en que esa intervención ha de producirse, sobre el que nada se dice… del art. 109.2.d) no se infiere que dicho estudio conjunto de las inversiones estatales, a ejecutar en la Comunidad Autónoma, haya de ser anual y, en todo caso, anterior a la aprobación de la Ley de presupuestos generales del Estado"). Con esta decisión, formalmente intachable, el mecanismo de cooperación orgánica regulado en el Estatuto aragonés queda enervado y con ello, en cierta medida, toda la dimensión colaborativa de la actual arquitectura del Estado autonómico, clave para la supervivencia de éste.

El segundo de los recursos era resuelto por la STC 82/2017, de 22 de junio ha declarado inconstitucional y nulo el artículo único de la Ley 12/2016, de 15 de diciembre, haciendo inaplicable el Decreto 188/2016 (que daba pie a la estatutarización masiva, si bien por los conductos ordinarios, del personal estatuario del Servicio Aragonés de Salud), obligando a su reedición so capa del Decreto 137/2017, de 5 de septiembre. La operación afectaba –sigue haciéndolo– a 1.483 empleados públicos sanitarios, pero las autoridades aragonesas han debido esperar un año para acometer la deseable estatutarización del abnegado personal sanitario interino, una vez afirmadas las competencias estatales al efecto conforme al marco competencial y legal estatal. Cabe apuntar, no obstante, que la intervención del Tribunal Constitucional no ha sido determinante este caso, pues su resolución ha venido de la mano de la suscripción en marzo de

2017, en sede estatal, del Acuerdo sindical para la mejora del empleo público y su inmediata incorporación al art. 19.6 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, todo lo cual fue también reflejado en el marco de la Comisión Bilateral Aragón-Estado celebrada en este ejercicio.

La tercera ocasión para el Tribunal Constitucional de dirimir controversias competenciales ha tenido un mayor impacto para la Comunidad, determinando un sonoro fracaso de las pretensiones de ésta en una materia identitaria para Aragón: se trata de la STC 116/2017, de 19 de octubre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno estatal respecto de diversos preceptos nucleares de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, *de aguas y ríos de Aragón*, norma que fue aprobada en su día por unanimidad (es decir, con el concurso de los parlamentarios del mismo partido que sustenta a la parte recurrente). La sentencia se inserta en la línea de sus predecesoras 30 y 32/2011, relativas a los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León respectivamente, declarando inconstitucionales y nulos todos los preceptos legales amparados en unos títulos competenciales pretendidamente exclusivos para la Comunidad en materia de aguas. En particular, el Tribunal Constitucional anula los preceptos necesarios para la articulación de la reserva hídrica de 6.550 hm^3 aludida por el Estatuto de Autonomía, cuya gestión pretendía atribuir la ley aragonesa de modo unilateral y exclusivo a las autoridades autonómicas para garantizar la satisfacción de necesidades en el territorio y, de paso, frenar las decisiones estatales eventualmente propicias al siempre temido trasvase del Ebro. Como era previsible con una simple proyección de la muy asentada doctrina del Tribunal Constitucional en torno al principio de unidad de gestión de cuenca (STC 227/1988), cualquier reserva de caudales para los usuarios ubicados en Aragón es inviable fuera del marco de una planificación estatal, aparte de que la mítica cantidad puede hallarse desfasada (el "Pacto del Agua" data de 1992) y, además, no responde a una precisión esencial para su propia credibilidad, cual es la distinción entre "caudales almacenables" (referidos a la capacidad de almacenamiento, al continente) y "caudales consumibles" (referidos al agua misma, al contenido, para cuyo cómputo se impone incorporar una variable temporal a la magnitud de medida). Si se me permite la expresión algo burda, de la titularidad estatal del demanio hídrico se deduce fácilmente que los ríos aragoneses lo son geográficamente (aunque también españoles y, algunos, también de otras Comunidades), pero jurídicamente solo son españoles, sin perjuicio de una posible y deseable mayor participación de las autoridades regionales en la gestión de los recursos y obras hidráulicas.

Inmediatamente después del Auto del Tribunal Constitucional de junio del año pasado, tenía lugar la ejecución voluntaria –pero solo parcial– de la sentencia del Juzgado oscense del anterior año: el Museo Nacional de Arte de Cataluña devolvió 51 de las 97 obras almacenadas durante cuatro décadas, calificadas por distintos medios políticos catalanes como "la quincalla de Sijena", y que nunca fueron expuestas al público. El resto de la colección, pendiente de restitución al Real Monasterio de Villanueva de Sijena desde el Museo diocesano y comarcal de Lleida y del que solo 7 piezas han estado expuestas dado su excepcional valor, fue devuelto con ocasión, que no por causa, de la vigencia de las medidas de intervención del gobierno autonómico adoptadas en virtud del artículo 155 de

la Constitución. Es más, cabría afirmar que el reintegro se producía con resignación por parte del ministro en funciones de *conseller* de cultura interino, cuyos servicios a cargo dedujeron un recurso en pos de la suspensión de la ejecución de la sentencia –recurso retirado nada más tomar el ministro conocimiento de su presentación–. En realidad, el regreso de las obras –menos tres, extraviadas– pudo haber sido alentado por el cambio de titular en el juzgado oscense, juzgado que ordenaba a la policía judicial (en esta ocasión, la Guardia Civil) el tumultuoso traslado de las piezas para el día 11 de diciembre.

Pende, sin embargo, otro litigio ante el Tribunal Supremo, mediando sentencia favorable a Aragón: las grandes pinturas murales de la sala capitular del monasterio, en depósito temporal en el Museo Nacional de Arte de Cataluña, deberían también volver al cenobio, aunque el riesgo de pérdida irreversible desaconseja, al decir del ministro Méndez de Vigo, un traslado que, paradójicamente, no impidió en el pasado reciente que los murales fueran exhibidos en Nueva York y Londres. La prudencia de la autoridad subrogada en este caso ("Sijena II") se alterna con la pasividad en el otro caso clásico ("bienes de la Franja"), en el cual es el obispado ilerdense quien persiste, contumaz, en la retención ilícita de las piezas, con la tácita aquiescencia vaticana y la complicidad de las autoridades consorciadas en el patronato del museo leridano.

Por lo demás, cabría advertir un efecto reactivo de la resolución del caso "Sijena I" podría ser, a la luz de las manifestaciones del senador por designación autonómica Carles Mulet (*Compromís*), la eventual reclamación de 52 obras de arte depositadas en el convento de las Capuchinas de Barbastro, actual sede de estas monjas desde su traslado desde Castellón en 2012 –autorizado por el Vaticano pero contestado por la diócesis de Castellón-Segorbe–. En realidad, la iniciativa de Compromís mira a otros presuntos objetos de expolio patrimonial-cultural, cuales son los papeles de Salamanca o la Dama de Elche, y en todo caso son difícilmente equiparables con los litigios que enfrentan a las autoridades aragonesas y catalanas.

Futuras decisiones del Tribunal Constitucional tendrán que ver con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos y disposiciones 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* (luego vertido en 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),* con la consiguiente suspensión parcial de los citados preceptos. Tal y como era previsible, el Gobierno de España ha accionado en defensa del espacio competencial estatal, discutiendo la extensión del privilegio de inembargabilidad de las ayudas y prestaciones públicas al total de éstas, la regulación de la cesión obligatoria del uso de viviendas desocupadas a la Administración autonómica por parte de entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria y la SAREB, y la suspensión de los lanzamientos derivados de procesos de ejecución hipotecaria mientras se favorece la renegociación de la deuda por parte de los deudores. Prosperaron, no obstante, las negociaciones precontenciosas en el seno de la Comisión Bilateral,

sostenidas en torno a los artículos 10 (deber judicial de comunicación de procedimientos de desalojo residencial), 13, 14 y disposición transitoria 1ª (concepto de vivienda desocupada y sistema de información obligatoria en la materia). Como contrapunto de esta medida suspensiva cabe destacar el levantamiento de la suspensión, decretada en su día, del artículo 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, *de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón,* que establecía la prohibición de duplicidad de enseñanzas universitarias privadas con las públicas (una norma diseñada, y ahora desplegada, en desfavor de la Universidad San Jorge).

4.– Organización administrativa

Pocas novedades cabe referir en el plano administrativo, destacando el nombramiento, en las postrimerías del año, del nuevo consejero delegado de la Corporación Empresarial Pública de Aragón (su predecesor en el cargo había sido cesado recientemente tras una ligera remodelación del organigrama de la Administración autonómica que afectó también a seis directores generales de varios departamentos de Presidencia, Educación, Economía y Empleo, Cultura y Deportes, Derechos Sociales y Ciudadanía y Sanidad). A estas renovaciones orgánicas en la segunda fila política del Gobierno autonómico suceden algunos cambios de menor importancia, tales como la creación y regulación del Consejo Aragonés del Transporte (Decreto 189/2017, de 28 de noviembre), de las respectivas comisiones interdepartamentales de Turismo (Decreto 105/2017, de 4 de julio) y la denominada "Observatorio de la Desigualdad en Aragón" (Decreto 69/2017, de 9 de mayo), de la Comisión Aragonesa para la Conmemoración del Centenario de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (Decreto 123/2017, de 18 de julio), y la desactivación de la Unidad de Control de la Gestión Pública creada en las postrimerías del anterior gobierno del PP (Decreto 68/2017, de 9 de mayo). Otras dos operaciones reseñables serían la reestructuración accionarial –privatización mediante canje con los consocios de acciones en otras mercantiles participadas– de la sociedad de garantía recíproca "Avalia Aragón, S.G.R." (*autorizada por* Decreto 199/2017, de 11 de diciembre, con el objetivo de extraerla del ámbito subjetivo para el cómputo del déficit público de la Comunidad), y el reconocimiento a la Academia Aragonesa de Gastronomía de la condición de corporación de Derecho público (Decreto 85/2017, de 6 de junio).

Como cierre de esta crónica, cabe apuntar que la Cámara de Cuentas se ha ocupado a lo largo de 2017 de fiscalizar la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón, la de la Comarca Andorra-Sierra de Arcos, la de la Diputación Provincial de Zaragoza y la del extinto Instituto Aragonés del Agua, la del sector público local aragonés, así como las de las empresas públicas "Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)" y "Expo Zaragoza Empresarial" (todos de 2015).

ASTURIAS

Paloma Requejo Rodríguez
Universidad de Oviedo

1.– Actividad político-institucional

Supresión de instituciones, dimisiones y presunta crisis en el Ejecutivo, asuntos recurrentes –infraestructuras, demografía, lengua asturiana, futuro de la minería y cierre de las centrales térmicas–, prórroga presupuestaria e inicio y fin de varios casos de corrupción han sido lo más destacado en 2017.

En lo institucional, el Consejo Económico y Social, órgano no estatutario de creación legal, ha sido eliminado. "Austeridad", "eficiencia" y "racionalización" son las razones esgrimidas que llevaron a Podemos, Foro y Ciudadanos a apoyar esta iniciativa del Grupo Popular. Será sustituido por un órgano del mismo perfil, en el que "la pertenencia" y "la asistencia" al mismo no serán retribuidas.

El Consejero de Empleo, Industria y Turismo, Francisco Blanco, y la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del territorio y Medio ambiente, Belén Fernández presentaron su dimisión. Ambos quisieron retomar su actividad profesional, aunque desacuerdos nunca confirmados en el primer caso y críticas a la gestión realizada en el segundo se barajaron como detonantes. Fueron sustituidos por Isaac Pola, Director general de minería y energía, y Fernando Lastra, Portavoz del Grupo Socialista en la Junta, sin que el cambio satisficiera a la oposición, que esperaba una remodelación del Ejecutivo más ambiciosa.

Estas dimisiones y una cierta tensión en el socialismo asturiano al hilo de las primarias que dieron el triunfo a Pedro Sánchez se percibieron como un signo de debilidad y de crisis en el Gobierno, que, aunque negado por su Presidente, fue aprovechado por Podemos e Izquierda Unida (IU) para cuestionar con más fuerza a un Ejecutivo en minoría que les había invitado a llegar a acuerdos sin obtener respuesta. IU se situó "de manera solemne en la oposición", ante el "pobre" grado de cumplimiento del pacto de investidura, y un "funcionamiento inercial carente de impulso", en palabras de Gaspar Llamazares. Por ello IU ofreció a Podemos una "Propuesta de cambio para sumar izquierda" con el objetivo de formar un bloque que mediante iniciativas conjuntas negociadas singularmente forzara al Ejecutivo a "virar a la izquierda", sin que de ello se derivara otro tipo de consecuencias, ya que IU no parece dispuesta a perder su identidad. En este escenario Foro aprovechó para reclamar la dimisión del Presidente o la convocatoria de elecciones, Ciudadanos constató la "falta de liderazgo" y los Populares, aunque críticos, aún no descartaban llegar a acuerdos puntuales con el Gobierno.

El Presidente del Principado, Javier Fernández, renunció a optar a la Secretaría general de la Federación socialista asturiana (FSA), después de 17 años en

el cargo, para situar al Partido, tras las primarias nacionales, "a disposición de lo que va a ser su nueva dirección", y realizó una llamada a la "concordia" y a mantener la "sintonía" entre Ejecutivo y FSA. En las primarias a la Secretaría general, en septiembre, resultó elegido Adrián Barbón con un 60,58% de los votos y el respaldo de los principales Concejos, frente al 37,87% obtenido por el otro candidato José Mª Pérez. El Congreso de la FSA avaló la gestión de Javier Fernández con el 54% de los votos; un resultado que parecía pasar factura a su protagonismo en la gestora del PSOE y se temía pudiera perjudicar al Gobierno. El reparto de puestos en la Ejecutiva y los nuevos criterios respecto de la plurinacionalidad y la cooficialidad del asturiano visualizaron los cambios en la FSA.

Con todo, la "presunta crisis" del Gobierno perdió fuelle tras el verano y la presión sobre él disminuyó considerablemente ya con el norte puesto en la negociación presupuestaria. Ello se hizo evidente en el Debate sobre el estado de la Región, en el que el Presidente del Principado y los portavoces de Podemos e IU se mostraron más dialogantes frente al tono crítico de Foro y también de los Populares que ya veían lejana cualquier aproximación. En efecto, IU y Podemos fueron los interlocutores elegidos, pero las conversaciones resultaron infructuosas. Mientras IU estimó satisfechas sus peticiones de carácter social, con Podemos, cuyos votos resultaban imprescindibles, no se llegó al esperado acuerdo. A pesar de que el Gobierno aceptó impulsar una unidad anticorrupción independiente y mejoró la dotación para vivienda y escuelas infantiles de 0 a 3 años, estas se convirtieron en un escollo insuperable. Aunque Podemos rebajó su inicial pretensión de universalidad, gratuidad e integración inmediata en la red pública hasta la gratuidad a partir de enero para los alumnos ya matriculados posponiendo sus otras exigencias, el Gobierno se opuso al ver en ello un "agravio comparativo" contrario a la "equidad del sistema y a la igualdad del derecho de acceso a un servicio" que no está implantado en todo el Principado, sin descartar tampoco su encaje en el futuro. El proyecto de Presupuestos para 2018 –4.485 millones, del que el 67% se destinaba a gasto social y en el que subía la inversión, pero también la deuda– terminó siendo devuelto al Gobierno, tras votarse conjuntamente y aprobarse las enmiendas a la totalidad presentadas por Populares, Podemos, Foro y Ciudadanos con los únicos votos en contra de Socialistas e IU. Prórroga presupuestaria, una vez más; la segunda de la legislatura.

En otro plano tres han sido los asuntos más sobresalientes en el debate político del 2017: infraestructuras, plan demográfico y asturiano.

Socialistas, IU y 18 organizaciones sociales –patronales, sindicales, cámaras de comercio y vecinales– suscribieron en marzo un pacto, "Alianza social y política sobre infraestructuras de comunicación del Estado que Asturias necesita", para exigir al Gobierno central una serie de obras, sobre todo ferroviarias y carreteras, aún pendientes y de gran relevancia. Populares, Podemos, Foro y Ciudadanos no se sumaron a la Alianza por distintos motivos, considerarla una iniciativa "frentista", echar en falta la exigencia de auditorías de obras, ser poco ambiciosa o ver en ella un texto que ya les venía dado. El malestar por las infraestructuras es un asunto recurrente en Asturias. El ancho de vía de la variante de Pajares se convirtió en el centro de la polémica. Fomento acabó

decantándose por el ancho internacional defendido por Foro, en vez de por el ancho ibérico para tráfico mixto que PP y Ciudadanos acordaron en el pacto de investidura de Mariano Rajoy; el voto del único Diputado de Foro, necesario para la aprobación de los Presupuestos del Estado, pareció resultar determinante. Ante el riesgo de que las mercancías quedaran fuera del AVE, el Gobierno asturiano, Podemos, IU y Ciudadanos elevaron sus protestas, comprometiéndose Fomento a finales de año a que puedan circular por la nueva variante, pues se abrirán 2 túneles en ancho internacional, pero uno tendrá "un tercer carril, que permita también el uso mixto de ambos anchos".

El Gobierno aprobó, no sin críticas, un Plan demográfico que pretende atajar uno de los mayores problemas de Asturias, su envejecimiento, desde un enfoque integral con más de 216 acciones que buscan dinamizar la economía, apoyar a las familias, promover la natalidad, atender a los mayores y frenar el abandono del medio rural. El Plan parece sintonizar con las medidas contra la despoblación anunciadas por el Gobierno central en la Conferencia de Presidentes.

El régimen jurídico del asturiano saltó a la palestra ya a primeros de año cuando el Gobierno, con el apoyo de Podemos e IU, planteó implantar un plan experimental que introducía en Primaria el bable como lengua vehicular en 3 asignaturas, siempre con la adhesión voluntaria de los Centros y la autorización de las familias. Pero el punto de inflexión tuvo lugar tras el cambio de posicionamiento de la FSA respecto del asturiano, a favor ahora de la cooficialidad y no sólo de su protección y promoción. La discusión del borrador de Dictamen de la Comisión de estudio de la Junta General sobre el régimen del asturiano, elaborado por su Presidenta de IU, en el que se contemplaba la reforma del Estatuto "cuanto antes" para establecer la cooficialidad, sirvió para que la FSA matizara su postura, prefiriendo posponer la reforma a la próxima legislatura. Mientras IU y Podemos son partidarios de la cooficialidad, al igual que Foro si hay consenso amplio, PP y Ciudadanos se muestran contrarios por falta de demanda social y exceso de gasto.

La corrupción y su respuesta judicial han tenido también gran presencia. Comenzó el 2017 con la investigación de un presunto fraude en materia de subvenciones para formación con desvío de dinero para sostener el aparato y la estructura de personal de UGT de 2010 a 2014. Pronto fue eclipsado por los Casos "Villa", "Hulla" y "Marea".

Resueltos todos los recursos y realizadas varias pruebas periciales para constatar su estado, José Ángel Fernández Villa declaró como investigado en la instrucción de la querella del SOMA-UGT en su contra ("Caso Villa"), demostrando, en contra de lo que venía manteniendo su defensa, lucidez suficiente para negar que se hubiera apropiado de dinero del sindicato, afirmar que se había falsificado su firma en cheques y transferencias y atribuir carácter protocolario a algunos de los gastos efectuados. El Auto que puso fin a la instrucción señala que Villa "ostentaba la máxima capacidad de toma de decisiones… efectuando actuaciones encaminadas a desviar fondos del sindicato a su patrimonio personal, así como a destinar capital del sindicato a finalidades distintas de las propias y a sustraer al debido control el uso de los fondos del sindicato a su finalidad legítima". La acusación particular y la fiscalía solicitaron respectivamente

para Villa 6 y 5 años de cárcel y una indemnización a SOMA-UGT en torno a los 431.000 € por apropiación indebida. Pero los problemas judiciales de Villa no terminaron aquí.

Un juzgado de instrucción de Oviedo, la fiscalía especial anticorrupción y la UCO iniciaron el "Caso Hulla" que investiga entre otros a Villa y Postigo, ex secretario de acción sindical de SOMA-UGT y ex presidente del Montepío de la Mutualidad de la Minería Asturiana, por el presunto desvío, apropiación y ocultación de fondos públicos y privados destinados a construir un geriátrico para mineros jubilados. Se sospecha también que se pudo incrementar injustificadamente su coste (de 28,8 millones iniciales a 32,5) y fraccionar contratos con pago de comisiones por subcontratas, lo que quizás explique el origen del dinero declarado por Villa y Postigo con ocasión de la amnistía fiscal.

Después de más de 7 años desde que se iniciaran las primeras investigaciones, 4 desde el auto de procesamiento y 1 desde la finalización del juicio se dictó sentencia resolviendo el complejo "Caso Marea", detallado en crónicas anteriores al ser el más relevante en Asturias hasta la fecha. Aunque se hizo esperar, no defraudó a quienes deseaban una respuesta firme frente a los hechos probados. El ex Consejero de Educación, José Luis Iglesias Riopedre, fue condenado como autor de delito continuado de prevaricación en concurso medial con un delito de falsedad en documento mercantil, este como cooperador necesario, y un delito continuado de fraude a la administración, y como autor de un delito continuado de cohecho a penas de 2 y 4 años de prisión, respectivamente, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de las condenas y para empleo o cargo público por 8 y 10 años y multa de 400.000 €. La ex Directora general de Planificación de la Consejería de Educación Mª Jesús Otero, por su parte, fue condenada como autora de un delito continuado de prevaricación, por cooperación necesaria, en concurso medial con un delito continuado de falsedad en documento oficial y mercantil y un delito continuado de malversación de caudales públicos, y de un delito continuado de cohecho a penas de 5 años y 4 años y 6 meses de prisión, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante las condenas, 8 años de inhabilitación absoluta, 10 años de inhabilitación especial para empleo o cargo en la función pública y multa de 2.500.000 €. Junto a otros procesados, Víctor Manuel Muñiz y Alfonso Carlos Sánchez, deberán indemnizar conjunta y solidariamente al Principado en el importe de los perjuicios causados a determinar en ejecución de sentencia. También fue condenada la funcionaria Marta Renedo por delito continuado de falsificación en documento oficial y mercantil, en concurso medial con un delito continuado de prevaricación, este como cooperadora necesaria, y un delito continuado de malversación de caudales públicos y como autora de un delito continuado de cohecho a penas de 5 y 4 años de prisión, inhabilitación especial para el sufragio pasivo durante el tiempo de las condenas, 8 años de inhabilitación absoluta, 10 años de inhabilitación para empleo o cargo público y multa de 480.000 €, teniendo además que indemnizar en concepto de responsabilidad civil al Principado en las cantidades sustraídas y en los perjuicios causados, así como a otros afectados. Igualmente fueron condenados a penas de prisión y pecuniarias importantes varios de los empresarios implicados en el caso.

2.– Actividad normativa

La fragmentación de la Junta General ha potenciado su faceta de control con datos en 2017 en general equiparables a los de 2016, puntualmente a la baja en ciertos parámetros –preguntas e interpelaciones urgentes o solicitud de información– y al alta en otros –preguntas de respuesta oral ante el Pleno– (Datos web Junta General 2/1/2018), mientras que su faceta normativa ha sufrido "atascos" significativos en los primeros meses del año, sin que Gobierno y oposición llegaran a acuerdos de calado en cuanto al establecimiento de prioridades, como parecía aconsejable.

En este contexto se presentaron 7 proyectos y 18 proposiciones de ley, muchas menos que las 31 de año pasado, (6 de IU, 5 de los Populares, 3 de Podemos, 3 de Foro y 1 impulsada por todos los Grupos de la Junta [Datos web Junta General 2/1/2018]). Entre los proyectos destacan el de derechos y garantías de la dignidad de las personas al final de la vida y el de trasportes y movilidad sostenible. Entre las proposiciones, la mayoría, como los proyectos, pretendían modificar leyes existentes, por ejemplo, la reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular (Podemos), pero entre las novedosas cabe reseñar la proposición de gratuidad y universalidad en el primer ciclo de la educación infantil (Populares), que no fue tomada en consideración, las proposiciones sobre impuestos de bebidas azucaradas y de bolsas de plástico de un solo uso (IU), que merecieron el criterio desfavorable del Gobierno a su toma en consideración; o la proposición de recuperación de memoria democrática (IU) y la de reparación jurídica de las víctimas del Franquismo (Podemos), en trámite.

La reforma de la Ley electoral, a la que se ha aludido en otras crónicas, quedó suspendida indefinidamente en su paso por la Ponencia, a pesar de que los Grupos proponentes, Socialista, IU y Ciudadanos, introdujeron cambios de calado –supresión de primarias para elegir los candidatos a la Presidencia del Principado, voto electrónico de emigrantes, voto anticipado o envío centralizado de papeletas y modificación del reparto de escaños y del desbloqueo de las listas– para corregir algunos aspectos problemáticos a juicio del Servicio jurídico de la Junta. La razón invocada fue que se prefiere que este cambio "vaya a la par de la reforma de la ley estatal" que se tramita en el Congreso; sin embargo, no se puede olvidar que nunca contó con el apoyo de Populares y Foro y además Podemos, tras el rechazo a tomar en consideración su proposición de ley de reforma de la Iniciativa legislativa popular, tampoco la secundaron, por mucho que luego sugirieran que el texto original de la proposición de ley de reforma electoral fuera devuelto a la Comisión para seguir allí el debate y en su caso enmendarlo, poniendo sobre la mesa propuestas ya rechazadas y cuestionadas jurídicamente, que fueron recibidas con suspicacia por el Grupo Socialista y el de IU.

Las leyes aprobadas en 2017 son: Ley 1/2017, de 17 de febrero, de segunda modificación del Texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios aprobado por Decreto legislativo 1/2014, de 23 de julio (BOPA Nº 45, de 24 de febrero); Ley 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de

noviembre, de montes y ordenación forestal (BOPA Nº 75, de 31 de marzo); Ley 3/2017, de 7 de abril, de autorización de endeudamiento (BOPA Nº 82, de 8 de abril); Ley 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril (BOPA Nº 107, de 11 de mayo); Ley 5/2017, de 30 de junio, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 4/2015, de 6 de marzo, de atención integral en materia de drogas y bebidas alcohólicas (BOPA Nº 160, de 12 de julio); Ley 6/2017, de 30 de junio, por la que se aprueba el Plan asturiano de estadística (BOPA Nº 160, de 12 de julio); Ley 7/2017, de 30 de junio, de tercera modificación del Texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 2/2014, de 22 de octubre (BOPA Nº 160, de 12 de julio); Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y social del Principado de Asturias (BOPA Nº 256, de 6 de noviembre); Ley 9/2017, de 24 de noviembre, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas (BOPA Nº 278, de 1 de diciembre); Ley 10/2017, de 24 de noviembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/91, de 5 de abril, de protección de espacios naturales (BOPA Nº 278, de 1 de diciembre); Ley 11/2017, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes (BOPA Nº 283, de 9 de diciembre).

La Ley 1/2017, con origen en una proposición suscrita por todos los Grupos de la Junta, pretende que el régimen de exenciones del impuesto sobre afecciones ambientales del uso del agua para consumos domésticos, agrarios y ganaderos pueda aplicarse retroactivamente a hechos imponibles devengados desde el 1 de enero de 2013.

La ley 2/2017, aprobada a partir de una proposición del Grupo Popular, establece que la Consejería competente "acotará temporalmente los montes incendiados de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo superior a un año, que podrá ser levantado"; se excluye expresamente del acotamiento el pastoreo, salvo que se realice en bosques o montes arbolados. Previa instrucción de expediente, la Consejería podrá "no computar las superficies forestales afectadas por el fuego" y "sujetas a acotamiento o la totalidad de la del monte", si está afectada en más de un 50% y existe acotamiento, en lo relativo "al pago de subvenciones o ayudas a las rentas durante los 5 años siguientes" al incendio o durante el plazo de recuperación de la vegetación. Los acotamientos al pastoreo vigentes quedarán sin efecto y se archivarán los expedientes sancionadores relacionados con el pastoreo de zonas acotadas por incendio forestal sin resolución definitiva, así como se revocarán las resoluciones sancionadoras que no sean firmes.

La Ley 3/2017, fruto de un proyecto de ley respaldado por PP y Ciudadanos, prevé un endeudamiento adicional, gracias a la modificación del objetivo del déficit de un 0,5 a un 0,6% del PIB, que se destinará a inversión en instalaciones tecnológicas en la Justicia y la Administración, obras de cooperación local, ayudas a autónomos e infraestructuras.

La Ley 4/2017 tiene su origen en un proyecto de ley que atiende a una recomendación de la Comisión Europea y busca cumplir los principios de "libre competencia, trasparencia, igualdad de trato y no discriminación" de la Unión europea. Para ello concreta qué tareas pueden adjudicarse en libre concurrencia a sociedades urbanísticas constituidas o participadas por las Administraciones públicas en las que concurran capital público y privado, sin perjuicio de que estas funciones puedan "ser objeto de encomienda directa" a sociedades urbanísticas cuyo capital sea sólo público o a aquellas que, siendo mixtas, "la formación de su capital privado haya estado sujeta para cada encomienda a un procedimiento de licitación" conforme a los principios señalados y a la normativa vigente en materia de contratos. De modificarse las encomiendas especificadas en ellos sustancialmente o adjudicarse otras adicionales, se exigirá un procedimiento de licitación. Las entidades públicas o sociedades con capital exclusiva o mayoritariamente público y cuyo capital privado se haya formado conforme a procedimientos regidos por dichos principios y su fin sea "la promoción, urbanización o acondicionamiento de suelo, mejora, conservación, protección o rehabilitación de áreas total o parcialmente edificadas" podrán ser beneficiarias de expropiación, a salvo de lo que establezca la legislación de expropiación forzosa.

La Ley 5/2017 surge de un proyecto que de nuevo persigue adecuar una norma ya vigente a las exigencias europeas para evitar una discriminación por motivo de origen en el acceso a la publicidad de bebidas alcohólicas. La prohibición de publicitarlas en soportes de titularidad pública o ubicados en terrenos de titularidad pública se mantiene, con excepciones que atienden ahora a la graduación de la bebida y no a su origen, como sucedía antes con la sidra y otras con denominación o indicaciones geográficas protegidas cuya zona delimitada afectaba al territorio de Asturias.

La Ley 6/2017 aprueba el Plan de estadística 2017-2020 para "conseguir un conjunto coherente, riguroso y actualizado de datos que traten de dar respuesta a las demandas de información de instituciones públicas, agentes económicos y sociales y ciudadanía en general", estructurando los objetivos de información en torno a varios ejes: demografía, mercado de trabajo y relaciones laborales, análisis sectorial de producción de bienes y servicios y tejido empresarial, actividad de las Administraciones públicas, información sociológica sobre educación, cultura, salud y servicios sociales, conocimiento del medio ambiente y cuentas macroeconómicas y contabilidad regional.

La Ley 7/2017 viene a satisfacer los compromisos contraídos por el Consejo de Gobierno a cambio del apoyo del Grupo Popular y del de Ciudadanos a los Presupuestos 2017 con la modificación de los impuestos de sucesiones y donaciones en los términos a los que ya se ha hecho referencia en la Crónica del año pasado. Destaca la bajada "de la fiscalidad que soportan las herencias en línea directa", al reducirse la base imponible a 300.000 €, sin olvidar otras mejoras de los beneficios fiscales que afectan a la adquisición de vivienda habitual por herencia, el fomento de la continuidad, creación y ampliación de empresas y explotaciones agrarias y el intento de evitar que se desincentiven las transmisiones *inter vivos* en línea directa, como señala su Preámbulo.

La Ley 8/2017, como se ha indicado, suprimió el Consejo Económico y Social por razones económicas. Se pretende que en 6 meses sea sustituido por un Consejo que, sin generar tantos costes, actúe como "órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta de los agentes sociales y económicos asturianos", garantizándose "la pluralidad, el equilibrio y la representatividad de su composición".

La Ley 9/2017 satisface la Declaración del Consejo de políticas de Juego de 17 de diciembre de 2014 y el Acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración general del Estado-Principado de Asturias de 23 de febrero de 2015, suprimiendo el requisito de poseer un documento o carnet profesional al personal de empresas de juego y apuestas, a los que ahora solo se les exige ser mayores de edad, carecer de antecedentes penales por ciertos delitos y no haber sido objeto de sanción administrativa firme por infracción grave o muy grave en los 2 años anteriores.

La Ley 10/2017 integra en las Comisiones rectoras de los Espacios naturales, junto a representantes del Principado, Ayuntamientos y Parroquias rurales y al conservador, a "los representes de los particulares que sean titulares de derechos afectados", en un porcentaje proporcional "a la superficie de titularidad privada en el ámbito del Parque respecto de los terrenos de titularidad pública, con un límite del 49% del total de miembros".

La Ley 11/2017, sin renunciar a la protección medioambiental del Parque Natural de Redes, quiere favorecer a sus habitantes "mediante la adopción de medidas de dinamización y desarrollo económico, dirigidas especialmente a las actividades relacionadas con el uso público, turismo, silvicultura, ganadería, agricultura, navegación, recreo y deporte", tal y como habían reclamado.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

En cuanto a la colaboración, merece destacarse la Resolución de 6 de marzo de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, que publica el Convenio de colaboración con las Comunidades de Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid y Comunitat Valenciana para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y de pesca en aguas continentales para todos sus territorios, al que luego se adhirieron otras, así como en el ámbito de las relaciones "informales" la buena sintonía demostrada por Asturias, Galicia y Castilla-León. A comienzos de año unieron fuerzas ante la Unión Europea pidiendo la inclusión en la Red transeuropea de transportes del corredor del noroeste y reforzaron su posición con la incorporación de Cantabria a la macroregión del Suroeste de Europa (RESOE) de la que forman parte junto a otras regiones portuguesas. Pero sin duda la cumbre de Presidentes de final de año, en la que abordaron problemas comunes –caída demográfica, incendios, financiación– fue la más productiva; en su declaración final acordaron reclamar una financiación autonómica que sobre la base de la multilateralidad asegure "sin privilegios económicos o sociales" un nivel equi-

parable en la prestación de servicios públicos y tenga en cuenta los gastos que genera una población envejecida.

Sin embargo, a diferencia de otros años, lo conflictual ha tenido escaso eco. Tan sólo señalar la STC 132/2017, de 14 de noviembre, que ha declarado constitucional la comentada reforma de la Ley de montes y ordenación forestal del Principado recurrida por más de 50 diputados del Grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso. A juicio del alto Tribunal no contraviene el art. 50.2 de la ley básica estatal 43/2003 de montes, pues este precepto ha "prescindido del carácter obligatorio del acotamiento temporal del pastoreo en los terrenos afectados por un incendio", por lo que el Principado, en uso de su competencia de desarrollo, puede prohibir el pastoreo con "temporalidad mínima de un año y reserva de dispensa" en los bosques o montes arbolados incendiados y eliminar "la prohibición temporal con respecto a los demás terrenos forestales", sin que ello suponga tampoco una regresión en materia ambiental contraria al art. 45 CE, en tanto no las considera "medidas de tal calibre" que supongan un "patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva".

CANARIAS

José Suay
Universidad de Las Palmas

1.– Actividad político-institucional

Comenzó este año con la formación de un nuevo gobierno en el archipiélago en sus primeros días, asunto del que por su trascendencia ya dimos cuenta en el anterior Informe; pero que interesa igualmente recordar ahora. Como presidente mantuvo su cargo D. Fernando Clavijo; y asimismo D.ª María Teresa Lorenzo, D.ª Rosa Dávila, D. Pedro Ortega, D.ª Nieves Lady Barreto, D.ª Soledad Monzón y D. Narvay Quintero se mantuvieron al frente de las mismas consejerías que tenían (turismo, cultura y deportes; hacienda; economía, industria, comercio y conocimiento; política territorial, sostenibilidad y seguridad; educación y universidades; y agricultura, ganadería, pesca y aguas; respectivamente); si bien se nombró a D. Pablo Rodríguez como vicepresidente y consejero de obras públicas y transportes; y a D. José Miguel Barragán, a D. José Manuel Baltar y a D.ª Cristina Valido, como nuevos titulares de las respectivas consejerías de presidencia, justicia e igualdad; sanidad; y empleo, políticas sociales y vivienda, en lugar de los sustituidos.

Así, pues, si bien seis de los consejeros conservan sus puestos, además del presidente del gobierno, cuatro son los nuevos que acceden a ellos y uno, además, suma a la titularidad de su correspondiente consejería el cargo de vicepresidente del gobierno. Los cambios no son solo cuantitativamente importantes. En términos cualitativos no se trata de un mero cambio de nombres. Y es que acaba la fórmula de gobierno avalada al inicio de esta legislatura, y de un gobierno de coalición (entre CC y PSOE) se pasa a otro monocolor (exclusivamente formado por CC).

Esto aparte, y ya más limitadamente, en cuanto a la composición del gobierno se ha producido en el curso del año lo que es ya solo un simple ajuste y D.ª María Teresa Lorenzo ha sido reemplazada en su puesto por D. Isaac Castellano, anterior viceconsejero de relaciones con el Parlamento de Canarias (ambos procedentes de la misma isla de origen, Lanzarote; dato en modo alguno irrelevante, porque hasta en la composición del gobierno se propende al equilibrio interinsular y, de otro modo, Lanzarote habría quedado sin representación).

El nuevo gobierno ha quedado en una situación de minoría en la cámara legislativa nada cómoda. Por eso trató de alcanzar mediante una negociación formalmente abierta a tal fin un pacto de gobernabilidad, particularmente, con el PP, una vez consolidado en esta formación su nuevo líder regional, tras la celebración en marzo de su XIV Congreso regional y la renovación de la estructura interna del partido. Pero no llegaron a fructificar las conversaciones

emprendidas. Y queda poco tiempo ya en lo que resta de legislatura para que la fórmula actual de gobierno vuelva a alterarse en el curso de ella.

Es difícil así que pueda llevarse a efecto el ambicioso programa legislativo anunciado a mediados de 2016. Y probablemente las 40 leyes pretendidas de aprobar en los apenas tres años que restaban de legislatura a la sazón se queden por eso al final en muchas menos. Por de pronto, en este 2017 han visto la luz solamente 7 nuevos textos legales. Algunos, además, consisten en reformas puntuales de los vigentes e, incluso, alguno responde también a la específica modalidad de leyes-acto. Aunque, en el otro lado de la balanza, habría que situar la aprobación del que seguramente resulte el texto legal más importante de los aprobados en toda la legislatura, la nueva Ley 4/2017, en materia de urbanismo; tras una larguísima tramitación de casi dos años y un vivísimo debate social, en el que vino a quebrar la unanimidad o mayoría abrumadora con que salían adelante las leyes en este sector del ordenamiento jurídico. Lo que ha determinado, asimismo, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley (contra una parte nada irrelevante de sus preceptos) por los diputados en el Congreso de Podemos.

En todo caso, tampoco puede colegirse de cuanto se lleva expuesto que se ha producido esta año una situación de bloqueo en el Parlamento, buena evidencia de lo cual es que el debate sobre el estado de la nacionalidad celebrado en marzo, que acostumbra a identificarse como el acontecimiento anual más intenso y relevante en la vida parlamentaria vino a desarrollarse sin especiales incidentes. El presidente anunció entonces, entre otras medidas, la inminente aprobación de algunos textos legales; la ampliación del abastecimiento a través de energías renovables a 284.000 hogares (pudiendo en 2019 alcanzar a 684.000 de los 810.930 existentes, a resultas de la nueva subasta pactada con el Estado); el impulso a la actividad investigadora (incluida la creación de un instituto de investigación sanitaria); la incorporación de nuevos observatorios y servicios de estudio para afrontar la cuestión del cambio climático en el marco de una nueva Ley de Protección Civil; la consolidación de los funcionarios interinos y del personal estatutario; la simplificación del sistema fiscal; y la aprobación de un plan estratégico de formación empleo y emprendimiento para 2018-2025.

Las mociones y propuestas de resolución elevadas por los distintos grupos formuladas en el curso del debate, por lo demás, encontraron asimismo importante respaldo y no fueron pocas las que además se acordaron por unanimidad: así, entre otras, las encaminadas a promover un pacto por la sanidad pública o a elaborar el IV Plan de Salud de Canarias, así como un plan de choque de las listas de espera para reducir los 100.000 pacientes existentes actualmente en esta situación; la revisión de la normativa sobre conciertos sanitarios; la actualización de los aspectos económicos del régimen económico y fiscal (REF); o el apoyo a la creación de la *metroguagua* en Las Palmas de Gran Canaria. No todas llegaron desde luego a salir adelante (por ejemplo, no lo hizo una del PSOE, con vistas a la creación de la ecotasa turística en las islas). Pero, incluso, algunas de las presentadas llegaron finalmente a descartarse para evitar la discordia entre los grupos, y destaca en este sentido la promovida por el PP, con vistas a evitar el cambio del sistema electoral canario en el curso de la tramitación del Estatuto

de Autonomía de Canarias en el Congreso de los Diputados: pese al respaldo de CC se alteró su tenor inicial y a la fórmula finalmente acogida se sumaron PSOE y NC, cuando este último partido había manifestado su tajante rechazo a la moción, amenazando con retirar su (decisivo) voto para la aprobación de los presupuestos estatales para 2017.

Importa ya, por último, referirse también a esto último. Consecuencia de la composición del Congreso de los Diputados surgida de las últimas elecciones generales, una vez desvanecida la viabilidad del apoyo parlamentario del PSOE al gobierno del PP, resulta que para el logro de la mayoría requerida en dicha Cámara han devenido decisivos los dos votos que corresponden a sendas fuerzas políticas de las islas, CC y NC (dándose además la circunstancia de que el diputado elegido por esta última formación se presentó en lista conjunta con el PSOE), si es que el PP llegara también a alcanzar antes un acuerdo con Ciudadanos y PNV. Desde esta posición se han activado las dos grandes reivindicaciones de las islas pendientes de alcanzarse, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (empantanado, sobre todo, por la reforma del sistema electoral) y la reforma del REF de Canarias en sus aspectos económicos.

2.– Actividad normativa

Ha sido exiguo de nuevo este año el número de leyes aprobadas en sede parlamentaria, solo 7 han sido los textos que han visto la luz.

Entre ellas, además, alguna consiste en meras leyes-acto, como es el caso de la Ley 2/2017, respecto a una universidad privada, a la que además no vino a darle el reconocimiento del que ya disponía (Ley 5/2105), sino tan solo a cambiar su denominación (Universidad del Atlántico Medio en lugar de Universidad Internacional de Canarias) y ampliar el plazo de inicio de sus actividades (2 a 5 años). Otras han introducido modificaciones puntuales a la normativa en vigor, como la Ley 1/2017, que, en relación con la normativa reguladora de la prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (Ley 16/2003), ha venido a actualizar sus disposiciones en el marco del Convenio del Consejo de Europa de Estambul (2011) ampliando su ámbito subjetivo de aplicación y las formas de violencia contra la mujer merecedoras de amparo. O la Ley 5/2017, encaminada sobre todo a modificar el régimen de nombramiento del presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias y de sus miembros (cinco consejeros auditores), corrigiendo algunas de las disfunciones de que adolecía su normativa reguladora vigente hasta ahora (Ley 4/1989).

Tampoco han faltado las consabidas normativas de índole presupuestaria. La Ley 6/2017 repite la tónica de años anteriores y vuelve a asomar en el panorama legislativo un texto encaminado a la aprobación de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito (en este caso, unos 340 millones de euros en total, de los que la parte del león, casi la mitad, se la lleva sanidad; también, educación, 50 millones; políticas sociales, 95; y 40, para el incremento en un 1% de la retribución de los empleados públicos), no habiéndose aprobado los presupuestos estatales cuando lo hicieron los autonómicos para 2017: se tomó entonces como

objetivo de estabilidad presupuestaria el 0,3% del PIB regional así como una tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo para la economía española del 1,8%, cuando finalmente uno y otro se situaron por el Gobierno de la Nación en el 0,6% y 2,01%, respectivamente; pero es que además han dejado de considerarse los recursos derivados del REF para determinar la dotación correspondiente a Canarias en el Fondo de Competitividad. Lo que ha propiciado el aumento de la financiación de esta Comunidad Autónoma.

Atendiendo también al escenario presupuestario, la Ley 7/2017, última del año, participa igualmente de la misma virtualidad expansiva que la precedente. El presupuesto para 2018 asciende a 8.239,24 millones de autos (12,9% más respecto del de 2017; 440 millones de euros adicionales para sanidad, educación, políticas sociales y justicia, de los cuales 231,6 a sanidad). Tras 14 trimestres de crecimiento continuado, sube la aportación del Estado a 4.856 millones de euros, entre la liquidación de 2016 (680 millones, 200 millones más, al desvincular los recursos del REF del sistema de financiación autonómica) y las entregas a cuenta (4.176 millones): Canarias se sumó a las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP en el respaldo a las propuestas del Ministerio de Hacienda elevadas a la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada en julio, que fue donde se aprobaron los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2018-2020, y de la que resultan también los datos anteriormente indicados.

La Ley 7/2017 agrega a su contenido mínimo (Títulos I "De la aprobación de los Presupuestos"; y, sobre todo, II "De las modificaciones de los créditos y gastos plurianuales") las determinaciones complementarias que consiente la jurisprudencia constitucional a estos textos legales y que se distribuyen en los restantes títulos que la componen (III "De la gestión presupuestaria"; IV "De los entes con presupuesto estimativo"; V "De los gastos y medidas de gestión de personal": no se contemplan incrementos retributivos, si bien remite a lo que establezca el Estado en su normativa básica, y hay que recordar que tampoco este año el Estado ha podido aprobar sus presupuestos para 2018 antes de que terminara, por lo que es de esperar que se produzca la misma situación que en el año precedente; VI "De las operaciones financieras": régimen de endeudamiento y de avales, VII "De las normas tributarias": el importe de las tasas de cuantía fija experimenta un incremento general del 1%; y VIII "De la estabilidad presupuestaria").

Entre las disposiciones adicionales, transitorias y finales habría que resaltar estas últimas en cuanto que en ellas se contiene la modificación de pluralidad de disposiciones legales: no sólo leyes de medidas de acompañamiento, como la Ley 4/2012: entre otras razones, para establecer un nuevo régimen jurídico para las encomiendas de gestión (artículo 32) o incorporar a ella un capítulo entero relativo al régimen especial del pequeño empresario o profesional (artículos 109 y siguientes: con cabida en el mismo a los sujetos cuyo volumen de operaciones no alcanzara 30.000 euros y eximir del impuesto general indirecto canario existente en las islas en lugar del IVA las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por los acogidos al mismo). También se modifica la normativa legal reguladora de: la hacienda pública canaria (Ley 11/2006), la

función pública canaria (Ley 2/1987), las tasas y servicios públicos (Decreto Legislativo 1/1994), la ordenación farmacéutica (Ley 4/2005), la Agencia Tributaria Canaria (Ley 7/2014), el régimen de los cabildos insulares (Ley 8/2015: en particular, la determinación de sus cargos públicos y su régimen de aplicación), los tributos cedidos (Decreto Legislativo 1/2009, con incorporación de importantes deducciones en la regulación del tramo autonómico del IRPF), el impuesto sobre el tabaco (Ley 1/2011), aparte de algunas otras modificaciones a otros textos legales diferentes, de carácter ya más puntual.

Mención aparte entre las aprobadas este año merece la Ley 3/2017, en tanto que se proyecta sobre una materia novedosa, la regulación de los perros de asistencia para personas de discapacidad. Es producto de la Convención sobre los derechos de estas personas aprobada por la ONU de 2006 y ratificada por España en 2008, que dio lugar a la aprobación por el Estado en 2013 de un texto refundido que agrupó toda la normativa legal preexistente en vigor, y a ella asimismo no resultó ajeno seguramente un episodio desgraciado que le tocó padecer a un deportista canario discapacitado de élite en un lugar público. Debidamente acreditados estos perros, y con la obtención de su pertinente reconocimiento como tales, se consagra en términos amplios su derecho al acceso a todos los espacios, transportes y establecimientos públicos o de uso público, así como de titularidad privada y uso colectivo, incluidos sus correspondientes entorno laboral, administrativo, cultural, recreativo y de ocio, sin exigibilidad de garantías ni gastos adicionales. Se regula también la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia y se contempla una tabla de infracciones y sanciones para asegurar la observancia de las prescripciones incorporadas a la Ley.

Y por encima de cualquier otra, sobre todo, merece destacarse la Ley 4/2017, que sin dificultad puede erigirse en la normativa estelar de la totalidad de la presente legislatura. No solo procede a una nueva regulación de la materia sobre la que se proyecta, la ordenación del suelo, sino que lo hace además aportando un amplio conjunto de notables novedades de gran interés no exentas de polémica muchas de ellas. Sustituye a la regulación precedente (Decreto Legislativo 1/2000), si bien subsisten especialidades normativas no poco importantes surgidas con el paso de los años (particularmente, en relación con la ordenación territorial del turismo: así, la Ley 19/2003, en lo atinente solo a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias que se incluyen en ella; la Ley 6/2009 y la Ley 14/2014; también, la normativa especial vigente en las islas occidentales: Ley 2/2002); por lo que no llega a culminarse la aprobación de un texto legal unificado comprensivo de la regulación de la totalidad de esta materia. Aun así, sin embargo, no puede subestimarse la envergadura del cambio. Porque la "simplificación" legal que propugna la Ley se orienta asimismo en otra dirección, como es la "liberalización" o, mejor todavía, la "liberación" de las cargas, trabas y controles que tan a menudo han movido a la queja dentro de este sector del ordenamiento jurídico y, entendida en este sentido la simplificación, la Ley consigue su objetivo.

Desde el ángulo de las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones Públicas que actúan en este sector del ordenamiento jurídico, la reor-

denación de que son objeto tales competencias amplía el espacio reconocido al nivel insular (Cabildos Insulares) y, más todavía, el municipal (Ayuntamientos), en detrimento del nivel autonómico o regional (Comunidad Autónoma). Se sustituyen los denominados procedimientos bifásicos en la elaboración de los planes, resultado del ejercicio de una titularidad compartida de la competencia, por otros monofásicos en los que el procedimiento se tramita ante una sola Administración –así, en el caso del planeamiento insular, ante los Cabildos (entre cuyas competencias, por todas, se sitúa la elaboración y aprobación de los planes insulares y de los planes y demás normas de ordenación de los recursos naturales de la isla); y en el del planteamiento municipal (incluido, el plan general de ordenación), ante los Ayuntamientos–. Todo ello, con menoscabo del órgano bajo cuyo cuidado venía descansando la responsabilidad primordial sobre el sistema de planeamiento hasta ahora en Canarias: la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC, antes CUMAC), que desparece de la nueva Ley y en cuyo lugar se prevé la intervención de un nuevo órgano colegiado que emite a través de un informe único su parecer en torno a la afección de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma.

La simplificación también lleva a la derogación de las directrices de ordenación general establecidas por la Ley 19/2003 y a la previsión de su rango meramente reglamentario en caso de aprobación de unas nuevas en el futuro; al igual que se deja sentir en la reducción del contenido sustantivo propio de los planes insulares; y en la reducción de la operatividad de los planes territoriales que pudieran pretender dictarse en su desarrollo. Así como, a escala ya municipal, en la exoneración del plan general del cometido de proceder a la ordenación pormenorizada de las distintas clases de suelo: no se le prohíbe que lo haga en suelo urbano, incluso en el urbanizable; pero se alienta a que se limite a la sola ordenación estructural (en otro caso, se consiente además su alteración por los planes de desarrollo, si la alteración de la ordenación pormenorizada se orienta hacia la mejora de la existente).

E, igualmente, en la misma línea de simplificación habría que situar el aval otorgado por la Ley a figuras conocidas en la legislación autonómica, como los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, cuya regulación vigente, por cuya virtud se habilita a la Comunidad Autónoma a intervenir en espacios municipales, se mantiene; así como la incorporación de otras nuevas, como: las ordenanzas provisionales insulares y municipales, cuya tramitación se sujeta el procedimiento de las ordenanzas y por medio de las cuales puede alterarse la ordenación establecida respectivamente en los planes insulares y generales de ordenación urbana; los programas de actuación sobre el medio urbano, que, con base en el mismo procedimiento, pueden modificar lo dispuesto en los planes generales para el desarrollo de actuaciones de dotación; y, sobre todo, los proyectos de interés insular o autonómico, el instrumento más potente en el sentido expuesto: pueden ser promovidos a iniciativa pública o privada, prevalecen frente a todos los planes –por encima también, así, pues, de la totalidad del planeamiento insular y municipal–, y caben en cualquier clase (y categoría) de suelo (aunque en las categorías de suelo rústico de protección ambiental y agraria, con limitaciones de cierta enjundia); siendo susceptibles de ejecutarse inmediatamente, incluso sin necesidad de intervención municipal

(licencia) ulterior. En todo caso, no quedan exentos de las preceptivas exigencias de participación ciudadana y evaluación ambiental (estratégica, si comportan ordenación; aunque, con todo, en esta hipótesis, parece querer darse prevalencia a la evaluación simplificada antes que a la ordinaria).

Completando el examen de un texto que en su pormenor nos entretendría en exceso, todavía en materia medioambiental, merece destacarse también el esfuerzo por mantener el carácter monofásico del procedimiento en este trance, incluso, en el escalón municipal (no sólo en los grandes municipios; asimismo, en los demás, a falta de la suscripción del convenio correspondiente) y la ampliación del ámbito de las evaluaciones ambientales estratégicas simplificadas. En suelo urbanizable desparece la distinción entre el no sectorizado y el que lo está, permaneciendo solo la contemplación de este último como tal y pasando aquél como regla a rústico común (no sin alguna excepción). Y en suelo rústico se amplían los usos admisibles, ensanchando el ámbito de los usos ordinarios e incluyendo usos complementarios, bajo un amplio entendimiento de este concepto. Y entre ambos sitúa la Ley los denominados usos ordinarios específicos. En contraste con esta ampliación de los usos admisibles se reduce el régimen de intervención administrativa: desaparecen los títulos supramunicipales (como los anteriores proyectos de actuación territorial y calificaciones territoriales), salvo en el caso de los usos extraordinarios de interés general, que ahora son los menos; y la licencia como título habilitante exigible a nivel municipal comparte su espacio a dicho nivel con las comunicaciones previas. En la regulación, ya por último, de la ejecución del planeamiento y sistemas de gestión, así como de los mecanismos de disciplina urbanística (medidas de restablecimiento de la legalidad y derecho sancionador), aun cuando no dejar de haberlas, las novedades son de menor calado.

Por cerrar este apartado, hemos de agregar que tampoco ha resultado demasiado abundante la actividad reglamentaria desplegada este año. En el plano organizativo, sobresale el Decreto 7/2017, que determina el número y denominación de las consejerías, tras la crisis de gobierno acaecida al inicio del año a la que ya hemos hecho mención. Y en el plano sectorial, el Decreto 226/2017, que establece la regulación del turismo activo y que mira a fortalecer el turismo recreativo, de ocio y aventura en la naturaleza, actividades no exentas de riesgos y carentes hasta ahora de regulación

3.– Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado

Este año se han dictado 5 sentencias por el Tribunal Constitucional que de entrada merecen ser recogidas en este Informe, por haber intervenido en la contienda ante dicho Tribunal la Comunidad Autónoma de Canarias. Dos de ellas, sin embargo, declararon la extinción del proceso por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

La STC 65/2017 podía haber tenido interés en cuanto al fondo del asunto. Recaída en un conflicto en defensa de la autonomía local promovido por los siete cabildos insulares frente a la Comunidad Autónoma, habría podido ser-

vir para elucidar los asuntos entonces controvertidos: las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia de la comisión general de los cabildos en sede parlamentaria; la incidencia sobre la tutela judicial de la aprobación de las liquidaciones por ley y no por un acto administrativo; y la garantía de la capacidad económica de estas entidades insulares. Sin embargo, como cuestión previa se suscitó por las entidades demandadas (Parlamento y Gobierno de Canarias) la incidencia en el proceso de un acuerdo adoptado ulteriormente entre las partes contendientes, sobre la financiación de las competencias trasferidas y delegadas. Consultados los cabildos al respecto, no dieron cumplimiento a dicho trámite y no formularon alegaciones. Importa retener con carácter general lo que resolvió el Tribunal ante la falta de respuesta a su requerimiento: considera que la parte no ha colaborado con la justicia y que ello constituye una falta de la diligencia procesalmente exigible, suficiente para dar por extinguido el proceso, pese a no haberse manifestado en el mismo oposición expresa a su finalización.

En la STC 119/2017 el Tribunal da respuesta a un recurso de inconstitucionalidad promovido ya por el Gobierno de Canarias. Como se plantean cuestiones sobre la Ley 20/2013 (garantía de la unidad de mercado) que en su integridad se habían suscitado en otros recursos resueltos en pronunciamientos precedentes resoluciones (STC 79 y 110/2017), considera el Tribunal que no hay razón para volver a hacerlo ahora.

En el BOE de 11 de agosto aparecen publicadas 3 sentencias en respuesta a otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias. Hemos de comenzar señalando que en todas estas resoluciones también se declara extinguido el proceso por pérdida sobrevenida del objeto del recurso; pero en estos casos solamente de manera parcial.

En la STC 91/2017, nada más que con uno de los preceptos impugnados de la Ley 2/2011 (economía sostenible), que venía a legitimar actuaciones de rehabilitación con arreglo a los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y al margen por tanto de los planes: como la Ley 8/2013 y ulterior Real Decreto Legislativo 7/2015 vinieron a clarificar en torno a este extremo que tal posibilidad dependía únicamente de la legislación autonómica, se vino a dar por resulta esta controversia competencial. Ya sobre el fondo, más interés tiene detenerse en la doctrina establecida sobre los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general: excluida la aplicación de las previsiones de la Ley 2/2011 al procedimiento legislativo propiamente dicho, e incardinada la competencia estatal de que se sirve la Ley en el artículo 149.1.18º de la Constitución y más concretamente en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, recuerda el Tribunal que la competencia autonómica de carácter exclusivo, y aunque el alcance de lo básico es menor en las cuestiones que afectan primordialmente a su organización y funcionamiento interno, el margen es mayor en las que inciden más directamente en su actividad externa y afectan a los derechos e intereses de los administrados: dado que los preceptos impugnados tienen esa proyección externa, y que además su generalidad y escaso contenido normativo no obstaculiza su ulterior desarrollo autonómico, se concluye a favor de su constitucionalidad. Se agrega también que, no obstante tratarse de potestades normativas en manos de los

gobiernos autonómicos, su ejercicio conlleva ante todo una actividad administrativa típica orientada a la preparación, redacción y elaboración de las normas, que es la que se regula por parte de la Ley. Tampoco prospera la impugnación de la exclusión con carácter general de las licencias como técnica de control preventivo en el ámbito local: y es que ni se suprime la técnica ni hay vaciamiento de competencias autonómicas, porque queda espacio suficiente para determinar los supuestos en que sea o no así: por lo demás, la demanda se considera imprecisa en este punto, en la medida en que se refiere a una hipotética vulneración de las competencias de una regulación sectorial en bloque, que luego no se concreta, sin que resulten admisibles las impugnaciones fundadas en juicios indiciarios, conjeturales o hipotéticos. En cuanto a la planificación energética vinculante, sobre la que asimismo se pronuncia esta sentencia que comentamos, tampoco hay extralimitación de lo básico, según se concluye, con base en la argumentación ya contenida en la STC 18/2011 a propósito de la Ley 54/1997 (sector eléctrico), resultado de un recurso igualmente planteado desde Canarias. Y, en fin, sobre la incidencia en la competencia autonómica de las emisiones de gases de efecto invernadero, tampoco se considera inconstitucional el último de los preceptos recurridos de esta Ley 2/2011, por la previsión de la constitución de un fondo para la compra de derechos de carbono: no se cuestiona el carácter estatal de esta competencia y se alega solo la falta de contemplación de una participación autonómica que, por el contrario, tampoco se excluye (es más, con posterioridad, el Real Decreto 14394/2011 vino a consagrar la presencia de un representante autonómico en el consejo rector del fondo controvertido): en los términos expresados, se trata de una impugnación preventiva o hipotética que se adelanta a un eventual desarrollo reglamentario (que, por otro lado, una vez efectuado, no resultó impugnado), vedada en nuestra doctrina.

Juicios de alguna manera no muy alejados vino a expresar el Tribunal Constitucional también en su STC 98/2017. Aparte de la declaración de la pérdida sobrevenida de parte del objeto del recurso por recaer sobre una norma, el Real Decreto-ley 16/2012 (sanidad), ya enjuiciada en resoluciones anteriores (STC 139 y 183/2016 y 33, 63 y 64/2017), en relación con las cuestiones todavía a resolver, el Tribunal, por un lado, excluye de su enjuiciamiento algunos preceptos por falta de argumentación acerca de las razones sobre los que se sustenta su impugnación, desatendiendo el recurso la carga que pesa sobre los recurrentes en este sentido; y, por otro lado, ya en cuanto a las cuestiones efectivamente tratadas, considera que las medidas relativas a la atención farmacéutica en hospitales, centros de asistencia social y psiquiátricos satisfacen los presupuestos habilitantes para la emanación de decretos-leyes, al igual que la creación de áreas de capacitación específica dentro de la formación de especialistas y la creación de un registro estatal de profesionales sanitarios (estas dos últimas medidas son en cambio censuradas en el voto particular suscrito a la sentencia): en la medida en que resulta coherente con la racionalización de los gastos emprendida en esta materia y la inaplazable necesidad de atajar la difícil situación del Sistema Nacional de Salud.

Y en la STC 101/2017. Parte del recurso se declaró la pérdida sobrevenida de objeto por las mismas razones que en los casos anteriores: sobre la reforma del régimen local acometida por la Ley 27/2013, ya con anterioridad, se había

pronunciado el Tribunal Constitucional sobre ello (STC 41, 111, 168 y 180/2016 y 44, 45, 54 y 93/2017). Por otra parte, las quejas subsistentes se agrupan según los motivos de impugnación y el Tribunal descarta: 1) la vulneración de la prohibición de retroactividad, por la obligación de adaptar los estatutos de las mancomunidades; 2) la invasión de las reservas constitucionales de ley orgánica en relación con: a) el informe previsto de la administración que ejerce la tutela financiera, en la creación y supresión de municipios o alteración de sus lindes; b) la adaptación a la ley de los convenios e instrumentos de cooperación en que se contempla algún tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas; y c) la compensación automática de las obligaciones financieras que la entidad local delegada tenga a su favor, si la entidad delegante incumple sus obligaciones financieras. Tampoco acepta el Tribunal: 3) la vulneración de la autonomía local en: a) el informe de la administración que ejerce la tutela financiera antes examinado y también controvertido desde esta perspectiva, para la creación y supresión de municipios o alteración de sus lindes; y para la autorización del empleo de patrimonio público del suelo para reducir la deuda comercial y financiera de los municipios; b) el informe del interventor previo a la aprobación del plan de corrección del desequilibrio financiero de las entidades instrumentales dependientes de las corporaciones locales que se encontraran en dicha situación, y que deberá efectuarse en dos meses desde la entrada en vigor de la ley; c) la regulación de la delegación de las competencias autonómicas y estatales a favor de los municipios, en el sentido de no excluir la de que los cabildos o consejos insulares puedan también realizar a favor de aquéllos; y d) la previsión del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los ayuntamientos. Ni: 4) la invasión de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, por la falta de concreción de: a) la determinación de la administración a quien compete el informe vinculante sobre sostenibilidad financiera del que depende que los entes locales puedan ejercitar competencias distintas de las propias y delegadas, b) el informe sobre creación y supresión de municipios o alteración de sus linces; y c) la autorización del patrimonio público del suelo para saldar deuda comercial: no se predetermina que sea el Estado, porque no cumple deducir que las Comunidades Autónomas queden desprovistas de dicha competencia, por señalarse solo a quien corresponde el ejercicio de dicha tutela financiera, en el caso de Navarra y País Vasco. Las normas cuestionadas en este punto no son sino de pura y simple remisión, por lo que el recurso parece solo perseguir una intención preventiva: el Estado no tiene atribuidas competencias, en general, sobre ejecución del régimen local, ni tampoco, en particular, sobre la tutela financiera sobre las entidades locales, de modo que los estatutos de autonomía pueden consiguientemente atribuir tales competencias a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, y completando este análisis: 5) la previsión de que Navarra puede atribuir competencias propias a los municipios en su territorio no excluye que las demás no puedan hacerlo (STC 41/2016); 6) no hay equiparación a las diputaciones a los cabildos insulares cuando la Ley se refiere a éstos como una entidad equivalente en punto a otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios, porque no se busca una degradación de su perfil institucional, sino solo el aseguramiento de un mínimo funcional en el ejercicio de la función indicada: especialmente importante es resaltar lo que afirma la sentencia en este punto ("la Ley 27/2013

ha previsto que <la aplicación de esta Ley a los Cabildos Insulares Canarios se realizará en los términos previstos en su legislación específica> (…) Esta Ley se abre así al Estatuto y leyes canarias y, más precisamente, prevé su propia inaplicación si llegara a entrar en contradicción con la <legislación específica> de esta Comunidad en lo que afecta a la organización y competencias insulares. Se amplia de este modo la remisión al Derecho canario…"). Se proclama, pues, la misma regla que el Tribunal ya había declarado respecto de Baleares en la STC 132/2013 ("Consecuentemente, la Ley 27/2013, lejos de invadir las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y de desconocer sus peculiaridades institucionales, ha previsto su propio desplazamiento en beneficio de la <legislación específica sobre organización y competencias de los Cabildos"); 7) si bien la delegación de competencias delegadas por el Estado ciertamente no requiere como antes la consulta previa a la Comunidad Autónoma, se trata de una competencia ajena a ésta, por lo que no merece ello reproche alguno; y, en fin, 8) sobre la inexigibilidad de licencia local con carácter general, la resolución que comentamos reitera lo dicho en las STC 46, 79 y 91/2017 (hubo ocasión de examinar antes precisamente esta última).

Hemos de sumar a estas cinco resoluciones que acabamos de comentar la STC 151/2017, dictada a finales de año, por medio la cual se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad suscitada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en torno a uno de los primeros actos de aplicación, si no el primero en España (Tacoronte, Tenerife), en que se aplicó el artículo 197.1 a) párrafo tercero de la Ley Orgánica del régimen electoral general, por cuya virtud venía a penalizarse en el cómputo del quorum previo a la votación de una moción de censura a los concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato, gracias a lo que la moción de censura pudo prosperar en el municipio antes citado. Enjuiciado el supuesto a la luz del principio de proporcionalidad, en la medida en que la restricción de la función representativa analizada no responde inevitablemente a la defraudación de la voluntad popular o a la búsqueda de la desestabilización de la dinámica municipal, la mayoría de la Sala se pronunció en contra de su constitucionalidad, si bien se formuló un voto particular discrepante suscrito por dos magistrados al que se adhirió un tercero (hubo otros dos votos particulares, aunque en ellos se cuestionó solo el alcance temporal prospectivo del fallo).

Y ya para terminar el apartado de la conflictividad constitucional, entre los nuevos frentes abiertos este año ante el Tribunal Constitucional habría que mencionar un conflicto de competencia sobre el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 (régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local) y los dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por los diputados en el Congreso de Podemos sobre la Ley 2/2016, de modificación de la normativa reguladora de la ordenación territorial de la actividad turística en las islas occidentales (Ley 6/2002) y contra la Ley 4/2017, de ordenación del suelo y de los espacios naturales de Canarias.

De las resoluciones judiciales ordinarias de especial interés en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, no pueden dejar de mencionarse, en el orden penal, la sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife, que ha puesto fin al

primero de los grandes procesos sobre corrupción en Canarias, el denominado caso las Teresitas, y que ha culminado con la condena de varios altos cargos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (incluido su alcalde); y en el orden contencioso-administrativo, la anulación de la normativa reglamentaria sobre alquiler vacacional turístico por atentar contra la libre competencia al prohibir dicho régimen en zonas turísticas, la de la denegación por el Gobierno de la declaración de un bien de interés cultural a propuesta de un cabildo insular; y, sobre todo, la reciente condena por el Tribunal Supremo al Estado (sentencia de 22 de diciembre de 2017 RC 1045/2015) por el incumplimiento del convenio de carreteras (con una indemnización cuantificada en unos 140 millones de euros).

Es imprescindible, en fin, hacer una referencia en este Informe siquiera somera, dentro de este apartado, a lo que han dado de sí las relaciones de colaboración con el Estado, en la antesala de un impulso importantísimo a la aprobación de un nuevo estatuto de autonomía y de las bases económicas del nuevo REF, actuaciones ambas que en alguna medida han quedado a expensas de la aprobación de los presupuestos estatales para 2018. El estatuto se encuentra en curso de tramitación en el Congreso de los Diputados y el proyecto de ley del REF ha sido ya aprobado por el Gobierno de la Nación (con la previsión de importantes bonificaciones en transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías; el reconocimiento de la doble insularidad para las islas no capitalinas; y del carácter ultraperiférico de la región; ayudas para la desalinización del agua; la garantía de la financiación por el Estado de la parte adicional del programa comunitario con destino a financiar la producción agrícola; y la previsión de un fondo especial para un plan integral de empleo en Canarias).

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo
Universidad de Cantabria

1.– A lo largo del año 2017 la vida institucional de la Comunidad Autónoma ha trascurrido sin mayores sobresaltos por más que en la vida política partidaria sí se han producido notables cambios que han podido afectar, aunque finalmente no lo han hecho o lo han hecho en escasa media, al ámbito institucional.

La estabilidad del Gobierno se ha mantenido, con un cambio de personas al que inmediatamente me refiero, y el soporte parlamentario también, por más que ahí haya habido más problemas para completar los votos que al Gobierno le faltan para conformar una mayoría absoluta. Recuérdese que la composición del Parlamento era de 13 diputados del PP, 12 del PRC, 5 del PSOE, 3 de Podemos y 2 de Ciudadanos y que en un primer momento fue Podemos en el facilitó la investidura del Presidente. Desde entonces las cosas han cambiado por mor de las crisis internas que se han sucedido en casi todos los partidos del arco parlamentario.

Todos los partidos, excepto el PRC, han tenido crisis internas y, en algún caso, esa crisis ha tenido trascendencia externa. Escuetamente expuesto, digamos que la crisis mayor ha sido, quizá, la del PP. En el Congreso Regional, de marzo, al celebrarse elecciones internas para elegir el nuevo Presidente del Partido, se presentaron dos candidaturas: la continuista del anterior Presidente y ex presidente del Gobierno, Ignacio Diego, y la que resultó ganadora por escaso margen, de la anterior Vicepresidenta del Gobierno y ex Secretaria regional del partido, María José Sáenz de Buruaga. El reñido resultado de esta elección rompió al partido el dos mitades llegando a los tribunales los recursos e impugnaciones con la pretensión de anular el Congreso y el resultado. El episodio último de ese enfrentamiento, que ha dividido a parlamentarios regionales, alcaldes y demás cargos públicos del partido, se ha producido ya a primeros de 2018 cuando Ignacio Diego ha manifestado su deseo de abandonar la vida política en un futuro inmediato, lo que ha hecho que las miradas de algunos miembros relevantes del partido se hayan dirigido, pensando en ese futuro, al anterior Alcalde de Santander y actual Ministro de Fomento, Iñigo de la Serna, como posible candidato a la presidencia del Gobierno regional, lo que no se sabe muy bien si es una bienintencionada propuesta o una envenenado dardo, pero en todo caso supone, de hecho, minusvalorar el liderazgo de la actual presidenta del Partido. Pero esta crisis del PP, con ser importante y afectar indirectamente al conjunto de la ciudadanía, no ha tenido consecuencias institucionales. El grupo parlamentario en la oposición se mantiene firme y, en ese sentido, sólo en ese sentido opositor, cohesionado.

El PSOE, por su parte, ha pasado también por su peculiar viacrucis. En su propio Congreso, a la hora de elegir Secretario General, salió perdedora la can-

didatura "oficialista" representada por la anterior Secretaria General y actual Vicepresidenta del Gobierno, Eva Ruiz Tezanos. Y ese hecho sí pudo tener y en cierto modo tuvo consecuencias importantes porque podía poner en tela de juicio el pacto de gobierno por el PRC que los nuevos dirigentes observaban con cierto recelo. Se habló así de que el nuevo Secretario General forzara la dimisión o el cese de la Vicepresidente y rival, lo que finalmente no se produjo. Al parecer, el Presidente del Gobierno hizo gestiones en Madrid ante los dirigentes nacionales socialistas, con objeto de preservar el pacto y la estabilidad del Gobierno, cosa que globalmente se logró aunque a costa de un cese, el del Consejero de Educación y Cultura, que se había decantado explícitamente por la candidatura de Vicepresidenta de la que había sido estrecho colaborador en la etapa de aquélla como anterior Consejera de Educación. Finalmente el Consejero fue cesado y en su lugar fue nombrado otra persona que, años atrás, había sido él también candidato a la Secretaría General del partido.

Por lo que hace a Podemos, sus conflictos internos no han tenido tanta repercusión pública e institucional. Aunque en su momento apoyaron la investidura del Presidente, sus tres diputados desde hacía tiempo estaban ya en la oposición parlamentaria, de modo que el Gobierno (con 18 votos garantizados) necesitaba al menos uno para sacar adelante sus normas, especialmente la ley de presupuestos, y ese voto se lo podía facilitar Ciudadanos. Y es en ese partido donde se ha producido la crisis con mayor proyección, por lo que se acaba de decir. Esa crisis trae causa, como en todos los otros casos mencionados, del proceso de elección interna de sus órganos de gobierno del que resultó elegido secretario general el diputado nacional que tiene el partido en el Congreso en representación por Cantabria, un personaje con cierta proyección mediática por su condición de actor cómico. Esa elección precipitó una crisis que trascendió a la militancia por cuanto se dieron de baja en el partido una serie de personas que, después, han formado un nuevo partido. Y uno de esos críticos era diputado, de manera que los dos diputados regionales que tenía el partido acabaron militando en bando ideológicos opuestos o, cuando menos, enfrentados. Y el voto favorable de ese diputado crítico, integrado ahora, como su antiguo compañero, en el grupo mixto (dado que se necesitan dos diputados para formar grupo y esa posibilidad desaparece desde el momento en que uno de los dos abandona la disciplina del partido y el propio grupo), es el que ha propiciado finalmente la aprobación de los presupuestos para 2018, lo que ha generado críticas y acusaciones de transfuguismo. Una situación por lo demás que se ha repetido, aunque en sentido contrario, en el Ayuntamiento de la capital donde el concejal que ha abandonado el partido ha apoyado los presupuestos municipales del gobernante Partido Popular.

Por lo demás, superadas estas circunstancias, que al final no han tenido proyección institucional especialmente grave (el pacto de gobierno se mantiene y los presupuestos se han aprobado), la actividad de la Comunidad Autónoma ha seguido las pautas conocidas de años anteriores: escasa producción normativa, escasa conflictividad institucionalizada (nada en el Tribunal Constitucional y conflictos normales ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa), actividad inversora y gestión del presupuesto atendiendo a las prioridades expuestas en el discurso de investidura, es decir, la lucha contra el desempleo y la recuperación

de servicios propios del Estado del bienestar en la medida en que estén, como muchos lo están, entre competencias autonómicas. Ese énfasis habrá de ser verificado, no obstante, con el análisis de las políticas de gasto y su plasmación presupuestaria como se indica más adelante al aludir a las recientes leyes de presupuestos, donde se observa que algunas de estas prioridades sí parecen tener cierta plasmación financiera, en términos porcentuales, aunque otras no tanto.

2.– En 2917 se han aprobado cuatro Leyes más que en 2016: nueve en vez de 5, pero hay que tener en cuenta que dos de ellas corresponden en realidad a 2016, al tratarse de la Ley de Presupuesto para 2017 aprobada en los primeros días de enero de ese año, y la ya habitual Ley "de acompañamiento" también referida al año 2017. Ambas Leyes, para el ejercicio de 2018, se reiteran al final del año ahora considerado, de modo que, en realidad, la producción legislativa material es escasa: apenas cinco Leyes. Así, pues, las Leyes aprobadas han sido las siguientes:

– Ley 1/2017, de 24 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2017.

– Ley 2/2017, de 24 de febrero, de Medidas Fiscales y Administrativas.

– Ley 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria.

– Ley 4/2017, de 19 de abril, por la que se modifica la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de Cantabria.

– Ley 5/2017, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

– Ley 6/2017, de 5 julio, de acceso al entorno de personas con Discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia.

– Ley 7/2017, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley de Cantabria 3/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley de Cantabria 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 8/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2018.

– Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Las Leyes 1/2017 y 8/2017, de 24 de febrero y 26 de diciembre, de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para los años 2017 y 2018, respectivamente, contemplan créditos por importe de 2.601.358.295 € la de 2017 y de 2.729.123.930 €, la de 2018, cuya distribución por política de gastos (comparada con las de los dos años presupuestarios anteriores) es la siguiente:

Presupuestos para 2017 y 2018 por políticas de gasto comparados con los presupuestos de los dos años anteriores

	2015	2016	2017	2018
Justicia	28.603.900	29.252.353	30.123.498	31.443.571
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	11.952.248	12.306.027	13.909.692	14.327.392
Política exterior	1.541.355	1.818.992	2.236.033	3.526.224
Servicios sociales y promoción social	210.612.702	218.390.955	221.604.787	230.204.778
Fomento del empleo	93.256.835	93.691.369	91.691.369	96.234.032
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	19.393.296	21.880.790	22.260.460	23.750.715
Sanidad	788.821.603	805.758.103	824.906.103	854.602.546
Educación	491.891.838	527.428.341	537.924.025	556.764.111
Cultura	23.677.843	24.355.208	28.689.458	30.798.121
Agricultura, Pesca y Alimentación	49.868.233	44.483.357	50.533.367	51.413.695
Industria y energía	35.604.329	26.475.468	32.348.236	39.250.645
Comercio, Turismo y Pymes	14.952.008	16.787.772	23.157.040	24.950.447
Infraestructuras	216.486.487	211.645.450	229.938.204	240.163.602
Investigación, Desarrollo e Innovación	14.213.441	4.070.631	8.122.704	8.261.360
Otras actuaciones de carácter económico	34.997.638	32.330.468	32.171.806	32.916.246
Alta dirección	8.820.666	9.302.906	9.398.492	9.517.981
Servicios de carácter general	37.655.215	37.652.556	36.833.222	37.283.337
Administración Financiera y Tributaria	17.439.203	17.069.776	19.279.586	17.574.723
Deuda Pública	400.242.795	329.892.000	286.230.212	426.140.404
Total			**2.601.358.295**	**2.729.123.930**

En el cuadro se puede observar que todas las políticas de gasto aumentan por referencia al año anterior (excepto Administración Financiera y Tributaria), teniendo en cuenta que, como ya se ha dicho, el Presupuesto de 2017 se aprobó en ese mismo año. En todo caso, los aumentos más significativos de un año a otro son los correspondientes a política exterior (57,6% más), Industria y Energía (21,3%), Comercio, turismo y pymes (7,7%), acceso a la vivienda y cultura (en ambos casos, el 6,7% más). Los demás epígrafes rondan el 4% que es más o menos el aumento global. Excepto el caso de la deuda pública cuyo aumento es muy grande, un 48,2%.

Mayores y más significativas son las diferencias si se considera el último presupuesto de la legislatura anterior, el del año 2015 y se compara con el actual, tercero de la legislatura. Los cambios son muy destacados. Así, comparando las partidas en las que los cambios son más grandes cabe citar de nuevo el extraño caso de política exterior donde el aumento es espectacular (un 128,2%). Luego, por orden decreciente, destaca comercio, turismo y pymes (+66,8%), cultura (+30%), acceso a la vivienda y fomento de la edificación (+22,4%), seguridad ciudadana (+19,8%), infraestructuras (+10,9%), industria y energía (+10,2%), (educación (+13,2%), Justicia (con un aumento del 9,9%), servicios sociales (+9,3%) y sanidad (+8,3%). En cuanto a los descensos destaca, sin duda, el correspondiente a Investigación, desarrollo e innovación respecto del que la diferencias entre 2015 y 2018 es nada menos que el 41,8%.

Los datos anteriores, aunque en términos absolutos no sean muy importantes porque representan las finanzas de una Comunidad pequeña, sí lo son en términos relativos porque en términos porcentuales permiten observar las prioridades políticas y las opciones económicas de cada Gobierno. Y ello sin descender a un análisis pormenorizado de los gastos y de la siempre discutible ubicación de cada epígrafe en una u otra política de gasto habida cuenta de que en muchos casos alguno de estos epígrafes afecta sin duda a otros. Así, por ejemplo, los gastos vinculados al Año Jubilar Lebaniego pueden explicar el aumento de las previsiones para turismo, pero también para cultura. El descenso de investigación y su gran variedad interanual pueden quizá explicarse por computarse algunas veces bajo otros epígrafes, como educación, dado que no hay propiamente un plan específico "ad hoc" pero sí créditos vinculados a la financiación de la Universidad. Y así en algunos otros casos…

– Las *Leyes 2/2017, de 24 de febrero y 9/2017, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas* siguen la misma tónica de años anteriores, es decir, se limitan a incorporar una serie de medidas fiscales, entre ellas la actualización de numerosas tasas, y la modificación de aspectos concretos de una veintena de Leyes (en el caso de la Ley 2/2017) y una quincena (en el caso de la Ley 9/2017), entre ellas la Ley 2/2001, de Régimen Urbanístico, que se modifica también en este mismo año por otras dos Leyes (las Leyes 5 y 7/2017).

– La *Ley 3/2017, de 5 de abril*, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria, pretende ser una norma que regule la totalidad de los espectáculos públicos que se celebren en el ámbito territorial de la Comunidad. Y lo hace fijando las condiciones de seguridad de los establecimientos, la obligatoriedad de contratar seguros de responsabilidad civil, la presencia de per-

sonal de vigilancia en establecimientos con determinado aforo y regulando los criterios generales sobre horarios de apertura y cierre de establecimientos. La norma regula también los requisitos para la organización y desarrollo de los espectáculos y a tal efecto prevé la creación de registros municipales y autonómicos de los organizadores y titulares de los establecimientos públicos, las autorizaciones y licencias, los derechos de los consumidores y las facultades de inspección y sanciones fijando a este propósito los márgenes competenciales de la Administración Autonómica y los de los entes locales. La norma incorpora un anexo en el que identifica un amplísimo catálogo de todo tipo de espectáculos, establecimientos y actividades recreativas, clasificados por materias.

Una ley, pues, sin duda, interesante porque afecta a actividades hasta ahora huérfanas de una regulación autonómica omnicomprensiva y que, sin perjuicio de las competencias del Estado, afecta a un ámbito cercano y habitual necesitado de esa regulación.

– La *Ley 4/2017, de 19 de abril*, modifica una quincena de artículos de la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de Cantabria. Y lo hace, sobre todo, para adaptarla a los cambios introducidos en la Ley estatal 5/2012, de 6 julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que traspone la Directiva 2008/52/CE, de 21 de mayo de 2008. La reforma se centra en precisar el ámbito de aplicación de la norma y las condiciones para ejercer como mediador profesional. Se refiere también al Registro público de Personas Mediadoras. En lo demás se mantiene el esqueleto básico de la Ley de 2011.

– La *Ley 5/2017, de 15 de mayo*, modifica una vez más (y van ya, al menos, quince modificaciones parciales; tres este mismo año) la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Lo mismo que la posterior *Ley 7/2017, de 22 de septiembre*, que modifica la modificación de la misma Ley 2/2001 llevada a cabo por la Ley 3/2016, referida a la regulación del derecho de realojo y retorno.

La Ley 5/2017 tiene una perspectiva original. Se aprueba con el fin de posibilitar el aprovechamiento minero del subsuelo, sin perjuicio del mecanismo de protección que pueda merecer el suelo propiamente dicho. Después de explicar que el sector minero ha sido y es un sector económico relevante en la Comunidad de Cantabria (el Preámbulo pasa revista y enumera una larga lista de ejemplos históricos) la Ley se refiere a la tradicional regulación "vertical" del régimen de usos y protección del suelo (y, en consecuencia, del subsuelo), sin tener en cuenta los posibles usos entre esos dos planos (salvo en el caso del subsuelo urbano). A partir de esa constatación la consecuencia era, hasta ahora, que la actividad minera podía permitirse, prohibirse o limitarse sin distinguir entre las actividades mineras a cielo abierto que pueden afectar suelo y la minería subterránea que sólo afecta al subsuelo. Pues bien, a partir de esa distinción la Ley incorpora una nueva disposición adicional para permitir que la citada actividad minera en el subsuelo pueda autorizarse en determinadas condiciones, siempre que sea compatible y se respeten los valores que concurran en el suelo y en el propio subsuelo, de conformidad con el régimen general previsto en las Leyes estatales y autonómicas aplicables. Es decir, la legislación territorial y urbanística. Así, en la medida en que la actividad minera subterránea sea ajena a la base

superficial puede resultar compatible con los usos de la superficie. Y a tal efecto se introduce una nueva disposición adicional en el texto de la Ley 2/2001, bajo el rótulo "Condiciones para la autorización de actividades mineras en el subsuelo del suelo rústico", en la que se detallan las previsiones destinadas a la finalidad que acaba de mencionarse, se prevén que los instrumentos de planeamiento se remitan a esa disposición adicional como normativa de aplicación específica y se contempla el procedimiento de autorización por parte de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que será complementaria de las licencias urbanísticas municipales y de las autorizaciones sectoriales que se precisen.

La reforma de la Ley 2/2001 llevada a cabo por la Ley 7/2017, de 22 septiembre, tiene un alcance diferente. En realidad, la Ley 7/2017 se refiere a la modificación de la Ley 3/2016 pero indirectamente afecta a la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de 2001 en la medida en que la citada Ley 3/2016, ahora modificada, lo que hizo fue modificar a su vez a la Ley Urbanística 2/2001.

La reforma trae causa de las objeciones expuestas por el Gobierno de la Nación (a las que ya se hice referencia en un *Informe anterior*) acerca de la posible inconstitucionalidad, por invasión competencial, del apartado 4.e) de la nueva Disposición Adicional 8ª de la Ley 2/2001 añadida por la Ley 3/2016. Consecuencia de la negociación bilateral previo a que se refiere el art. 33.3 de la LOTC la Comunidad acepta derogar el citado apartado que reconocía el derecho de adquisición preferente del obligado a satisfacer el derecho de realojo y retorno para el supuesto en el que el titular del derecho transmitiera la propiedad de la vivienda de sustitución.

– Finalmente, la *Ley 6/2017, de 5 julio*, de acceso al entorno de personas con Discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia. Una Ley de carácter social que al amparo de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la ONU, de 13 de diciembre de 2006 y siguiendo la pautas genérica de la normativa estatal (en concreto, el RD legislativo 1/2013, de 29 noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, completa y amplía las previsiones que ya habían contemplado en Cantabria las Leyes 3/1996, de 24 de septiembre, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (uno de cuyos artículos se refería al acceso de personas con limitación visual acompañadas de perros guías) y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales. En concreto, ahora, la nueva Ley garantiza el acceso de las personas con limitación visual que vayan acompañados de perros guía a todos los espacios públicos, así como a los alojamientos turísticos y a cualquier tipo de transporte colectivo que sea competencia de las Administraciones Públicas en Cantabria. La Ley define el concepto de perros guía, prevé su identificación, establece los derechos y obligaciones de los propietarios, y prevé medidas de promoción y sensibilización que favorezcan la integración real de las personas afectadas con esa discapacidad.

3.– Por lo que hace a la conflictividad formalizada no hay este año resoluciones del Tribunal Constitucional, ni tampoco Sentencias del TS relevantes y con trascendencia general, aunque sí algunos de los primeros Autos de admisión del nuevo recurso de casación vinculados a la interpretación de algunos preceptos de singular importancia. En primer lugar y como asunto quizá más destacado el de la interpretación del art. 108.3 de la Ley Jurisdiccional que tiene que ver, una vez más, con el urbanismo. Recuérdese que, según el citado precepto, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2015, al referirse a la ejecución de sentencias, dispone que en los casos en que se ordene la demolición de un inmueble, el juez o tribunal "exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe". Este precepto, que ha dado lugar a algunas discrepancias doctrinales, está en la base de un recurso de casación interpuesto por el Gobierno frente a un Auto del TSJ referido al Ayuntamiento de Argoños y admitido a trámite por *Auto de 13 de marzo de 2017* –uno de los primeros dictados tras la reforma de la casación en 2015– al entender que tenía interés casacional. La Administración reconoce que el art. 108.3 LJ exige la prestación de garantías en relación con las indemnizaciones debidas, pero no de una cuantía fijada como establece el TSJ. Argumenta que el auto no establece ningún trámite para fijar quienes son los terceros de buena fe. En el Auto del TS se dice que la cuestión que precisa ser esclarecida y que, desde luego, tiene interés general, consiste en determinar "si la exigencia de la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, a la que hace referencia el artículo 108.3 de la Ley Jurisdiccional como condición previa a la demolición de un inmueble ordenada por un Juez o Tribunal, precisa la tramitación de un procedimiento contradictorio y requiere que tales indemnizaciones hayan sido fijadas como debidas en un procedimiento de responsabilidad patrimonial o en un incidente de inejecución de sentencia con intervención de las partes implicadas, en el que habrá de determinarse la existencia de terceros de buena fe y su identidad, y durante cuya sustanciación no podría llevarse a efecto la demolición acordada por el Juez o Tribunal". Un asunto, como digo, de trascendencia general que no ha sido aun resuelto definitivamente. Con posterioridad otro *Auto de 20 de julio de 2017*, se pronuncia en términos exactamente iguales en un caso de una Sentencia relativa al Ayuntamiento de Piélagos.

Otro asunto relacionado con el urbanismo es el de las infracciones formales en el procedimiento de aprobación de Planes de urbanismo. A ello se refiere el *Auto TS de 16 de junio 2017*, admitiendo recurso de casación preparado por la Comunidad Autónoma contra una STSJ de 28 de noviembre de 2016, que estimó el recurso planteado contra el PGOU de Cabezón de la Sal. La cuestión a dilucidar es la de "determinar el alcance de las consecuencias de la omisión del informe sectorial de telecomunicaciones en el procedimiento de aprobación o revisión de los instrumentos de planificación urbanística territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas". La norma afectada es el artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. En términos similares el *Auto* también *de 16 de junio 2017*, en relación con el Plan de Laredo.

También tienen interés general el *Auto TS de 18 de julio 2017* que admite a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Gobierno de Cantabria contra una Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso y precisa que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo se refiere a la interpretación los arts. 35 y 42.1.b) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario. Y, en concreto, al momento en que se perfecciona el derecho a un trienio y su cuantía en el supuesto de personas que han prestado temporalmente servicios en puestos de categoría superior a la que ostentan en propiedad cuando con posterioridad consolidan esa categoría. Y el *Auto TS de 6 de marzo de 2017* admite el recurso interpuesto por la recurrente precisando que el debate debe centrarse en la interpretación de varios artículos (8, 14.7 y 33) de la Ley 39/2006, de 14 diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; en relación con los art. 39 y 149.1.1 de la Constitución y, más en concreto, en saber si para "la determinación de la capacidad económica de las personas menores de edad beneficiarias de las prestaciones de dependencia puede valorarse la renta y patrimonio de personas distintas al interesado, en este caso la de las personas que ejercen la patria potestad o la tutela, dividiéndose su resultado entre el número de personas que dependan económicamente de aquéllos; y si las Comunidades Autónomas para determinar la capacidad económica de las personas beneficiarias de las prestaciones de dependencia han de atender necesariamente a los criterios que haya fijado el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

El *Auto TS de 27 de noviembre 2017* admite el recurso en el que lo que se debate es determinar "si en los supuestos de agrupación, segregación y disolución de un condominio, derivados de una única actuación urbanística tendente a la reordenación de parcelas con el fin de adecuarlas al planeamiento urbanístico vigente, debe entenderse que nos encontramos en presencia de una única convención o, por el contrario, se trataría de diferentes negocios jurídicos, a efectos de su sujeción al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados". Las normas a interpretar serán los arts. 1 y 4 del RD Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto.

Por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia de Cantabria cabe citar, sin mayores comentarios, la reiteración de supuestos urbanísticos (impugnación de planes por falta de informes y requisitos, sobre todo, la mayor parte de los cuales fueron desestimados). Los demás supuestos no tienen excesiva trascendencia general por más que sean importantes desde la óptica del caso concreto en la región. No merecen por ello una relación detallada. Por fin, de las Sentencias de los Juzgados destaco, quizá, una interesante (la *Sentencia de 19 de mayo de 2017*) en la que se plantea la dudosa cuestión de si las personas jurídicas pueden sufrir daños morales, que la Sentencia solventa de forma positiva, aunque finalmente no estima la pretensión. Se trataba de la aplicación de las doctrina de la Sala del TSJ acerca de la indemnización por daños morales –sin perjuicio de los materiales– en los casos de órdenes de derribo de viviendas; una vivienda cuyo titular, en el caso contemplado, era una persona jurídica.

Mayor interés tiene los Autos del TSJ de admisión de los llamados recursos de casación autonómicos, como los *Autos de 14 y 15 de junio 2017*, en ambos casos referentes a Sentencias previas relacionadas con la impugnación de la Orden que convocaba concursos para la autorización de nuevas oficinas de farmacia. En el primero de estos Autos se tiene por preparado el recurso, por entender que la Sentencia puede infringir algunos preceptos de la Ley de Cantabria 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica. En el Auto del día 15 la respuesta es, sin embargo, negativa. Hay además votos particulares. Sin entrar ahora, por razones de espacio, en el contenido y las razones del recurso lo que dejan patente estas resoluciones es la regulación o, mejor, la falta de regulación sustantiva y procedimental del llamado recurso de casación autonómico; aspecto sobre el que sí conviene llamar la atención y que merecería sin duda la del legislador para cubrir las evidentes lagunas que contienen las previsiones de la reforma de 2015.

4.– Así, pues, en resumen, puede decir que la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma ha seguido por derroteros comparables a los de otros años, lo que significa que, sin perjuicio de los inevitables conflictos formalizados, el devenir de las cosas se mueve dentro de los parámetros previsibles de lo que es la actividad institucional en un ámbito territorial pequeño como el de la Comunidad de Cantabria, que justifica así la opción autonómica en los términos de una mayor cercanía a la hora de tomar las decisiones más directamente relacionadas con la vida diaria de los ciudadanos; términos que seguramente son en los que pensó el constituyente hace ahora cuarenta años al diseñar el modelo autonómico, al menos en el caso de la mayoría de la actuales Comunidades Autónomas. Y si esto es así y las competencias están más o menos asentadas, por más que puedan discutirse, la cuestión entonces se centra, como no podía ser de otra manera, en el sistema de financiación que sigue siendo uno de los elementos más débiles del modelo autonómico.

CASTILLA Y LEÓN

Juan María Bilbao Ubillos
Universidad de Valladolid

1.– Actividad político-institucional

En Castilla y León el año 2017 ha sido más bien anodino. No se han registrado grandes novedades en el plano institucional. El curso político ha estado marcado sin duda por la renuncia de Juan Vicente Herrera a postularse como candidato a la presidencia regional del Partido Popular, una decisión que abría definitivamente el proceso de sucesión, porque ya había anunciado en su momento que éste era su último mandato al frente de la Junta. Por primera vez se convocaron unas primarias y los militantes del partido dieron su respaldo al candidato mejor visto por Génova, Fernández Mañueco, alcalde de Salamanca, que se impuso claramente al candidato más cercano a las tesis del presidente de la Junta, Antonio Silván, el alcalde de León. Esta derrota en el ecuador de la legislatura sembraba algunas dudas sobre el liderazgo, indiscutido hasta el momento, del presidente Herrera y la sintonía con la nueva dirección del partido en Castilla y León. No parece a primera vista que las relaciones entre la Junta y el partido o el grupo parlamentario Popular (cuyo portavoz, J.J. Sanz Vitorio, fue reemplazado inmediatamente por el procurador Raúl de la Hoz) sean tensas y Herrera ha reiterado en diversas ocasiones que su intención es concluir la legislatura, que se siente con fuerzas para ello, pero es evidente que la retirada de Herrera, el más veterano de los presidentes autonómicos, pondrá fin a un ciclo dominado por la personalidad de quien ha gobernado esta Comunidad con un estilo propio y una autonomía muy considerable a la hora de diseñar y desarrollar un proyecto político de perfil moderado, que se ubica claramente en el centro del espectro ideológico y resiste bien las comparaciones en el terreno de las políticas sociales.

1.1.– Actividad parlamentaria

Como señalábamos en el informe del año pasado, tras la pérdida de la mayoría absoluta por parte del Partido Popular en las elecciones de 2015, albergábamos la esperanza de que el Parlamento autonómico pasase a ser el centro de gravedad de la vida política, recobrando así el protagonismo que le corresponde. Pero lo cierto es que en 2017 la actividad de las Cortes de Castilla y León no ha estado a la altura de esas expectativas. Como luego se verá, el balance en lo que respecta a la producción legislativa es bastante pobre. Y el control ejercido sobre el Gobierno no ha puesto a los responsables del ejecutivo en grandes aprietos. Ciudadanos ha prestado su apoyo al partido mayoritario en los momentos más delicados.

En el ejercicio de su autonomía organizativa y presupuestaria, la Mesa de las Cortes, en la que están representados todos los grupos, salvo el mixto, acordó en su reunión del 10 de julio la reducción de la retribución de los miembros de los órganos de dirección de la Cámara –Mesa y Junta de Portavoces–, y los cargos directivos de los Grupos Parlamentarios, y un incremento de la dieta que perciben los Procuradores sin dedicación exclusiva (59 de un total de 84) por su asistencia a Plenos y Comisiones, que pasa de los 180 euros que percibían hasta ahora (desde 2006) a los 220 (un 22% más). Los 25 Procuradores con dedicación exclusiva pasarán a cobrar el máximo que hasta ahora estaba establecido para la presidenta de la institución, 70.368 euros anuales, frente a los 73.331 euros que percibían hasta el momento, una cantidad a la que hay que sumar la que ingresan por gastos de desplazamiento, que alcanza los 1.800 euros mensuales para los miembros de la Mesa y los portavoces.

En septiembre se presentó la nueva página web de las Cortes, un portal digital accesible a cualquier navegador y dispositivo. Como principal novedad, el ciudadano podrá participar y opinar sobre las iniciativas legislativas y contactar con sus representantes.

Siguiendo la ronda iniciada el año pasado por las capitales de provincia de la Comunidad con el objetivo de acercar la institución a todos los castellanos y leoneses, se celebraron en Palencia y Salamanca sendas reuniones de la Mesa y la Junta de Portavoces.

La presidenta de las Cortes, Silvia Clemente, coordinó desde su constitución el Grupo de Trabajo sobre despoblación y envejecimiento de la población en la Unión Europea que puso en marcha en 2016 la CALRE (la Conferencia que agrupa a los 74 Parlamentos regionales de Europa). Además, como presidenta del Grupo, al que ya se han incorporado 16 asambleas regionales de cinco países, pasó a formar parte del Comité Permanente de la CALRE. En el mes de noviembre, Silvia Clemente presentó las conclusiones de este Grupo de Trabajo ante la Asamblea anual de la CALRE, celebrada en Sevilla. En la declaración institucional aprobada por el plenario se considera la despoblación y el envejecimiento como un reto estratégico de Europa.

No se ha modificado el Reglamento de las Cortes, pero hemos de consignar la ambiciosa Propuesta de Reforma presentada en junio por el Grupo de Podemos. Se trata de garantizar mejor los derechos de la oposición, convirtiendo, por ejemplo, la creación de las comisiones de investigación en un derecho de las minorías: si ningún Grupo manifiesta su oposición, se entenderá creada; de lo contrario, se someterá a votación del Pleno y se creará si votan a favor un cuarto de los Procuradores. Además, la Presidencia de la Comisión no podrá ser desempeñada por un miembro del partido político que sustentase al Gobierno responsable de la actuación que esté siendo investigada y estará obligada a convocar una sesión de la Comisión en el plazo más breve posible si así se lo exige una cuarta parte de los miembros de la misma. La propuesta incluye asimismo reformas dirigidas a potenciar la participación ciudadana, como preguntas o proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana o el "escaño ciudadano", un escaño extra desde el que se puedan canalizar las peticiones y demandas ciudadanas y permitir la intervención de ciudadanos y colectivos en los distintos

órganos de la Cámara. También podrán presentar enmiendas (de totalidad incluso) los colectivos interesados registrados en las Cortes y cualquier persona interesada que reúna, al menos, el 0,75% de las firmas de los electores del censo autonómico en el plazo de un mes.

Otra iniciativa de la oposición de cierto calado ha sido la Proposición de reforma de los artículos 43.2 y 53.2 de la Constitución Española, presentada en abril por el Grupo de Podemos, para dotar de la máxima protección constitucional al derecho a la salud, de forma que esté garantizado de la misma forma que lo están los derechos fundamentales de la sección primera. Todavía no se ha celebrado el debate de toma en consideración.

Entre las iniciativas legislativas de la oposición guillotinadas en este trámite de la toma en consideración, cabe citar las dos Proposiciones de Ley, una presentada en mayo por el Grupo Socialista y otra en octubre por Podemos, que pretendían modificar la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León para reforzar las garantías de objetividad, control y transparencia en la distribución de los recursos públicos destinados a dicha publicidad. Ambas fueron desestimadas por el Pleno. La misma suerte corrió la Proposición de Ley que modificaba la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana, presentada también por Podemos.

Las iniciativas legislativas populares siguen sin repuntar pese a las última reforma aprobada en 2016, que redujo el número de firmas exigido. Sólo podemos dar cuenta de la admisión a trámite en febrero de una ILP impulsada por miembros de la Unión Regional de Cooperativas Agrarias de Castilla y León, que propone la supresión de un precepto introducido en 2016 en la Ley 2/2015, que aprobó el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, en virtud del cual se obliga a todas las instalaciones de venta al público al por menor de combustibles y carburantes a disponer en la propia instalación, mientras permanezcan abiertas y en servicio, al menos de una persona responsable, debidamente formada, para garantizar así los derechos de los consumidores. Apelando a la peculiar naturaleza de las cooperativas y al papel que juegan en el medio rural, se considera necesario introducir una excepción, de modo que las cooperativas agrarias no estén sujetas a esta exigencia, siempre que el suministro se realice dentro del recinto de las instalaciones de las Cooperativas, o en sus proximidades, y la venta de combustibles y carburantes no sea la actividad principal. Lo que late en el fondo de esta iniciativa es la polémica en torno a las Estaciones de Servicio Desatendidas (ESD). Algunas Comunidades han aprobado normas similares, pero la Comisión promotora aduce en la memoria que acompaña la Proposición que ese requisito limita la competencia en el sector y provoca el desabastecimiento y la desaparición del servicio en algunas zonas despobladas. Se apoya para ello en los argumentos contenidos en el Informe de la CNMC emitido el 28 de julio de 2016.

Este año ha sido atípico por la duplicación del debate presupuestario. En efecto, a finales de abril se registró en las Cortes el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2017. Y el debate de totalidad tuvo lugar en el Pleno del 22 de mayo. Tanto el Grupo Socialista, como el de Podemos y el Mixto (IU) presentaron enmiendas a la totalidad de devolución, que fueron desestimadas. También se re-

chazaron por la ponencia las más de 2.000 enmiendas al articulado formuladas por los diferentes grupos. El dictamen de la Comisión de Economía y Hacienda fue debatido y aprobado finalmente en la sesión plenaria celebrada los días 22 y 23 de junio, con los votos a favor del Grupo Popular (42) y la abstención de Ciudadanos (5) y UPL (1). En ella se aprobaron 24 enmiendas de la UPL y 21 de Ciudadanos a distintas secciones del presupuesto. El mismo recorrido siguió el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas, que tras superar el debate de totalidad e incorporar varias enmiendas transaccionales y otras enmiendas formuladas por varios Grupos, se sometió a la aprobación final del Pleno en esa misma sesión, siendo idéntico el resultado de la votación.

La historia se repite exactamente en todas y cada una de las secuencias cuando en el mes de octubre el Consejo de Gobierno remite a las Cortes el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad para 2018, que salió adelante con la abstención de Ciudadanos y la UPL, grupos que también dieron luz verde en la sesión celebrada los días 18 y 19 de diciembre al Proyecto de Ley de Medidas Tributarias.

Si el esfuerzo desplegado para lograr la aprobación de los presupuestos dio finalmente sus frutos, los intentos del Gobierno por llegar a un acuerdo con la oposición para sacar adelante el proyecto de Ley por la que se aprueba el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León han fracasado. Este proyecto estratégico que el Consejo de Gobierno aprobó en enero sigue encallado a finales de año y no ha superado la fase de presentación de enmiendas (el plazo inicial se ha ido prorrogando sucesivamente).

Si dejamos ahora a un lado la actividad legislativa y ponemos el foco en la función de control, no cabe duda de que en esa pugna dialéctica entre mayoría y oposición uno de los momentos estelares es el debate anual sobre la política general de la Junta de Castilla y León. Pues bien, el Pleno de las Cortes en la sesión celebrada los días 28 y 29 de junio, aprobó con motivo de ese debate 64 resoluciones, 43 de ellas por unanimidad. De un total de 150 propuestas de resolución, se aprobaron todas las presentadas por el Grupo Popular (30), veinte de las presentadas por Ciudadanos, seis de las presentadas por Podemos, cinco del procurador de IU, dos del procurador de UPL y sólo una del Grupo Socialista. De nuevo, más de la mitad de las resoluciones aprobadas fueron promovidas por los grupos de la oposición.

Entre las propuestas por el Grupo Popular, podemos destacar las resoluciones que instan a la Junta a iniciar contactos con otras Comunidades que tengan intereses comunes para alcanzar el máximo acuerdo posible en el proceso de revisión del sistema de financiación autonómica; a poner en marcha un polo de innovación especializado en ciberseguridad; y a apoyar a las entidades del Tercer Sector que desarrollan los programas de acogida a refugiados en Castilla y León.

A propuesta de Ciudadanos, las Cortes instan a la Junta a colaborar decididamente con los trabajos de las Comisiones de Investigación de la Cámara; a aumentar el número de plazas educativas, con especial atención a la educación infantil de 0 a 3 años; a convocar, antes del 31 de diciembre de 2017, todas las

oposiciones pendientes; y le insta asimismo a que se dirija a su vez al Gobierno de España para que estudie e implemente una armonización fiscal que elimine los desequilibrios entre las Comunidades Autónomas, impulse decididamente el corredor Atlántico, reabra la línea ferroviaria del tren Madrid-Aranda-Burgos y agilice los trabajos de ejecución de obras estratégicas como la autovía León-Valladolid o la Autovía del Duero.

En las propuestas de Podemos tienen su origen las resoluciones que instan a la Junta a impulsar la investigación para dar un uso al carbón mediante los nuevos avances tecnológicos, a negociar con el Gobierno la asunción por los Servicios de Salud de la Junta de la competencia en materia de Sanidad Penitenciaria y a agilizar el proceso para la presentación del Anteproyecto de Ley de Igualdad Social de la Diversidad Sexual y de Género. El procurador de IU obtuvo el apoyo del Pleno para reclamar del Gobierno de la nación el impulso de la investigación, mediante la eliminación de los límites a la tasa de reposición de empleo público en el sector de I+D y la incorporación de jóvenes investigadores en condiciones menos precarias; y la adopción de medidas de apoyo a los celiacos. Finalmente, el representante de la UPL vio aprobadas dos resoluciones, una en relación con la defensa del carbón autóctono y las centrales térmicas y otra reclamando una mejora de los centros sanitarios de atención primaria de las zonas rurales y una reducción de las listas de espera.

Así como la oposición no consigue sacar adelante sus iniciativas legislativas por el bloqueo del Grupo Popular (con sus 42 votos, la mitad del hemiciclo, impide normalmente su toma en consideración), no son pocas las proposiciones no de ley y mociones presentadas por los grupos minoritarios que acaban prosperando, en ocasiones con el apoyo incluso del Grupo Popular. En bastantes casos, lo que se pide a la Junta es que exhorte al Gobierno de la nación a adoptar determinadas medidas en materias de su competencia (mejorar el Portal de Transparencia, reforzar la política de reducción de cargas administrativas y el impulso de la Administración Electrónica, garantizar un modelo de servicio público de RTVE basado en su independencia, calidad y neutralidad política, cumplir sus compromisos de reubicación de refugiados, no prorrogar la concesión de la autopista de peaje AP-1 una vez finalice su vigencia, o impulsar un Pacto por la Unidad de España y la Defensa de la Constitución), por lo que resultan más bien inocuas y se prestan más bien al "postureo" político. También se dirigen al Gobierno central las PNL aprobadas por el primer Pleno del mes de octubre a iniciativa del Grupo Popular, una demandando una prueba única para el acceso a la Universidad y otra reclamando el mantenimiento de la actividad de la Central Térmica de Compostilla II. En esta misma dinámica se inscriben las PNL aprobadas por el Pleno sucesivamente (una en septiembre y otra en octubre) en relación con la situación de Cataluña y en defensa de las instituciones del Estado y el orden constitucional, a instancia también del Grupo Popular. Un buen ejemplo de esta confusión de planos en el ejercicio de los instrumentos de control es la aprobación por el Pleno celebrado los días 21 y 22 de noviembre de una PNL presentada por el Grupo Socialista, instando a la Junta a que actúe en relación con el cierre de la central térmica de Velilla del Río Carrión (Palencia). En realidad, cuatro de los siete puntos de la resolución son demandas dirigidas al Gobierno de la nación para que deniegue el cierre solicitado por Iberdrola,

cumpla los planes del carbón e invierta en el desarrollo de nuevas tecnología de captura y almacenamiento de CO_2; en otro se pide al Ministro de Energía que rectifique unas declaraciones; otro apela a la intervención del Comisario Europeo de Energía y Clima; y en el último punto, se exige a Iberdrola que revoque su decisión. Es más, en ese mismo Pleno se aprobó otra PNL, impulsada por el Grupo Popular, para reclamar al Gobierno que no atendiese al contenido del punto 8 de la Moción aprobada por el Congreso el 24 de octubre, a instancia de Podemos y con el voto a favor de los diputados del PSOE y de Ciudadanos, sobre energía limpia, porque compromete la viabilidad de las centrales térmicas situadas en nuestra Comunidad. Una refriega parlamentaria con fuego cruzado y notable impacto mediático.

Otras veces las resoluciones sí tienen como destinatario al Gobierno regional. Así, en la Comisión de Sanidad del 27 de marzo se aprobaron cuatro PNL de la oposición, relativas a la construcción de nuevos hospitales o a la dotación de más recursos para mejorar equipos y prestaciones. Y el Pleno celebrado el 22 de febrero aprobó una Moción de Podemos sobre política general de la Junta en materia de agricultura y ganadería, con el fin de fomentar la agricultura ecológica y dar prioridad a proyectos promovidos por mujeres.

Algunas comparecencias despertaron un especial interés. El 7 de febrero compareció el Presidente de la Junta, a petición propia, para informar al Pleno sobre el desarrollo y los acuerdos adoptados en la Conferencia de Presidentes. El Consejero de Sanidad compareció en tres ocasiones en los primeros meses del año para informar a la Comisión correspondiente sobre el colapso de los centros sanitarios en el mes de enero, sobre la situación de la atención primaria y sobre la reposición de médicos especialistas con motivo de su jubilación. En los meses de septiembre y octubre comparecieron ante las respectivas comisiones todos los consejeros de la Junta, a petición propia, para informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de cada uno de los Departamentos para la Legislatura.

Una comparecencia que tuvo un notable eco en la opinión pública fue la protagonizada el 15 de noviembre por el Consejero de Fomento y Medio Ambiente en la Comisión correspondiente para informar sobre la campaña de lucha contra los incendios forestales en 2017 y sobre los medios y recursos humanos empleados en la extinción de incendios forestales fuera de la época de riesgo alto ante el aumento de incendios por las condiciones climáticas excepcionales (se habían producido en otoño graves incendios en los Arribes del Duero y en la comarca de La Cabrera).

La Mesa de las Cortes de Castilla y León, en su reunión del día 3 de marzo, acordó la creación de una Comisión No Permanente para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i). Es la tercera Comisión de este tipo que se crea en esta legislatura. La Comisión No Permanente para la Racionalización de la Administración en Castilla y León celebró dos sesiones (en enero y julio) y la creada para evaluar el cumplimiento y efectividad de la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género, y formular propuestas e iniciativas para la lucha contra la violencia de género en Castilla y León, se reunió en once ocasiones. Ante ella informaron 28 comparecientes (fiscales, altos cargos

de la Administración autonómica, magistrados de lo penal, letrados de la Administración de Justicia, abogadas, académicos, periodistas, psicólogos, médicos, trabajadores sociales, representantes de organizaciones del tercer sector, responsables de las Fuerzas de Seguridad y sindicalistas).

La opinión pública ha estado muy pendiente del desarrollo de los trabajos de las Comisiones de investigación. Por un lado, la creada en 2015 para investigar los repetidos sobrecostes, el estado actual de su infraestructura, las modificaciones de las adjudicaciones y el presupuesto final del Hospital Universitario de Burgos ha seguido funcionando a buen ritmo. Si el año pasado fueron 48 los comparecientes (incluido el presidente Herrera), en 2017 la Comisión ha celebrado diez reuniones y han desfilado ante la misma quince personas (en su mayoría expertos en economía de la salud). En esta segunda fase, el análisis se ha centrado en el modelo de concesión público privado y la gestión sanitaria y de los servicios externalizados.

Por otro lado, se creó una nueva Comisión de Investigación sobre la actuación, gestión y supervisión de las Cajas de Ahorro que tenían su domicilio social en Castilla y León, así como la posible vulneración de los derechos de los consumidores en la oferta de sus diferentes productos. Su creación fue solicitada en marzo mediante escrito presentado por los Grupos de Podemos, Ciudadanos y Mixto (nótese que no promueven la iniciativa, aunque tampoco se oponen, ni el Grupo Popular ni el Socialista, por razones que a nadie se le escapan). Se recuerda en dicho escrito que el frustrado proceso de concentración de las Cajas que tenían su sede en la región destruyó numerosos puestos de trabajo y condujo a su desaparición (absorbidas por otras entidades con domicilios sociales fuera del territorio de la Comunidad Autónoma). Por otra parte, los consumidores se han visto perjudicados, siendo muy elevado el número de procedimientos judiciales y extrajudiciales relacionados con la venta de productos financieros poco claros (preferentes, subordinadas, acciones…). Y las noticias sobre la acción de la justicia en relación con la gestión de estas entidades (prejubilaciones millonarias, autoconcesión de créditos), generan alarma social.

Esta Comisión, que comenzó sus trabajos en junio acotando el periodo que será objeto de investigación (de 2005 a 2011), se reunió en nueve ocasiones y escuchó, entre otros comparecientes, a varios prestigiosos académicos, a un alto cargo de la Junta, y a un ex-Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, pero no a los gestores y directivos –políticos, sindicalistas, empresarios– que se sentaban en los órganos de gobierno de las Cajas.

Mención aparte merece la tercera Comisión de investigación, la creada a iniciativa de la oposición para estudiar la adjudicación de parques eólicos y dos operaciones inmobiliarias de la Junta. Ya señalamos en el informe de 2016 que estaba virtualmente paralizada por las discrepancias entre el Grupo Popular y el resto en torno a las comparecencias solicitadas por la oposición y que de hecho no se había reunido desde finales de 2015. Pues bien, la Comisión, presidida por un procurador del PP, tampoco se ha reunido este año y el Grupo Popular se ha enrocado aún más en su postura obstruccionista. A su juicio, la investigación parlamentaria es incompatible con la investigación judicial, un argumento que pone en cuestión la propia existencia de las comisiones parlamentarias de

investigación. Y prueba de ello sería la negativa de la Fiscalía y la Agencia Tributaria a facilitar documentación a la Comisión. Es evidente a estas alturas que el Partido Popular no tiene excesivo interés en investigar este asunto, que le resulta particularmente incómodo. Y no parece que vaya a dar su brazo a torcer, pese a la amenaza de los socialistas, que barajan la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Ante la creciente presión mediática, el 31 de mayo, el presidente Herrera compareció a petición propia en la Comisión de Economía y Hacienda para salir al paso de las informaciones aparecidas en medios de comunicación en relación con la querella presentada por la Fiscalía Anticorrupción sobre hechos relacionados con la concesión de autorizaciones administrativas para la instalación de parques de energía eólica en Castilla y León, una querella que había dado lugar a unas diligencias previas que se estaban tramitando en el Juzgado de Instrucción nº 4 de Valladolid.

Eso sí, la inoperancia de la Comisión no obsta para que siga ampliándose –sobre el papel al menos– su radio de acción. En junio, el Grupo Socialista solicitó la creación de una Comisión de Investigación sobre las oficinas del sector público de Castilla y León, con inclusión de ADE Internacional EXCAL, en ciudades del exterior de España, gestionadas directamente o a través de terceros, y su integración en la ya constituida para la investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, y sobre la adquisición de terrenos en Portillo para la construcción de un Parque Empresarial y la del edificio Centro de Soluciones Empresariales de la Junta de Castilla y León en Arroyo de la Encomienda que, de este modo, modificó una vez más su denominación para englobar este nuevo campo de investigación.

Para concluir este repaso de la actividad parlamentaria más relevante, hay que anotar la designación de D. Ricardo Enríquez y D. José Manuel Tejerizo como candidatos a Magistrado del Tribunal Constitucional para su presentación ante el Senado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LOTC. Ambos candidatos, propuestos por el Grupo Popular, fueron designados en la sesión plenaria celebrada el 8 de febrero, al obtener 41 votos a favor y 40 en blanco.

Por lo que concierne las instituciones propias de la Comunidad Autónoma que se sitúan en la órbita del Parlamento, el Consejo de Cuentas emitió 15 informes sobre la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad, los mismos que el año pasado. Unos corresponden a fiscalizaciones obligatorias, como el de la Cuenta General de la Comunidad del ejercicio 2015, y otros a fiscalizaciones especiales incluidas en los Planes de Fiscalización acordados por las Cortes de Castilla y León, como los informes sobre el Patrimonio Inmobiliario de las Diputaciones de Valladolid, Salamanca y Palencia Han sido frecuentes las comparecencias de su presidente en la Comisión de Economía y Hacienda para presentar diversos informes de fiscalización.

Pero en la sesión celebrada el 31 de marzo, la citada Comisión rechazó por primera vez el Proyecto del Plan Anual de Fiscalizaciones del Consejo de Cuentas para el ejercicio 2017. El conflicto institucional estaba servido. Castilla y León es la única Comunidad en la que este plan ha de ser aprobado por las Cortes. En las demás, se siguió el modelo del Tribunal de Cuentas nacional: lo

aprueba el órgano de control externo y se comunica a la Cámara autonómica, una regulación más respetuosa, sin duda con la autonomía del órgano fiscalizador. Además, los grupos pueden formular enmiendas al Plan Anual. De hecho, Ciudadanos presentó 4 enmiendas parciales y los socialistas 18. Las enmiendas, todas ellas de adición, fueron trasladadas al Consejo de Cuentas para que éste las examinase y manifestase su criterio. En la sesión celebrada el 6 de marzo, el Pleno del Consejo acordó mantener su propuesta y rechazar la inclusión de nuevas fiscalizaciones, al entender que no tenía capacidad para asumir más carga de trabajo. Su propuesta se ajustaba a los recursos materiales y humanos disponibles, sin que se hubieran aportado criterios para justificar la alteración de los objetivos perseguidos y las prioridades establecidas.

Esta negativa molestó a los grupos que habían presentado las enmiendas. Reprochan al Consejo que nunca se tomen en consideración sus propuestas y critican su política de fiscalizaciones. Concluido el debate de las enmiendas en la Comisión, toda la oposición se unió para votar en contra del Plan (el empate a 9 votos implicaba su rechazo). Esta insólita decisión motivó la convocatoria de una reunión de la presidenta de las Cortes y los portavoces de los grupos representados en la Cámara con el presidente del Consejo, en la que éste tomó nota de las propuestas formuladas por los distintos Grupos. Pero ya no volvería a tramitarse el Plan correspondiente a 2017. Veremos si este pulso se mantiene el próximo año.

El Procurador del Común presentó ante el Pleno de las Cortes del día 10 de mayo el Informe Anual correspondiente al año 2016. Y compareció en la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común el 7 de septiembre, para presentar la Memoria Anual del Comisionado de Transparencia correspondiente a ese mismo año. No contamos aún con los datos oficiales de la Memoria correspondiente a 2017, pero de acuerdo con los datos provisionales que figuran en la página web de la institución, este año se han presentado 3.888 quejas (casi la mitad en el área de Fomento) y se iniciaron 21 actuaciones de oficio. En total, tramitó 3.909 expedientes, un 52,2% más que en 2016.

Entre las actuaciones de oficio destacan las referentes a la sanidad en las zonas rurales, el control de menores en el acceso a internet en las bibliotecas públicas, la eliminación del amianto o asbesto en instalaciones educativas, la seguridad de los castillos hinchables infantiles, o la falta de plazas residenciales. Entre las resoluciones que tienen su origen en quejas formuladas por los ciudadanos, podemos mencionar la que reclama a la Consejería de Educación mayor atención a los casos de acoso escolar en los centros concertados; la que pide que se aumente el presupuesto para contratar intérpretes de lengua de signos; o la que pide el reconocimiento de las personas con Alzheimer como personas mayores con discapacidad.

En su faceta de Comisionado de Transparencia, esto es, como órgano encargado de resolver las reclamaciones de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en 2017 recibió un total de 202 reclamaciones, el doble que en 2016. De ellas, 164 (el 80%) se interpusieron ante la ausencia de respuesta a una solicitud de información (la mayoría, 96, ante la denegación de informaciones por parte de ayuntamientos). También fue notable el aumento

de resoluciones, que ascendieron a 155. En 61 de estas decisiones se estimó en todo o en parte la petición del ciudadano de acceder a determinada información. En este orden, por ejemplo, se requirió a la Administración autonómica para que facilitase los datos correspondientes a sus Relaciones de Puestos de Trabajo y a la ocupación temporal de algunos de ellos. Sirva como botón de muestra la Resolución 122/2017, de 3 de noviembre, que estimó una reclamación frente a la denegación por la Consejería de Presidencia de una solicitud de información pública y reconoció el derecho del reclamante a acceder a esa información, al constatar que en el Portal de Gobierno Abierto no se ofrecía ninguna información sobre el gasto efectivamente realizado en campañas de publicidad institucional.

El presidente del Consejo Consultivo compareció el 19 de junio en la Comisión de la Presidencia para presentar la Memoria correspondiente al año 2016. Ciñéndonos a la actividad desarrollada en 2017, el Consejo emitió un total de 571 dictámenes, lo que supone un incremento del 11,3% sobre el año anterior. De ellos, el 80% fueron en sentido favorable a la propuesta de resolución de la Administración. Más de la mitad de la consultas (el 55%) fueron formuladas por las entidades locales. En cuanto a las materias sobre las que versaron estos dictámenes, un año más las solicitudes de responsabilidad patrimonial fueron las más numerosas (el 76,7%), con un considerable aumento de las relativas a la asistencia sanitaria, siendo desestimadas en su mayoría. Se dictaminaron 6 anteproyectos de ley y 33 disposiciones reglamentarias. También ha aumentado su productividad en el ejercicio de sus funciones como Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales al cerrar el año con 119 recursos resueltos (un 17% más), que afectaban a contratos por un valor de 426,5 millones de euros.

Una referencia, por último, al Consejo Económico y Social. Su Presidente compareció el 20 de octubre en la Comisión de Empleo para informar sobre el Informe Anual del CES correspondiente al ejercicio 2016 y el Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2016, aprobado por el Pleno del Consejo en junio. En ese año el CES emitió 560 informes. En 2017, además de los informes preceptivos sobre proyectos normativos (dos anteproyectos de ley), aprobó dos informes a iniciativa propia, uno sobre "Análisis dinámico del tejido empresarial de Castilla y León" y otro sobre "La distribución funcional y personal de la renta en Castilla y León". En mayo se celebró en la sede del CESCYL un encuentro europeo sobre el Diálogo Social, que contó con la presencia del Presidente del CES Europeo, George Dassis.

1.2.– La actuación del Gobierno regional

A diferencia del año anterior, no hay que consignar ninguna novedad en su composición. En cuanto a la actividad desarrollada, hemos de comenzar aludiendo a la participación del presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera, en la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos que se celebró el 17 de enero en el Senado. En su intervención, valoró positivamente la convocatoria de este foro de encuentro, en el que se escucha la voz de las Comunidades Autónomas, y recordó la apuesta de Castilla y León por un autonomismo útil, integrador, leal y cooperativo, cuya razón de ser es la prestación de unos buenos servicios

públicos a los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la cuestión prioritaria es, sin duda, la reforma del sistema de financiación autonómica, que debe iniciarse de inmediato, ante las patentes insuficiencias del modelo actual, que ni siquiera cubre el gasto en Sanidad, Educación y Servicios Sociales, y que ha llevado a las Comunidades a incurrir en déficit y endeudamiento. En este punto, defendió la posición común refrendada en abril de 2016 por todos los grupos presentes en las Cortes de Castilla y León. El nuevo sistema, pactado entre todos, debe contrapesar el criterio poblacional con otros que tengan en consideración el territorio, la dispersión de la población y su envejecimiento como factores que condicionan el coste efectivo de prestación de los servicios públicos. A ese modelo debe incorporarse también la atención a la dependencia, superando las disfunciones del sistema actual, un sistema fallido porque la Administración del Estado no cumple su compromiso de financiarlo al 50%.

En materia educativa, Herrera reivindicó la necesidad de un pacto que ponga los cimientos de un sistema estable, pero un pacto no sólo político, sino también social y territorial, porque son las Comunidades las que gestionan este servicio público. En el capítulo de los servicios sociales, constató la desigualdad existente, porque sólo algunas Comunidades –entre ellas Castilla y León– han asumido el coste de medidas de protección de los sectores más vulnerables, como la Renta Garantizada de Ciudadanía. Es necesaria una mayor homogeneidad y una mayor coordinación. Y por eso sería muy oportuno desarrollar una normativa básica estatal en materia de ingresos mínimos. En ese marco adquiriría todo su sentido la puesta en marcha de la tarjeta social.

En su discurso, el presidente volvió a pedir la eliminación, al menos para los servicios públicos esenciales, de la tasa de reposición, e hizo referencia también a la urgente necesidad de dar respuesta a los desafíos demográficos. No faltaron tampoco en su intervención alusiones a la reforma de la financiación local, a las políticas activas de empleo y a la apuesta por un nuevo modelo productivo, cuyo motor ha de ser la industria, capaz de generar más empleo y de mayor calidad.

Herrera no dejó pasar la oportunidad de reclamar un modelo energético estable y diversificado en el que tenga cabida como recurso estratégico la minería del carbón y la actividad de las centrales térmicas. Hay que dar una solución definitiva a las cuencas mineras. Tras pedir apoyo para otro sector estratégico, como es la agricultura y la ganadería, cerró su discurso con una referencia a las infraestructuras. Reconociendo el esfuerzo realizado en estos últimos años, abogó por mantener el impulso a las autovías de especial interés (de modo particular, la culminación de la Autovía del Duero, pero también la Valladolid-León o la Burgos-Aguilar de Campoo) y el despliegue de la Alta Velocidad (con la llegada a Burgos y su continuidad a través de las obras proyectadas hacia Galicia, Asturias y País Vasco).

Estas aspiraciones y propuestas tienen reflejo en varios de los acuerdos, once en total, adoptados por la Conferencia. Así, en el acuerdo sobre la estrategia nacional frente al reto demográfico, se emite una señal de alarma ante la pérdida de población como consecuencia de la baja natalidad y el acusado proceso de envejecimiento. Ya son diez las Comunidades Autónomas con saldo vegetativo negativo. Es evidente, por otra parte, la incidencia del cambio demográfico so-

bre la sostenibilidad del Estado del Bienestar, por la presión sobre los sistemas de pensiones, de salud y sobre los servicios sociales de atención a las personas mayores y a las personas dependientes. Para dar una respuesta conjunta a este problema, el Gobierno de España se comprometió a elaborar y desarrollar, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal. Esta estrategia debería aprobarse en 2017. Un año después, seguimos sin noticias, más allá del nombramiento de una Comisionada del Gobierno para el Reto Demográfico.

No ha corrido mejor suerte el Acuerdo sobre la sostenibilidad del Estado del bienestar y la reforma de la financiación autonómica, con el que se trataba de impulsar el proceso de actualización del sistema de financiación autonómica. Los presidentes reunidos en la Conferencia decidieron crear una "Comisión de Expertos", integrada por miembros designados por el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. La Comisión se constituyó y seis meses después, el 26 de julio, hizo entrega de las conclusiones de su estudio. Pero tras varias reuniones del Comité Técnico de Evaluación para unificar criterios, el año terminó sin que el Gobierno pusiera sobre la mesa una propuesta concreta.

El 9 de febrero, con el consenso de todos los grupos de las Cortes, la Junta designó a Jaime Rabanal García como la persona encargada de defender los intereses de la Comunidad en el seno de la Comisión de Expertos. El Sr. Rabanal compareció el 22 de septiembre en la Comisión de Economía y Hacienda para dar cuenta del Informe final elaborado en la Comisión de Expertos.

El Gobierno aprobó también diversos planes plurianuales. En febrero, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2016-2020, dotado con 752 millones de euros. Con este plan se pasa de un modelo asistencial a otro basado en derechos, que centra su atención en el desarrollo integral de la persona. En este mismo orden, aprobó el 15 de junio la "Estrategia de prevención de la dependencia para las personas mayores y de promoción del envejecimiento activo", dotada con más de 1.950 millones de euros. Y poco antes, en la reunión del 4 de mayo, el Gobierno dio su visto bueno al inicio de la tramitación del proyecto de Ley de la Red de Protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica, un compromiso contraído en el marco del Diálogo Social. En el último trimestre del año, el Gobierno aprobó el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2017-2021 y el Acuerdo Marco de Servicios Sociales, dotado con 317 millones, que regula la financiación que transfiere la Junta a las corporaciones locales competentes en materia de Servicios Sociales

En el terreno de la política industrial, la iniciativa más importante fue la aprobación en junio del Plan Director de Promoción Industrial, que define las políticas de impulso a la competitividad del sector en el horizonte 2017-2020, con una inversión prevista de 836,6 millones de euros. El principal objetivo de este Plan, avalado por los agentes económicos y sociales y las fuerzas políticas con representación parlamentaria, es la reindustrialización. Y el segundo reto es incrementar el gasto público en I+D+i.

En el último trimestre de año, Juan Vicente Herrera intensificó su agenda de encuentros con otros presidentes de Comunidades Autónomas vecinas. Y fruto de esas reuniones de trabajo son dos Declaraciones Institucionales. La primera, fechada el 25 de octubre en Madrid, fue la suscrita por las Comunidades Autónomas de Galicia, Madrid y Castilla y León para crear una alianza estratégica orientada a impulsar el eje Madrid-Castilla y León-Galicia, como motor de desarrollo y dinamización económica, social y sostenible. La segunda, firmada el 4 de diciembre en Oviedo por los presidentes de Galicia, Asturias y Castilla y León, tiene un contenido similar, pero se detiene con mayor grado de concreción en los principios que han de regir el nuevo modelo de financiación y en la colaboración en la prevención y extinción de los incendios forestales.

Como en años anteriores, la Junta se ha mostrado firme en la defensa del sector de la minería y de las centrales térmicas y ha librado una batalla en solitario en contra del cierre definitivo de la central nuclear de Garoña. Con el apoyo de todas las fuerzas políticas, se ha implicado también a fondo en la defensa de la viabilidad de algunas empresas en dificultades. En septiembre declaró Proyecto Industrial Prioritario el Plan Industrial 2019-2024 de Nissan para Ávila, por el que la multinacional japonesa prevé la transformación de la actual planta de fabricación de camiones en una nueva instalación de producción y distribución de recambios.

En materia educativa, se observa asimismo una continuidad en la trayectoria de buenos resultados en las evaluaciones internacionales. Los alumnos castellanos y leoneses obtuvieron 546 puntos en comprensión lectora en la prueba PIRLS 2016 (*Progress in International Reading Literacy Study*), por encima del promedio de España (528) y de la Unión Europea (539) y a la altura de Dinamarca o Países Bajos. Además, el informe señala que la proporción de escolares rezagados es tan solo de un 1% y que casi la mitad del alumnado muestra niveles altos o muy altos de rendimiento.

2.– Producción normativa

La Junta no ha dictado este año ningún Decreto-ley. Por lo que concierne a las leyes aprobadas, sólo cabe reseñar la Ley 4/2017 de Reconocimiento y Atención a las Víctimas del Terrorismo en Castilla y León, que prevé un conjunto de medidas de protección y reparación y subraya el valor de la memoria. Esta Ley, aprobada por unanimidad, regula la concesión de distinciones honoríficas, prevé la presencia protocolaria de las víctimas y de sus asociaciones en los actos institucionales de la Comunidad y promueve la realización de actos públicos de homenaje y reconocimiento a las víctimas. Se crea también el Comisionado para las Víctimas del Terrorismo.

Menos calado aún tiene la Ley 6/2017, de 20 de octubre, de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial, que se limita a modificar algunas normas que regulaban los servicios de restauración y las industrias vinculadas con recursos forestales, para simplificar y agilizar los procedimientos de creación e implantación de empresas.

Como ya vimos, la Ley de Presupuestos de la CACYL para el año 2017 (Ley 3/2017), se aprobó por el Pleno de las Cortes el 4 de julio. El hecho de que el Gobierno de la nación no presentara el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 hasta bien entrado el año introdujo un importante factor de incertidumbre sobre el montante de los recursos procedentes del Estado. De ahí que la Junta decidiera posponer la elaboración de sus propios Presupuestos y prorrogar los aprobados para el ejercicio anterior, a la espera de conocer una serie de datos imprescindibles. El Presupuesto ascendió a 10.293 millones de euros, siendo la partida más importante la destinada a Sanidad (3.447 millones). A una considerable distancia figura la asignada a Educación (1.945), a Agricultura y Ganadería (1.346) y al pago de la Deuda Pública (1.018).

La Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas contiene un conjunto de medidas de naturaleza tributaria y otras de carácter organizativo. En el primer capítulo, se introduce una nueva deducción autonómica en el IRPF con el fin de promover la rehabilitación de viviendas rurales destinadas al alquiler. Por lo que concierne al marco normativo, se modifican determinadas leyes para adaptarlas a la nueva regulación básica en materia de procedimiento administrativo común (del procedimiento sancionador, en particular) y de régimen jurídico del sector público. Por ese mismo motivo, se modifica el procedimiento de tramitación de los anteproyectos de ley y del resto de disposiciones de carácter general, incluyendo, como novedad, la posibilidad de una tramitación urgente, con la consiguiente reducción de los plazos, mediante un acuerdo motivado. Se introducen también otras modificaciones parciales de la legislación autonómica.

En la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, los Presupuestos Generales para 2018 registran un incremento del 5.5% respecto del año anterior, hasta alcanzar la cifra de 10.859 millones de euros (9.577,5 millones, si descontamos los gastos financieros). Las cuentas se basan en una estimación de aumento del PIB regional del 2,7%, una tasa media de paro del 12,2%, y un déficit del 0,4%. Las consejerías dispondrán de 8.333 millones de euros para desarrollar sus políticas, 330 millones más que en 2017, de los que el 70% se destinan a Sanidad, Educación y Protección Social.

Por lo que respecta al ejercicio de la potestad reglamentaria, el Consejo de Gobierno aprobó en su primera reunión del año el Decreto 1/2017, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, que unifica en un solo órgano las funciones que tenían atribuidas varios órganos sectoriales de participación y asesoramiento en materias relacionadas con el medio ambiente.

Otros Decretos de especial interés son el 3/2017, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León, que responde a la necesidad de contar con una normativa específica que evite prácticas de intrusismo en el alojamiento turístico y la competencia desleal con la oferta de alojamiento privado, controlando la comercialización en las páginas webs; el 14/2017, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León; el 25/2017, que regula la estructura orgánica y las

competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y actualiza de ese modo la organización de la Administración periférica de la Comunidad; el 30/2017, que regula el Boletín Oficial de Castilla y León, adaptando la normativa en vigor (de 2009) a las innovaciones tecnológicas (la edición se hará en formato electrónico); y el 33/2017, por el que se aprueba el Reglamento de Pesca.

En el ámbito educativo, destacan el Decreto 2/2017, que regula la Formación Profesional Dual. Y la Orden 150/2017, por la que se crea el Banco de libros texto de Castilla y León y se establece el Programa de gratuidad de libros de texto RELEO PLUS y las bases reguladoras de las ayudas en él incluidas.

3.– Conflictividad

En este capítulo, constatamos por sexto año consecutivo que los órganos de la Comunidad legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional no plantearon ninguno. Y tampoco el Gobierno de la nación ha impugnado actos o normas de Castilla y León.

4.– Relaciones de cooperación

Las cifras oficiales denotan que estas relaciones han tenido en 2017 un alcance muy limitado. 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 y el Estado, constituida en 2008, pese a que su reglamento interno dispone que se reunirá al menos una vez al año. Desde 2010 está inédita.

No se suscribieron nuevos convenios o acuerdos de cooperación horizontales con otras Comunidades Autónomas. Pero en la esfera de las relaciones bilaterales, sí se firmaron diversos convenios de colaboración entre las dos Administraciones. En casi todos los casos, son acuerdos que se limitan a prorrogar o actualizar convenios ya vigentes o que responden a un mismo patrón que el Estado reproduce en los convenios que suscribe con las distintas Comunidades Autónomas. Es el caso, por ejemplo, del Convenio específico de colaboración suscrito en diciembre entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la Consejería de Agricultura y Ganadería en materia de estadística (año 2017), el Convenio con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (INSS) para el control de la incapacidad temporal durante el período 2017 a 2020; el Convenio de colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la Junta para la realización de las obras de modernización y consolidación de determinados regadíos; o el Convenio interadministrativo entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Administración Gene-

ral de la CACYL y la Entidad Pública Empresarial Red.es, para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes.

El Convenio de colaboración con el Ministerio de Defensa para la prevención y lucha contra incendios forestales (mediante la utilización de sistemas aéreos tripulados remotamente –RPAS– del Ejército de Tierra para ese objetivo) sólo ha sido replicado en otra Comunidad Autónoma, Galicia.

CASTILLA-LA MANCHA

Francisco Javier Díaz Revorio
Universidad de Castilla-La Mancha

1.– Introducción

De la práctica ruptura a la formación de un Gobierno de coalición. El año 2017 ha supuesto un muy significativo cambio en el Gobierno y las Cortes de Castilla-La Mancha. Podemos, que al finalizar el año anterior daba por roto el acuerdo de investidura, y se descolgó *in extremis* en abril del apoyo a los presupuestos de 2017, impidiendo así su aprobación por la cámara regional, llegó sin embargo en julio a un acuerdo con el Gobierno del PSOE, que no solo garantizaba su apoyo a los presupuestos, sino también su entrada en el Gobierno, con una vicepresidencia y una consejera. Es la primera vez que esta fuerza política entra a formar parte de un gobierno autonómico.

Desde luego, este hecho marca un antes y un después. La primera parte del año se caracterizó por la inestabilidad y la casi inexistencia de nuevas leyes, mientras las Cortes ejercían su función de control y orientación política mediante la aprobación de resoluciones que en algunos casos incluso contaron con el apoyo de PP y Podemos frente al Grupo Socialista. En cambio, desde el acuerdo de Gobierno, se retomó la actividad legislativa (aunque hay todavía no pocos proyectos pendientes), salieron adelante los presupuestos, y en general el PP se ha quedado solo en la labor de oposición.

Hay que mencionar también como singularidad de este año el hecho de que hayan entrado en las Cortes tres proyectos de ley de presupuestos: dos correspondientes a 2017 (ya que el primero no fue aprobado) y el del año 2018, aprobado en diciembre. Desde luego, ha sido la importancia de los acuerdos para sacar adelante los presupuestos los que han marcado toda la agenda del año, y en alguna medida han hecho postergar otros aspectos.

Por lo demás, 2017 ha visto un nuevo intento de retomar la reforma estatutaria, iniciando un proceso de contactos con las fuerzas políticas, así como de participación ciudadana, aunque al acabar el año parece que la falta de acuerdo con el PP ha hecho abandonar la idea. También permanecen formalmente abiertas, pero sin avances relevantes, la Comisión No Permanente de estudio para la reforma de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, o la de investigación en torno al vertedero de neumáticos de Seseña.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– Consejo de Gobierno

En abril falleció la consejera de Fomento, Elena de la Cruz Marín. Sus funciones fueron asumidas por unos días por el vicepresidente (Decreto 27/2017, de 4 de abril, DOCM nº 67, de 5 de abril), hasta el nombramiento de María Agustina García Élez como nueva consejera (Decreto 28/2017, de 7 de abril, DOCM nº 70, de 8 de abril).

Con todo, el cambio más relevante se produjo en agosto, con la entrada de dos consejeros de Podemos en el Consejo de Gobierno, dando lugar al primer gobierno de coalición de toda la historia de esta comunidad autónoma. Previamente, las bases de Podemos aprobaron el acuerdo alcanzado. Las incorporaciones se producirían efectivamente mediante Decreto 55/2017, de 9 de agosto, por el que se nombra Consejera Encargada de la Coordinación del Plan de Garantías Ciudadanas a doña Inmaculada Herranz Aguayo, y Decreto 54/2017, de 9 de agosto, por el que se nombra Vicepresidente Segundo a don José García Molina. El vicepresidente, José Luis Martínez Guijarro, pasó a ser vicepresidente primero (Decretos 52 y 53 de 2017, de 9 de agosto). La nueva estructura de la Administración regional se recoge en el Decreto 51/2017, de 9 de agosto (todos los decretos citados en DOCM nº 155, de 10 de agosto), que ubica la recién creada consejería encargada de la coordinación del Plan de Garantías Ciudadanas en la propia presidencia.

De este modo, al final del año, la estructura del Gobierno con los titulares de cada consejería sería la siguiente:

Presidencia: Emiliano García-Page Sánchez.
Vicepresidencia primera: José Luis Martínez Guijarro.
Vicepresidencia segunda: José García Molina (Podemos)
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: María Agustina García Élez.
Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.
Consejera encargada de la coordinación del Plan de Garantías Ciudadanas, ubicada en la presidencia: Inmaculada Herranz Aguayo (Podemos).

Estos cambios en el Gobierno implicaron un ajuste en la propia estructura de la presidencia, que fue llevado a cabo por el Decreto 56/2017, de 23 de agosto, por el que se modifica el Decreto 80/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM nº 164, de 24 de agosto). De acuerdo con esta norma, la vicepresidencia primera mantiene las competencias que venía desempeñando, con la excepción de las que

pasan a la vicepresidencia segunda, que son las de participación ciudadana y relaciones institucionales para la planificación, coordinación y seguimiento de la acción institucional de la Administración de la Junta de Comunidades con el resto de administraciones locales, nacionales y europeas, y el asesoramiento general a sus órganos administrativos y entidades instrumentales. El Decreto regula también las competencias de la consejera encargada de la coordinación del Plan de Garantías Ciudadanas. Más tarde se aprobó el Decreto 62/2017, de 12 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 84/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (DOCM nº 185, de 22 de septiembre).

2.2.– Cortes de Castilla-La Mancha

La vida parlamentaria también se ha visto marcada por el acuerdo de gobierno entre Podemos y el PSOE. Antes de ese momento, el acuerdo de investidura que permitió a García-Page obtener la presidencia con el apoyo de Podemos no era considerado vigente por esta fuerza, que a finales de 2016 se consideró desvinculada por los incumplimientos del PSOE, y en enero de 2017 reclamó "tiempo para pensar" (La Tribuna, 29 de enero de 2017). En este período inicial, la actividad legislativa fue casi inexistente por la falta de acuerdos, los presupuestos habían sido rechazados por las Cortes en abril (a pesar de que se habían ido tramitando con el apoyo de Podemos), y en cambio, la actividad de control y orientación política venía marcada por la frecuencia de las resoluciones aprobadas con el apoyo de las fuerzas políticas de la oposición (PP y Podemos), junto a otras aprobadas con todo tipo de combinaciones en lo que aquí habíamos llamado "acuerdos de geometría variable". Después del acuerdo de Gobierno, toda esa situación cambió, aprobándose en primer lugar los presupuestos, y luego algunas leyes, aunque otros proyectos de importancia (Gobierno y Consejo Consultivo, ley electoral, el propio Estatuto) quedan pendientes al acabar el año. Sin embargo, al quedar solo el PP en la oposición, y comenzar a funcionar el acuerdo PSOE-Podemos de forma más o menos generalizada y sistemática, la función de control se vio resentida, y en la de orientación política se impusieron de forma habitual los acuerdos PSOE-Podemos.

Nos referiremos a la actividad legislativa en el apartado correspondiente. Por ello nos centraremos en este apartado en las funciones de control y orientación política. En cifras globales del año, datos como la aprobación de 12 proposiciones No de Ley ante el Pleno, o la sustanciación de 49 debates generales sobre diversos temas (aunque 12 no fueron admitidos), nos hablan de cierta intensidad en la actividad de orientación política. En cambio, el que hayan llevado a cabo tres comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno, sobre 40 que fueron presentadas, apunta a una mayor dificultad para el ejercicio de la función de control. La oposición también se quejó de la gran cantidad de enmiendas a los presupuestos de 2018 que fueron inadmitidas por la Mesa sin debate (véase por ejemplo La Tribuna, 30 de noviembre de 2017), y se han producido a lo largo del año diversas situaciones tensas y desacuerdos importantes en lo relativo al funcionamiento de la Cámara.

En cuanto a las iniciativas aprobadas, abordan las más diversas cuestiones de actualidad, y como puede verse, al menos en la primera parte del año, encontramos iniciativas de todos los grupos parlamentarios. A título de ejemplo, puede citarse la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Podemos, en relación al Debate General relativo al transporte sanitario, expediente 09/DG-00105 (BOCCM nº 108, de 20 de enero); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo a la apertura de camas en los hospitales públicos de Castilla-La Mancha, expediente 09/DG-00102; la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Podemos, en relación al Debate General relativo a los efectos de la minería de tierras raras en la salud, el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico en Castilla-La Mancha, expediente 09/DG-00108; Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo al futuro de la nueva PAC a partir de 2021, expediente 09/DG-00109 (BOCCM nº 111, de 3 de febrero); la PNLP-00046, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa al Plan Estratégico de reactivación económica de Talavera de la Reina y su comarca (BOCCM nº 125, de 28 de abril); o las resoluciones, aprobadas tanto a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista como del Grupo Popular, en relación al Debate General, relativo a la situación de la convivencia en centros escolares de Castilla-La Mancha, expediente 09/DG-00130 (BOCCM nº 128, de 26 de mayo); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General, relativo al cierre de camas y plantas hospitalarias durante el verano de 2017, expediente 09/DG-00144 (BOCCM nº 132, de 9 de junio). En cambio, a partir de agosto, las resoluciones aprobadas a iniciativas de la oposición parecen decrecer notablemente, aunque todavía cabe encontrar alguna, como la 09/PNLP-00062, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa al apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (BOCCM nº 158, de 6 de noviembre). Son, sin embargo, más frecuentes en ese período del año, las aprobadas a iniciativa del Grupo Socialista y/o Podemos: Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la situación de la cuenca del río Tajo, expediente 09/DG-00176 (BOCCM nº 153, de 10 de octubre); 09/PNLP-00056, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre enfermedades raras (BOCCM nº 158, de 6 de noviembre); 09/PNLP-00064, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos, relativa a la ampliación de la Zona de Especial Protección de aves (ZEPA) de El Hito (BOCCM nº 165, de 1 de diciembre).

Particularmente significativa fue la situación del debate del estado de la región, celebrado los días 18 y 19 de octubre (DSCCM, IX Legislatura, nº 62). Reglamentariamente hay un límite de siete propuestas de resolución para cada grupo, que todos suelen agotar. A diferencia de lo sucedido en el año 2016, tal y como reflejamos en el informe correspondiente, en el que solo obtuvieron mayoría suficiente dos propuestas de Podemos, y ninguna de los demás grupos por los rechazos recíprocos y la falta de apoyo del propio Grupo de Podemos, en el año 2017 el apoyo mutuo y en bloque entre PSOE y Podemos ha permitido que hayan sido aprobadas las siete propuestas de resolución de cada uno de

estos grupos (14 en total), y en cambio, ninguna de las propuestas por el Grupo Popular. Las resoluciones aprobadas abarcan una gran variedad de temas y cuestiones, teniendo en cuenta además la práctica de aglutinar aspectos diversos en cada una de las resoluciones (BOCCM nº 154, de 23 de octubre).

2.3.– Otras instituciones

El Consejo Consultivo, de acuerdo con lo dispuesto en la reforma de su Reglamento de la que se dio cuenta en el informe de 2016, eligió nuevo presidente en la persona de Joaquín Sánchez Garrido (Decreto 7/2017, de 11 de enero, DOCM nº 9, de 13 de enero). En lo demás, no ha variado a lo largo del año la composición de este órgano, a pesar de que en octubre venció el mandato de los consejeros nombrados por las Cortes en 2012.

3.– Actividad normativa

3.1.– Leyes y reglamentos más importantes

Durante 2017 se han aprobado siete leyes, lo que supone un ligero ascenso sobre las cuatro aprobadas en 2016, año en el que las dificultades para los acuerdos impidieron una mayor actividad legislativa. En todo caso, la cifra es relativamente baja si se compara con otros períodos. Hay que considerar, además, que solo la primera de ellas se aprobó antes del acuerdo de gobierno del mes de julio, y que la importancia de estos textos es bastante desigual. Entre ellos destacan las leyes de presupuestos para 2017 y para 2018, que como ya se ha apuntado están en la base del acuerdo por el que Podemos ha entrado en el Gobierno.

Las leyes finalmente aprobadas durante el año han sido las siguientes:

– Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

– Ley 2/2017, de 1 de septiembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2017.

– Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas.

– Ley 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha y por la que se modifica la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

– Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de estímulo económico de Zonas Prioritarias en Castilla-La Mancha.

– Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.

– Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

No podemos proceder en este informe a un comentario pormenorizado de cada una de ellas, pero al menos vamos a destacar alguno de los aspectos más relevantes. Comenzando por la Ley 1/2017, de 9 de marzo, es una de las llamadas "leyes antifracking", cuya intención expresa es intensificar los requisitos para el ejercicio de esta práctica de extracción de hidrocarburos, en relación con los previstos en la legislación estatal, y con un claro propósito de protección medioambiental. En este caso, desde luego, no se trata de una prohibición de la práctica (que sería manifiestamente contraria a la jurisprudencia constitucional ya existente sobre otras leyes autonómicas en la materia), sino del establecimiento de requisitos y condiciones claramente más estrictas. También es importante destacar que el artículo 3 impone la elaboración de un "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica en Castilla-La Mancha (…) para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud pública y el medio ambiente derivados de esta técnica en su territorio, que deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno mediante decreto a la mayor brevedad, en todo caso en el plazo máximo de dieciocho meses"; por su parte, la disposición transitoria primera prohíbe la concesión de "nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos" hasta tanto no se apruebe el mencionado plan estratégico. Y la disposición transitoria segunda impone el cumplimiento de esta normativa a los trabajos basados en autorizaciones ya concedidas o en tramitación. En suma, se trata de una normativa mucho más estricta y que viene a establecer un "compás de espera" al hacer depender nuevas autorizaciones de la aprobación de un plan estratégico.

Por su parte, la Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas, contiene un amplio conjunto de reformas de leyes de organización del sector público regional, así como modificación de diversas leyes sectoriales, como la del turismo, ordenación del territorio y actividad urbanística, servicios sociales, tasas y precios públicos, adecuación de procedimientos administrativos, hacienda, o empleo público, entre otras normas. También se introducen normas específicas de procedimiento administrativo, en especial en lo relativo a notificaciones electrónicas. En suma, un conjunto de normas y modificaciones bastante variadas (reunidas en una ley cuyo título quizá no apunta claramente a esa diversidad de cuestiones), de incuestionable relevancia.

En cuanto a la Ley 4/2017, lleva a cabo una reforma parcial de la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, que se deroga y modifica parcialmente, pero también añade una regulación específica mucho más precisa y detallada de dos modelos apenas previstos en la legislación anterior, como son la microempresa cooperativa y las cooperativas rurales. Aunque la ley de 2010 preveía el desarrollo reglamentario de estos aspectos, la Exposición de Motivos de esta ley de 2017 señala que "debido a la mayor significación de ambas figuras, unido al impulso que se quiere otorgar a las mismas, se ha considerado más adecuado a dichos fines que una ley regule de forma específica su régimen jurídico".

Por su parte, la Ley 5/2017 pretende, según su artículo 1, "establecer el marco regulador de un conjunto de acciones e instrumentos de estímulo económico para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia áreas geográficas determinadas, con la finalidad de reducir las diferencias de situación económica en el territorio de Castilla-La Mancha". Se trata de un conjunto de medidas para favorecer la reactivación económica de estas zonas deprimidas, como subvenciones o ayudas, realización de planes y estudios sectoriales, préstamos o avales mediante convenios con entidades financieras, u otros instrumentos financieros. La determinación de las zonas prioritarias se llevará a cabo por Decreto del Consejo de Gobierno, si bien la ley ofrece las pautas o criterios que este ha de seguir para la delimitación de dichas zonas. Esta ley fue aprobada por unanimidad en las Cortes regionales.

En fin, la Ley 6/2017 tiene como objetivo básico adecuar la legislación anterior en la materia, contenida en la Ley 4/2009, de 15 de octubre, a la Ley estatal 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, cuyo objetivo fue racionalizar, en el actual contexto económico y jurídico, las estructuras y funcionamiento de las Cámaras.

En cuanto a las dos leyes de presupuestos aprobadas en el año, aparte de las subidas en las cantidades de determinadas partidas, vinieron acompañadas por críticas al procedimiento seguido. En el primer caso (ley de presupuestos de 2017) por el abandono por el consejero y los diputados del PSOE y Podemos de la Comisión de Economía y Presupuestos, si bien ellos entendieron que estaba concluida, mientras que su presidente, del PP, siguió con la celebración de la propia Comisión. En cuanto a la ley de presupuestos de 2018, la polémica procedimental vino por las quejas del PP ante lo que llamaron "tramitación exprés", incluyendo la inadmisión de gran cantidad de enmiendas sin debate previo.

Por otro lado, entre los reglamentos y decretos más relevantes aprobados, cabe citar el Decreto 24/2017, de 21 de marzo, del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo (DOCM nº 60, de 27 de marzo); el Decreto 30/2017, de 11 de abril, que regula la concesión directa de subvenciones consistentes en el uso de libros de texto por el alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria matriculado en centros públicos y privados concertados de Castilla-La Mancha (DOCM nº 77, de 19 de abril); Decreto 35/2017, de 2 de mayo, que regula las características y los procesos relativos al ejercicio de la función directiva en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM nº 86, de 4 de mayo); Decreto 41/2017, de 4 de julio, de medidas para facilitar el acceso a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública (DOCM nº 131, de 7 de julio); Decreto 44/2017, de 18 de julio, de regulación del uno por ciento cultural en Castilla-La Mancha (DOCM nº 142, de 24 de julio); Decreto 47/2017, de 25 de julio, por el que se regula el plan integral de enseñanza de lenguas extranjeras de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha para etapas educativas no universitarias (DOCM nº 147, de 31 de julio); Decreto 72/2017, de 10 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha (DOCM nº 205, de 23 de octubre); o el Decreto 87/2017, de

5 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel (DOCM nº 242, de 18 de diciembre).

3.2.– Reforma estatutaria

Por último, hay que mencionar el inicio de lo que podríamos denominar una "fase previa" a una posible reforma estatutaria. El Gobierno, partiendo del texto aprobado por las Cortes regionales en 2007 (del que se dio amplia cuenta en los informes correspondientes), ha iniciado un proceso de consultas a las diversas fuerzas políticas, y a los expertos que en su día comparecieron en la Comisión, acompañado de un proceso de participación ciudadana para recabar propuestas. También se llevó a cabo un foro académico, con el apoyo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Sin embargo, la falta de apoyo del PP a la iniciativa ha provocado las dudas sobre la conveniencia de mantener adelante el proceso de reforma (si bien el Estatuto puede reformarse por mayoría absoluta de las Cortes regionales, el Gobierno ha manifestado en reiteradas ocasiones que no desea hacerlo sin el apoyo del PP). De este modo, al finalizar el año no se puede precisar si el proceso se ha abandonado o simplemente no ha podido avanzar más.

4.– Relaciones de colaboración y conflicto

En enero, el presidente García-Page acudió a la VI Conferencia de Presidentes, en la que dominó el debate sobre la financiación, valorándose como positivo que se asumiera el criterio del coste efectivo de los servicios.

El posicionamiento del Gobierno regional junto al del Estado durante toda la crisis de Cataluña ha sido constante e inequívoco. Sin embargo, en septiembre, la polémica dominó un encuentro entre el vicepresidente segundo, García Molina, y Oriol Junqueras, primeramente anunciado en la agenda oficial de ambos, aunque más tarde considerado como un encuentro en su condición de responsable regional de Podemos.

Con todo, quizá el enfrentamiento más notorio con el Gobierno del Estado vino cuando García-Page pidió la dimisión del Delegado del Gobierno en Castilla-La Mancha, como consecuencia de unas afirmaciones de este que insinuaban la aplicación del artículo 155 en la Comunidad en caso de incumplimiento de criterios de déficit.

En cuanto a la conflictividad jurídica, no hay en el año propiamente sentencias que resuelvan conflictos de competencia entre Castilla-La Mancha y el Estado, o impugnaciones mutuas de leyes estatales o autonómicas. Pero sí conviene mencionar la STC 32/2017, de 27 de febrero, en la que el Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo interpuesto dos años antes por los diputados del Grupo Parlamentario Popular, por inadmisión de varias peticiones de documentación solicitadas al Gobierno.

También cabe referirse a algunas sentencias que resuelven cuestiones de inconstitucionalidad sobre legislación autonómica, declarando en parte su ilegitimidad constitucional. Así sucede con la 28/2017, de 16 de febrero, que supone un hito más en el largo proceso sobre la nulidad del POM de Toledo. En este caso, el Tribunal Superior de Justicia planteó la cuestión respecto al art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, y que era el que se siguió en la elaboración de dicho POM. La inconstitucionalidad declarada por el Tribunal implicó la definitiva nulidad de ese instrumento urbanístico, confirmada por el Tribunal Supremo al inadmitir en noviembre el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento.

Por su parte, la STC 69/2017, de 25 de mayo, declaró inconstitucional el segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, que eximía de la colegiación obligatoria a los empleados de las Administraciones públicas de Castilla-la Mancha que realicen actividades propias de la correspondiente profesión en los casos en los que el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración, al entender que dicha regulación invadía las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.18 y 30 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE.

En fin, puede mencionarse que en enero el Tribunal Supremo suspendió cautelarmente la ampliación de la ZEPA de El Hito, con la que el Gobierno regional pretendía impedir la instalación del ATC de Villar de Cañas.

5.– Partidos políticos

Los tres partidos políticos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha han elegido durante 2017 a sus máximos representantes, si bien en los tres casos ha resultado ratificada la persona que ya ostentaba esa condición. En marzo, el PP celebró su Congreso, de acuerdo con sus nuevas normas estatutarias. De este modo, aunque frente a Dolores Cospedal se presentó como candidato Tomás Madina, este no obtuvo los apoyos suficientes para que su candidatura llegase al propio Congreso, de manera que Cospedal renovó sin dificultad su liderazgo. Sin embargo, el candidato presentó una demanda impugnando el proceso.

Por su parte, en mayo llegó el turno de Podemos, a cuyas primarias se presentaron tres candidatos (García Molina, Llorente y Barredo), si bien García Molina obtuvo la mayoría de los apoyos para seguir liderando el partido. Sin embargo, Barredo, líder de la corriente crítica Imagina Podemos, cuestionó abiertamente la limpieza del proceso.

Por último, García-Page revalidó su liderazgo en primarias, superando ampliamente al otro candidato que había conseguido el suficiente número de avales, José Luis Blanco.

Abreviaturas

ATC: Almacén Temporal Centralizado de residuos nucleares
BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha
GPP: Grupo Parlamentario Popular
GPS: Grupo Parlamentario Socialista
POM: Plan de Ordenación Municipal
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

CATALUÑA

Joaquín Tornos Mas
Universitat de Barcelona

1.– Un año de extraordinaria tensión política: referéndum, DUI, Artículo 155 CE, procesos penales y medidas preventivas de prisión, elecciones, mayoría parlamentaria soberanista sin mayoría de votos, compleja formación del nuevo gobierno…

El año 2017 ha confirmado las previsiones negativas del año 2016. La situación política, social y económica de Cataluña ha continuado sometida a un marco de incertidumbre y tensión creciente, que ha finalizado con el enfrentamiento frontal ente el Gobierno del Estado y el de la Generalidad. Un enfrentamiento que el Gobierno de la Generalidad no ha dudado en llevar hasta sus últimas consecuencias al situarse totalmente al margen de la legalidad, apelando a una pretendida legitimidad que habría obtenido del mandato electoral de las elecciones del año 2015. A su juicio estas elecciones le habrían dado el mandato de convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña que , en caso se ser favorable a la misma, debería llevar a la declaración unilateral de la misma. El llamado "Procés", por tanto, no se podía detener por razones de orden constitucional o legal. Este "Procés" es lo que se ha vivido con intensidad en Cataluña. Un Procés que ha fracasado en su intento de implantar la República independiente, y que ha dejado una sociedad fracturada en dos, empobrecida y con un futuro de nuevo incierto, ya que a pesar de estos datos las fuerzas soberanistas han revalidado su mayoría parlamentaria en las elecciones del 21 de diciembre.

Expondremos a continuación los principales hechos de este proceso, aunque es difícil condensar en estas pocas páginas todo lo que ha ocurrido. En todo caso nos limitaremos a dar cuenta de las principales actuaciones normativas, judiciales y políticas, sin entrar en su valoración jurídica ni política.

1.1.– El referéndum

La celebración de un referéndum sobre la independencia constituyó el elemento central del "Procés", ya que en torno al mismo los partidos soberanistas trataban de agrupar a otras fuerzas políticas y ciudadanos que, no siendo independentistas, si eran favorables a esta consulta (el Pacte Nacional pel Referèndum). El referéndum era, de este modo, un objetivo transversal que reforzaba la presión social a favor de su celebración.

Con esta finalidad, la Ley 4/2017 de 28 de marzo de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, previó determinadas partidas presupuestarias para la celebración del referéndum. La ley fue impugnada y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad en la Sentencia de 90/2017 de 5 de julio con la

siguiente declaración final: "*tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad, fundada en que dicha disposición pretende dar cobertura financiera a un proceso referendario que contraviene el orden constitucional, tanto por motivos sustantivos como competenciales, ha de implicar, por idéntica razón, que ninguna partida del presupuesto de la Generalitat para 2017 puede ser destinada a cualquier actuación que tuviera por objeto la realización, gestión o convocatoria de aquel proceso referendario.*

A tal efecto, no es ocioso recordar ahora que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelve (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones (SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4; 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1, y 141/2016, de 19 de julio, FJ 2)". El Consell de Garanties Estatutàries, en su Dictamen 2/2017 de 2 de marzo también formuló un juicio crítico sobre la constitucionalidad de la partida presupuestaria para la celebración del referéndum.

No obstante la celebración del referéndum se mantuvo. El 23 de mayo el Gobierno de la Generalitat aprobó un Acuerdo (GOV/69/2017) en el que reiterando la referencia a los resultados electorales de noviembre de 2012 y septiembre de 2015 y a la voluntad de los catalanes de decidir libremente su futuro ejerciendo el derecho a la autodeterminación, reiteraba la firme voluntad del Gobierno de Cataluña de abrir una negociación que permita celebrar un referéndum acordado con el Gobierno español mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas catalanes puedan decidir con su voto el futuro de su país. A este Acuerdo respondió el Presidente del Gobierno de España mediante carta de 25 de mayo reiterando la negativa a celebrar un referéndum por razones de orden constitucional.

El 18 de mayo el Parlamento aprobó la Moción 122/XI en la que se reiteraba la existencia de un mandato democrático que insta a la celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña que tenga las máximas garantías de inclusión para el conjunto de la sociedad catalana en la convocatoria, con el objetivo de que, de dicha consulta, se desprendan efectos políticos y jurídicos reales en concordancia con la voluntad democrática expresada por la ciudadanía. Como consecuencia el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de Cataluña a reiterar al Gobierno del Estado español la voluntad de celebrar dicho referéndum de forma pactada y acordada políticamente con el Gobierno del Estado español y de acuerdo con las vías legales que existen en el marco constitucional español. Como novedad, el Parlamento de Cataluña insta en este sentido al Gobierno de Cataluña a poner en marcha las iniciativas pertinentes para disponer del asesoramiento, el reconocimiento y el aval de la Comisión de Venecia en cuanto a las condiciones que debería cumplir la convocatoria del referéndum para cumplir los requisitos establecidos en su Código de buenas prácticas en materia de referéndums.

Posteriormente el Presidente de la Generalidad se dirigió a la Comisión de Venecia solicitando su apoyo para la celebración del referéndum, a lo que la citada Comisión respondió mediante carta de su Presidente el 2 de junio, en la que señala a Puigdemont que debe ser, " consciente de que no sólo el referéndum

como tal, sino también la cooperación con nuestra comisión, tendrá que llevarse a cabo de acuerdo con las autoridades españolas", añadiendo que la Comisión ha reiterado "consistentemente" en todos sus dictámenes "la necesidad de que cualquier referéndum se lleve a cabo en pleno cumplimiento con la Constitución y la legislación aplicable". La clara respuesta de la Comisión de Venecia no fue atendida.

El 9 de junio se produjo una importante declaración institucional del Presidente de la Generalidad. En la misma se anunció el día del referéndum y la pregunta. De la Declaración merecen ser destacadas algunos de sus párrafos: "Hemos perseguido el acuerdo, de manera reiterada. Hemos participado activamente en el Pacto Nacional por el Referéndum. *Hemos dirigido propuestas para acordar una negociación. Hemos adoptado resoluciones parlamentarias y un acuerdo de gobierno emplazando el Gobierno español a dialogar y negociar. Hemos hecho llegar de manera directa al Gobierno español nuestra firme voluntad de sentar a negociar la solución. Lo hemos explicado en todo el mundo, en Londres, Bruselas, París, Boston, Washington, Nueva York, Madrid.*

Pero estamos llegando al final de la legislatura y no hemos tenido ninguna respuesta positiva, de forma que en cumplimiento de aquel compromiso democrático y solemne, hoy hemos celebrado un Consejo Ejecutivo extraordinario para ratificar conjuntamente con el vicepresident y los consellers y conselleras la voluntad de convocar a los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, en ejercicio del legítimo derecho a la autodeterminación que tiene una nación milenaria como Catalunya, a un referéndum que se celebrará el domingo día 1 de octubre de este año, con la pregunta "Queréis que Catalunya sea un Estado independiente en forma de república?" Esta pregunta estará formulada en los tres idiomas oficiales que hay en el Principado de Catalunya: el catalán, el castellano, y también el aranés en la Valle de Aran. Y la respuesta que den nuestros conciudadanos, en forma de "sí" o de "no", será un mandato que este Govern se compromete a aplicar".

Poco después, el 16 de junio, el Presidente Puigdemont se dirigió a la Presidenta del Congreso de los Diputados solicitando un debate en el que poder exponer las razones a favor del referéndum, debate que no se llegó a realizar al haber condicionado el Presidente de la Generalidad el formato del mismo en términos que no fueron aceptados.

Con la citada Declaración de 9 de junio se había fijado fecha y contenido para celebrar el referéndum de autodeterminación, y se había manifestado de forma inequívoca la voluntad de celebrar un referéndum sin acuerdo con el Estado y en contra de la posición del Tribunal Constitucional. La tensión con el Gobierno del Estado iba en aumento.

Debe señalarse en este punto de las actuaciones que previamente el Tribunal Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de la Ley 4/2010 del Parlamento de Cataluña de 17 de marzo, de Consultas populares no referendarias, con la que se pretendió dar cobertura de forma encubierta a un verdadero referéndum de autogobierno. El Tribunal en la Sentencia de 51/2017 de 10 de mayo declaró que las consultas no referendarias siempre tienen como límite el refe-

rirse a cuestiones de competencia autonómica, y no pueden plantear cuestiones resueltas en el proceso constituyente que quedan fuera del poder constituido.

Fijada la fecha y la pregunta la celebración del referéndum era ya algo difícilmente controlable. El 3 de julio de 2017 el Gobierno de la Generalidad de Cataluña presentó solemnemente en el Teatro Nacional de Cataluña el borrador de la llamada "Ley del Referéndum de Autodeterminación". El citado borrador regulaba la organización de un referéndum vinculante de autodeterminación a celebrar el primero de octubre de 2017. Se establece también que si los votos válidos emitidos en el referéndum comportan una mayoría a favor de la independencia el Parlamento de Cataluña debería declarar dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados la independencia de Cataluña, establecer sus efectos y acordar el inicio del proceso constituyente.

Con el fin de tratar de evitar la impugnación y suspensión de la ley, su aprobación se fue retrasando. Pero finalmente se aprobó la ley del referéndum en un Pleno caótico y carente de las mínimas garantías democráticas. La Ley 19/2017 de 6 de septiembre regulaba la celebración del referéndum de autodeterminación estableciendo el procedimiento para su celebración y las consecuencias del mismo, y en su Preámbulo se recordaba la justificación de su contenido en los términos siguientes: "*La aprobación de esta Ley es la máxima expresión, pues, del mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015 en el que, en la decisión que toma el Parlamento de Cataluña de culminar el proceso con la convocatoria del referéndum de autodeterminación, confluyen la legitimidad histórica y la tradición jurídica e institucional del pueblo catalán –solo interrumpida a lo largo de los siglos por la fuerza de las armas–, con el derecho de autodeterminación de los pueblos consagrado por la legislación y la jurisprudencia internacionales y los principios de soberanía popular y respeto hacia los derechos humanos, como base de todo el ordenamiento jurídico.*

El acto de soberanía que comporta la aprobación de esta Ley es la opción necesaria para poder ejercer el derecho de los catalanes a decidir el futuro político de Cataluña, especialmente después de la ruptura del pacto constitucional español de 1978 que representa la anulación parcial y la completa desnaturalización del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 –aprobado por el Parlamento de Cataluña y refrendado por el pueblo de Cataluña– mediante la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional". Se apela de nuevo al mandato democrático y se reafirma en el ejercicio de un acto de soberanía.

La ley regula la campaña, las garantías, la administración electoral, la sindicatura electoral y el régimen de consultas, quejas y recursos. En su artículo 4,4 se establece que "*si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente*". El Decreto 139/2017 de 6 de septiembre aprobó la convocatoria del referéndum y el Decreto 140/2017 de 6 de septiembre aprobó las normas complementarias para la realización del referéndum.

Tras la aprobación de la ley el Gobierno del Estado afirmó de forma contundente que el referéndum no se celebraría y adoptó medidas de diverso orden con el fin de evitar su celebración. Se impugnó la ley, se impugnó la designación de los miembros de la Sindicatura electoral (lo que motivó que mediante la resolución de un incidente de ejecución del Tribunal Constitucional, Auto 126/2017 de 20 de septiembre, se impusieran multas coercitivas de 12.000 euros diarios a los miembros de la Sindicatura electoral, los cuales al poco renunciaron a sus cargos), se confiscaron papeletas de voto, se trató de impedir la confección de urnas, se desplazaron a Cataluña fuerzas de orden público del resto del Estado para impedir fácticamente la celebración del referéndum. Pero el día primero de octubre la mayoría de colegios electorales creados al amparo de la Ley 19/2017 se constituyeron y se pudo votar, a pesar de la fuerte y en muchos casos desproporcionada represión policial ejercida en unos cuantos colegios electorales por las fuerzas del orden del Estado, ya que los Mossos d'Esquadra adoptaron una postura de no intervención. Las imágenes de la represión policial se difundieron por todos los medios de comunicación nacionales y extranjeros, dando una imagen muy negativa de la actuación del Gobierno español frente al ejercicio pacífico del derecho de voto, aunque fuera en un referéndum ilegal. Esta actuación represiva generó un gran mal estar social que dio lugar a una huelga general, calificada de "huelga de país" que fue ampliamente seguida el día 3 de octubre. La tensión política se había trasladado a la calle, y existía entre la mayoría de la población una sensación general de frustración, inquietud y desasosiego.

El referéndum dio el siguiente resultado: participación el 43% del censo, si 90,2%, no 7,8% y 2% en blanco. Los votos al si superaron por poco los dos millones de votantes.

Como hemos dicho, la ley fue impugnada, y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad en la Sentencia 114/2017 de 17 de octubre. La sentencia, dictada por unanimidad, clara y contundente, acuerda la inconstitucionalidad de la ley por vicios competenciales, sustantivos ("el Parlamento de Cataluña ha pretendido, mediante la Ley 19/2017, cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o se acomodaran al dictado de su nuda voluntad") y formales (por el procedimiento de su tramitación).

Esto último, los vicios de procedimiento, nos obliga a volver a algo que apuntamos anteriormente. La Ley 19/2017 se aprobó con urgencia en virtud de un procedimiento *ad hoc* creado a través de una modificación del Reglamento del Parlamento que permitía su aprobación por el procedimiento de lectura única, sin enmiendas, sin posibilidad de pedir Dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias. Esta reforma del Reglamento fue criticada por el Consejo de Estado, Dictamen de 27 de julio de 2017, y por el Dictamen 7/2017 de 6 de julio del Consell de Garanties Estatutàries y por su Acuerdo de 6 de septiembre de 2017 en el que recordaba el carácter preceptivo de su Dictamen en el procedimiento de aprobación de esta ley. También formularon observaciones críticas los Servicios Jurídicos del Parlamento en su Informe de 21 de junio de 2017.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada 114/2017, analiza en su fundamento jurídico sexto el procedimiento de aprobación de la ley y concluye que en este procedimiento se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de la minoría y a los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes. No obstante, en la sentencia de 29 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional examinó la reforma del Parlamento y avaló la modificación del artículo 135.2 del reglamento de la Cámara catalana, considerando legal que se permita la aprobación de leyes por lectura única a petición de dos grupos, siempre que se permita la introducción de enmiendas.

1.2.–. La ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República

La Ley 20/2107 de 8 de septiembre se titula ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Como indica su título la ley tiene una naturaleza transitoria en la medida en que la configuración del nuevo Estado corresponde a la Constitución que elaborará la Asamblea Constituyente de acuerdo con el proceso constituyente que define la misma ley. Pero hasta tanto esto ocurra debe articularse el tránsito desde la Comunidad Autónoma a la nueva República independiente y la organización de la nueva República. De hecho la ley declara ya la existencia de la nueva República, artículo primero, declaración que se lleva a cabo en ejercicio del poder soberano del pueblo de Cataluña, artículo 2. Por tanto, cuando la ley entre en vigor, lo que ocurrirá cuando se lleve a cabo el referéndum y gane el si, existirá un Estado independiente que debe poseer ya un régimen propio institucional. Y esto es lo que contiene la ley 20/2017, pues regula derechos y deberes y establece las instituciones de la nueva República, que serán transitorias hasta tanto se apruebe la nueva Constitución de acuerdo con el proceso que se diseña en el título VII.

La ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, y de esta forma fue suspendida de hecho antes de que entrara en vigor, pues el referéndum no se había celebrado. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/2017 acordó por unanimidad su inconstitucionalidad. Los argumentos reproducen en buena medida los de la Sentencia 114/2017 y reitera que la ley impugnada "*es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisociables de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2,2 y 9.1 CE)*".

1.3.–. La declaración unilateral de independencia y la aplicación del artículo 155 de la Constitución

Aprobadas las leyes, el punto máximo de tensión se trasladaba a comprobar si a pesar de su impugnación ante el Tribunal Constitucional y su suspensión

se iba a llevar a cabo su aplicación, y no tanto en lo relativo a la celebración del referéndum, como en los efectos vinculados al mismo, esto es, la declaración unilateral de independencia. De llevarse a cabo esta declaración se culminaría el enfrentamiento con el Estado, adoptando un acuerdo que éste no podía en modo alguno tolerar. El propio Rey hizo el 3 de octubre una declaración solemne en los medios de comunicación para afirmar que no se iba a tolerar la ruptura del Estado español. Denunció al Gobierno de Cataluña por deslealtad inadmisible y afirmó su compromiso con la unidad de España.

Los días siguientes al referéndum se vivieron con máxima tensión entre los ciudadanos y los políticos. Desde el Gobierno del Estado se advierte de las graves consecuencias de una declaración unilateral de independencia, tanto penales como la puesta en marcha del artículo 155 de la Constitución, diversas empresas anuncian su salida del territorio catalán por la inseguridad jurídica creada y por el temor a quedar fuera de la Unión Europea, desde instancias europeas se hacen llegar claros mensajes de que no se aceptará una decisión unilateral. En los partidos independentistas se debate qué postura tomar mientras que la CUP insiste en declarar la República y actuar unilateralmente.

El 10 de octubre el Presidente Puigdemont comparece ante el Parlamento y declara: "asumo el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de República", pero de inmediato añade que "propongo que el Parlamento suspenda los efectos de la declaración de independencia para que en las próximas semanas emprendamos e dialogo". El Pleno no votó ninguna declaración de independencia pero el documento sobre su declaración fue firmado por el bloque soberanista.

Se abría un nuevo compás de espera en medio de grandes tensiones.

Al día siguiente el Gobierno del Estado puso en marcha el procedimiento para aplicar el artículo 155 de la Constitución con el requerimiento al Presidente de la Generalidad para que "confirme si alguna autoridad de la Generalidad ha declarado la independencia" y, en caso afirmativo, se le instaba a que revocara el acuerdo y restaurase el orden constitucional y estatutario.

El 16 de octubre el Presidente de la Generalidad respondió a la carta sin dar respuesta precisa a lo solicitado e instando al Presidente del Gobierno a mantener una reunión. El mismo día el Presidente del Gobierno responde manifestando que no se ha atenido al requerimiento. El 19 de octubre el Presidente de la Generalidad envía otra carta al Presidente del Gobierno elevando el tono del enfrentamiento al afirmar que "si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlamento de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre".

Así las cosas, el Consejo de Ministros , el 21 de octubre, adoptó el acuerdo "por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, para que la Generalidad de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su apro-

bación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general". Ente las medidas que se proponen unas se dirigen al Presidente, Vicepresidente y Gobierno de la Generalidad, solicitando la autorización para su cese y la asunción por el Presidente del Estado de la competencia del Presidente de la Generalidad para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña y convocar elecciones autonómicas. Otras medidas van dirigidas a la Administración de la Generalidad, con el fin de someterla a las directrices de la Administración del Estado. También se incluyen medidas sobre ámbitos concretos de actuación (seguridad y orden público, gestión económica y financiera, telecomunicaciones), y otras medidas se dirigen al Parlamento catalán, como la prohibición de proponer candidato a la Presidencia de la Generalidad y el no ejercicio de las funciones de control.

La Mesa del Senado admitió a trámite el requerimiento, se constituyó la comisión conjunta preceptiva y el 27 de octubre se celebró el debate en el Pleno del Senado y se aprobaron las medidas a adoptar con 214 votos a favor, 47 en contra, y 1 abstención. Las medidas adoptadas responden a cuatro grandes objetivos: restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes. En términos generales se acordó el cese del presidente de la Generalitat y su Gobierno, la restricción de los poderes del Parlamento catalán, la intervención de organismos y servicios de la comunidad autónoma, como los Mossos d'Esquadra, y la convocatoria de elecciones en una plazo de seis meses.

Las medidas aprobadas se desarrollaron por diversas normas, como el Real Decreto 954/2017 de 31 de octubre (organización de la Generalidad de Cataluña y cese de distintos altos cargos de la Generalidad) o la Orden INT/1074/2017 de 7 de noviembre sobre delegación de funciones en órganos del departamento de Interior de la Generalidad. Pero sin duda la medida de mayor relieve fue la convocatoria de elecciones para el 21 de diciembre.

La aplicación del artículo 155 de la Constitución planteaba el problema jurídico de precisar su alcance. El precepto constitucional regula con precisión el procedimiento, pero no determina qué medidas podrán acordarse, por lo que debía estarse a su ponderación respecto del caso que motivaba su aplicación. Puede admitirse que las medidas finalmente adoptadas responden en general a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y temporalidad, pero lo cierto es que el parámetro de constitucionalidad es poco preciso. Sobre esta cuestión contamos con los criterios del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 13/2017 de 26 de octubre y el Informe de los Letrados del Parlamento de 25 de octubre. En este último se proponen vías para la impugnación de los Acuerdos adoptados por el Senado ante el Tribunal Constitucional. Este recurso ha sido interpuesto por el Parlamento (8 de enero 2018), y habrá que estar a la sentencia del Tribunal Constitucional para conocer el alcance de las medidas que pueden adoptarse en aplicación del artículo 155, según el criterio del máximo intérprete de la Constitución.

Poco antes de que se adoptara el acuerdo del Senado, el Parlamento catalán aprobó la declaración de independencia con 70 votos a favor, dos en contra, diez abstenciones y 53 ausentes.

1.4.–. La aplicación práctica del artículo 155 de la Constitución y la celebración de elecciones

La aplicación de las medidas acordadas por el Senado se llevó a efecto sin mayores tensiones. El personal de la administración de la Generalidad aceptó la nueva situación, los Consejeros y personal eventual cesado aceptó el cese, y la máquina administrativa continuó funcionando, bien es cierto que al haberse convocado elecciones la actividad se reducía al mínimo.

La vida política se centró en las elecciones. El análisis del proceso electoral y los resultados se aborda en otro capítulo de este Informe, al que me remito. Tan sólo señalaremos ahora que la cita electoral contó con una elevada participación, el 79,04% del censo electoral, y que los resultados dieron un 47% de los votos a los partidos soberanistas, no obstante lo cual logran mantener la mayoría parlamentaria con los 70 escaños de Junts per Catalunya, ERC y la CUP. Ciudadanos resultó el partido más votado, con más de un millón de votos, y obtuvo 36 escaños. PSC obtuvo 17 escaños, En Comú Podem 8 y el PP cuatro. El resultado electoral muestra la imagen de una Cataluña dividida en dos bloques, con una clara polarización entre el sector soberanista y el "constitucionalista", lo que mantiene una gran incertidumbre sobre la política que seguirá la mayoría parlamentaria, y la valoración que se hará desde los partidos estatales de estos resultados.

1.5.–. Las actuaciones penales

Todo este proceso se ha visto alterado por las actuaciones penales que lo han acompañado.

El 13 de marzo de 2017, el Tribunal Superior de Justicia dictó sentencia de condena de los imputados Artur Mas y Irene Rigau y Joana Ortega, Presidente y Consejeras de la Generalidad, por la organización del referéndum de 9 de noviembre de 2014. El Tribunal condena por el delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público a las penas de multa de doce meses e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos, al entender que la providencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2014 encerraba un mandato claro que imponía a sus destinatarios un deber inexcusable de suspender toda actividad administrativa orientada a la realización del proceso participativo convocado para el 9 de noviembre. En lugar de hacer efectiva la suspensión ordenada los imputados no suspendieron el proceso y llevaron a cabo toda una serie de conductas para hacerlo posible, conductas de las que son responsables.

Pero las actuaciones penales que incidieron directamente en el proceso hacia a la independencia que hemos descrito anteriormente son las que afectaron a

la Presidenta del Parlamento y algunos miembros de la Mesa, al Gobierno y a los presidentes de la Asamblea Nacional de Cataluña, Sr. Jordi Sánchez, y de Òmnium Cultural, Sr. Jordi Cuixart.

Un informe del mes de septiembre firmado por el secretario general del Parlamento y el letrado mayor ya advertía que las leyes de desconexión, de referéndum y de transitoriedad, estaban íntimamente unidas a leyes suspendidas o anuladas por el Tribunal Constitucional, por lo que su admisión a trámite y posterior votación podía derivar en la exigencia de responsabilidades penales. Adoptados los acuerdos de desconexión se desencadenaron las actuaciones penales impulsadas por el Gobierno del Estado por imputación de los delitos de rebelión, sedición, malversación y conexos.

Poco antes de la aplicación de las actuaciones penales, el 30 de octubre, el Presidente Puigdemont y unos cuantos consejeros y consejeras huyeron a Bruselas con el fin de tratar de evitar su extradición a España y dar el mayor eco mediático posible a la situación del "Procés" y la aplicación del artículo 155 y las medidas penales. La Audiencia Nacional, el 3 de noviembre, dirigió a Bruselas la orden de detención y entrega en relación a Puigdemont y los cuatro consejeros y consejeras que permanecían con él (Comín, Puig, Serret i Ponsatí). Iniciado el procedimiento para hacer efectiva la petición del Gobierno español, seguramente ante la posibilidad que la detención y entrega se condicionara a que los entregados solo pudieran ser juzgados por alguno de los delitos por los que se les reclamaba, excluyendo tal vez sedición y rebelión, el juez del Supremo Pablo Llarena decidió retirar la petición de detención y entrega. De este modo los imputados quedaban en libertad para residir y circular por todo el mundo salvo en España, pues si regresaban serían detenidos y seguramente encarcelados.

La Presidenta del Parlamento y los miembros de la mesa Sra. Simó y Sres. Guinó, Corominas y Barrufet, fueron llamados ante la justicia, y el juez Pablo Llarena del Tribunal Supremo acordó el 9 de noviembre su libertad con fianza tras acatar los imputados la aplicación del artículo 155 y dar valor simbólico a la declaración de independencia.

Los Consellers que se personaron ante la Audiencia Nacional, el 2 de noviembre, fueron ingresados en prisión sin fianza, salvo el conseller Santi Vila que en su día no firmó el acuerdo de independencia. Este pudo eludir la prisión pagando una módica fianza. También ingresaron en prisión los presidentes de ANC y de Òmnium Cultural. La razón de estos ingresos preventivos se fundamentaba en la existencia de riesgo de fuga y posible reiteración en la comisión del delito.

La tramitación de la causa fue asumida posteriormente por el Tribunal Supremo. El juez Pablo Llarena, tras tomar declaración a los imputados, dejó en libertad con fianza a los consellers Romeva, Mundó, Turull y Rull y a las Conselleras Bassa y Borràs, pero mantuvo la prisión provisional para el Vicepresidente Junqueras, el Conseller Forn y los presidentes de ANC y Òmnium Cultural, apreciando posibilidad de reiteración delictiva.

La huida a Bruselas del Presidente y cuatro Consejeros y la prisión del Vicepresidente Junqueras, el Conseller Forn y los presidentes de ANC y Òmnium

Cultural, mantienen un clima de tensión y provocan problemas graves para la composición del nuevo Gobierno. El hecho de que algunos Consellers y los presidentes de ANC y Òmnium , los popularmente conocidos como "los Jordis" se mantengan en una situación de discutible prisión preventiva se califica desde las posturas soberanistas como la existencia de presos políticos o de rehenes, y su liberación se exige como condición irrenunciable para todo posible proceso negociador. De esta situación se hace responsable tanto al poder judicial como al Gobierno. Este hecho alimenta los argumentos de las fuerzas soberanistas para la denuncia de que Cataluña vive en un Estado represivo, de muy baja calidad democrática y en el que no existe separación de poderes.

Al finalizar el año Cataluña se encuentra con una autonomía intervenida, con una población dividida pero con situación social mucho más tranquila, con un número muy importante de empresas que se han trasladado fuera de su territorio y con unos resultados electorales fruto de las elecciones del 21 de diciembre que deben dar lugar a la composición de un nuevo Gobierno, tras lo cual, si este nuevo Gobierno acata el orden constitucional y estatutario, se podría dejar sin efecto la aplicación del artículo 155. Pero la situación sigue siendo compleja y el futuro inmediato es impredecible.

La huida de Puigdemont, y el encarcelamiento de Junqueras, plantea el problema de quien debe ser el candidato a Presidir el nuevo Gobierno. ¿Se puede tomar posesión del cargo de Presidente por vía telemática? ¿Puede ser Presidente una persona huida del país o encarcelada? ¿Qué ocurre con los votos que no podrán emitir los electos huidos o encarcelados, como pueden alterar las mayorías en la adopción de decisiones en el Parlamento? ¿Deben renunciar a su escaño? Son cuestiones no resueltas al finalizar el año 2017.

Debemos señalar por último que las actuaciones penales no están cerradas, y que podrían imputarse a otras personas como partícipes en el diseño y organización del proceso hacia la independencia de Cataluña, de modo que la actuación de los Tribunales añadirá más tensión al problema.

2.– El atentado terrorista en Barcelona

El 17 de agosto un sanguinario atentado terrorista tuvo lugar en las Ramblas de Barcelona, dejando un total de 13 muertos y más de 100 heridos. El atentado fue reivindicado por el Estado Islámico. Los terroristas fueron identificados y abatidos rápidamente por los Mossos d'Esquadra en una actuación eficaz. El Major de los Mossos, el Sr. Josep Lluís Trapero informó con rigor y profesionalidad de todas las actuaciones, ganando para él y el cuerpo de los Mossos en general, una notable popularidad. No obstante, la figura del Sr. Trapero está en la actualidad afectada por su posible imputación en las actuaciones judiciales que conocen de los hechos vinculados al proceso soberanista, al entender los instructores de este procedimiento penal que formó parte del conjunto de personas que diseñaron el plan secesionista.

Tras los atentados, no obstante los intentos por mantener una imagen de coordinación y respeto mutuo entre las autoridades de seguridad del Estado y

de la Generalidad, se produjeron algunas fricciones dialécticas al defender cada parte las respectivas actuaciones, pero en términos generales se logró mantener una imagen de un razonable clima de buen entendimiento, esencial cuando se trata de la seguridad de los ciudadanos.

El día 26 se organizó una gran manifestación de rechazo del terror y apoyo a las víctimas bajo el lema "no tinc por", "no tengo miedo". La cabeza de la manifestación se dejó a representantes de los servicios del orden y de asistencia a las víctimas, con el fin de despolitizar la marcha. También se pidió no se llevaran banderas partidistas. Debía ser una manifestación masiva y unitaria.

La manifestación fue un éxito de participación, medio millón de personas, pero no se pudo evitar su politización por algunos miembros de las fuerzas soberanistas que acudieron con banderas *esteladas* y se dedicaron a abuchear e insultar al Rey y al Presidente del Gobierno. El Proceso independentista, desgraciadamente, también llegó a contaminar esta manifestación cívica que debió ser unitaria.

3.– Las repercusiones económicas del proceso soberanista

La actividad económica del mundo empresarial requiere que las actuaciones del Gobierno (nos referimos ahora al Gobierno de la Generalidad de Cataluña), de las que dependen sus inversiones y otras decisiones, se lleven a cabo dentro de un marco de seguridad jurídica y que sean previsibles. El proceso soberanista, al situarse de forma cada vez más notoria al margen del orden constitucional y estatutario, preocupaba a los actores económicos, pues el Gobierno de la Generalidad era imprevisible y no actuaba dentro de un marco legal preestablecido. La posibilidad de una declaración unilateral de independencia hizo saltar todas las alarmas. El hecho de poder llegar a situar a Cataluña fuera de la Unión Europea, como habían reiterado las autoridades comunitarias consultadas que sucedería si se producía una separación unilateral del Estado español, provocó que muchas entidades y empresas tomaran la decisión de trasladar su sede social fuera de Cataluña.

Desde el Gobierno de la Generalidad se empezó por negar que las empresas fueran a abandonar Cataluña ya que no existían riesgos reales derivados el proceso independentista y por qué no les interesaba. Más tarde, ante las primeras fugas, se elaboraron informes tratando de limitar los perjuicios de estos traslados. La Oficina del Vicepresidente elaboró un Informe sobre "La situació de l'economia en un Estat Català" en el que, entre otras cosas, se decía que "el traslado de la sede social de estas entidades no tiene efectos reales sobre la actividad, las cuentas públicos ni sobre os clientes. Es sobre todo una operación preventiva, de comunicación y de mensaje político que no tendrá apenas efectos económicos". Se elabora también un "Argumentari sobre la situació empresarial a Catalunya, 9/10/2017", con la misma finalidad tranquilizadora, en el que se dice que "Cataluña es un buen lugar para invertir y para hacer negocios y lo continuará siendo".

Pero la realidad es mucho más dura de lo que se quiere hacer creer. La salida de Cataluña de entidades bancarias como la Caixa o Banco de Sabadell, o de grandes empresas como Gas Natural, es una noticia muy preocupante desde la perspectiva del futuro económico de Cataluña. A la movilidad jurídica (simple traslado de la sede social con escasa repercusión económica), puede seguir el traslado fiscal (éste ya si más relevante) y el traslado económico, esto es, el traslado de la actividad productiva o de prestación de servicios. En todo caso, el simple traslado social o fiscal si tiene efectos negativos en términos de imagen y reputación de Cataluña, y condiciona nuevas inversiones.

Algunos datos parecen confirmar la caída de ventas, la reducción del turismo, la caída del transporte de mercancías, y se constata que la recuperación del empleo es menor en Cataluña que en el resto de España. El Gobierno del Estado afirma que la situación catalana afectará negativamente a las previsiones de crecimiento económico en España para el año 2018, mientras que Standard & Poors pronostica que Cataluña entrará en recesión. Los datos de finales de año dan cuenta de que 3.208 compañías han trasladado su sede fuera de Cataluña desde el referéndum del primero de octubre. De cada 10 compañías 7 se han instalado en Madrid.

Los hechos son inapelables, pero curiosamente también es cierto que no parece que muchos catalanes los tuvieran en cuenta en el momento de ejercer su derecho al voto en las elecciones del 21 de diciembre.

IV.– Actividad legislativa y resoluciones del tribunal constitucional

Pero aunque en Cataluña parece que tan sólo hayamos vivido por y para el "Procés", lo cierto es que también han ocurrido otras cosas. En este sentido debe destacarse la notable actividad legislativa del Parlamento y la aprobación de algunos Decretos-leyes de contenido importante.

Durante el año 2017 se han aprobado 18 leyes, de contenido en muchos casos importante. Siguiendo el orden de su publicación destacaremos la Ley 2/2017 de creación de la veguería del Penedès, en el marco de la Ley 30/2010 de 3 de agosto de veguerías.

La Ley 3/2017 aprobó el libro 6 del Código civil de obligaciones y contratos. Varios de sus artículos han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional (contrato de compraventa, contrato de permuta y otros, recurso 2557/2017).

Ley 5/2017 de medidas fiscales, administrativas y financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Se trata de la llamada "ley de acompañamiento", con un total de 239 artículos. El impuesto sobre bebidas azucaradas fue desarrollado por el Decreto 73/2017 de 20 de junio. El Gobierno ha impugnado a final de año

los nuevos tributos, el de bebidas azucaradas y el de elementos radiotóxicos, y el modificado sobre viviendas vacías.

Otras leyes importantes son la 9/2017 sobre universalización de la asistencia sanitaria de Cataluña, la Ley 11/2017 reparación jurídica de las víctimas del franquismo, la Ley 12/2017 de la arquitectura (trata de establecer mecanismos en la contratación pública que refuercen los valores de la calidad arquitectónica durante el proceso de creación arquitectónica, explotación y mantenimiento de las edificaciones), la Ley 13/2017 de las asociaciones de consumidores de cannabis, la Ley 14/2017 de la renta garantizada de ciudadanía, la 15/2017 de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, la Ley 16/2017 del cambio climático, la Ley 17/2017 del Código tributario y libros I, II y III de la Administración Tributaria de Cataluña y la Ley 18/2017 de comercio, servicios y ferias.

Se aprobaron también 6 Decretos-leyes, de los que destacamos el Decreto-ley 1/2017 por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña y el 5/2017 de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

Muchas han sido las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación a Cataluña, ya sea por recursos interpuestos por el Estado contra normas de Cataluña, o por recursos interpuestos desde Cataluña contra normas estatales.

Algunas de estas sentencias han tenido como objeto cuestiones vinculadas al "Procés" por la independencia y ya las hemos citado anteriormente. En relación con este tema cabe también mencionar la STC 52/2017 de 10 de mayo relativa al conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad 16/2015 de 24 de febrero por el que se creó el Comisionado para la Transición Nacional.

Citaremos algunas sentencias de especial relevancia. Así, la STC 77/2017 que resuelve el recurso contra la ley de acción exterior de la Generalidad que creó el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia de Cataluña. El Tribunal recuerda que la dirección y puesta en ejecución de la política exterior corresponde en exclusiva a las autoridades estatales lo que supone una limitación a la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Las SSTC 79 y 110/2017 relativas a la impugnación por parte del Gobierno y el Parlamento de la Generalidad de la ley de garantía de la unidad de mercado, y en concreto de sus artículos 19 y 20 relativos al principio de eficacia. El Tribunal estimó el recurso y anuló los artículos impugnados. La STC 95/2017 en materia de derecho civil. Propiedad temporal: fórmula jurídica de propiedad dividida: conexión con instituciones civiles de la tradición jurídica catalana como son la enfiteusis y la sustitución fideicomisaria. La sentencia de 21 de diciembre de 2014 por la que en virtud del recurso interpuesto por el Gobierno y el Parlamento de la Generalidad se anula en parte el Real Decreto-ley 13/2014 en los preceptos que fijaron la cuantía de la indemnización y el procedimiento para su abono a la empresa contratista en el caso Castor. La anulación se impone por la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del Real Decreto-ley.

Por último nos parece de interés mencionar la Sentencia 9/2017 en la que se resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalidad frente a una convocatoria de subvenciones por parte del Estado en materia de servicios sociales. Una vez más el Tribunal debe recordar su doctrina y el reiterado incumplimiento de la misma por el Estado. Y lo hace en los términos siguientes: "*No obstante, la sucesión de conflictos de competencia suscitados por el mismo objeto impone alguna consideración adicional. En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de «recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, 'la lealtad constitucional obliga a todos' (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal» (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva*".

COMUNITAT VALENCIANA

Mª Josefa Ridaura Martínez
Universitat de València

1.– Consideraciones generales

El año objeto de Informe es el tercero de la IXª Legislatura, atisbándose, ya, el horizonte electoral. Ha sido un año en el que se han vislumbrado signos de recuperación económica; se ha producido la renovación del Acuerdo del Botánico, seguido de una alta producción normativa en desarrollo del mismo, y acompañada de enérgicas reivindicaciones ante el Gobierno central. Finalmente, ha sido, también, un año de conflictos y de importantes pronunciamientos judiciales de diversos órdenes jurisdiccionales, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia.

En efecto, el reportaje del *Financial Times* "*Spain Financial Crisis*" destacaba la recuperación económica de España poniendo como ejemplo a la Comunitat Valenciana. En este sentido, se advierte una recuperación del empleo ya que, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa, la tasa de desempleo baja al 17,5% en el tercer trimestre de 2017, frente a los 19,2 de 2016 y 21,5 de 2015; emerge, así, la Comunitat como la que mayor incremento de empleo ha experimentado el último trimestre (21.800 más). Asimismo, la deuda total en el tercer trimestre de 2017 es de 44.435 millones de euros: un 40,90% del PIB, frente al tercer trimestre de 2016 de 44.663 millones de euros, y de 42,30% del PIB.

Se ha mantenido una constante reivindicación de determinadas medidas anunciadas ya desde los inicios del pacto del Botánico, de forma que, viéndose cercano el final de la Legislatura, se han planteado con mayor ímpetu. Este capítulo está liderado por la reclamación de un modelo de financiación capaz de acabar con la persistente discriminación; habiéndose cifrado en 1.325 millones el agujero derivado de la infrafinanciación. Es cierto que, en un principio, el President de la Generalitat consiguió el compromiso del Presidente del Gobierno para reformar el sistema de financiación antes de que finalizara el año; no obstante, ello no se ha producido. En este marco el President de la Generalitat ha reclamado al Gobierno la condonación de la deuda de 20.245 millones, con el objeto de garantizar la viabilidad financiera, y dar solución al endeudamiento derivado de los déficits acumulados como consecuencia de dicho modelo deficitario de financiación.

Otro frente importante de reivindicación lo ha constituido el Corredor Mediterráneo: infraestructura de revertebración de España entre sí y con Europa (Francia y el centro y norte de Europa), que ha venido siendo reclamada por diversas Comunidades Autónomas (Andalucía, Murcia, Valencia y Cataluña).

El año 2017 ha finalizado con el esperado, y poco sorpresivo, pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechazando el recurso de España contra la multa de 19 millones de euros que le impuso la Comisión Europea (CE) en julio de 2015 por falsear las cifras de deuda y déficit público de la Comunidad Valenciana. Multa que se impuso por la manipulación de datos del déficit mediante la ocultación de una parte del gasto sanitario en la Comunitat entre 1988 y 2011. En consecuencia, el Tribunal de Luxemburgo ha considerado que ello constituía una "negligencia grave"; sustentándose en el Informe de la Comisión Europea en el que manifestaba que la Intervención General de la Generalitat Valenciana "se mostró gravemente negligente en lo que concierne a la ausencia de registro de gastos en las cuentas nacionales", y en el incumplimiento de las obligaciones de notificación a Eurostat de los datos anuales de déficit y de deuda de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas. Es cierto que el Gobierno español abonó en enero de 2016 los 18,93 millones de euros de sanción en la cuenta habilitada por la Comisión Europea. Ahora bien, considerando que la Comunitat tenía la "exclusiva responsabilidad" de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, el Ministerio de Hacienda ya descontó dicha cantidad de las entregas a cuenta del sistema de financiación, y repercutió sobre la Comunidad Valenciana la cantidad de 57.567 euros en concepto de intereses compensatorios de los costes financieros que se habían devengado desde el pago realizado por España. Por ello la Generalitat Valenciana ya no tendrá que pagar ya este dinero en los próximos ejercicios.

2.– Actividad político-institucional

La Actividad Político-Institucional del año 2017, un año más, está encabezada por el análisis del desarrollo de los Pactos del Botánico que han venido permitiendo, como sabemos, el Gobierno de PSPV-PSOE y Compromís, con el apoyo parlamentario de Podemos.

(a) Renovación del Pacte del Botànic

El 11 de enero de 2017 se renovó el Pacte del Botànic para la estabilidad del Gobierno de la Generalitat, firmado por el President de la Generalitat, la vicepresidenta y el secretario general de Podemos (entonces Antonio Montiel).

En la recta final de la Legislatura, esta renovación contiene, por un lado 201 medidas con una hoja de ruta denominada: "*impulsar un nuevo modelo productivo que genere empleo y asegure la salida de la crisis*". Sin poder abarcarlas todas, sí que cabe destacar alguna de ellas que suponen un fuerte compromiso del equipo de gobierno: por ejemplo, la elaboración de la ley de renta garantizada, la de memoria democrática, o el polémico pacto autonómico sobre horarios comerciales.

Por otro lado, como hemos puesto de manifiesto anteriormente, contiene un anexo de reclamaciones al Gobierno central destacando la renovación del modelo de financiación.

Para el seguimiento del Pacto se han seguido celebrando Seminarios convocados por el President; habiéndose celebrado ya el cuarto *Seminari de Govern – Estiu 2017*. Uno de los temas más controvertidos ha sido la caída de la Agenda de dichos Seminarios del carácter prioritario de la reapertura de Radio Televisión Valenciana; una de las medidas más importantes anunciadas ya en el Debate de Investidura. Y, habiéndose aprobado en 2015 la Ley para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, ha finalizado el tercer año de Legislatura sin emitir.

Junto a la realización de las medidas concretas de desarrollo del Pacte, cabe destacar que a lo largo de este año se ha producido un cambio en los interlocutores del mismo, ya que la candidatura de Antonio Estañ consiguió vencer a la de Antonio Montiel, produciéndose el consiguiente relevo en la secretaría general y portavocía de la formación morada. Este cambio ha implicado un endurecimiento de las posiciones de esta formación, manifestando desde un principio el nuevo interlocutor su disposición a romper el Pacto en el caso de que no se atendieran algunas de sus reivindicaciones más relevantes.

De hecho, se ha asistido a un escenario de fuerte tensión en la tramitación de la Ley de Deposito, Devolución y Retorno de envases, provocando que Podemos amagara con bloquear la aprobación de los Presupuestos para 2018, haciendo frente común en algunos temas con el Partido Popular. Presupuestos decisivos para poder materializar las medidas contenidas en el Pacte antes de finalizar la Legislatura. Finalmente, éstos han salido adelante cediendo el Gobierno en distintas reclamaciones planeadas por Podemos: la creación de la Agencia para el Cambio Climático, así como la promesa de establecer una tasa de vertidos en vertederos; y ello pese a las tensiones que dicha propuesta había generado con los empresarios del azulejo; lo que obligó al President para sacarla adelante a prometer una bonificación. Además, Podemos ha conseguido rebajar el presupuesto de la Agencia Valenciana de la Innovación, que era la propuesta señera del President Puig; la apertura de las cuentas de cara a la ciudadanía, la vigilancia en el cumplimiento de los presupuestos y el blindaje de las políticas sociales.

En definitiva, la relativa tranquilidad entre los socios de Gobierno ahora se ha visto matizada por la línea más dura mantenida por el nuevo portavoz de Podemos. No obstante, el acuerdo entre las tres formaciones se ha sustentado en la necesidad de evitar, de este modo, la ruptura de un pacto de gobierno que podría dar paso al Gobierno del Partido Popular. Este ha sido reiteradamente el principal motivo para blindar el pacto y sortear las diversas tensiones que han ido surgiendo entre las tres formaciones políticas que sustentan el Gobierno de la Generalitat.

En el ámbito político, la dirección de los dos partidos mayoritarios se ha renovado: en marzo ha sido reelegida presidenta del PPCV Isabel Boning. Y, posteriormente, Ximo Puig Ferrer ha sido reelegido secretario general del PSPV frente al candidato sanchista (T. Gaspar Ramos).

(b) Reactivación parlamentaria

Destaca el año objeto de Informe por la revitalización de Les Corts. En efecto, junto a la elevada producción normativa, que tendremos ocasión de ver a continuación, la actividad política ha pivotado sobre una Cámara vigorosamente revitalizada. En la presente legislatura y, en concreto en este último año, la actividad (en su conjunto) registrada en la Cámara es la más elevada de todas las Cámaras autonómicas; casi equiparable a la del Congreso de los Diputados, lo que llama la atención extraordinariamente, ya que la Cámara baja cuenta con 350 diputados, frente a los 99 de Les Corts.

En relación con las iniciativas de control, la propuesta de creación de Comisiones de Investigación es tan elevada que, de hecho, las Comisiones que se han aprobado en este año 2017 todavía no se han podido constituir, debido a que las anteriores no han finalizado su trabajo; en concreto 13 de las Comisiones creadas desde el inicio de la Legislatura están pendientes de finalización de sus trabajos. Las demás iniciativas de control también han registrado un fuerte incremento, sirva de referente el elevado número de preguntas para su respuesta oral ante una Comisión que asciende a 16.761 en el periodo que comprende entre enero y julio de 2017.

La organización interna de Les Corts se ha visto alterada por la desmembración del Grupo parlamentario de Ciudadanos, ya que cuatro de sus diputados han pasado a formar parte del Grupo de no adscritos. Ello ha provocado, también, el cambio de Síndic en esta formación que pasa a ejercerlo María del Carmen Sánchez Zamora, sustituyendo a Alexis Marí anterior portavoz, por sus diferencias con la dirección del Partido. Exigiendo un mínimo de tres parlamentarios el Reglamento de Les Corts para constituir Grupo, sin embargo, sólo se permite un grupo por cada partido, agrupación o coalición electoral. En consecuencia, la única opción de los cuatro parlamentarios era la de pasar al grupo de no adscritos, de modo que a los seis diputados que lo integraban inicialmente hay que añadir ahora los cuatro nuevos. Esta nueva configuración del Grupo de no adscritos ha implicado la adaptación del Acuerdo de la Mesa de Les Corts sobre las diputadas y los diputados no adscritos (BOCV núm. 110, de 21 de noviembre de 2008), para permitir la participación de sus miembros en los debates y en las demás iniciativas.

Ciertamente, podemos resaltar por su relevancia la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX (BOC núm. 172, de 26 de abril de 2017), sobre el sistema de votación telemática, previsto en el artículo 81.5 del Reglamento de Les Corts. Constituye un importante avance, ya que permite dicha votación en diversos casos: el de nacimiento de un hijo o hija, la adopción, la guarda con finalidad de adopción y la acogida, tanto preadoptiva como permanente o simple, de duración no inferior a un año en este último caso. En realidad, implica una importante medida en orden a la demandada conciliación entre vida familiar y dedicación política, tan ausente en este ámbito. La duración del voto telemático será acordada por un plazo de cuatro semanas para el caso del permiso parental, y en el caso de licencia por maternidad de dieciséis semanas. Sistema que ya se ha llevado a la práctica.

Esta modalidad de votación está pensada también en bajas de larga duración que estén justificadas: se trata de casos de enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, de modo que ésta pueda impedir la participación en la vida parlamentaria en igualdad de condiciones con los otros parlamentarios; siendo su duración variable en atención a la enfermedad y a las eventuales hospitalizaciones y tratamientos asociados.

Para finalizar este apartado destacaremos la **Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2017, de 30 de enero** en la que se declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas por no motivar de manera expresa, suficiente y adecuada la inadmisión de una proposición no de ley, dando lugar a una limitación del ejercicio del derecho a formular este tipo de iniciativas. Su especial trascendencia constitucional reside en que el asunto suscitado trasciende del caso concreto, al dar ocasión al Tribunal para aclarar su doctrina y, además, porque puede tener consecuencias políticas generales. Considera el Tribunal que cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos legítimos (STC 212/2016), y aplica la doctrina sobre admisión a trámite de las Mesas parlamentarias de la STC 44/2010.

(c) Nombramientos y renovación de órganos

En este año, finalmente, se ha desbloqueado la renovación de algunos órganos estatutarios. El del Consell Jurídic Consultiu (CJC) que, tras un largo año sin conseguir superar los desacuerdos entre los grupos parlamentarios, en el Pleno de Les Corts del 3 de octubre se da fin al prolongado bloqueo, completándose la renovación del órgano, y asumiendo la Presidencia, de acuerdo con la propuesta del President de la Generalitat Margarita Soler, que se ha convertido así en la primera mujer que ejerce este cargo.

Asimismo, se ha procedido a la renovación del Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana, órgano consultivo en materias económicas, sociolaborales y de empleo. Sin embargo, habiendo expirado el mandato de 19 de sus miembros, no se ha podido proceder a la renovación de los miembros del Consell Valencia de Cultura.

En este mismo capítulo, en virtud del artículo 178 del Reglamento de Les Corts, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 184.7.a del Reglamento del Senado, se adoptó la Resolución 898/IX sobre la designación de dos candidatas para la elección por el Senado de magistrados del Tribunal Constitucional, sin que ninguna de ellas consiguiera los votos en esta Cámara para ser, finalmente, propuestas para ocupar la Magistratura ante el Alto órgano.

3.– Producción normativa

Este año 2017 es uno de los que más producción normativa han generado Les Corts, lo que pone de manifiesto una revitalización del papel de la Cámara,

dado que, además, bastantes de las normas aprobadas son relevantes desde la perspectiva de los derechos o desde un punto de vista político-institucional. En resumen, puede decirse que ha sido un año muy interesante desde una perspectiva jurídica, tanto por el significado de algunas de las iniciativas normativas adoptadas, como también por las normas reglamentarias de trascendencia que se han dictado.

3.1.– Leyes

A lo largo de 2017 se han aprobado 22 LEYES de las que pueden destacarse las siguientes:

a) Las Leyes 2/2017 y 3/2017, referidas a la función social de la vivienda y a la necesidad de paliar la pobreza energética, tienen un claro trasfondo social y pueden tener una finalidad loable, pero cuentan con un inconveniente jurídico importante. Y es que, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre leyes similares de otras Comunidades Autónomas y ha declarado algunos preceptos inconstitucionales por vulnerar las competencias exclusivas del Estado sobre la regulación de los aspectos esenciales del derecho de propiedad y sobre la planificación general de la actividad económica y la garantía de la unidad de mercado en los sectores de la electricidad, el agua y el gas (STC 62/2016). De hecho, ambas leyes han sido ya recurridas ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno. En el caso de la ley reguladora de la función social de la vivienda por considerar que determinados preceptos incurren en extralimitación competencial e invaden las competencias estatales en materia de régimen del derecho de propiedad, de legislación procesal y civil y planificación general de la actividad económica. La admisión a trámite del recurso ha venido acompañada de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. En el segundo caso, el recurso se ha interpuesto contra el artículo 3 de la ley, que regula la declaración de un hogar en situación de vulnerabilidad social, estableciendo un procedimiento previo al corte de suministro; considerando el Gobierno que este procedimiento contradice los plazos previstos en la normativa estatal para el corte de suministro.

Desde el punto de vista de los derechos sociales destaca, también, la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión, que sustituye a la anterior renta garantizada de ciudadanía. Esta norma, que constituye el principal proyecto de la Vicepresidencia, está dirigida a superar las deficiencias en materia de lucha contra la exclusión social, y elimina el límite temporal de tres años para percibirla, flexibilizando los criterios de acceso a las distintas modalidades que incluye. Pero adviértase que esta Ley ha derogado, ya, los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana.

b) Las Leyes 8/2017, integral de reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género y 12/2017 están relacionadas con la voluntad de potenciar la igualdad, tanto en cuestiones de identidad de género como entre mujeres y hombres. La segunda de las mencionadas es particularmente interesante desde

una perspectiva institucional, pues ha modificado transversalmente las leyes reguladoras de las seis instituciones estatutarias que forman parte de la Generalitat para introducir en todas ellas criterios de composición paritaria (Consell Valencià de Cultura, Academia Valenciana de la Lengua, Consejo Económico y Social, Consejo Jurídico Consultivo).

La Ley 8, conocida como "Ley Trans", entre otras cuestiones, contempla la personación de la Generalitat "en causas penales que, por su especial relevancia y especialmente en materia de delitos de odio, justifiquen la defensa de los intereses colectivos y de los intereses de las personas trans". Sobre esta norma está pendiente de adopción de un acuerdo de la Comisión Bilateral por las discrepancias competenciales manifestadas entre la Generalitat y el Gobierno central en orden.

También con propósito antidiscriminatorio, la Ley 11/2017, de 19 de mayo de modificación de la Ley 10/2010, de 9 de junio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, tiene como finalidad garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, no sólo física, sino también intelectual.

c) La Ley 10/2017 procura potenciar la iniciativa legislativa popular ante Les Corts y ha supuesto la derogación de la anterior norma autonómica sobre la materia, que era una de las más antiguas todavía en vigor. Por su parte, la Ley 15/2017 de políticas integrales de la juventud también deroga la normativa anterior y rebaja la edad a 16 años para participar en las consultas populares que lleven a cabo las administraciones valencianas.

d) La Ley 14/2017, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana tiene un fuerte valor simbólico y político. Es una norma de gran calado, aunque puede requerir una gran dotación presupuestaria para su puesta en práctica y esto puede suponer un problema a medio y largo plazo. En similar sentido cabe citar la Ley 9/2017, de patrimonio cultural que tiene como objeto incorporar en el ámbito de protección de la Ley los vestigios arqueológicos de la Guerra civil.

e) Institucionalmente destaca la Ley 16/2017 que ha procurado reforzar la institución de la Sindicatura de Comptes para dotarla de mayor capacidad de fiscalización y control. Asimismo, se ha conseguido aprobar la creación de la Agencia Valenciana de Innovación, (1/2017), y la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las emergencias (4/2017); desarrollada por el Decreto 122/2017, por el que aprueba su Reglamento orgánico y funcional.

f) En desarrollo de una de las medidas de renovación del Pacto en 2017, se ha aprobado la Ley 17/2017, de Coordinación de Policías Locales; norma que en el marco parlamentario ha recibido el respaldo de los socios de gobierno, sin embargo, ha sido ampliamente contestada por el Sindicato de Policías Locales y Bomberos (SPPLB).

g) En un capítulo más heterogéneo de normas de derogación podemos citar la Ley del Taxi 13/2017 y la 5/2017, de pesca marítima y acuicultura. En este apartado, destaca la Ley 6/2017, integrada por un único artículo y con la

sola finalidad de derogar la Ley 6/2009, de protección de la de protección de la maternidad. Se ha seguido, así, el mismo esquema que con la Ley 1/2016, que también a través de un único artículo tuvo como único objetivo derogar la Ley 6/2015, relativa al reconocimiento, la protección y la promoción de las señas de identidad del Pueblo Valenciano.

h) y, finalmente las leyes de contenido económico son la Ley 20/2017, de Tasas, la Ley 21/2017, de medidas fiscales (Acompañamiento); persistiendo la técnica de modificar un número muy considerable de leyes. Y la Ley 22/2017, de Presupuestos para 2018 con un incremento del 12,6% respecto a las cuentas de 2017 para encauzar el fin de la legislatura.

3.2.– Decretos-leyes

En cuanto a la legislación de urgencia se han publicado ocho Decretos-leyes; muchos de ellos de carácter económico. Así, por ejemplo, por Decreto-ley se subroga la Generalitat en la deuda financiera de Feria Valencia y de IFA (Institución Ferial de Alicante), por un total superior a 500 millones de euros. También por Decreto-ley se ha efectuado una declaración de ferias comerciales oficiales como servicio de interés autonómico para mejorar la rentabilidad de Feria Valencia e IFA.

Destaca, sobre todo por la polémica generada, el Decreto-ley 3/2017, de 1 de septiembre, relativo a la adopción de medidas urgentes para la aplicación, durante el curso 2017-2018, de los proyectos lingüísticos de centro. Este Decreto-ley no puede desligarse del Decreto 9/2017, de 27 de enero, máxima prioridad del Conseller de Educación, que regulaba el modelo lingüístico educativo aplicable a las enseñanzas no universitarias, estableciendo un modelo trilingüe (valenciano, castellano e inglés), vinculando las horas de inglés a las de valenciano, pero no a las de castellano. Tras los diversos recursos planteados, el Tribunal Superior de Justicia, primero suspendió su vigencia y, finalmente en julio, declaró la nulidad parcial de la norma, fallando que abocaba a "una evidente diferencia de trato entre el valenciano y el castellano" con una clara incidencia en la certificación de lenguas al alumnado, y provocando una vulneración de los derechos fundamentales. Tras este pronunciamiento judicial, el pleno del Consell ha aprobado un nuevo decreto 219/2017, de 29 de diciembre, por el que se deroga el Decreto 9/2017, de 27 de enero.

Sin embargo, amparándose en la extraordinaria y urgente necesidad para aplicar el modelo al comienzo del curso escolar, y considerando que la decisión del TSJ no es afirme por haber sido recurrida ante el Tribunal Supremo, el Consell aprueba el Decreto-ley 3/2017. El Gobierno ha solicitado, ya, la apertura de una Comisión Bilateral para abordar las diferencias sobre este Decreto-ley del Ejecutivo autonómico .

No se ha aprobado ningún no se ha aprobado ningún Decreto legislativo.

3.3.– Decretos del Consell

Esta actividad está relacionada con derechos sociales, lengua, transparencia y desarrollo del autogobierno.

Con el objeto de superar el denominado "Modelo Cotino" de gestión de residencias, el 23 de diciembre se ha publicado el Decreto 181/2017, sobre acción concertada para la prestación de servicios sociales por entidades de iniciativa social. Sin embargo, este nuevo modelo ya ha generado el rechazo del sector, anunciándose su recurso por no permitir que puedan participar todas las entidades de servicios sociales, independientemente de su forma jurídica.

Y, finalmente, en materia de Cooperativismo, de fuerte raigambre en la Comunidad Valenciana, se ha aprobado el Decreto 206/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Consejo Valenciano del Cooperativismo previsto en la Ley de cooperativas de la Comunidad Valenciana, como órgano colaborador de la Generalitat, con participación de la Confederación de Cooperativas Valencianas.

4.– Relaciones de Colaboración

(a) Colaboración

La actividad convencional no ha sido muy relevante; tan sólo se han publicado en el Diario Oficial seis Resoluciones del Director General de Relaciones con las Cortes por las que se publican Convenios de Colaboración, siendo una de ellas una Adenda a un Convenio marco de 2016. Resulta destacable la prórroga del convenio firmado en 2016 entre la Generalitat, el Consejo General del Poder Judicial y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias que permite a los jueces retrasar los desahucios y buscar soluciones para los afectados sin recursos.

Sin embargo, tampoco en este año consta la publicación de convenios horizontales; por lo que cabe afirmar que, al menos por ahora, la colaboración horizontal sigue estancada.

(b) Acuerdos de Comisión Bilateral

La Comisión Bilateral de Cooperación creada por el procedimiento del artículo 33.2 LOTC se ha reunido en varias ocasiones, aunque sólo se han publicado tres Acuerdos, el adoptado en relación con la Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana. Así como el Acuerdo en relación con la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. Asimismo, se ha publicado el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Generalitat, en relación con la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico.

5.– Conflictividad

(a) El pleno del Tribunal Constitucional ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra determinados artículos de las leyes por la función social de la vivienda y contra la pobreza energética de la Comunidad Valenciana, habiéndose acordado la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnado.

(b) En cuanto a la jurisprudencia constitucional ha habido cuatro significativas sentencias referidas a la Comunitat Valenciana:

A. La Sentencia 27/2017, de 16 de febrero sobre un tema puntual de regulación de tasas por servicios sociales, resuelve el recurso que había sido interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista respecto de los artículos 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. La Sentencia reconoce a la Comunidad Valenciana la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación del servicio de atención residencial y por prestación del servicio de vivienda tutelada, al estar habilitada por su Estatuto de Autonomía para la prestación de tales servicios públicos.

B. La Sentencia 103/2017, resuelve el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso respecto del Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat Valenciana. La Sentencia declara, por un lado, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, ya que el decreto-ley fue convalidado y posteriormente las Cortes Valencianas derogaron la ley que había modificado el Decreto-ley. Por otro, en la parte del recurso no afectada por la pérdida sobrevenida del objeto aludida, se desestima el recurso, confirmando que el Gobierno valenciano satisfizo el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad; declarando la existencia de una conexión de sentido entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma enjuiciada, pues las instituciones autonómicas se encontraban ante la imposibilidad de acudir a otras alternativas para hacer frente a la situación de urgencia planteada. Y, por último, declara que la norma enjuiciada no puede reputarse inconstitucional, al no afectar a una institución básica de la Comunidad Autónoma valenciana – pues la Radiotelevisión Valenciana carece de tal naturaleza. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón sustentado, en entre otros argumentos, en c) la falta de una respuesta más elaborada a la cuestión de si las radiotelevisiones públicas son o no son básicas en el sistema institucional del Estado o de las Comunidades Autónomas.

C. Sobre la Ley 10/2016, de designación de senadores en representación de la Comunitat han recaído dos recursos de inconstitucionalidad. El primero interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular, resuelto en la **STC 123/2017, de 2 de noviembre**, que ha declarado parcialmente inconstitucional la norma impugnada. Se trata de una sentencia, sin duda, re-

levante desde un punto de vista jurídico, además de una repercusión política notable.

La Ley valenciana 10/2016, de 28 de octubre, a propuesta del Grupo Podemos, modificó la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana para incluir la revocación de los senadores designados por Les Corts valencianas mediante procedimiento iniciado a partir de una propuesta motivada de la asamblea autonómica, aplicándose retroactivamente.

La Sentencia ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones impugnadas tanto por razones competenciales como sustantivas, considerando que no existe título competencial que habilite a la Comunidad Autónoma a imponer un deber sobre los senadores o a revocarlos, disponiendo de este modo sobre los órganos de las instituciones generales del Estado. Por otro, desde el punto de vista material, el carácter obligatorio de las comparecencias y la posibilidad de revocación de los senadores les sitúa en relación de subordinación a la asamblea, lo que contraviene el precepto constitucional que establece que los miembros de las Cortes no estarán ligados por mandato imperativo. Asimismo, la norma impugnada rompe también con la naturaleza constitucional de la representación política de todo el pueblo español, por cuanto somete al senador al escrutinio de la asamblea legislativa autonómica; vulnerando el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos. En definitiva, el Tribunal se reafirma en la doctrina mantenida en diversos pronunciamientos sobre el carácter de la representación.

El segundo de los recursos interpuesto contra la misma Ley en este caso por el Presidente del Gobierno, se demoró al constituirse la Comisión Bilateral. Al recaer sobre el mismo objeto, aunque los argumentos no son los mismo, hace presumir que se desestime por desaparición sobrevenida del objeto del proceso.

D. La STC 145/2017, de 14 de diciembre, resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del 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.

La norma fue una de las promesas electorales más destacadas, siendo una de las primeras en ser aprobada, y permitía el acceso a la Sanidad a los inmigrantes que no teniendo la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, reunieran una serie de requisitos.

Realmente, la norma regulaba mediante Decreto lo que otras Comunidades Autónomas venían aplicando por la vía de hecho. La Sentencia, al igual que en el caso del País Vasco, declara la inconstitucionalidad, considerando que la normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el art. 3 de la Ley 16/2003. Al no atender al criterio de lo básico establecido en la norma estatal, el Decreto-ley del Consell de la Genera-

litat Valenciana 3/2015, debe declararse inconstitucional y nulo por vulneración del artículo 149.1.16 CE.

La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes, uno de ellos suscrito por cuatro magistrados.

A esta Sentencia hay que añadir en el área de Sanidad la anulación por el Tribunal Supremo del Decreto de jubilación forzosa a los 65 años del personal sanitario; así como la declaración de nulidad de dos de los Decretos que subvencionaban el copago farmacéutico y los productos ortoprotésicos, por parte del Tribunal Superior de Justicia.

EXTREMADURA

Vicente Álvarez García[1]
Universidad de Extramadura

1.– Introducción

La IX Legislatura de la Asamblea de Extremadura ha cruzado su ecuador durante 2017, año este en el que, desde una perspectiva política, los grandes partidos regionales han empezado a afinar sus maquinarias electorales con la designación de los máximos líderes políticos autonómicos, tras un proceso decisorio interno más o menos complejo dentro de cada uno de ellos. En efecto, tras la estela de Podemos, que a finales de 2016 reeligió a D. Álvaro Jaén como su secretario general en Extremadura, el PSOE hizo lo propio con D. Guillermo Fernández Vara, actual Presidente de Extremadura, en unas primarias que suscitaron gran expectación por la particular situación del partido socialista a nivel estatal, mientras que el PP designó al Ex presidente regional, D. José Antonio Monago Terraza, como su máximo dirigente autonómico. Tan sólo ha quedado fuera de esta dinámica Ciudadanos, que en el momento presente cuenta con una única representante en el parlamento autonómico.

Desde un punto de vista institucional, la Asamblea de Extremadura ha aprobado un total de siete leyes formales, mientras que el Ejecutivo regional (que ha visto ampliadas sus dimensiones con la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad y de una Vicepresidencia, ostentada por la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública) goza de una considerable estabilidad, que, quizá, tenga como única tacha el hecho de no haber logrado la aprobación de las cuentas públicas autonómicas para el ejercicio 2018 durante este año 2017, circunstancia que viene repitiéndose año tras año desde el comienzo de la presente IX Legislatura a mediados de 2015. Por otro lado, y aunque no se ha adoptado ninguna norma legal gubernamental, la actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente es plenamente equiparable a la de los años precedentes. La labor del gobierno regional se ha visto completada con el impulso de los "pactos regionales", propugnados ya en el año 2016, en sectores de interés general claves para el desarrollo de Extremadura, como ha sucedido con la puesta en marcha de una Estrategia de Economía Verde y, sobre todo, con la reclamación de un tren digno para nuestra tierra, mínimamente equiparable al existente en el resto del país. Y es que la situación del ferrocarril en nuestra región es tan deplorable que han sido varias las decenas de miles de personas –esencialmente extremeñas– que se desplazaron hasta la capital de España el día 18 de noviembre de 2017 para manifestarse bajo el lema común de un tren digno para Extremadura ya. En el marco institucional, debe

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la colaboración de Adrián Calderón Guerrero y de Patricia Doncel Muriel.

reseñarse, por último, que el Tribunal Supremo ha avalado de manera definitiva al gobierno y al parlamento autonómico en su decisión de suprimir el Consejo Consultivo de Extremadura, al confirmar en casación la Sentencia dictada en el año 2016 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en la que se declaró la juridicidad de tal medida.

No existe, finalmente, ningún procedimiento constitucional ni de control de leyes ni competencial en el que haya sido protagonista activa o pasiva nuestra Comunidad Autónoma y que haya provocado durante el año 2017 alguna decisión relevante de nuestro Tribunal Constitucional, aunque es cierto, no obstante, que en el seno de la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura se han suscrito diversos acuerdos, bien para iniciar negociaciones tendentes a solventar discrepancias competenciales sobre distintas leyes formales extremeñas (dictadas desde finales del año 2016 hasta el verano de 2017) o bien para resolver definitivamente dichas controversias.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– El tercer año consecutivo con retrasos en la aprobación de las cuentas regionales, a pesar de la estabilidad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Desde las elecciones autonómicas de 2015, y a pesar de no contar ni con una mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura ni con un apoyo de legislatura de ninguno de los grupos políticos de la oposición presentes en el arco parlamentario (esto es, el Partido Popular, Podemos y Ciudadanos), el gobierno del PSOE, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, ha gozado de una considerable estabilidad, que no se ha visto alterada ni un ápice durante el año 2017. Se ha aprobado un número de leyes formales durante este año, de paso del ecuador de la IX Legislatura, similar al aprobado en el año 2013 (que fue el ejercicio de mitad de la VIII Legislatura, regida por el gobierno del Partido Popular), pues durante este 2017 han visto la luz un total de siete normas legales de origen parlamentario (por ocho en el 2013), estando todavía a la espera de aprobación durante los próximos meses tres proyectos de ley de origen gubernamental referidos al urbanismo, a las cámaras oficiales de comercio, industria y servicios, y a los presupuestos autonómicos para 2018.

Aunque es cierto que en el año 2017 no se han dictado normas legales de origen gubernamental (frente a lo sucedido en el 2013 cuando se aprobó un decreto legislativo, y a pesar de que no ha sido precisamente infrecuente el recurso a los decretos-leyes por el Ejecutivo regional desde la inclusión de este instrumento normativo en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en el año 2011 –el año 2016, por ejemplo, se dictó un importante decreto-ley sobre medidas extraordinarias contra la exclusión social, luego transformado en ley formal–), la actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura es parangonable a la de cualquier otro año de lo que llevamos de década. Es cierto que el número de los decretos del Presidente se ha visto reducido con respecto

a los últimos ejercicios, pero ello se ha debido tanto a la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad (que ha descargado considerablemente de trabajo directo a la más alta magistratura autonómica) como a que no ha sido un año con comicios electorales (hecho este que, sin duda, ha contribuido a reducir el número de ceses y de nombramientos de altos cargos).

Durante este año, y desde un punto de vista político, se ha profundizado por parte del gobierno regional en el fortalecimiento de la política de pactos para la defensa de los intereses regionales, iniciada durante el ejercicio anterior, tanto con los agentes socioeconómicos y la sociedad civil extremeña, como con los distintos grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. Sin duda los logros mayores en este ámbito se han conseguido con la defensa del ferrocarril en nuestra región, hasta el punto de llegar a congregarse varias decenas de miles de extremeños en la capital de España bajo el lema de un tren digno para Extremadura ya. Aunque con resultados todavía más modestos se ha proseguido con la promoción de la Estrategia de Economía Verde, también conocida como la agenda "Extremadura 2030".

La estabilidad política con la que ha contado *de facto* nuestra región durante el presente año 2017 no ha impedido el retraso, como ya sucedió en los ejercicios de 2015 y de 2016, en la aprobación de las cuentas públicas para el año 2018. Pero, y a diferencia de lo acontecido en el 2015 (cuando se enquistó políticamente la negociación de los presupuestos del ejercicio siguiente, impidiéndose su aprobación hasta abril de 2016), en el caso de los presupuestos para 2018, el retraso será temporalmente reducido (como ya aconteció con las cuentas públicas para 2017), puesto que, en circunstancias normales, su aprobación tendrá lugar durante el mes de enero de 2018. Si en las cuentas públicas para el ejercicio de 2017 el gobierno regional logró el acuerdo del partido que lo sustenta y del principal partido de la oposición (PP), los presupuestos para 2018 parece que saldrán adelante con el apoyo de Podemos al gobierno regional, y tras superar una enmienda a la totalidad del PP. En su caracterización de los futuros presupuestos, que vuelven a crecer tras su reducción en los dos ejercicios anteriores, la Consejera de Hacienda y Administración Pública ha destacado que 6,5 de cada 10 euros previstos en dichas cuentas públicas están destinados a políticas sociales, estando pensadas las mismas, literalmente, "para la cohesión, para promover la igualdad y para garantizar los derechos sociales".

Debe señalarse, por último, que Extremadura fue la única Comunidad Autónoma gobernada por el PSOE que, desmarcándose de la posición de este partido, no votó a comienzos del verano de 2017 en contra de los nuevos objetivos de déficit autonómico propuestos por el Gobierno central en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el trienio 2018-2020, sino que se abstuvo, justificando esta postura en que, por un lado, se ha incrementado el margen de maniobra para lograr el cumplimiento de la meta de déficit, que se aproxima muy sustancialmente a las demandas planteadas por la región extremeña en los dos últimos años, así como, por otro, en la apuesta de Extremadura por la "normalidad institucional", ligada a la aprobación anual de los Presupuestos estatales.

2.2.– Los procesos internos de designación de los líderes políticos regionales de cara a los futuros comicios autonómicos y locales de la primavera de 2019

Parece que la ausencia de comicios estatales, autonómicos y locales durante este año 2017 ha sido aprovechada por los diferentes partidos del arco parlamentario extremeño para la designación de sus primeros mandatarios, con la particularidad de que, con una mayor o menor contestación, todos los máximos dirigentes regionales han logrado alcanzar la reelección.

Con toda probabilidad, el Partido Socialista extremeño, que tiene una mayoría relativa en la Asamblea de Extremadura y dirige la Junta de Extremadura, es el que ha vivido la etapa más convulsa como consecuencia, quizá, de la propia situación de las luchas intestinas de poder dentro del PSOE a nivel nacional. En la particular confrontación por la Secretaria General del partido en Ferraz, el Presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, se pronunció a favor de la actual Presidenta de Andalucía, D.ª Susana Díaz. Los resultados de las primarias socialistas en el conjunto del Estado decantaron la victoria, no obstante, hacia D. Pedro Sánchez. Este último candidato se alzó también con el triunfo en el conjunto del territorio extremeño. Y es que, si bien es cierto que en la provincia de Badajoz ganó la señora Díaz con el 48,36% de los apoyos (frente al 45,52% de Sánchez), la victoria de éste en la provincia cacereña fue realmente muy significativa al lograr el 53,91% de los votos (sobre el 37,08% de Díaz). Con todo, a pesar del posicionamiento de Fernández Vara durante el proceso de primarias socialistas en contra del que sería el futuro ganador, el nuevo Secretario General del PSOE propuso al Presidente extremeño para la presidencia del Consejo de Política Federal del partido, que congrega a todos sus "barones" territoriales, cargo este que fue finalmente aceptado por el señor Fernández Vara.

Inmediatamente después de las primarias estatales, el Partido Socialista celebró este mismo proceso en el ámbito regional. En este caso, el Presidente autonómico, D. Guillermo Fernández Vara, logró revalidar su preeminencia al frente del partido en Extremadura, al obtener más de un 66% de los apoyos de sus militantes, que es un resultado ciertamente muy superior al logrado por D.ª Eva Pérez (con algo más del 25% de los votos) y por D. Enrique Pérez (que no logró llegar al 9%). Las elecciones internas socialistas se reprodujeron tanto a nivel de la provincia de Badajoz como de la de Cáceres. En ambos territorios ganaron sendos candidatos cercanos al Presidente Fernández Vara (D. Rafael Lemus en la provincia pacense, y D. Miguel Ángel Morales en la cacereña), que derrotaron a los dos contendientes próximos al Secretario General federal, D. Pedro Sánchez, a pesar de que estos últimos candidatos lograron alzarse con la victoria en las capitales provinciales.

El Partido Popular extremeño, por su parte, renovó en su XII Congreso Regional el liderazgo de su máximo dirigente regional, y Ex presidente de la Junta de Extremadura, D. José Antonio Monago Terraza, quien, siendo candidato único, logró sumar más del 99% de los votos emitidos. En este Congreso se eligieron, asimismo, los 22 vocales del Comité Ejecutivo Autonómico de este partido, órgano este donde, a pesar de haberse visto renovado en un 39%, repiten las figuras más próximas al máximo reelegido dirigente popular. El Alcalde

de Badajoz, D. Francisco Javier Fragoso, fue designado como líder del PP en la provincia de Badajoz casi también con el 99% de los apoyos en el XIII Congreso Provincial del partido. La dirección provincial de Cáceres está en manos de D. Laureano León, aunque fue reelegida al frente del PP local de Cáceres la actual Alcaldesa de la ciudad, D.ª Elena Nevado.

La formación morada de Podemos ya había elegido a su líder regional a finales de noviembre de 2016 con algo más del 64% del apoyo de sus bases, seleccionando también el año pasado a los miembros de su consejo regional de coordinación.

Con el nombramiento de los líderes regionales del PSOE y del PP en el año 2017, y el previo de Podemos a finales de 2016, ya sólo queda la determinación del futuro máximo dirigente autonómico de Ciudadanos (cuya única representante en la Asamblea de Extremadura se encuentra encausada ante los tribunales regionales), para saber cómo van a afrontar los partidos regionales con representación parlamentaria los futuros comicios autonómicos y municipales de 2019.

2.3.– La reordenación de la Junta de Extremadura

A finales del mes de octubre de 2017 se produjeron los cambios más importantes en el gobierno regional desde que se verificó su constitución en julio del año 2015, tras las elecciones autonómicas del mes de mayo, que abrieron la puerta a la IX Legislatura autonómica. Siguiendo su promesa electoral, el actual Presidente de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, conformó entonces un ejecutivo con cinco consejerías (Hacienda y Administración Pública; Economía e Infraestructuras; Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio; Educación y Empleo; y Sanidad y Políticas Sociales), además de una portavocía dotada de voz, pero no de voto, en el Consejo de Gobierno. El ejecutivo autonómico así configurado carecía de una vicepresidencia, si bien el mayor peso político en el mismo, tras el propio Presidente, había correspondido desde sus orígenes a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, D.ª Pilar Blanco-Morales Limones.

El reducido número de consejerías del gobierno extremeño tuvo como primera consecuencia el hecho de que bajo la dirección directa de su Presidente quedaron ámbitos materiales tan significativos (a la vez que amplios) como las relaciones con el parlamento autonómico, la política de información y de comunicación, la acción exterior, la cultura o la igualdad.

La situación, decía, ha cambiado de manera significativa con la reordenación de la Junta de Extremadura acontecida durante el otoño de 2017. Hasta entonces la única modificación, y que fue ciertamente muy puntual, se había producido en septiembre de 2015 en la titularidad de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, que pasó de las manos de D. Santos Jorna a las de D.ª Begoña García Bernal. En este año 2017, en efecto, el Presidente de Extremadura ha aprobado tres decretos (los Decretos del Presidente números 21 a 23, fechados todos ellos el 30 de octubre) que han supuesto los si-

guientes cambios en el Ejecutivo regional: en primer lugar, se ha creado la Vicepresidencia de la Junta de Extremadura, con la función de coordinar la acción de gobierno desempeñada por este órgano, atribuyendo su titularidad a la referida Consejera de Hacienda y Administración Pública, D.ª Pilar Blanco-Morales; en segundo término, se ha introducido un sexto departamento gubernamental, la Consejería de Cultura e Igualdad, dirigida por D.ª Leire Iglesias Santiago, cuyas competencias provienen parcialmente de la Presidencia de la Junta (en concreto, las funciones en materia de cultura, de mujer, de derechos del colectivo LGTBI y de juventud) y las restantes de la Consejería de Educación y Empleo (en particular, las atribuciones en el ámbito deportivo); y en tercer lugar, y de manera consecuente, el Presidente de la Junta de Extremadura ha conservado el ejercicio directo de competencias únicamente (aunque sigan siendo un número notable) en materia de "relaciones con la Asamblea de Extremadura, política de comunicación y relaciones informativas, así como las de acción exterior, de migraciones, emigración y retorno, y las de cooperación internacional al desarrollo".

Una vez verificada la reordenación del gobierno extremeño, se ha producido también una reestructuración del aparato administrativo autonómico, a través del Decreto de la Junta de Extremadura 181/2017, de 7 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta disposición gubernamental persigue, "con base a criterios de eficacia y eficiencia" en la gestión de los recursos públicos, así como de "racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía", la determinación del "número, denominación y competencias de los órganos directivos que conformen la Presidencia de la Junta, la Vicepresidencia y las distintas Consejerías".

2.4.– El consenso de la sociedad extremeña sobre la reclamación de un tren digno para la Comunidad Autónoma

Pocas cosas (probablemente ninguna) han alcanzado tan amplio grado de consenso desde la época de la Transición en la clase política extremeña y, sobre todo, en la sociedad civil de nuestra tierra como la reclamación de un tren digno para la región.

El problema ya no viene sólo de las deficiencias en las infraestructuras ferroviarias, que por supuesto. Describía su crítica situación en la crónica del pasado año, indicando que, con más de 41.000 kilómetros cuadrados, nuestra Comunidad Autónoma sólo cuenta con 725 kilómetros de vías férreas, todas de vía única, sin electrificación y sin un solo servicio de larga distancia. Por mucho que, según el Ministerio de Fomento, las obras hayan avanzado, la situación a los ojos de la sociedad extremeña no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado a pasos agigantados. Y es que la vetustez de las infraestructuras y de los trenes que circulan entre Madrid y Extremadura ha provocado durante el presente año centenares de retrasos, de averías y de incidentes en la prestación del servicio, que en el tiempo presente son puestos de manifiesto de manera reiterada y constante por todos los medios de comunicación de la región. Por referir un pequeño ejemplo, relataba un diario regional hace unos días que, en la última

jornada del "macropuente de la Constitución", el tren entre Madrid y Cáceres tuvo un retraso de dos horas, porque, entre otras circunstancias, el conductor del tren "tuvo que hacer la parada técnica obligatoria por seguridad" durante el trayecto (léase: el convoy se demoró tanto que el maquinista se vio compelido a efectuar su descanso obligatorio en una estación intermedia del recorrido, sin poder esperar hasta la llegada al destino, como estaba previsto). De esta forma, las más de cuatro horas que el tren oficialmente tardaba en recorrer unos trescientos kilómetros hasta la capital cacereña se convirtieron en más de seis (que es, nada menos, el tiempo que dura, también oficialmente, el trayecto Madrid-Badajoz). En un vehículo particular el trayecto hasta Cáceres dura menos de tres horas (cuatro a Badajoz). Esta pequeña muestra ilustrativa, si se quiere anecdótica –salvo por su constante repetición–, hace escribir al periodista que firma la noticia que: "Las incidencias, averías y retrasos en el tren extremeño dan para escribir un libro de los gruesos" (El Periódico de Extremadura, 12 de diciembre de 2017).

La situación extrema en la que tristemente se encuentran los servicios ferroviarios en Extremadura ya había provocado en el año 2016 la firma de los "pactos por el ferrocarril", que tuvieron como protagonistas, en un primer momento, al gobierno autonómico y a los sindicatos y organizaciones empresariales más importantes de la región, y, en un segundo momento, a todos los grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. Los movimientos ciudadanos también han organizado plataformas reivindicativas: la más conocida es "Milana Bonita", que, rememorando a los personajes de la novela de Miguel Delibes "Los Santos Inocentes", ha contribuido de manera impagable a dar a conocer, a través de sus caracterizaciones y "performances", las penurias del ferrocarril extremeño. Pero el momento culminante ha llegado el día 18 de noviembre de este año con una concentración de carácter lúdico, además de reivindicativo, en la capital de España bajo el lema "Por un tren digno ya", que ha congregado a varias decenas de miles de personas (más de cuarenta mil, según el gobierno regional), llegados desde Extremadura, pero también de otras partes del país, y con una importante representación castellano-manchega (pues Talavera de la Reina y su entorno sufren también las condiciones penosas del ferrocarril hacia nuestra región). Las reivindicaciones, según se expresó en el manifiesto consensuado por los partidos políticos, los agentes sociales y las administraciones públicas extremeñas, se focalizaron en tres puntos principales: la urgencia de la puesta en marcha de la línea de alta velocidad entre Madrid, Badajoz y la frontera portuguesa; la modernización de la red convencional; y la puesta a disposición de los extremeños de una red moderna de comunicaciones en el interior de la región.

El olvido ferroviario al que está sometida Extremadura es de tal magnitud que hasta el propio Ministro de Fomento, D. Iñigo de la Serna, calificó de "justa" la protesta, además de reconocer que "cualquiera que conozca la situación en Extremadura puede comprobar que las infraestructuras ferroviarias no están a la altura de lo que correspondería en el siglo XXI, y eso desde el Gobierno lo reconocemos y lo admitimos". El Ministro se comprometió, en este contexto, a mejorar la situación "con la mayor inversión" económica de la "historia reciente" de Extremadura en el ferrocarril de nuestra Comunidad Autónoma. Lo

cierto es, en todo caso, que la electrificación no llegará al ferrocarril extremeño antes del año 2020.

2.5.– El final del conflicto jurídico iniciado con la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura

La Ley de la Asamblea de Extremadura 19/2015, de 23 de diciembre, provocó la supresión del Consejo Consultivo autonómico. Esta norma legal no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por ninguno de los sujetos legitimados para ello. No obstante, el último Presidente de este órgano inició un proceso jurídico que puso en cuestión abiertamente dicha medida, articulado a partir de la impugnación de las resoluciones administrativas que acordaron su cese efectivo en ese alto cargo, y que ha conocido dos etapas sucesivas.

A) Una primera, ventilada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que confirmó, mediante su Sentencia núm. 341, de 10 de octubre de 2016, la juridicidad de la supresión de dicho órgano (y de la creación, a su vez, de un nuevo órgano asesor, como es la Comisión Jurídica de Extremadura) sobre la base de dos argumentos estrechamente ligados: por un lado, la posibilidad jurídica (la validez) de que una Ley autonómica posterior (la referida Ley 19/2015) pueda derogar una norma anterior del mismo rango (esto es, la Ley de creación del Consejo Consultivo autonómico de 2001); y, por otro lado, dicha Ley posterior ha sido dictada por la Asamblea de Extremadura, en base a la potestad de autoorganización que atribuyen a nuestra Comunidad Autónoma la Constitución y el nuevo Estatuto de Autonomía de 2011.

B) La segunda etapa, que ha servido para confirmar de manera definitiva la supresión del Consejo Consultivo autonómico, se ha sustanciado ante el Tribunal Supremo. El referido Ex presidente de este órgano interpuso recurso de casación frente a la Sentencia de instancia, siendo admitido por "presentar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia". Este recurso fue resuelto definitivamente por la Sentencia núm. 3001, de 24 de julio de 2017, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Alto Tribunal, fijando la siguiente doctrina:

a) "Una ley autonómica, como la Ley extremeña 19/2015, de 23 de diciembre, que legitima y da pie a los actos impugnados en el proceso puede, sin atentar al sistema de fuentes y al principio de jerarquía, suprimir el Consejo Consultivo de Extremadura atendiendo a las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía" (FD 9º y apartado segundo del Fallo).

Recuerda el Tribunal Supremo, en este orden de ideas, que la regulación que el art. 45 del nuevo Estatuto extremeño de 2011 hace de este "órgano estatutario" no es óbice para que se pueda "derogar el desarrollo normativo existente del mismo", mediante la meritada Ley autonómica de 2015. Y es que, argumenta

la Sentencia reseñada, "una cosa es que se pretenda dar relevancia estatutaria a un órgano y otra cosa distinta es que este o estos órganos se eleven al mismo plano que las instituciones de las Comunidades Autónomas establecidas en la Constitución. Así las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma son las contempladas en el artículo 152.1 de la Constitución: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente". A partir de esta base, prosigue el Alto Tribunal indicando que: "los órganos estatutarios son entes instrumentales creados en virtud del principio de autonomía organizativa que precisan para su puesta en marcha una ley que los desarrolle. En virtud de ello, la Asamblea de Extremadura puede tanto no proceder a su desarrollo (como así ocurre con el Personero del Común y el Consejo de Cuentas) como proceder, asimismo por Ley, a su derogación, como se ha realizado en el caso del Consejo Consultivo, y tal situación no vulnera 'el bloque de la constitucionalidad'". Tras esas consideraciones, la conclusión es clara: "La regulación del Consejo Consultivo no está blindada por su previsión estatutaria. (…) El Consejo Consultivo de Extremadura no es un órgano o institución básica, sino de relevancia estatutaria que puede, o no, existir. Se trata de una mera previsión sujeta o condicionada a su creación o regulación que corresponde a la Asamblea de Extremadura" (FD 4º).

b) "La supresión de dicho organismo, y consecuentemente el cese de uno de sus miembros, pese a la expresa previsión y referencia a la autonomía orgánica y funcional de este organismo en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, no vulnera su derecho al cargo" (FD 9º y apartado segundo del Fallo). Y es que, considera la Sentencia comentada, "el derecho al cargo y la inamovilidad existen mientras existe el órgano y no cuando, legalmente, el mismo desaparece", sin que este derecho pueda "operar como límite en la racional actuación del legislador autonómico" (FD 6º).

C) En todo caso, y tal y como recuerda la Sentencia de casación, las funciones ejercidas por el suprimido Consejo Consultivo autonómico son ejercidas en la actualidad, en una parte, por el Consejo de Estado y, en otra, por la Comisión Jurídica de Extremadura (FD 5º).

3.– Actividad normativa

3.1.– La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental

A) Nuestra Comunidad Autónoma ha presentado durante el año 2017 dos grandes notas caracterizadoras en su actividad legislativa, contemplada ésta desde una perspectiva general: a) En primer término, este año no se ha elaborado ninguna norma de rango legal por parte del Poder Ejecutivo extremeño ni bajo la forma jurídica de decreto-ley, ni con la de decreto legislativo. Esta situación sólo cuenta con un precedente desde la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en el año 2011, que fue el año 2015, momento en el que se celebraron las últimas elecciones autonómicas y que, consecuentemente, supuso el final de la VIII Legislatura y el momento inaugural de la presente. Ese año, no obstante, la labor legislativa de la Asamblea de Extremadura fue muy elevada,

pues se aprobaron nada menos que diecinueve leyes formales; y b) En segundo término, la producción legislativa parlamentaria durante el año 2017 se cifra en siete normas legales, que es un número similar al alcanzado en el año 2013, que fue de ocho. Recordemos que el 2013 constituye el año equivalente durante la VIII Legislatura al 2017 en la presente IX Legislatura, y que en ambos períodos parlamentarios ninguno de los partidos políticos representados en la Asamblea autonómica contaba con una mayoría absoluta dentro de dicho órgano. En efecto, la mayoría parlamentaria del Partido Popular-Extremadura Unida, que apoyaba al Gobierno regional en la VIII Legislatura, disponía de 32 diputados (sobre el total de los 65 que conformaban el pleno de la cámara autonómica); y la actual mayoría parlamentaria del Partido Socialista posee 30 escaños, quedándose, por tanto, a tres de la mayoría absoluta.

B) Centrándonos ahora en concreto en la reseña de la producción legislativa de la Asamblea de Extremadura, podemos subrayar que las leyes formales aprobadas durante el presente año muestran las siguientes particularidades: a) Un total de cuatro leyes son realmente de nuevo cuño, frente a tres que sirven exclusivamente para introducir modificaciones de normas legales anteriores (bien de los años noventa del pasado siglo, o bien de los primeros ejercicios de la presente centuria); b) Dos de las referidas disposiciones generales de nuevo cuño, son normas que deben dictarse de manera periódica: esto sucede con la ley de presupuestos autonómicos (de carácter anual) y con la ley de aprobación del plan estadístico regional (con una temporalidad cuatrianual); c) El grado de conflictividad provocado por las leyes formales aprobadas ha sido elevado, pues se han suscitado controversias en relación con cuatro de ellas por parte del Estado, poniéndose en marcha en otras tantas ocasiones la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura: han sido tres, en particular, las normas de nuevo cuño cuestionadas (todas, salvo la ley aprobatoria del plan estadístico), por exclusivamente una ley modificativa de normativa anterior (en concreto, la ley de modificación del estatuto de los consumidores de Extremadura); y d) A diferencia de lo sucedido en los años anteriores (en concreto, desde que comenzó la crisis económica), ni las leyes económico-financieras, ni siquiera las de naturaleza social, son, realmente, las preponderantes en la presente anualidad, pues en cada uno de los referidos sectores materiales tan sólo se ha dictado una ley formal: por un lado, la ley de presupuestos para el año 2017; y, por otro, la ley de la emergencia social de la vivienda. Las restantes cinco normas tienen como finalidad la regulación de ámbitos tan variados como: i) la convivencia, el ocio, y la publicidad y venta de bebidas alcohólicas para menores; ii) la prevención y la lucha contra los incendios forestales; iii) la protección de los consumidores; iv) la estadística; o v) la coordinación de las policías locales.

C) Las cuatro leyes formales de nuevo cuño son las siguientes:

a) La Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017. Esta norma, como resulta evidente,

fue aprobada, publicada y entró en vigor una vez iniciado el ejercicio presupuestario de 2017. Lo mismo sucedió con su antecesora, esto es, con la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016, y esto ocurrirá también con la futura Ley de las cuentas regionales para el año 2018, que a día 31 de diciembre de 2017 todavía no se ha podido aprobar, aunque el Gobierno autonómico parece contar, según informan los medios de comunicación regionales, con el apoyo del grupo parlamentario de Podemos para sacarlas adelante durante el mes de enero del nuevo año.

La exposición de motivos de esta Ley presupuestaria para 2017 afirma que las partidas de las nuevas cuentas regionales dirigidas a las políticas sociales y económicas, cuya inversión se incrementa con respecto al ejercicio anterior, "representan más del 90 por ciento del presupuesto". En este contexto, continúa dicho preámbulo destacando, por un lado, que el "esfuerzo en políticas sociales se centra en Sanidad, en Educación, en Dependencia y en Empleo", para avanzar, de esta forma, "en la auténtica garantía de los servicios públicos fundamentales que defiende la Junta de Extremadura"; y, por otro, que el "incremento de fondos para las políticas económicas en 2017 se distribuye, fundamentalmente, en Agricultura, Empresa e Infraestructuras", con el fin de "mantener y modernizar los sectores tradicionales y promover la reorientación del tejido productivo". Con independencia de los vectores hacia los que van dirigidos las previsiones del gasto regional, deben destacarse dos medidas contempladas en sendas disposiciones adicionales de esta primera ley formal del año ahora reseñado: en primer lugar, la previsión de constituir una Comisión de control y seguimiento de la ejecución presupuestaria en la Asamblea de Extremadura con el "objeto de conocer el grado de ejecución de las partidas presupuestarias contenidas en esta Ley, tanto de ingresos como de gastos, así como el estado de ejecución de los planes o programas de empleo o formación para el empleo"; y en segundo lugar, y con el objeto de fomentar la equidad social y económica en la región, la Junta de Extremadura queda obligada a la elaboración de un Acuerdo Estratégico Plurianual de Inversión para cada uno de los tres siguientes tipos de infraestructuras: viales e hidráulicas, transportes y agrarias.

b) La Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Esta ley tiene una importantísima sustantividad por sí misma, aunque también sirve, a través de su largo artículo primero, para modificar de manera muy significativa la anterior Ley 3/2001, de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda en Extremadura. Esta norma, cuya constitucionalidad resulta muy ampliamente cuestionada por la Administración General del Estado, apela a las competencias autonómicas de carácter exclusivo tanto en materia de vivienda, como en el ámbito de las políticas de acción e integración social. En la justificación del contenido de esta norma, su exposición de motivos indica que incluye "un compendio de medidas sobre la vivienda deshabitada de primera residencia en manos de entidades financieras, con la pretensión de garantizar la verdadera función social de la vivienda, cuyo destino principal no es otro que el de servir de marco para el desarrollo de la vida personal y familiar de las personas y ser garantía de su intimidad, sin que, en ningún caso, entre esas funciones de la propiedad de las viviendas se incluya con carácter primario el derecho a especular con un bien tan esencial para el desarrollo de la dignidad

de las personas, de los derechos inviolables que les son inherentes y del desarrollo de su personalidad". Las medidas anunciadas por el referido preámbulo se concretan en los cuatro preceptos que componen su articulado: en el primero, se introducen muy importantes modificaciones en la referida Ley de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura de 2001, basadas en "una clara concepción de la función social de la propiedad de las viviendas, centrada en su destino efectivo hacia su uso habitacional", estableciéndose "como objeto de la ley, precisamente, la preservación de esa función social, buscando evitar, en lo posible, conductas especial y directamente destinadas al ejercicio de un impropio derecho a la especulación respecto de las viviendas, pues no es esa ni su esencia ni su finalidad"; en el segundo, se regula la expropiación forzosa del usufructo temporal de "ciertas" viviendas (en concreto, las incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, por sus filiales inmobiliarias, o por entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una de estas entidades) para la cobertura de las necesidades de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social; en el tercero, se ordena la suspensión temporal de los procedimientos administrativos de desahucio de viviendas de promoción pública de la Junta de Extremadura o de sus empresas; y en el cuarto, se prevé la aprobación de medidas para aliviar el endeudamiento derivado del impago de rentas de alquiler de viviendas de promoción pública.

c) La tercera norma legal con sustantividad propia es la Ley 6/2017, de 10 de julio, del Plan de Estadística de Extremadura 2017-2020. Esta disposición recoge un contenido de regulación periódica (los planes cuatrienales de estadística de nuestra Comunidad Autónoma), sustituyendo, en este orden de ideas, al segundo plan, que fue el correspondiente a los ejercicios 2013 a 2016, y que se aprobó por la Ley autonómica 1/2013, dentro del marco jurídico ofrecido por el art. 9.1.9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 y por la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Según la exposición de motivos de la Ley aprobatoria del nuevo plan estadístico regional, este tercer instrumento planificador autonómico "sigue un modelo mixto" por objetivos generales (esto es, para el desarrollo y la consolidación del Sistema Estadístico de Extremadura) y por objetivos específicos (en concreto, de carácter organizativo, instrumental, de producción, de difusión y de calidad). Y todo ello, con la finalidad de conseguir "una producción y difusión de estadísticas públicas adecuadas a las necesidades de las instituciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de la ciudadanía en general", dentro de nuestra Comunidad Autónoma.

d) La Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Esta norma legal, que sustituye a la vieja Ley autonómica 1/1990 –modificada en distintas ocasiones–, ha sido dictada dentro del marco de la legislación estatal sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en base a las competencias que nuestra Comunidad Autónoma ostenta sobre esta materia ex art. 9.1.41 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011. Con esta norma legal, además de ofrecer "respuesta a las novedosas y crecientes demandas sociales de implicación de las Policías Locales en materia de seguridad", se pretende "obtener el funcionamiento homogéneo de los Cuerpos de Policía

Local de Extremadura, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública, con pleno respeto a la autonomía de los entes locales" (exposición de motivos). Como notas más destacadas de esta Ley se encuentra, en primer lugar, la declaración de la policía local como servicio público que "será prestado directamente por el propio municipio", sin que sea posible la gestión indirecta "en aquellas funciones que comportan el efectivo ejercicio de autoridad por parte de la entidad local"; en segundo lugar, los policías locales ostentarán necesariamente la condición de funcionario; en tercer lugar, se define el concepto de coordinación de las policías locales, enumerándose las funciones que comprende; en cuarto lugar, se establecen los órganos autonómicos de coordinación en la materia, otorgando un amplio protagonismo a la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; en quinto lugar, se procede a la ordenación de la policía de las corporaciones locales (esto es, de los cuerpos y plantillas de policía local, de su régimen de funcionamiento, de su uniformidad, de su acreditación e identificación personal y de sus medios técnicos); y en sexto lugar, se regula in extenso la función pública de policía local.

D) Las tres leyes formales de modificación parcial de otras normas legales precedentes son:

a) La Ley 3/2017, de 1 de marzo, procede a la reforma de sendos preceptos de la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura, y de la Ley 4/1997, de 10 de abril, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad. Con esta nueva, y breve, norma legal se pretende compatibilizar, buscando su adecuado equilibrio, el derecho subjetivo de los menores a participar libremente en la vida cultural ("y, por ende, la posibilidad de acceder a las salas de fiestas, de baile, discotecas y establecimientos similares") con la obligación de la sociedad de asegurar la protección de este colectivo social.

b) La Ley 4/2017, de 16 de mayo, sirve exclusivamente para dotar de una nueva redacción a un precepto de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura, con el objetivo de que en las Zonas de Alto Riesgo de Incendio se puedan "declarar de interés general los trabajos incluidos en los Planes de Defensa de incendios forestales, y determinar, en cada caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria de la Administración".

c) La Ley 5/2017, de 16 de mayo, añade una nueva disposición adicional a la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, con el fin de introducir la obligación de que "las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleos de automoción dispongan, al menos, de una persona responsable en la propia instalación", al objeto de asegurar la "protección y prevención de riesgos de la salud o seguridad de los consumidores y usuarios".

3.2.– La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente

3.2.1.– Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

La cantidad de decretos suscrita este año por la más alta magistratura de la Comunidad Autónoma ha sido de un total de 24, que es un número sustancialmente inferior al de los dos ejercicios anteriores de esta Legislatura (puesto que fueron 35 el año 2016 y 38 durante el año 2015). Esta reducción se ha debido, por una parte, a que el 2017 no es un año electoral en el que el número de ceses y de nombramientos de consejeros es elevado y, por otro, a que la creación de la Consejería de Cultura e Igualdad ha supuesto una importante descarga de trabajo del Presidente de Extremadura, dado que el nuevo departamento gubernamental autonómico ha asumido la dirección de la labor sobre áreas materiales de trabajo que antes estaban atribuidas expresamente a D. Guillermo Fernández Vara.

En todo caso, y tal y como ha sucedido en los ejercicios anteriores, la casi totalidad de los decretos presidenciales han estado consagrados a la aprobación de verdaderos actos administrativos, mientras que dos, a lo sumo, podrían calificarse de reglamentos (uno de reestructuración del gobierno extremeño, y otro de delegación en la Consejera de Cultura e Igualdad de la firma de los convenios de colaboración con el Estado suscritos por nuestra Comunidad Autónoma en los ámbitos competenciales de dicho departamento). El resto de decretos presidenciales se refieren a nombramientos de una nueva Vicepresidenta y de una Consejera de Cultura e Igualdad, a la convocatoria de premios, de subvenciones o de otro tipo de ayudas dentro de los ámbitos de la cultura, de la igualdad o de acción exterior de Extremadura o a la declaración de luto en la región tras los atentados de agosto de 2017 en Cataluña.

3.2.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura.

El número de decretos gubernamentales es similar al aprobado durante el año 2016. Si en ese ejercicio fueron 215, el año 2017 han alcanzado la cifra total de 220 –tres de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura ya durante enero de 2018– . Pero, lo cierto es que, como es habitual en la práctica de la Junta de Extremadura, bajo la forma de decreto se han dictado tanto disposiciones de carácter general como, y sobre todo, meros actos administrativos.

Dado que este año 2017 no se han celebrado comicios autonómicos (y que, por lo tanto, el número de ceses y de nombramientos de altos cargos de la Administración extremeña ha sido relativamente limitado), la absoluta mayoría de los decretos de la Junta se han centrado en el otorgamiento de subvenciones y de otros tipos de ayudas. Esto no es muy diferente, por lo demás, a lo que ha venido sucediendo año tras año con la actividad gubernamental en nuestra región. Con independencia de esta categoría de decretos prototípicos de la actividad administrativa de fomento, han sido frecuentes también aquellos otros relativos a: la organización administrativa; la función pública; la declaración de la urgencia de la ocupación de terrenos para la ejecución de obras; la aprobación

de los reglamentos de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas; la educación en sus distintas etapas; la declaración de bienes de interés cultural y de parques periurbanos de conservación y de ocio; el medio ambiente; la agricultura; la actividad empresarial; la sanidad; la investigación; o la concesión de la medalla de Extremadura.

4.– Relaciones de colaboración y conflictividad

El Tribunal Constitucional no ha dictado durante el presente año 2017 ninguna Sentencia sobre norma extremeña alguna ni sobre una eventual norma estatal impugnada por los Poderes Legislativo o Ejecutivo de nuestra Comunidad Autónoma.

Existe, sin embargo, un importante número de acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta elevada cifra de acuerdos resulta particularmente significativa, si se tiene en cuenta, sobre todo, la cantidad de leyes aprobadas durante 2017: de las siete leyes formales dictadas, cuatro han sido cuestionadas ante esta Comisión Bilateral.

En todo caso, son siete los acuerdos de este órgano mixto (frente a los cinco del año anterior): mediante cinco de estos acuerdos se inician negociaciones para la resolución de desavenencias manifestadas por parte del Estado en relación con la constitucionalidad de diversos preceptos de cinco leyes extremeñas (una de finales de 2016 y cuatro de este año 2017). Los otros dos pronunciamientos han solventado de manera satisfactoria las controversias en torno, por un lado, a la referida Ley de 2016 y, por otro, a la Ley de presupuestos para 2017.

A) En efecto, la Comisión Bilateral ha solucionado las discrepancias sobre el ajuste constitucional de: 1º) La Ley 9/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura: se iniciaron las negociaciones sobre el contenido del nuevo art. 87.bis de la Ley modificada por Acuerdo de 13 de febrero de 2017, y se puso fin a las discrepancias por Acuerdo de 16 de junio de 2017, mediante el que ambas partes efectúan una interpretación común del precepto cuestionado, y 2º) La Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2017: se iniciaron las negociaciones sobre su art. 22.5 mediante Acuerdo de 28 de marzo de 2017 y se solventaron a través del Acuerdo de 2 de octubre de 2017, con el compromiso de la Junta de Extremadura de efectuar una adaptación de este precepto ajustada a la legislación básica estatal.

B) Por último, se encuentran pendientes de un pronunciamiento de la Comisión Bilateral las controversias suscitadas con respecto a diversos preceptos de las siguientes leyes autonómicas: 1º) La Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura: se iniciaron las negociaciones de la Comisión Bilateral por Acuerdo de 2 de mayo de 2017, y, una vez consta-

tada por este órgano mixto la irresoluble disparidad de las posiciones de los representantes autonómicos y de los estatales, se ha procedido a su impugnación por la Presidencia del Gobierno de la Nación mediante la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017); 2º) La Ley 5/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura: comenzaron las negociaciones de la Comisión Bilateral mediante Acuerdo de 11 de julio de 2017, y 3º) La Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura: se iniciaron las negociaciones de la Comisión Bilateral por Acuerdo de 18 de octubre de 2017.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

1.– Actividad político-institucional

2017 puede considerarse, desde el punto de vista político, un año de transición entre dos caracterizados por su marcado contenido electoral. Así, mientras que en 2016 tuvieron lugar en Galicia dos convocatorias electorales (los comicios generales de 26 de junio y las elecciones autonómicas de 25 de septiembre), en 2018 se elegirán las corporaciones locales de los 313 municipios en que se divide la Comunidad. Tales elecciones, importantísimas siempre en cualquier parte del territorio nacional, lo son más, si cabe, en la Comunidad Autónoma gallega dado que uno de sus esenciales equilibrios de poder reside en el diferente reparto entre el poder autonómico (donde el Partido Popular, que gobierna con una amplia mayoría absoluta, es claramente hegemónico desde comienzos de 2009, tras tres victorias electorales sucesivas) y el poder local, esfera en la que la izquierda nacionalista y no nacionalista controla, además de otros muchos, los municipios de seis de los siete grandes núcleos urbanos de Galicia: A Coruña, Lugo, Pontevedra, Santiago, Vigo y Ferrol. Sólo en Ourense, pues, el alcalde es del PP. Esas futuras elecciones municipales han marcado en gran medida el debate interno de algunas de las fuerzas políticas gallegas, aunque durante el año se han suscitado otras cuestiones de las que pasamos a dar cuenta ya con la concisión habitual.

1.1..– La vida interna partidista

La estabilidad ha marcado la vida interna de dos de las principales formaciones políticas del país, es decir, de las cuatro que tienen representación en el parlamento de Galicia. En el seno del Partido Popular (PP) no se han producido novedades, salvo los lógicos movimientos internos para la elección de unos candidatos municipales que puedan permitir a los populares recuperar algunas de las importantes alcaldías perdidas en las locales de 2014. Lo mismo cabe decir de la vida interna del Bloque Nacionalista Galego (BNG), marcada por la estabilidad desde la elección de Ana Pontón como nueva líder de la formación a principios de 2016, elección que puso fin al convulso proceso de luchas intestinas que se había venido desarrollando en el Bloque hasta la fecha como consecuencia sobre todo de la constante caída del apoyo electoral a los nacionalistas. La situación ha sido muy distinta en los otros dos partidos con representación en el parlamento autonómico. El Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG-PSOE) procedió a elegir su nuevo líder en unas elecciones primarias muy reñidas a las que concurrieron finalmente dos candidatos. Gonzalo Caballero, profesor de Economía en la Universidad de Vigo se impuso a Juan Díaz Villoslada, ex ge-

rente de la Universidad de A Coruña y actualmente diputado en el parlamento autonómico con una clara ventaja –3.723 votos (58,3%) frente a 2.663 (41,7%)– pese al hecho de que Villoslada fue en la ocasión apoyado por gran parte del aparato del socialismo gallego y, en concreto, por la gestora que había gobernado el Partido Socialista durante los 19 meses posteriores a la dimisión de José Ramón Gómez Besteiro como líder del partido tras haber sido imputado por corrupción. La victoria de Caballero (nacido en 1975), quien apoyó la vuelta de Pedro Sánchez a la secretaria general del PSOE, no cierra en todo caso la batalla interna en un PSdeG muy debilitado electoralmente: tanto en el nivel local –salvo en la ciudad de Vigo, que gobierna Abel Caballero, tío del nuevo líder socialista, con una amplía mayoría absoluta y en la capital lucense– como en el autonómico los porcentajes de voto socialista son sólo una pálida sombre de los que fueron en el pasado. Tal situación es en gran medida consecuencia de la aparición de una nueva fuerza política a su izquierda que, ahora con la forma de En Marea, recoge gran parte del voto de izquierda que se dirigía previamente tanto al BNG como al PSdeG. Creada a finales de 2015 para concurrir a las elecciones generales de ese año, la nueva formación política es el resultado de la confluencia de A Nova, Podemos y Esquerda Unida, más Las Mareas locales que se constituyeron en diversos municipios de Galicia y que gobiernan, entre otros, los tres grandes núcleos urbanos coruñeses (A Coruña, Santiago y Ferrol). Ante la imposibilidad de entrar en los complejos detalles de los conflictos internos de En Marea baste con mencionar sus dos principales líneas de fractura: por un parte la lucha interna entre los diversos partidos y movimientos locales que la componen por controlar cuotas de poder, tanto interno como institucional, lo que ha debilitado mucho el liderazgo de Luis Villares, portavoz de la formación en el parlamento de Galicia; por otro lado, las dificultades de convivencia en una misma formación de fuerzas nacionalistas y de ámbito regional (A Nova, las Mareas locales) con otras (Podemos y Esquerda Unida) que no son nacionalistas (o, cuando menos, no con idénticos planteamientos) y son partido nacionales.

1.2.– La ola de incendios del otoño

Poco después de comenzado el otoño se produjo en Galicia una pavorosa ola de incendios, tras un verano especialmente seco y en una situación de fuertes vientos: entre el viernes 13 de octubre y el domingo 15 se registraron cerca de 150 focos de fuego, muchos de ellos iniciados de madrugada. La situación de extrema gravedad continúo hasta el miércoles 18 y produjo gravísimas perdidas materiales y la muerte de cuatro personas. Aunque la ola de incendios golpeó de manera especial a Galicia, también se vieron afectadas otras Comunidades del norte de España y varias zonas del norte de Portugal, donde la catástrofe llegó a adquirir terribles proporciones, tras la muerte de 41 personas y el calcinamiento de más de 316.00 hectáreas. Aunque no en esa proporción, las zona quemada fue también en Galicia muy notable: más de 20.000 hectáreas en la provincia de Pontevedra y más de 22.000 en la Ourense y casi 6.000 en la de Lugo. Aunque por su configuración la mayor parte de los incendios parecían provocadas, se practicaron, como ya es habitual en estos casos, pocas detenciones. Al mismo tiempo, y como también es habitual, se produjo el ya tradicional cruce de acu-

saciones entre el Gobierno de la Xunta y la oposición, la primera defendiendo su gestión y la segunda haciendo responsable al ejecutivo de trabajar con un modelo ineficiente de lucha contra los incendios forestales.

1.3.– La sequía y polémica por el agua

La sequía no sólo estuvo, en todo caso, en el origen de la ola de incendios sino también de los problemas de falta de agua, que afectó de forma muy adversa al sector agropecuario, en el que se produjeron grandes pérdidas, y al suministro de agua potable a algunas grandes ciudades de Galicia como consecuencia de la gran caída de la cantidades recogidas en los embalses. La situación fue especialmente sería en el caso de Vigo, lo que provocó un durísimo cruce de acusaciones entre el presidente de la Xunta y el alcalde socialista de la urbe: el primero poniendo de relieve la, a juicio de la Xunta, imperdonable falta de previsión de las autoridades locales; y el segundo insistiendo en las responsabilidades en la materia de la Xunta de Galicia que, según reiteradas declaraciones públicas del regidor Abel Caballero, actúa, tanto en el tema del agua como en otros, con la manifiesta voluntad de perjudicar a la primera ciudad de Galicia en población.

1.4.– Primer aumento del Presupuesto Autonómico desde el inicio de la crisis

El Consello da Xunta aprobó un proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el 2018 que estableció un gasto de 9.487 millones de euros, lo que supuso agotar el techo de gasto aprobado por el Parlamento gallego. Se trata del presupuesto más alto desde 2010, año hasta el cual los presupuestos de la Comunidad Autónoma habían aumentado de forma ininterrumpida desde el comienzo de la puesta en marcha de la autonomía. La fortísima caída presupuestaria producida en 2010 como consecuencia de la crisis, sucedida por nuevas caídas en años posteriores, no permitió que hasta los presupuestos para 2018 la Comunidad Autónoma Gallega superase el presupuesto de gastos de 2010.

1.5.– Indemnizaciones de los daños provocados por la marea negra del Prestige

La Audiencia Provincial de A Coruña determinó, en una sentencia dictada a finales de 2017, la cantidad que debe abonarse a los perjudicados por el desastre que subsiguió al accidente y hundimiento del petrolero Prestige, accidente que tuvo lugar el 13 de noviembre de 2002 y que afectó a 2.000 kilómetros de la costa española, francesa y portuguesa: 1.573 millones de euros al Estado español, 1,8 a la Xunta de Galicia y 61 al Estado Francés, además de las cantidades que deben recibir otras entidades, ayuntamientos y particulares. La Sala adoptó su decisión tras la sentencia del Tribunal Supremo que revocó la sentencia de la Audiencia Provincial, que absolvía al capitán del barco, y le condenó a dos años de cárcel. Las cantidades fijadas en la sentencia deben ser abonadas por las partes condenadas, esto es, directamente por el capitán del barco, Apostolos Mangouras, y la compañía aseguradora: *The London Steamship Owners Mutu-*

al Insurance Association. Subsidiariamente, la Audiencia condena a hacer frente al pago de estas cantidades a la entidad *Mare Shipping INC* (propietaria del buque), mientras que el Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (FIDAC) queda obligado a indemnizar hasta los límites expresamente establecidos en el convenio aplicable.

1.6.– Huelga de transportes de viajeros en autobús

El día 26 de mayo la Xunta de Galicia aprobó una resolución de la Dirección General de Movilidad, por la que se daba publicidad al Acuerdo del Consello, de 24 de mayo de 2017, en virtud del cual se autorizaba la integración de las distintas modalidades de transporte público de competencia de la Xunta, al objeto de facilitar la optimización de este servicio público, en el marco del procedimiento para la implantación de la primera fase de la planificación del transporte público de Galicia. La resolución, aprobada en desarrollo de la ley 10/2016, de medidas urgentes para la actualización del sistema de transporte público de Galicia, configuraba el denominado el Plan de transporte público de Galicia como el instrumento mediante el cual se establecía la ordenación de los servicios de transporte público regular de competencia de la Administración general de la Comunidad Autónoma, así como la coordinación del conjunto de servicios de transporte público que se desarrollen en ella. La puesta en vigor del Plan dio lugar a una huelga de autobuses a lo largo del mes de julio, resuelta finalmente tras la negociación entre las partes.

1.7.– La polémica del Pazo de Meirás

El pazo, construido a finales del siglo XIX y situado en el municipio de coruñés de Sada, estuvo de actualidad ya en 2016, tras la decisión de la Xunta de Galicia de multar a la familia Franco, propietaria de la finca, por incumplir el régimen de visitas previsto para los Bienes de Interés Cultural (BIC) categoría en la que está encuadrada en Pazo. A lo largo de 2017 se incrementaron las reivindicaciones para buscar fórmulas jurídicas que hagan posible la reversión al sector público de la propiedad del Pazo, regalado en 1938 por las autoridades franquistas de A Coruña a la familia Franco como residencia de verano.

1.8.– Los ecos de la crisis catalana

Al igual que en el resto de España, la rebelión secesionista impulsada por el gobierno de la Generalitat y la mayoría independentista del parlamento catalán ha tenido a lo largo de 2017 un constante y profundo eco en la vida gallega. Los partidos se definieron respecto de esa crisis, tomando posición y los medios de comunicación abrieron durante meses sus portadas informando del desarrollo de los acontecimientos, que ocuparon, dada su extraordinaria, gravedad, gran parte de la agenda pública e informativa gallega.

2.– Producción legislativa

En el período objeto de este Informe se han aprobado en la Comunidad Autónoma un total de 10 leyes, la mitad de ellas dedicadas a cuestiones económicas y financieras, normas estas con las que el parlamento gallego ha tratado de dar impulso en Galicia al proceso de consolidación del crecimiento económico y de salida de la crisis. Dos de esas cinco leyes fueron las de presupuestos para el año 2017 y 2018. La primera (ley 1/2017, de 8 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2017) se aprobó con retraso como consecuencia de la celebración de las elecciones autonómicas el 25 de septiembre del año 2016 lo que, lógicamente, imposibilitó la aprobación de la norma presupuestaria antes del 31 de diciembre y obligó a la prorroga del presupuesto del año anterior. La segunda (ley 8/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2018) se aprobó dentro del plazo legalmente fijado como ha venido siendo habitual durante las dos últimas legislaturas del parlamento gallego, en las que el Partido Popular ha gobernado con mayoría absoluta.

Junto a las dos leyes de *presupuestos*, otras tres han tenido, como acaba de apuntarse, un marcado carácter económico-financiero. La primera, de acompañamiento a la de presupuestos de 2017, es la ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación. La norma se compone de cuatro títulos dedicados respectivamente a las medidas fiscales, a las medidas de carácter administrativo, a la ordenación del sistema de transporte público regular de viajeros y a las medidas provisionales de ordenación urbanística. El título I consta de dos capítulos, relativos a los tributos cedidos y a los tributos propios. El II de nueve capítulos, dedicados, respectivamente, a función pública, medidas financieras, procedimiento administrativo, economía e industria, agricultura, innovación, mar y servicios sociales. El título III se divide en cuatro capítulos, dedicados al objeto y régimen de competencias, al transporte público regular de uso general, a la integración y coordinación de servicios en una red de transporte integrada y al régimen económico y tarifario de los servicios de transporte. Y el título IV se compone, en fin, de dos capítulos, el primero centrado en las disposiciones generales y el segundo en el procedimiento de aprobación del instrumento de planificación. Por su parte, la ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de acompañamiento a la de 2018, se divide en dos títulos: el primero dedicado a las medidas fiscales y el segundo a las de carácter administrativo. El título I, relativo a las medidas fiscales, está dividido en dos capítulos, respectivamente dedicados a la introducción de medidas en materia de tributos cedidos y a la modificación de los tributos propios. El título II, relativo a las medidas administrativas, está dividido en diez capítulos, que se centran en cuestiones relativas al empleo público; la ordenación del territorio y el urbanismo; el patrimonio natural; la pesca; las modificaciones en el régimen de transmisión de las nuevas oficinas de farmacia adjudicadas por concurso público; el medio rural; la promoción de la colaboración interadministrativa en materia de creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales; la economía, empleo e industria; y, en fin, la educación.

Junto a las dos normas legales de acompañamiento a las de presupuestos para 2017 y 2018 debe incluirse también dentro de la *esfera económico-financiera* la ley 3/2017, de 13 de julio, de impulso al crecimiento económico y refuerzo del gasto social y de modificación de la ley 1/2017, de 8 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2017. La ley consta de cinco artículos que se refieren, respectivamente, a las siguientes materias: la determinación del porcentaje aplicable para la adaptación del régimen y condiciones retributivas del personal al servicio del sector público autonómico a la normativa básica estatal y autorización de los créditos destinados a su cobertura; la determinación del incremento aplicable para 2017 a los módulos económicos para el sostenimiento de los centros de enseñanza concertados; la adopción de medidas para reforzar el gasto social; y la adopción de medidas para el impulso económico y potenciación de actuaciones de carácter estratégico; Financiación. Una disposición de la norma procede a modificar la Ley 1/2017, de 8 de febrero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2017, a fin de contemplar los recursos adicionales y los nuevos créditos previstos en los anexos de la propia ley.

Finalmente, y como parte de esta acción legislativa destinada a la *lucha contra la crisis económica y a consolidar el crecimiento de la actividad productiva*, el parlamento de Galicia aprobó la ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, que trata de alcanzar ese objetivo mediante la previsión de medidas que faciliten el desarrollo, acceso y gestión del suelo empresarial, la mejora de la normativa de aplicación a dicha implantación y la previsión de los oportunos incentivos, así como la coordinación de las actuaciones, en este campo, de las diferentes consejerías de la Administración general de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos, en el marco de la competencia exclusiva de la misma para el fomento y planificación de la actividad económica en Galicia. La norma, que se aplicará a las iniciativas empresariales de los sectores industrial, de servicios relacionados con el sector industrial y comercial que precisen para su implantación el uso del suelo mediante establecimientos o instalaciones de carácter permanente, establece como principios de actuación en la materia los siguientes: a) La libertad de empresa y de establecimiento y prestación de servicios, de acuerdo con lo establecido en la Constitución española, en los tratados de la Unión Europea y en las disposiciones que los desarrollan; b) La eficacia, eficiencia y coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas dirigidas a fomentar la implantación de iniciativas empresariales que impulsen los sectores productivos y favorezcan la generación de valor añadido y el cierre de los ciclos productivos, así como la consolidación de empleo de calidad; c) La racionalización de la oferta de suelo empresarial y la facilidad para el acceso al mismo de las iniciativas empresariales que lo demanden; d) La calidad de las infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios de las áreas empresariales y responsabilidad pública y privada, según corresponda, en el mantenimiento y conservación de las mismas; e) La buena regulación, que incluye la simplificación de la normativa autonómica y municipal que afecta a la implantación de iniciativas empresariales y la eliminación de las cargas administrativas innecesarias o accesorias vinculadas a la misma; f) La racionalización del sistema tributario autonómico y municipal

y coordinación del mismo con los incentivos a la implantación de iniciativas empresariales; y, por último, g) El respeto por el medio ambiente y la apuesta por el desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras, buscando un equilibrio entre la defensa del medio y el desarrollo y la modernización y salvaguardando la custodia del patrimonio natural y cultural.

Las restantes normas legislativas aprobadas en 2017 se refieren a ámbitos de actividad en cada caso diferentes. Dentro de la esfera de actividad de la *protección animal* debe incluirse la ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, que tiene por objeto establecer las normas que garanticen la protección y bienestar, así como la posesión y tenencia responsable de los animales de compañía, incluyendo a los silvestres mantenidos en cautividad con fines distintos de los productivos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. La norma, que determina el tipo de animales que no serán objeto de la misma –los que sean objeto de una regulación específica– excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los animales de producción destinados a su aprovechamiento, incluido el autoconsumo; los pertenecientes a la familia de los équidos; los empleados en cualquier espectáculo taurino, incluidos los encierros; lo silvestres en el medio natural y los empleados para experimentación u otros fines científicos. Determina, además, en el mismo sentido, que a las colecciones de animales de los parques o reservas zoológicas y a los perros de asistencia les será de aplicación supletoria esta ley en los aspectos no contemplados en su normativa específica de regulación. Por lo que se refiere a sus fines, la norma persigue conseguir el máximo nivel de protección y bienestar de los animales incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, en consonancia con su condición de seres vivos dotados de sensibilidad física y psíquica; fomentar el conocimiento del mundo animal que contribuya a una conducta más responsable y cívica de las personas en el respeto, defensa y preservación de los animales, así como en su tenencia, acorde con sus necesidades fisiológicas y etológicas; compatibilizar el bienestar de los animales con su disfrute y mantenimiento por las personas; armonizar la tenencia de los animales con la convivencia social pacífica y segura; y, finalmente, impulsar y promover la identificación de los animales para combatir el abandono y maltrato de los mismos.

La ley 6/2017, de 12 de diciembre, de *puertos* de Galicia, que deroga la 5/1994, de 29 de noviembre y la 6/1987, de 12 de junio, en la misma materia, se estructura siete títulos, el primero de ellos preliminar, referido a disposiciones generales. El título I se refiere a la organización portuaria de Galicia y en él se regulan la entidad pública empresarial Puertos de Galicia y se recoge de forma pormenorizada las competencias que en materia de puertos corresponden a la Administración autonómica. El título II se centra en la planificación, ordenación, obras, medio ambiente y seguridad, refunde las cuestiones relativas a la planificación física portuaria y la ejecución de obras, así como las cuestiones relativas al planeamiento territorial, y reestructura igualmente los aspectos sobre medio ambiente y seguridad. El título III, centrado en el dominio público portuario, aborda una completa y sistemática regulación de la naturaleza, extensión y usos del dominio público portuario y de su utilización y explotación a través de los títulos clásicos de concesiones y autorizaciones, incluyendo el contrato de concesión de obras públicas portuarias. La creciente demanda de

las personas usuarias y el fomento de un sector que la Comunidad Autónoma de Galicia viene asumiendo de modo creciente en los últimos años determinan la inclusión de un título IV dedicado a los puertos deportivos y a las zonas portuarias de uso náutico-deportivo. El título V, relativo al régimen general de la prestación de servicios y del desarrollo de actividades comerciales, industriales o de otra naturaleza en los puertos, aborda una regulación sistemática de los puertos como espacios físicos que permiten la prestación de servicios portuarios y el desarrollo de actividades comerciales e industriales ajustadas a los usos permitidos en la ley, en una regulación que, partiendo de la titularidad pública de las instalaciones, no impide, antes bien fomenta, la intervención y la iniciativa privada en la prestación de servicios y en la realización de actividades, garantizando en todo caso la prestación de los servicios y la práctica de las actividades directamente relacionadas con la actividad, así como la operativa de los puertos cuando por ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada no pudiera garantizarse esa prestación. El título VI, contempla, en fin, un Reglamento de explotación y policía, potestades de inspección y seguridad y régimen de las sanciones en materia portuaria.

En el ámbito de actividad de la *energía* debe incluirse la ley 7/2017, de 14 de diciembre, de medidas de la eficiencia energética y garantía de accesibilidad a la energía eléctrica. La norma parte de la constatación de que Galicia tiene dos medidas sociales claras en vigor para combatir la denominada pobreza energética, que son las líneas de ayudas que pretenden apoyar a determinadas unidades familiares que estén por debajo de unos determinados umbrales de ingresos anuales y que cumplan, igualmente, determinadas circunstancias de índole familiar con la percepción de unas ayudas, una para complementar el bono social y/o facilitar el pago de los recibos eléctricos, que es la ayuda conocida como ticket eléctrico social; y otra para evitar el corte de suministro por falta de pago. A la vista de ello, y ante la nueva realidad normativa a nivel estatal, resulta más adecuado redefinir las citadas medidas sociales con objeto de que sirvan para que aquellos consumidores vulnerables severos que sean reconocidos por los servicios sociales de la Xunta de Galicia en riesgo de exclusión social se les abone, al menos, el 50% de sus recibos eléctricos con la finalidad de transformar sus suministros eléctricos en esenciales y, por tanto, en ininterrumpibles. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones la ley 7/2017 tiene por objeto el fomento del ahorro y la eficiencia energética para conseguir la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, reducir la dependencia energética exterior y asegurar un abastecimiento energético de calidad para toda la población de Galicia. La norma establece a esos efectos medidas de actuación para la promoción del ahorro y la eficiencia energética y para conseguir el acceso a una suficiencia energética a toda la población.

Cerraremos este análisis de la producción legislativa del parlamento de Galicia durante el año 2017 con una referencia a una norma que debe ser incluida en la esfera de actividad de la *cultura*. Se trata de la ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, cuyo objeto es establecer, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, el régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en establecimientos o espacios abiertos al público, siempre que

se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma. La norma determina que quedan sometidas a su regulación todo tipo de espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en establecimientos y espacios abiertos al público, con independencia del carácter público o privado de quienes los organicen, de la titularidad pública o privada del establecimiento o espacio abierto al público en que se desarrollen, de su finalidad lucrativa o no lucrativa y de su carácter esporádico o habitual. La propia fija también el tipo de actividades que quedan excluidas de su ámbito de aplicación: a) Los actos y celebraciones de carácter privado o familiar que no se efectúen en establecimientos abiertos al público y que, por sus características, no supongan ningún riesgo para la integridad de los espacios públicos, para la convivencia entre la ciudadanía o para los derechos de terceros; y b) Las actividades efectuadas en ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación. Se establece además que las disposiciones de norma se aplicarán con carácter supletorio a aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas que cuenten con regulación sectorial propia.

3.– Conflictividad

En materia de conflictividad debe destacarse la sentencia 133/2017, de 16 de noviembre de 2017, del Tribunal Constitucional, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2845-2007 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 27 a 45 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. La sentencia, que se refiere a las competencias autonómicas en materia de derecho civil declara inconstitucionales y nulos el título II (arts. 27 a 41), relativo a la adopción, y el título III (arts. 42 a 45), relativo a la autotutela, de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. El Tribunal aclara en su Fundamento Jurídico número 8 que tal "pronunciamiento de inconstitucionalidad de los artículos 27 a 41 de la Ley 2/2006 no afectará a las adopciones que sean firmes en la fecha de publicación de esta Sentencia, pues el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 CE, aconseja limitar los efectos de esta resolución a aquellos procesos de adopción que se encuentren en curso (los cuales deberán adecuarse a los dictados de las normas civiles del Derecho común y a las procesales de carácter estatal) además, lógicamente, de a los que se inicien con posterioridad a dicha publicación".

ISLAS BALEARES

Maria Ballester Cardell
Universitat de les Illes Balears

1.– Multipartidismo parlamentario y gobernabilidad en el ecuador de la legislatura

Pese a los esfuerzos de la Presidenta Armengol para cohesionar su gabinete, tras dos años de la conformación del ejecutivo de izquierda nacionalista, continúan las dificultades para ejercer la acción de gobierno. La inestabilidad política se mantiene con un Parlamento fragmentado –sus 59 miembros están distribuidos en siete grupos parlamentarios, siendo el mayoritario el del principal partido de la oposición, con 19 diputados– y un gobierno integrado por dos formaciones (PSOE y MÉS per Mallorca) y apoyado por otros dos partidos (PODEM y MÉS per Menorca), que están fuera del ejecutivo. Esta inusual forma de ejercer el poder político y las múltiples sensibilidades y particularidades de las cuatro formaciones políticas que firmaron los "Acords pel Canvi" han puesto a prueba el sistema institucional en las Illes Balears. Sin duda, un gobierno de coalición es una excelente oportunidad para unir fuerzas entre diferentes formaciones para sacar adelante, de forma consensuada, un proyecto común; pero, al mismo tiempo, presenta el riesgo de verse afectado por la descoordinación o, incluso, la inacción en el momento que se ve alterado el equilibrio de fuerzas que lo sustenta. Así sucede, en Baleares por ejemplo, a principios de año con la expulsión de dos diputadas del Grupo Parlamentario de Podemos –entre ellas, la Presidenta de la Asamblea autonómica–; o cuando, en marzo, se fuerza el cese de la única consejera de MÉS per Menorca por presuntas irregularidades en la celebración de contratos con el que fue jefe de campaña de la formación econacionalista; en julio, en el curso de la votación parlamentaria de una norma emblemática para el ejecutivo –la Ley de turismo–, cuando los diputados del Grupo Parlamentario Podem votan con los populares contra un artículo clave –el que fija el establece el concepto de empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas–; o a finales de año, cuando el vicepresidente realiza un viaje privado, coincidiendo con una votación en el Parlamento de la importantísima Ley de urbanismo.

En Baleares la experiencia se repite, tal como sucedió en la quinta y la séptima legislaturas en las que se conformaron gobiernos de izquierda nacionalista. Las discrepancias entre los firmantes de los "Acords pel Canvi" –que coinciden en lo básico, pero con orígenes y sensibilidades muy diferentes– y los problemas de gobernabilidad se manifiestan con mayor o menor grado de intensidad a lo largo de un período muy complejo para el ejecutivo, que según admiten algunos diputados "funciona la mejor que puede funcionar". Todo ello en el año en que se escenifica, de forma cada vez más clara, la preocupación social sobre el turismo de masas y borrachera –maná incontestable para algunos–; el empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores del sector; o la

emergencia habitacional consecuencia de la presión residencial en ciudades y espacios limitados. Un período en el que, en el plano medioambiental, se ha tenido que hacer frente a la plaga vegetal más peligrosa de Europa, tras confirmarse la infección por *Xilella fastidiosa* en distintas especies, desde plantas ornamentales hasta árboles frutales y viña. Un tiempo en el que la corrupción política y las investigaciones judiciales se han mantenido, como en años anteriores, en el centro del debate socio-político, y cuyo titular más destacado ha sido el fallo de la Audiencia del Caso Nóos, por el que se condena al ex duque de Palma a seis años y tres meses de cárcel por prevaricación, malversación, fraude, tráfico de influencia y dos delitos fiscales.

1.1.– Las dificultades para la estabilidad del ejecutivo. Las reestructuraciones del Govern

A principios de año se cierra la crisis de Podemos en Baleares que afecta a la máxima autoridad en la Cámara balear. El conflicto surge a partir de la apertura del expediente disciplinario, la suspensión de militancia y posterior expulsión de la formación Podemos de dos diputadas (una de las cuáles es, además, la presidenta del Parlamento). Pese a que el Reglamento parlamentario guarda silencio respecto a la duración del mandato del Presidente de la Asamblea y a un cese anticipado, sí que prevé las causas por las que cesan en sus cargos los miembros de la Mesa –y el Presidente lo es–. En concreto, el artículo 39.c) del Reglamento del Parlament dispone que los miembros de la Mesa cesaran como tales por dejar de pertenecer a su grupo parlamentario. La crisis se agrava cuando Huertas decide no dejar el puesto vacante y permanece en el cargo durante varias semanas, hasta que los Servicios Jurídicos del Parlament avalan su cese automático por aplicación del precepto reglamentario antes citado. De esta forma, tras la toma de conocimiento por parte de la Mesa de la Cámara de la expulsión de la señora Huertas del Grupo Parlamentario Podem Illes Balears, se declara vacante el cargo de Presidente del Parlamento y se prevé la inclusión de la elección correspondiente en el orden del día de una próxima sesión parlamentaria (*Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* núm. 79, de 25 de enero de 2017). 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. Finalmente, Baltasar Picornell i Lladó, diputado de Podemos –con corta experiencia en el plano institucional, aunque con una amplia trayectoria en el plano del activismo político–, es elegido Presidente de la Cámara con treinta y cuatro votos a favor.

En el plano gubernamental la inestabilidad deriva de supuestas actuaciones irregulares de algunos altos cargos y asesores vinculados a MÉS per Mallorca, que han determinado, por dos veces, la remodelación del ejecutivo. En marzo se conoce la noticia de que en las consejerías gestionadas por los econacionalistas se realizaron contratos menores y negociados sin publicidad con la empresa de consultoría del jefe de campaña de MÉS per Mallorca. Tales informaciones provocan un fuerte malestar en el ejecutivo autonómico, por considerar que, pese a tratarse de prácticas legales, resultan actuaciones poco éticas, principalmente cuando el Gobierno balear se ha fijado un nivel de ejemplaridad muy alto. Ante

la presión de los socios en el ejecutivo, la consejera de Transparencia, Cultura y Deportes presenta su dimisión (también renuncian al cargo el director general de Cultura y el director del Institut d'Estudis Baleàrics). Mediante Decreto 6/2017, de 7 de abril, de la presidenta de las Illes Balears, se determina la composición del nuevo Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 42, de 8 de abril). A partir de ese momento, las competencias en transparencia y buen gobierno pasan a depender de la Consejería de Presidencia (en manos del PSIB-PSOE) y Fanny Tur toma posesión del cargo de Consejera de Cultura, Participación y Deportes. El "Caso contratos" se cobra una nueva víctima política en octubre, cuando el director de la Agencia de Turismo de Baleares, vinculado a MÉS per Mallorca, presenta su dimisión tras conocerse que la Fiscalía Anticorrupción formaliza la denuncia de los hechos por prevaricación y tráfico de influencias.

A finales de año dimite el vicepresidente del Govern y consejero de Innovación, Investigación y Turismo tras conocerse que fue invitado a Punta Cana en un viaje organizado por una televisión local y pagado por un grupo turístico. En realidad, la situación del vicepresidente ha sido compleja desde el principio de la Legislatura, dado que se encuentra al frente de la consejería de Turismo –sin duda la más expuesta en la Comunidad Autónoma, donde confluyen la presión del sector hotelero y la resistencia de combativas entidades ecologistas y proteccionistas–, que ha impulsado la aprobación del controvertido impuesto turístico y que tiene que hacer frente a la compleja regulación del alquiler vacacional. En 2017, en pleno debate sobre la saturación turística, la posición política de Barceló se complica a medida que avanza el año. La primera crisis llega con el escándalo de los contratos otorgados al jefe de la campaña electoral de MÉS, que da paso a una investigación judicial, que se salda, como se ha dicho, con la dimisión de varios cargos políticos. Meses más tarde, se hace público que la directora general de Turismo aparece en varias intervenciones telefónicas obtenidas en el curso de la causa judicial que investiga una trama de corrupción en la que está involucrado un magnate del ocio nocturno. La crisis definitiva derivada del viaje privado sufragado por un grupo turístico no le deja otra salida que la dimisión. Le sucede en la vicepresidencia y en la consejería de Innovación, Investigación y Turismo Bel Busquets, que tiene ante sí el reto de mantener la competitividad del producto turístico y fomentar el desarrollo sostenible de la actividad económica con mayor repercusión en la comunidad autónoma.

1.2.– La difícil armonización de los intereses autonómicos en el ámbito estatal

Durante el año 2017 en el Parlamento balear se ha ejercido por dos veces la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, en virtud de la previsión del artículo 87.2 de la Constitución, con un resultado infructuoso. Así, el 11 de abril se aprueba, por asentimiento la tramitación de la Proposición de ley sobre la protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pueden producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras substancias minerales, presentada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios. Y el 25 de abril se comunica al Pleno la decisión de la Mesa sobre la designación de los diputados encargados de defender en el Parla-

mento estatal la proposición de ley. Formalizada la iniciativa legislativa ante la Cámara baja el 8 de mayo de 2017, la Mesa del Congreso, en su reunión de 30 de junio, acuerda que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición, tras expresar su disconformidad el Gobierno invocando el veto presupuestario.

Por su parte, en la sesión de 16 de mayo el Pleno del Parlament balear aprueba, también por asentimiento de todos los grupos parlamentarios, la Proposición de Ley de modificación de la Ley 30/1998, de 29 de julio de régimen especial de las Illes Balears. Y el 23 de mayo se comunica al Pleno la decisión de la Mesa sobre la designación de los diputados que han de defender la iniciativa en el Congreso. La iniciativa decae al ejercer el Gobierno de la Nación nuevamente el veto presupuestario, previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tal y como consta en el Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 28 de septiembre de 2017. Según las explicaciones dadas por el Ministro de Fomento, la modificación del régimen especial para Baleares en los términos contemplados en la proposición de ley –en lo que se refiere a la tarifa plana para vuelos– supone un importante aumento económico que no está previsto en los presupuestos. Conviene recordar que sobre esta misma cuestión la Mesa del Congreso, en su reunión de 7 de marzo de 2017, acuerda que no procede la toma en consideración por el Pleno de una previa Proposición de ley presentada, el 13 de diciembre de 2016, por el Parlamento balear para la modificación de la citada Ley 30/1998, de 29 de julio, tras expresar el Gobierno de la Nación su disconformidad con la tramitación de la iniciativa legislativa, en virtud de los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso.

El uso del veto presupuestario por parte del Ejecutivo estatal crea un enorme malestar en el Baleares, puesto que aquella decisión tumba iniciativas apoyadas por todos los grupos parlamentarios de la Cámara autonómica; más aún en el caso de la propuesta de modificación del Régimen Especial para Baleares, dado que el candidato Rajoy se comprometió en la última campaña electoral a implantar la tarifa plana en los vuelos insulares. Ciertamente, la oposición gubernamental a la iniciativa legislativa al amparo del artículo 134.6 de la Constitución no es una novedad y se trata de una potestad que ha sido utilizada por el Ejecutivo estatal en las diferentes legislaturas. Resulta igualmente claro que el uso expansivo de esa facultad por parte del Gobierno de la Nación sobre iniciativas autonómicas debilita todavía más la potencial influencia de esta vía de actuación, como instrumento de integración de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales, ya de por si frágil debido al tenor restrictivo del marco normativo estatal de la iniciativa legislativa autonómica.

1.3.– El sistema de partidos y sus efectos en relación a la plurinsularidad y a la política estatal

En un contexto de práctica inoperancia de los mecanismos de integración y cooperación, se acentúa en el Parlamento una táctica –calificada en alguna ocasión como la "política de queja"– que suele aflorar principalmente cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por una formación política distinta de

la del Consejo de gobierno autonómico. De forma que la Asamblea territorial, además de fijar sus propios objetivos y prioridades, se puede movilizar para manifestar su posicionamiento en cuestiones de política propiamente estatales. Así, durante este año la cuestión catalana ha estado presente en la Cámara autonómica. El 21 de febrero el Parlamento aprueba, por 35 votos a favor –MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, El Pi-Proposta per les Illes Balears, Socialista, Mixto-Gent x Formentera–, PSIB, y dos diputadas no adscritas) y 20 en contra (Popular i Mixt-Ciutadans)– una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario MÉS per Mallorca en "apoyo a la democracia y contra la judicialización del proceso soberanista de Cataluña", en la que se insta a los gobiernos español y catalán a buscar una solución política y no judicial a la situación que vive Cataluña. El 19 de septiembre se aprueba una iniciativa en favor del Poder Judicial a partir de la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Podem Illes Balears, relativa a la independencia y garantías de la Justicia, en la que se incorpora una enmienda de MÉS per Menorca que insta al Gobierno del Estado a "dejar de instrumentalizar la Fiscalía para afrontar un conflicto de naturaleza política" y en la que se hace referencia al "referéndum de autodeterminación de Cataluña"; este punto, el más controvertido de la PNL, es aprobado por 20 votos a favor (Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Mixt-GxF i El Pi-Maria Antònia Sureda i Josep Melià), 19 votos en contra (Popular, Mixt-Ciutadans y Mixt-Álvaro Gijón), y 17 abstenciones (Socialista, Mixt-Xelo Huertas, Mixt-Montserrat Seijas i El Pi-Jaume Font). Y el 17 de octubre el Cámara autonómica rechaza, con los votos de los diputados del PI, MÉS per Menorca, MÉS per Mallorca, Podem y Socialista, una iniciativa del Grupo Popular, relativa al "apoyo a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado como garantes del Estado de Derecho". En otro orden de cosas, las formaciones de izquierda nacionalista unen igualmente sus fuerzas para mostrar –mediante la aprobación de una Proposición no de Ley– su rechazo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 a causa de la asignación insuficiente de recursos para inversión directa en las Islas Baleares.

La Cámara autonómica también se ha pronunciado sobre algunas iniciativas del Grupo Parlamentario Mixto (Ciudadanos), presentadas en paralelo a propuestas formuladas en el ámbito estatal. Así, en votación plenaria celebrada el 10 de octubre sobre la toma en consideración de dos proposiciones de ley que pretendían a limitar los mandatos de las presidencias del Govern balear y de los Consells Insulars se rechaza continuar con la tramitación parlamentaria –se emiten 43 votos en contra de las iniciativas (Mixto-GxF, Mixto-Gijón, MÉS per Menorca, MÉS per Mallorca, Socialista, Popular), 4 votos a favor (Mixto-Ciutadans, Mixto-Seijas, Mixt-Huertas) y 11 abstenciones (El Pi i Podem)–. También se ha rechazado en sesión plenaria el 12 de diciembre, por 34 votos en contra (Mixt-GxF, Mixt-Seijas, Podem, MÉS per Menorca, El Pi, MÉS per Mallorca y Socialista) y 21 a favor (Mixt-C's, Mixt-Gijón, Popular), una moción del Grupo Mixto-Ciudadanos relativa a los adoctrinamientos en los centros educativos.

En el plano de la ampliación del techo competencial autonómico se conforma un amplio consenso en la Asamblea territorial. Así se desprende de la aprobación por asentimiento de diferentes mociones o proposiciones no de ley en las que se plantean la asunción de nuevas competencias por parte de la comunidad

autónoma. Tal como sucede, por ejemplo, con la aprobación el 7 de marzo de 2017 de la PNL presentado por el Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears, por la que se insta al Gobierno del Estado para que proceda a la desafectación de los puertos de interés general de Maó, Eivissa, La Savina y Alcúdia para que puedan ser gestionados por el Gobierno de las Illes Balears. O la PNL, aprobada también por asentimiento el 21 de marzo, por la que se insta al Ejecutivo español a transferir la competencia a las Illes Balears en materia de ejercicio de profesiones tituladas para poder regular el sector deportivo profesional. Por lo demás, en el Parlamento balear se adoptan iniciativas por asentimiento de todos los grupos parlamentarios en aquellos asuntos con menor carga política o en los que existe una especial sensibilidad en el ámbito autonómico, tal como sucede, por citar sólo algunos ejemplos, con la declaración de condena de los atentados cometidos en Barcelona y Cambrils (12 de septiembre); la petición de incrementar hasta el 100% la subvención para el transporte de mercancías (28 de septiembre); la condena de cualquier acción violenta, acto vandálico o manifestación fóbica contra los intereses turísticos de las Baleares (4 de octubre); la decisión de instar al Gobierno balear para que trabaje en la reducción de las ratios escolares e incremente los recursos y el personal de apoyo para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales en los centros educativos de las Islas (10 de octubre); la solicitud de un plan por sobre la construcción de viviendas de protección oficial (17 de octubre); o la articulación de un programa de lucha contra la *Xylella* (7 de noviembre).

En cualquier caso, el sistema de partidos en la Asamblea autonómica conforma unas dinámicas singulares, fruto de una particular convergencia de tensiones, que tienen su reflejo en la gobernabilidad de la comunidad autónoma y en sus relaciones con las instituciones estatales. De un lado, se produce una insularización de la vida política, con partidos –MÉS per Menorca y Gent per Formentera– que reclaman mejoras para las islas menores frente a Mallorca; en este año la tensión territorial se agrava como consecuencia del cese de la única consejera del Govern perteneciente a MÉS per Menorca, por el caso contratos, que provoca una crisis de Gobierno y discrepancias entre los grupos firmantes del Pacto, sobre todo a causa de la negativa de Podemos de entrar en el ejecutivo. Por otro lado, las fuerzas de izquierda nacionalista, con esa inusual forma de gobernar a "ocho manos" –con dos partidos en el Gobierno y otros dos fuera–, hacen un frente común no sólo en la dirección y la gestión de la política autonómica, sino también en relación a determinadas decisiones de la política estatal, tales como la gestión de la situación en Cataluña y el rechazo a los Presupuestos Generales del Estado, como ya se ha comentado; o, por poner otros ejemplos, la exigencia de derogación del Real Decreto-ley 16/2012, para restablecer la universalidad de la cobertura del sistema nacional de salud; la revisión de la política estatal de becas; o el rechazo a los actos civiles de jura de bandera española en Baleares y en el resto del Estado.

1.4.– Otras cuestiones de interés en el plano parlamentario

El Pleno del Parlamento aprueba, el 16 de mayo, por 30 votos a favor (MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Socialista, Podem Illes Balears y Gent Per

Formentera), 20 votos en contra (Popular) y 7 abstenciones (El Pi, Mixt-Ciutadans, y dos diputadas no adscritas), las conclusiones elaboradas por la Comisión de investigación de les autopistas de Eivissa –que, recordemos, fue creada por acuerdo mayoritario del Pleno del Parlament en junio de 2016 con el fin de analizar cuestiones relativas al proceso de contratación, ejecución de les obras, y gestión de la concesión–. En el resumen, en las conclusiones del dictamen se considera acreditada la intencionalidad y la voluntad de asumir el control de todo el proceso por parte de determinados dirigentes del PP; que las modificaciones del proyecto y la metodología de la obra incrementaron los costes de forma substancial; o que el reconocimiento del sobrecoste por parte de la Administración ha permitido cuadrar las cuentas de las constructoras. El voto particular del Grupo Parlamentario Popular, según el cual la propia Comisión ha sido conducida por intereses de los grupos parlamentarios que apoyan al Govern, es rechazado por 31 votos en contra (MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Socialista, Podem Illes Balears, Gent per Formentera y dos diputadas no adscritas), 20 a favor (Popular) y 5 abstenciones (El Pi y Mixt-Ciutadans). El dictamen aprobado por el Pleno es remitido al Ministerio Fiscal, cuyas actuaciones concluyen con el archivo de las diligencias de investigación penal, dado que los actos constitutivos de ilícito penal cometidos entre 2004 y 2007 –tráfico de influencias, uso de información privilegiada y prevaricación– estarían prescritos.

En el ámbito de las designaciones, a finales de año (el 19 de diciembre) el Pleno del Parlament procede a la elección del director de la Oficina de Prevención y lucha contra la Corrupción –el nombramiento recae en Jaume Far i Jiménez–, en segunda votación por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en cumplimiento de las previsiones del artículo 19 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de prevención y lucha contra la corrupción en las Illes Balears (BOIB núm. 158, de 17 de diciembre). El candidato, que había sido ya propuesto por los Grupos Parlamentarios MÉS per Mallorca, Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Menorca y una diputada del Grupo Mixto (Gent per Formentera), no fue elegido en primera votación al no obtener una mayoría superior a tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

2.– Actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante el año 2017 se ha visto condicionada, como en los años anteriores, por las negociaciones propias de un gobierno de coalición. La necesidad de consensuar los principios básicos de los proyectos normativos, algunos de ellos ya fijados en los "Acords pel Canvi", ha motivado una cierta ralentización de la producción normativa en relación al pasado ejercicio. En este período salen adelante un total doce leyes, además de la Ley de presupuestos, la mayoría de las cuales se han aprobado en el curso de sesiones extraordinarias (en los meses de julio y agosto). En cualquier caso, cabe reconocer que se han impulsado iniciativas y aprobado leyes en materias tan sensibles como la protección y la ordenación del territorio, la actividad turística sostenible, la transparencia y participación en la administración local,

o la industria. El uso de la legislación de urgencia se ha mantenido en unos niveles muy discretos, tal como sucedió en 2016, dado que tan solo se han aprobado tres decretos-leyes.

2.1.– Leyes

La primera iniciativa del año tiene por objeto adaptar, a partir del Proyecto de ley presentado por el Gobierno, el marco jurídico balear a la legislación básica estatal en materia de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación, definir la composición y el funcionamiento de las Cámaras, así como fijar las funciones que pueden desarrollar. El Parlamento aprueba por asentimiento la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Islas Baleares (BOIB núm. 61, de 18 de mayo). Tal como se explica en la Exposición de Motivos, la Ley pretende ser un instrumento que contribuya a mejorar la competitividad de la economía balear a través de los servicios que las cámaras pueden ofrecer a las pequeñas y medianas empresas locales, desde su creación y consolidación hasta su expansión exterior, nacional o internacional.

La Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Marítimo Terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (BOIB núm. 81, de 4 de julio) refuerza la protección de uno de los espacios naturales más emblemáticos de las Baleares –establece el ámbito terrestre y marítimo de protección, el reconocimiento y protección de las actividades salineras, agrícolas y ganadera, y la creación de una zona de influencia socioeconómica–, que conforma uno de los sistemas litorales con valor más ecológico de Mallorca y de la Costa Mediterránea. La norma, icónica en el plano medioambiental, genera debate y controversia incluso entre los diputados de izquierda nacionalista. La cuestión más polémica es el mantenimiento de un aparcamiento privado en la zona protegida –de hecho este punto sale adelante gracias a la abstención de los diecinueve diputados del grupo parlamentario Popular y cuenta con los votos en contra de Podem, Pi-Proposta per les Illes, Ciudadanos y una diputada no adscrita del Grupo Mixto–, si bien los impulsores de la norma consideran que las importantes contraprestaciones y condicionantes ambientales que se exigen para su mantenimiento es una garantía para el buen funcionamiento del nuevo Parque Natural. Queda abierta la redacción del Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), que debe definir los usos y las actividades autorizadas, lo cual es criticado por la oposición –de hecho, durante la tramitación del proyecto de ley los diputados del Grupo Parlamentario Popular presenta una enmienda a la totalidad de devolución, que es rechazada, invocando que la protección de este espacio emblemático pasa necesariamente por tramitar y aprobar el PORN con carácter previo a la declaración de Parque Natural–. En el BOIB núm. 92, de 29 de julio, se publica la Corrección de error advertido en las versiones catalana y castellana de la Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Maritimoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.

Con la aprobación de la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Bale-

ars, para introducir medidas de transparencia y participación (BOIB núm. 85, de 13 de julio), se pretende fomentar la implicación de la ciudadanía en la política municipal. En concreto, se establecen medidas de transparencia y participación, tales como la previsión de que la información y el régimen de publicidad de las sesiones públicas de las corporaciones locales ha de hacerse mediante formatos accesibles a las personas con discapacidad; además, se introducen medidas para flexibilizar el régimen de acceso a la información por parte de los miembros de las Corporaciones Locales; también se regula la posibilidad de establecer un turno de intervenciones o consultas al público una vez levantadas las sesiones de las corporaciones locales; y, finalmente, se establecen medidas en materia de publicidad activa, mediante un portal de transparencia de cada entidad local.

Con la finalidad de fomentar y planificar la actividad económica en el sector industrial, impulsada por la consejería de Trabajo, Comercio e Industria del Govern, se aprueba con amplio consenso la Ley 4/2017, de 12 de julio, de Industria de las Illes Balears (BOIB núm. 88, de 20 de julio). La norma trata de conjugar los intereses generales implicados en la actividad industrial con el respeto a la libertad de empresa y a las reglas de la competencia. Además, se establecen mecanismos de control para garantizar la seguridad en las instalaciones donde se desarrolla la actividad industrial y se fija un marco legal para promover, modernizar e internacionalizar las empresas industriales de la comunidad. Se dispone la creación de una comisión de seguridad industrial que, mediante la elaboración de estudios e informes, ayude a diseñar y planificar políticas industriales. Se prevé también la creación de un registro industrial para facilitar la ordenación del sector, la aportación de datos o el control de diferentes actividades.

El Parlamento aprueba por unanimidad la Ley 5/2017, de 25 de julio, de modificación de la ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística de las Illes Balears, que tiene como finalidad principal la creación y regulación de un registro de población de las Illes Balears para que las administraciones públicas dispongan de datos más precisos, que han de permitir un análisis más profundo de las necesidades de los ciudadanos, el impulso de políticas que permitan alcanzar tales necesidades y, por tanto, una gestión más eficaz por parte de la Administración.

La aprobación de la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas (BOIB núm. 93, de 31 de julio) produce una situación insólita, la de activar una norma que carece de utilidad desde el mismo momento de aprobarse. Pensemos que el objetivo principal del Proyecto de ley presentado por el Gobierno era definir el techo de plazas turísticas y regular el alquiler turístico –para poder sancionarlo en pisos de edificios plurifamiliares–, en beneficio del interés común. Sin embargo, en la votación de los diferentes apartados del artículo único del proyecto de ley no fue aprobada (por 31 votos a favor –de los diputados de los grupos parlamentarios Popular y de Podemos–) la modificación del artículo 49 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, que establece el concepto de empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas. La no modificación del precepto en cuestión provoca que en la Ley del turismo falte la coherencia necesaria, dado que el artículo 49 sólo posibilita la comercialización turística de dos tipologías edificatorias: las viviendas unifamiliares aisladas o

aparejadas; en cambio la nueva redacción de la Ley habla de la admisión condicionada de otras tipologías, en clara referencia a los edificios plurifamiliares integrados por más de dos pisos. Las dificultades interpretativas, la necesidad de dar coherencia a la norma y, en definitiva, la obligación de superar el nivel de inseguridad jurídica generada con la aprobación de la Ley 6/2017, de 31 de julio, determinan al Gobierno a aprobar el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de modificación de la ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, y medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en la comunidad –convalidado el 4 de septiembre–. Por esta vía, el Gobierno introduce la redacción del artículo 49 en los términos previstos en el Proyecto de ley, votado y rechazado en su momento en votación plenaria, tal y como se ha comentado.

La Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de Derecho Civil de las Illes Balears (BOIB núm. 96, de 5 de agosto) tiene por objeto la modificación de determinados artículos en materia de sucesiones que hacen referencia a las herencias de sucesiones intestadas, la legítima de los cónyuges viudos y la protección del patrimonio de las personas discapacitadas que reciben herencias. Dado que el derecho civil propio de Baleares regula de forma diferente el derecho de personas con vecindad civil según cada isla, las modificaciones han sido también distintas.

Con amplio consenso se aprueba la Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de las Illes Balears (BOIB núm. 96, de 5 de agosto), con el objetivo de garantizar la autonomía personal de los ciudadanos en todos los ámbitos, con independencia de su situación vital. Además de la eliminación de las barreras arquitectónicas, la norma regula también la accesibilidad en otros ámbitos, para que todos puedan ver garantizado el acceso a servicios, medios de transportes, productos, información y comunicaciones.

A partir de la iniciativa legislativa presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Mixto (Gent per Formentera-PSIB), el Pleno del Parlamento aprueba la Ley 9/2017, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears (BOIB núm. 98, de 10 de agosto), que prohíbe la muerte del animal en la plaza, así como la entrada de menores de edad a los festejos taurinos. La regulación de las corridas de toros sin sangre y sin muerte reabre el debate sobre las competencias autonómicas para regular el desarrollo de festejos taurinos y la intervención del Estado para la protección de la tauromaquia. Conviene recordar que la Sentencia 177/2016, de 20 de octubre, sobre el recurso de inconstitucionalidad respecto a la ley catalana de protección de los animales establece la nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe en Cataluña la celebración de corridas de toros y espectáculos taurinos que incluyan la muerte del animal; sin embargo, acepta que el Parlamento autonómico pueda regular el desarrollo de las representaciones taurinas; y, además, en virtud del título competencial en materia de protección de los animales, admite que se puedan establecer medidas para el especial cuidado y protección del toro bravo. Por consiguiente, ante un ámbito amplio de competencias en materia taurina, reconocido por el Tribunal Constitucional, la cuestión que se plantea ahora es hasta qué punto puede una asamblea territorial regular la estructura y secuencia de la corrida

y si puede llegar a alterar sus elementos esenciales. Pensemos que la Ley balear establece que el capote y la muleta son los únicos utensilios que pueden utilizar los toreros, y que no están permitidas las "divisas, puntas de pica, banderillas, picas, farpas, estoques o espadas, verduguillos puñales ni ningún instrumento punzante que pueda producir heridas y/o la muerte del toro"; prevé, además, que una vez transcurrido un máximo de diez minutos el astado será conducido y retornado al corral; finalizado el espectáculo "los toros serán devueltos a la empresa ganadera que los haya proporcionado después de la inspección veterinaria correspondiente que compruebe el estado de los animales". El Presidente del Gobierno del Estado promueve el recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley balear 9/2017, de 3 de agosto, por considerar que menoscaban competencias estatales y porque el Estatuto de autonomía no contiene competencias específicas para la protección de los animales. El Pleno del Tribunal Constitucional lo admite a trámite y acuerda la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, como consecuencia de la invocación por parte del Gobierno en su recurso del artículo 161.2 de la Constitución (BOE núm. 294, de 4 de diciembre de 2017).

El Pleno del Parlamento aprueba, por una amplia mayoría (54 votos a favor y dos abstenciones) la Ley 10/2017, de 22 de noviembre, de modificación del Decreto-ley 3/2013, de 14 de junio, de creación de la Red Hospitalaria Pública de las Illes Balears y el procedimiento de vinculación de centros privados de atención especializada (BOIB núm. 145, de 28 de noviembre), con el fin de ampliar los convenios singulares de vinculación con los centros privados sin ánimo de lucro de diez a veinte años.

La Ley 11/2017, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (BOIB núm. 157, de 23 de diciembre) se aprueba por mayoría de los votos de la Cámara a partir de un Proyecto de ley del Gobierno. Con ella se pretende mejorar ámbitos como la seguridad pública, la eficiencia en la gestión de los servicios policiales, la coordinación de las policías locales y la estabilización y la fidelización de las plantillas, sin descuidar ámbitos como la ética profesional y el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y promoción a los diferentes cuerpos.

Tan sólo tres años después de la aprobación de la regulación general de la actividad urbanística en la comunidad autónoma (mediante la Ley La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo), el legislador opta por aprobar una nueva Ley en la materia, con importantes modificaciones en cuestiones como la gestión urbanística, la regulación de la edificación y la disciplina urbanística. Así, la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (BOIB núm. 160, de 29 de diciembre) tiene por objeto establecer un régimen jurídico general regulador de la actividad administrativa en la materia y definir el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo, de acuerdo con su función social. Entre los objetivos de la Ley destacan la definición de las líneas básicas de regulación también del suelo rústico (que no aparecía en la Ley del suelo); la agilización de los procesos de aprobación de los planes generales; la sostenibilidad del territorio, priorizando la reutilización del suelo urbano; la articulación de instrumentos de gestión urbanística que garanticen

el control de los procesos desde un punto de vista económico y administrativo; el reforzamiento de las medidas de disciplina urbanística; el incremento de las garantías en los suelos especialmente protegidos; o el incremento del parque de viviendas públicas, para destinarlas preferentemente a alquiles social. La norma dispone que los Consejos Insulares ostentarán todas las competencias en materia de disciplina urbanística en suelo rústico protegido. En otro orden de cosas, dispone la imprescriptibilidad de la acción para iniciar el procedimiento de restablecimiento en determinados casos. Una de las previsiones más controvertidas de la nueva regulación es la contenida en la Disposición transitoria decimocuarta, que permite la ordenación del uso del suelo clasificado como urbanizable en el planeamiento general vigente, que ya disponga de los servicios urbanísticos básicos y esté consolidado para la edificación en un 90%. Con esta previsión se trata de dar una solución a unos terrenos de Sant Josep (Eivissa) en los que se concedieron licencias urbanísticas de construcción y actividad hace más de treinta años para hoteles y apartamentos en suelo urbanizable; durante este tiempo el consistorio no ha aprobado un plan parcial o un proyecto de urbanización (la inacción ha sido tan manifiesta que el Tribunal Superior de Justicia que en 2008 anuló su clasificación como suelo urbanizable). Asumiendo que sería elevadísimo el coste en el caso de que se tuvieran que demoler aquellas edificaciones, es el propio consistorio afectado el que impulsa la inclusión de la controvertida disposición –que es aprobada con los votos del Grupo Socialista y Popular y cuenta con los votos en contra, entre otros, de Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca y MÉS per Menorca–, que da la posibilidad al Ayuntamiento de incluir los terrenos en una unidad de actuación, a cambio de recibir los aprovechamientos urbanísticos obligatorios.

En el plano legislativo, el año se cierra con la aprobación de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para 2018, que citamos aquí porque introduce dos modificaciones muy significativas en la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears. De un lado, se añade un nuevo artículo, el artículo 4 bis, con el objetivo de reconocer a las personas residentes en las Illes Balears del derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema sanitario de las Illes Balears –la misma que se presta a los poseedores de la tarjeta sanitaria individual del Sistema–. El nuevo precepto dispone que se podrá acreditar la residencia por cualquier medio admitido en derecho, incluido el empadronamiento en un municipio de las Illes Balears, sin atención a tiempo alguno. Acreditada la residencia, la administración sanitaria expedirá, gratuitamente y sin más dilación, a las personas a que no dispongan de la tarjeta sanitaria individual del Sistema Nacional de Salud, un documento de identificación de acceso al régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en Illes Balears. También se dotan de contenido los artículos 20 a 23 de la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears, con objetivo de reestablecer la figura del Defensor de los usuarios del Sistema Sanitario Público de las Illes Balears como el órgano encargado de la defensa de los derechos de estos usuarios, que desarrollará sus funciones con plena autonomía funcional (conviene recordar que aquella figura se declaró extinguida, en plena crisis económica, por la Disposición final decimocuarta de la Ley 9/2011, de 23

de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2012).

Durante el período que abarca este Informe los Grupos Parlamentarios MÉS per Menorca y MÉS per Mallorca presentan la Proposición de ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre. Con esta iniciativa se plantea el objetivo principal de "aportar mayor participación y transparencia a las instituciones democráticas"; en concreto, se pretende incorporar mayores garantías para la independencia de la Junta Electoral, se quiere rebajar del 5% al 3% la barrera electoral para acceder al reparto de escaños en el Parlament y en los Consells Insulars; y se pretende modificar el régimen de subvenciones públicas para sufragar las campañas electorales y la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en medios de comunicación públicos. Finalmente, la iniciativa no supera el trámite de la toma en consideración (se emiten 34 votos en contra, 21 votos a favor y 3 abstenciones).

Al final del período de sesiones y en el ecuador de la Legislatura, siguen su tramitación diferentes iniciativas para dar cumplimiento a los "Acords pel canvi". Es el caso de la proposición de ley presentada por MÉS per Menorca, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa popular en las Islas Baleares, con la que se pretende reducir sustancialmente el número de firmas, aumentar el plazo para recogerlas, restringir las materias excluidas, ampliar los titulares para ejercer esta facultad, e incluir la iniciativa legislativa popular para la convocatoria de consultas populares, de conformidad con el Estatuto y la legislación correspondiente. Continua también el trámite parlamentario para debatir la Proposición de Ley de Memoria Democrática, presentada por los grupos Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Mixto (Gent per Formentera), con el objetivo de establecer políticas públicas en favor de aquellas personas, instituciones, grupos o colectivos que padecieron violencia o represión a partir del alzamiento militar de 1936. Con la voluntad de dar solución a la problemática habitacional, sigue su camino, además, el Proyecto de Ley de vivienda, con el que se pretende facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y garantizar su permanencia en la misma.

2.2.– Decretos-leyes

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado tres decretos-leyes. El Parlamento no ha realizado delegación legislativa alguna durante el año 2017.

El Pleno del Parlamento valida, el 1 de febrero, el Decreto-ley 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. Con esta disposición se pretende dejar clara la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público también en el ámbito local, de modo que no exista duda sobre la posibilidad de nombrar funcionarios interinos al servicio de las entidades locales en Balears. Además, se pretende dar estabilidad a las plantillas de la policía

local de las diversas administraciones municipales, potenciando y promoviendo la convocatoria de pruebas selectivas para cubrir las plazas vacantes mediante personal funcionario de carrera. Tras el trámite de convalidación, se rechaza (por treinta votos en contra y cinco a favor) la solicitud del Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears para que la norma fuera tramitada como Proyecto de ley. El Grupo Parlamentario Popular no participa en el debate ni en la votación final alegando que un diputado de Podem, durante su intervención, ha faltado al decoro y a la dignidad del Grupo Popular.

El 13 de junio el Parlamento valida por unanimidad el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres. La disposición tiene por objeto articular instrumentos legales que garanticen determinados aspectos de la actividad del sector –como la contratación entre les distintas empresas de transporte discrecional por afrontar puntas de demanda– y luchar contra la competencia ilegal. Además, se tipifica como infracción el anuncio de servicios de transporte ilegales, en diferentes medios y soportes; y se dispone que las empresas de transporte discrecional (tipos transfer) no pueden captar clientes en la calle o en zonas de gran afluencia, ya que sus contrataciones deben ser previas. El grupo parlamentario PI-Proposta per les Illes Balears solicita que la norma convalidada se tramite como proyecto de ley, siendo la solicitud rechazada por 3 votos a favor, 32 en contra y 30 abstenciones.

Como ya se ha comentado, el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, y de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda (convalidado el 4 de septiembre) tiene por objeto modificar un precepto clave de la Ley del turismo, que no fue aprobado durante el trámite legislativo, para dar coherencia a la reforma normativa.

3.– Conflictividad

Pese a llegarse a un acuerdo parcial mediante la Comisión Bilateral en relación con determinados preceptos de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (publicado en el BOE núm. 148, de 22 de junio), finalmente el Gobierno de la Nación formula un recurso de inconstitucionalidad respecto a los artículos 9.4, 26.2 y 33.1 a) de la Ley balear, que regulan qué planes territoriales o urbanísticos no están sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica; los efectos de los actos de adopción de los planes, los programas y los proyectos que ha de evaluar la Administración General del Estado; y el restablecimiento del orden jurídico perturbado y la subsanación de evaluaciones ambientales omitidas. La Sentencia 109/2017, de 21 de septiembre (BOE núm. 247, de 13 de octubre), que estima el recurso, declara que la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica, pero no restringida o disminuida. En el caso analizado, se afirma que el precepto de la ley autonómica que excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes (artículo 9.4), que sí están sometidas a esa evaluación según la norma estatal (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), supone una reducción de los niveles mínimos de protección

establecidos por la legislación básica, lo cual vulnera la competencia estatal en materia de medio ambiente. En relación al artículo 26.2, relativo a los efectos de los actos de adopción de panes, programas y proyectos que han de evaluar la Administración General del Estado, el Tribunal Constitucional entiende que el legislador autonómico no está legitimado para fijar el régimen de validez de los actos de la administración estatal (aunque sea en el caso concreto que no se haya solicitado informe, preceptivo según la legislación estatal, al órgano ambiental autonómico). Finalmente, en relación a la medida que permite subsanar la falta de evaluación medioambiental o la contravención de sus condiciones mediante la repetición del procedimiento (letra a del artículo 33.1, relativo al restablecimiento del orden jurídico perturbado) el Tribunal Constitucional entiende que esta previsión no se contempla en la legislación básica del Estado y que no responde al objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental. Por todo lo cual se concluye, en los tres casos, que la Comunidad Autónoma excede su límite competencial y se declara la nulidad y la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tras el verano se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo de medidas urgentes en materia de transportes terrestres (BOIB núm. 119, de 28 de septiembre). Casi al final del año se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de derecho civil de las Illes Balears (BOIB núm. 146, de 30 de noviembre).

LA RIOJA

Amelia Pascual Medrano
Universidad de La Rioja

1.– Actividad político-institucional

1.1.– Parlamento

El hecho de que en esta IX Legislatura el ejecutivo riojano del PP no cuente con mayoría absoluta en el Parlamento –tras haber contado con ella en las anteriores cinco– ha propiciado una notable activación de la vida parlamentaria (el acuerdo logrado con Ciudadanos se ciñó a la investidura y no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta formación en el Gobierno). Ello, en ocasiones, ha puesto al límite la capacidad de un Parlamento compuesto de representantes parlamentarios que ejercen su función en régimen de "segunda actividad". Casi por primera vez, el potencial que proporciona el diseño no profesional de la institución parlamentaria ha debido desarrollarse sin contar con el marcado protagonismo gubernamental, que lógicamente acompaña a las coyunturas de mayoría absoluta.

En este contexto parece haberse concitado un amplio consenso entre los tres grupos de la oposición sobre la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para consolidar el nuevo modo –que apunta a duradero– de desenvolverse del modelo parlamentario riojano. Algo que, por otro lado, posibilitan de antemano las previsiones del vigente reglamento parlamentario. La eventual profesionalización de la Cámara ha quedado pendiente, si bien, en el Presupuesto de la Cámara para el próximo ejercicio aprobado por la Mesa del Parlamento (con la abstención, eso sí, del Grupo Popular), se ha incluido ya una dotación adicional que puede sustentar su puesta en marcha en 2018, quizá de forma optativa o gradual.

Aun con ello, 2017 ha sido prolífico en producción legislativa, rompiéndose la tendencia de signo inverso con que se inició esta IX Legislatura. De otra parte, la carencia de mayorías absolutas, ha propiciado un año más una tónica general de negociación de las propuestas políticas y legislativas, tanto gubernamentales como parlamentarias, y ha facilitado la creación, en lo que va de legislatura, de varias comisiones de investigación de gran calado político que siguen su curso parlamentario. A ello se ha unido, en 2017, la Comisión creada a fin de investigar una presunta financiación ilegal del PP en La Rioja.

1.2.– Gobierno

La composición del Gobierno no ha sufrido en 2017 cambios. Sin embargo, cabe reseñar, en el marco de un proceso general de renovación de consejeros y

altos cargos del anterior presidente autonómico –observable desde la constitución del Gobierno de José Ignacio Ceniceros–, el reemplazo, no exento de cierta polémica, de la portavoz parlamentaria del Grupo Popular, al que aludiremos a continuación.

1.3.– Renovación en los partidos riojanos

La designación de portavoz del Grupo parlamentario es, según se sabe, una actividad interna que, lógicamente, suele ser ignorada por los reglamentos parlamentarios. Al tratarse de un proceso interno del Grupo, el modo de designación forma parte de las normas internas de cada grupo. Y ello afecta también a su eventual sustitución o remoción. En ese marco, el 25 de abril de 2017 se dictó una Resolución de la Presidencia del Parlamento riojano facultando la sustitución del portavoz parlamentario por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de su grupo. Detrás de ello y pese a que finalmente la petición de sustitución se suscribió unánimemente, hay que situar el problemático relevo en la portavocía del Grupo Popular, que ha pasado de Concepción Arruga, ex Consejera de Hacienda del anterior Gobierno riojano, presidido por Pedro Sanz, a Jesús Ángel Garrido, persona al parecer más próxima al presidente Ceniceros.

El nuevo procedimiento ha servido también para articular una singular sustitución rotatoria del portavoz del Grupo Podemos, aunque en este caso con la firma de tres de sus cuatro miembros. El relevo de Juan Calvo por Ana Carmen Sainz no fue así suscrito por el cabeza de lista en las pasadas elecciones, y portavoz en el primer tramo de legislatura (hasta enero de 2016), Germán Cantabrana. Cantabrana mantiene un conflicto con la dirección de la formación riojana, que ha llevado incluso a la incoación de un expediente disciplinario, que ha sido, sin embargo, anulado a finales de 2017 por la Comisión de Garantías nacional, por razones de forma (graves defectos en su instrucción).

El 1 de abril, en el XVI Congreso del PP en la Rioja, se consumó el relevo de Pedro Sanz en la presidencia del PP, por el actual presidente del Gobierno José Ignacio Ceniceros, que acabó imponiéndose, con algo más del 52% de los votos, a la alcaldesa de Logroño Cuca Gamarra, tras una reñida e intensa lucha política por el voto de los afiliados. El proceso, al margen de las diferencias internas, ha evidenciado la rápida adquisición del control orgánico por Ceniceros, al tiempo que una nítida separación de algunos aspectos de la gestión del anterior presidente autonómico, en la que Ceniceros desempeñó durante cuatro Legislaturas la Presidencia del Parlamento. El significado político de la pugna congresual residió en que buena parte de la dirección nacional, además del ex presidente Sanz, dieron su apoyo, de forma más o menos nítida según los casos, a la alcaldesa Gamarra.

Finalmente, el PSOE riojano eligió como nuevo secretario general, en sustitución de Cesar Luena, al hasta ahora secretario de organización, Francisco Ocón. Ocón se impuso en el proceso de primarias con el 56,72% de los votos a Félix Caperos. La adscripción de los mismos a los sectores nacionales del partido no resulta sencilla, aunque cabe situar al nuevo secretario en la órbita de Pedro Sánchez. En su día, la dirección regional se decantó en general por el apoyo a

Patxi López en las primarias nacionales, Caperos representó a un sector crítico "susanista" y, finalmente, la militancia optó de modo claro por Pedro Sánchez.

1.4.– Reforma estatutaria y electoral

Un ambicioso proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), que parece contar con el apoyo de todos los Grupos, se ha vuelto a poner en marcha en esta Legislatura. La reforma estatutaria dio ya sus primeros pasos en el año 2005, pero, por unas u otras causas, se ha ido posponiendo y, aun cuando formalmente ha estado desde entonces siempre abierta a nivel parlamentario, ha permanecido aletargada durante todos estos años, no alcanzando ningún desarrollo significativo. En esa misma línea, aunque desde finales de 2015, la ponencia designada a estos efectos por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública mantiene reuniones de trabajo, no ha transcendido ningún avance.

Sin embargo, al margen de este proceso de reforma general, que formalmente sigue su curso, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del EAR, de carácter parcial, a iniciativa de los Grupos Socialista y Ciudadanos. Se ha producido así una situación muy similar a la ya vivida en 2013, en la que igualmente, aunque en aquella ocasión a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, se presentó una Proposición de Ley de reforma estatutaria limitada a cinco aspectos concretos del mismo. La iniciativa fue finalmente rechazada, ya que no logró el apoyo de ningún otro Grupo, al entender que la propuesta debía reconducirse al marco de la reforma general estatutaria.

Con todo, la actual Proposición de reforma retoma nuevamente esa opción –sin renunciar, no obstante, a la aludida reforma global– de modificación de aspectos estatutarios particulares, en base al argumento de que es preciso activar un instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes, así como de respuesta a sus demandas. La iniciativa plantea la supresión de la inmunidad y el aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; la ampliación de los periodos de sesiones; y, al igual que la propuesta de 2013, propone la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la desvinculación del Senador autonómico de la condición de diputado regional. Asimismo, se vuelve a retomar la polémica cuestión de la composición de la Cámara y se propone la modificación de la horquilla estatuaria –actualmente entre 32 y 40–, que pasaría a un mínimo de 25 y un máximo de 39 diputados. A diferencia sin embargo de la propuesta de 2013, que dejaba fijada estatutariamente una composición fija de 25 diputados, en la actual su concreción se deja al legislador con tanta amplitud que parece difícil creer que se pretende algún tipo de limitación en el tamaño de la Cámara. Por otra parte, con ello se abre además espectacularmente el diseño del sistema electoral (aunque debe recordarse que la ley electoral impone una mayoría altamente inclusiva de 2/3 para su aprobación, modificación o derogación).

Tras su presentación, el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de esta Proposición de reforma, (30 de junio de 2017), si bien no ha sido ya objeto de trámite posterior alguno. Quizá también porque parece

haberse asumido políticamente que esta eventual reforma estatutaria, debería acompañarse de la reforma electoral asimismo en tramitación, dado que algunos de sus contenidos mantienen una estrecha dependencia.

En el ámbito de las reformas institucionales, al igual que en 2016, el aspecto más destacado ha sido la tramitación –centrada ahora en la comparecencia de expertos en la Comisión parlamentaria– 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, con el apoyo del Grupo Popular comprometido ya en el acuerdo de investidura. Al margen de la amplitud y complejidad de cuestiones que suscita casi cualquier modificación electoral, la misma se ha visualizado, mediáticamente sobre todo, en la rebaja de la barrera electoral al 3% y una eventual profesionalización futura de la Cámara riojana.

1.5.– Presupuestos

Los datos macroeconómicos en La Rioja suelen ser en general superiores a la media estatal, si bien en los últimos datos conocidos de crecimiento económico –referidos a 2016– fue la CA que registró el menor índice del país. En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2017 cumpliendo holgadamente el objetivo fijado del -0,6%.

Tras la prorroga temporal de los presupuestos de 2016, el 31 de marzo se aprobaron por fin los nuevos presupuestos para 2017 (Ley 2/2017, de 31 de marzo). Los mismos, contaron sólo con el apoyo del Grupo Popular que, no obstante, fue suficiente gracias a la abstención de Ciudadanos. Con todo, la nueva dinámica política tuvo también reflejo en este ámbito particularmente protagonizado por el gobierno. Se aprobaron 96 enmiendas parciales de los tres Grupos de la oposición, en algunos casos sin el apoyo del Grupo del Gobierno.

En cuanto a las cifras contables, el presupuesto se elevó a 1.452 millones de euros, un 8,87% anual más, dedicado en un 70% a educación, salud y servicios sociales. Por lo demás, de la Ley 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2017, cabe destacar que, además de modificar 13 leyes, mantiene en esta Comunidad la bonificación del 50% del impuesto de patrimonio y su política de significativas reducciones y deducciones en el impuesto de sucesiones y donaciones.

Por último, 2017 ha finalizado sin haberse logrado aprobar en la Cámara los presupuestos de la Comunidad para 2018. Desde su presentación en noviembre, el Proyecto de presupuestos ha motivado un continuo, intenso e inusual enfrentamiento con Ciudadanos, a pesar de que su abstención –o incluso apoyo–, en sede parlamentaria, era el escenario en principio previsto. Ello, ha retrasado su tramitación, si bien finalmente, el 18 de diciembre, PP y Ciudadanos firmaron un acuerdo anunciando su desbloqueo y una eventual aprobación a finales de enero de 2018.

2.– Actividad normativa

2.1.– Leyes

En 2017, sin contar con las Leyes de presupuestos y medidas para 2017 (aprobadas en marzo), a las que ya nos hemos referido más arriba, se han aprobado 10 leyes, lo cual ha supuesto un claro punto de inflexión en la escasa producción legislativa que estaba acompañando a esta IX Legislatura. Algunas leyes tienen además una indudable trascendencia, tales como las referidas a la renta de ciudadanía o la protección del medio ambiente. De otra parte, al margen de su mayor o menor importancia material, a nivel político estos procedimientos legislativos evidencian la inédita situación riojana de un gobierno de minoría. Cinco leyes se han aprobado por unanimidad (Leyes 1, 4, 5, 7 y 8/2017); dos han tenido el apoyo de los Grupos Popular, Socialista y Ciudadanos, y la abstención de Podemos (Leyes 6 y 9/2017); otra se ha aprobado con el apoyo de PP y Ciudadanos y la abstención de los otros dos Grupos (Ley 10/2017); y cabe destacar también, en el caso de la Ley 5/2017 sobre cuentas abiertas, que tiene su origen en una proposición –similar a la registrada en otros parlamentos autonómicos– por el Grupo Podemos, aquí desde la oposición.

– La política vitivinícola –clave en esta Comunidad– ha sido objeto de la primera de las leyes aprobadas en 2017 (Ley 1/2017, de 3 de enero, del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja). En el marco de una política comunitaria tendente progresivamente a la liberalización del viñedo, que es rechazada en general por el sector vitivinícola español y, de forma particular, por la Denominación de Origen Calificada Rioja, los tradicionales derechos de plantación de viñedo han sido sustituidos, desde 2016, por un sistema de autorizaciones no trasferibles. Ello motivó la inmediata aprobación –cabe decir que preventiva– de la Ley 4/2015, de 23 de marzo, de defensa de la calidad de la viña y el vino de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de ceñir exclusivamente las eventuales plantaciones de viñedo en La Rioja a las destinadas a integrarse en la Denominación de Origen Protegida o la Indicación Geográfica Protegida. No obstante, está Ley suscitó la advertencia, estatal y de la Comisión Europea, de una eventual vulneración de la normativa de la UE, que ha quedado resuelta mediante su derogación y sustitución por la nueva norma, que parece haber contado con el beneplácito europeo. La nueva Ley, en esencia, articula los mecanismos de control del potencial vitícola y endurece la sanción para los supuestos, que concreta y amplia, de plantaciones de viñedo sin autorización.

– La Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, es seguramente la norma de más calado aprobada en 2017 y uno de los proyectos centrales del Gobierno autonómico para esta legislatura. Dada además su casi segura aprobación, su dotación económica se había ya previsto en los presupuestos de la Comunidad aprobados un mes antes para 2017.

Tras los ajustes efectuados en los peores años de crisis económica, la Ley riojana se suma a la tendencia autonómica en estos últimos años de incrementar la cuantía de este tipo de prestaciones o rentas mínimas de inserción. Las dos modalidades existentes hasta ahora en esta Comunidad, el ingreso mínimo de inserción y la ayuda de inclusión social, se sustituyen por el derecho a la renta de

ciudadanía (este año de un mínimo de 426 euros), destinado a cubrir –señala el art. 1 de la Ley– las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, así como a promover su inserción social y laboral. Su solicitud requiere la residencia en La Rioja de forma ininterrumpida, al menos con un año de antelación a la solicitud y, en el caso de solicitantes extranjeros, la acreditación, además, de la residencia legal durante ese mismo plazo.

En cuanto a su régimen jurídico, cabe destacar que la percepción de la renta de ciudadanía tiene carácter indefinido, si bien su mantenimiento exige el cumplimiento de las obligaciones y compromisos que se determinen en el proyecto individualizado de inserción que se suscribe en cada caso. No se establecen períodos de carencia y su percepción es compatible, en determinas condiciones, con el trabajo realizado por cuenta ajena.

– Optimizar o maximizar el control de la acción pública es el fundamento de la Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja. A través de la misma se han sumado al objeto del derecho de acceso a la información pública los datos relativos a las cuentas abiertas en entidades bancarias por la Administración general y demás organismos del sector público riojano, el Parlamento, la Universidad y el Consejo Consultivo. A partir de ahora, dichos datos deberán estar también disponibles en el Portal de la Transparencia del Gobierno de La Rioja regulado por la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

– La materia medioambiental ha visto sustituida su ley de cabecera de 2002 por la nueva Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Al margen de otras cuestiones que han justificado el cambio normativo, ha sido especialmente relevante la sustancial modificación desde 2013 de la legislación estatal básica, lo que, como es sabido, suscita un conocido y en todo caso problemático efecto de inconstitucionalidad, desplazamiento de la normativa autonómica o, en la última jurisprudencia, de prevalencia de la norma estatal. La nueva Ley adopta a este respecto, lo que su propia Exposición de Motivos, califica de actitud "prudente o pragmática", remitiéndose en bloque a la normativa estatal, a fin de evitar un rosario interminable de reformas de la Ley autonómica.

La Ley se asienta de nuevo en los principios de máxima protección medioambiental y desarrollo sostenible. Trata de alcanzar una mayor simplificación administrativa (declaración responsable de apertura, supresión de la licencia de apertura de la Comunidad; tramitación conjunta de la licencia ambiental y de obras…) y articula el principio de participación orgánica (Ley 27/2006) a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

– Con la Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional, la CAR se une a la decena de CCAA que cuentan con regulación legal específica de esta materia. La Ley riojana parte de un concepto global de comunicación institucional, que enmarca en una relación común de principios y valores, pasando luego a establecer, de forma específica, el régimen jurídico de la publicidad institucional (formatos, soportes o medios contratados o cedidos por terceros). Reproduce las prohibiciones, previstas con carácter básico, en la Ley

estatal 9/2005; amplia o detalla algunos de los términos de las mismas; y, al igual que en el ámbito estatal, se excluye la realización de campañas institucionales en período electoral. Finalmente, sin perjuicio de los requerimientos ya derivados de la Ley 3/2014, de Trasparencia, se prevé la elaboración gubernamental de un informe anual similar al estatal, si bien se amplía un tanto su contenido.

– Con un tenor muy específico, se ha aprobado también la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja, que viene a regular tal condición, en el marco de la garantía del acceso e igualdad de oportunidades de las personas que requieren de los mismos; y la Ley 9/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, únicamente a fin de establecer la exención del pago de determinadas tasas para paliar los perjuicios que las condiciones climáticas en 2017 han supuesto en el sector agrario y ganadero.

– La Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos, en un loable esfuerzo de mejora de la técnica legislativa y, por ende, de seguridad jurídica, refunde –con alguna excepción– las normas legales riojanas relativas a impuestos propios o cedidos. Y ello porque la consabida intervención, anual y desigual, de las leyes de medidas fiscales y administrativas propicia muchas veces escenarios complejos y confusos en lo que se refiere a vigencia y aplicación de las normas tributarias.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

3.1.– Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja

Por lo que respecta a las fricciones competenciales entre el Estado y la CAR, este año sólo hay que reseñar la apertura de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, en relación al apartado 4 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Resolución de 11 de septiembre de 2017).

Continúa pendiente la ejecución del Acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, de promover la modificación de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja (Resolución de 1 de marzo de 2016). Conviene, sin embargo, tener en cuenta que dicho Acuerdo, entre otras modificaciones, incluía la de adecuar varios de sus preceptos al principio constitucional de unidad de mercado, lo que, a la vista el fallo de las recientes SSTC 79, 110 y 111/2017, declarando inconstitucionales algunos de los preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, plantea ahora serias incógnitas.

3.2.– Financiación y normas forales fiscales vascas

La posición del Gobierno de la CAR, en el debate a nivel nacional sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, puede resumirse en tres aspectos: primero, rechazo de cualquier merma o retroceso del nivel alcanzado con el vigente; segundo, mayor relevancia del índice de corrección del criterio básico de población en el de costes fijos estructurales, dispersión o envejecimiento de la población; y tercero, necesidad de incluir y equilibrar en esa sede los efectos en La Rioja del sistema de financiación de las Haciendas forales vasca y navarra. En relación a este último aspecto, recordemos que 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 Comunidades Autónomas limítrofes y, dentro de ellas, de forma sobresaliente, con la CAR. La Rioja ha venido así, de forma repetida, reclamando mecanismos que garanticen la compensación en su financiación de los perjuicios que le acarrean las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales limítrofes (el llamado "efecto frontera"), tal y como ya prevé el art. 46 de su Estatuto.

La aprobación, además, del cálculo del nuevo "cupo" vasco en 2017 ha reavivado, esta vez también a nivel nacional, el debate sobre la determinación de la aportación de las dos CCAA forales y la percepción social de agravio fiscal. De hecho, 2017 se cierra con un nuevo conflicto en ciernes con las Haciendas forales vascas si al final se materializa su anunciada rebaja de un punto porcentual de la tarifa del Impuesto de Sociedades respecto del nacional.

MADRID

Ignacio García Vitoria
Universidad Complutense de Madrid

Las claves institucionales de la Comunidad de Madrid en 2017, un año marcado por la investigación de casos de corrupción, han sido el mantenimiento del pacto de investidura pero con tensiones entre el Partido Popular y Ciudadanos, los problemas de ambos partidos para mantener la mayoría ante cualquier contingencia que afecte a alguno de sus diputados, la parálisis de las iniciativas de reforma política, la situación de minoría del Gobierno en la Asamblea y la primera reestructuración del Gobierno regional. En relación con la actividad normativa, es destacable la no presentación del proyecto de ley de acompañamiento a los presupuestos y que las principales leyes aprobadas están relacionadas con la política social.

1.– Actividad político-institucional

La política autonómica ha estado condicionada por las investigaciones judiciales sobre la corrupción. La operación Lezo, en la que se investigan irregularidades en la empresa pública de aguas Canal de Isabel II. La investigación supuso el ingreso en prisión provisional del antiguo Presidente, Ignacio González. Esperanza Aguirre dimitió de su cargo de concejal. También dimitió el Presidente de la Cámara de Cuentas, tras ser citado por el juez instructor.

Acerca de la organización de los partidos políticos, puede destacarse que Cristina Cifuentes ganó en marzo las elecciones a la presidencia del PP de Madrid y que José Manuel Franco se convirtió en nuevo secretario general del PSOE-M tras ganar en septiembre las primarias.

El Gobierno del Partido Popular tuvo el apoyo de Ciudadanos para aprobar las dos leyes de presupuestos. Los presupuestos de 2017 se aprobaron en el mes de mayo (Ley 6/2017, de 11 de mayo). Mientras, los presupuestos de 2018 se publicaron antes de terminar el año (Ley 12/2017, de 26 de diciembre). Ambos partidos votaron en contra de la moción de censura presentada por Podemos, en la que se proponía como candidata a Lorena Ruiz-Huerta. El PSOE se abstuvo. La sesión se celebró el 8 de junio, la semana previa al debate en el Congreso de los Diputados de la moción de censura presentada por el mismo partido político.

Sin embargo, hubo desencuentros públicos entre el Gobierno y Ciudadanos, que hicieron que no se celebraran reuniones de seguimiento del acuerdo de investidura. La Presidenta Cristina Cifuentes decidió no asistir a la reunión de junio. Al encontrarse con que no estaba la Presidenta en la reunión, sino los consejeros de Presidencia y de Medio Ambiente, el líder de Ciudadanos Ignacio Aguado y el diputado de este mismo partido César Zafra abandonaron el

encuentro. La última reunión en la que se evaluó el grado de cumplimiento del acuerdo tuvo lugar en diciembre de 2016.

No se obtuvo la mayoría absoluta requerida para aprobar la proposición de Ley por la que se reformaba el artículo 16 del Reglamento de la Asamblea a los efectos de incorporar el voto telemático, en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave del diputado. La iniciativa había sido presentada por el Grupo Popular. Fue polémica la elección del procedimiento de tramitación en lectura única. El contexto era la existencia de un riesgo de empate en las votaciones entre los partidos que han suscrito el acuerdo de investidura y la oposición. Debe recordarse que la diferencia de ambos bloques es de solo un voto. Esta mayoría estaba además amenazada de manera concreta por la situación prolongada de baja médica de una diputada popular, tras acusar de maltrato laboral al portavoz del Grupo. Los Grupos Socialista y Podemos se abstuvieron, lo que supuso el rechazo de la iniciativa, argumentando que estaban a favor del voto telemático, pero que esta medida debería incluirse en una reforma general del Reglamento. Finalmente, la diputada popular que estaba de baja participó en la votación de los presupuestos y renunció a su escaño en el mes de septiembre.

No ha habido movimientos en la tramitación parlamentaria de los dos proyectos de ley sobre regeneración democrática presentados el año anterior, que permanecen en letargo en la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado. Uno de los contenidos de los proyectos congelados es la reforma del sistema electoral. Un dato conectado con el debate sobre las normas electorales es que la última diputada que ha entrado en la Asamblea por el Grupo Popular fue en el puesto 75 de la lista electoral, lo que pone de manifiesto la despersonalización de la representación que implica un sistema electoral de circunscripción única en la que se eligen 129 diputados. En 2017 renunciaron 8 diputados, 6 de los cuales pertenecían al Grupo Popular. Desde que se inició la legislatura han causado baja 27 diputados, 20 del Grupo Popular, 3 de Ciudadanos, 2 del Grupo Socialista y 2 de Podemos.

Ante la ausencia de avances de las reformas de alcance general, el Grupo de Ciudadanos presentó iniciativas puntuales. No consiguió superar el examen de la toma en consideración la proposición de ley para el establecimiento de la incompatibilidad de la condición de Diputado de la Asamblea de Madrid con el cargo de Alcalde o Concejal. Mientras, las proposiciones de ley para la limitación de los mandatos de la Presidencia de la Comunidad de Madrid y de protección de los funcionarios denunciantes de corrupción fueron tomadas en consideración, pero permanecen estancadas en el trámite de enmiendas.

La situación de minoría parlamentaria del Gobierno se reflejó en la tramitación de las proposiciones de ley de los grupos de la oposición. En primer lugar, Mesa de la Asamblea ha inadmitido la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable a la toma en consideración de varias proposiciones de ley. Por ejemplo, las proposiciones de modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas y de aprobación de una Ley Reguladora de los puntos de encuentro familiar. La Mesa rechaza el criterio del Gobierno autonómico con el argumento de que el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios no afectan al "ejercicio económico en curso". La referencia al ejercicio en curso

que hace el artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea no figura en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso. Un caso especial ha sido la proposición de Ley de participación y servicios educativos, donde la primera decisión de la Mesa por la que se inadmitía el criterio desfavorable del Gobierno fue seguida de un acuerdo del Consejo de Gobierno reiterando su discrepancia con la tramitación de la proposición y una segunda decisión de la Mesa, en virtud del artículo 151.4 del Reglamento, por la que se acordó la interrupción de la tramitación de la iniciativa y su archivo.

Una vez superado el escollo del criterio desfavorable del Gobierno, las iniciativas legislativas sobre la Cámara de Cuentas o los puntos de encuentro familiar también pasaron la votación de toma en consideración con el voto en contra del Grupo Popular. Fue el caso también de otras iniciativas que no habían sido objeto del veto presupuestario del Gobierno, como la proposición de Ley de Protección Integral de los Funcionarios Denunciantes de Corrupción de la Comunidad de Madrid.

La manifestación más extrema en el procedimiento legislativo de la situación de minoría del Grupo Popular es la aprobación de leyes con el voto en contra de este grupo, como ha sucedido con la Ley de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

Los grupos Socialista, Podemos y Ciudadanos también unieron sus votos en la Mesa de la Asamblea para acordar la prórroga de los trabajos de la comisión de investigación de corrupción un año más, hasta diciembre de 2018, con la oposición del PP. La Presidenta Cifuentes declaró que su partido se plantea abandonar la comisión, constituida en octubre de 2015.

En relación con la actividad de la Asamblea, queremos dejar registro –de manera más telegráfica– de otros datos. La Asamblea aprobó 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. Se rechazó la toma en consideración de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre el derecho a la vivienda. El Gobierno y el Grupo Socialista retiraron en febrero el proyecto y la proposición de Ley que habían presentado simultáneamente en diciembre de 2016 para multar las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid. La parálisis aqueja a la Proposición de Ley de Transparencia, de Acceso a la Información Pública y de Participación de la Comunidad de Madrid, sin novedades desde que se nombrara a los miembros de la ponencia en septiembre de 2016.

Prosiguieron los trabajos de la comisión de estudios sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid. Se celebró el 11 de mayo un debate monográfico en el Pleno sobre la situación del Canal de Isabel II, a petición del Grupo Parlamentario Socialista. El debate sobre orientación política general tuvo lugar los días 21 y 22 de septiembre de 2017.

En septiembre se produjo la primera reestructuración del Gobierno de esta legislatura. La Presidenta relevó a dos consejeros: el de Sanidad, que había sido reprobado por la Asamblea, y el de Medio Ambiente, Administración Local y

Ordenación del Territorio. El consejero de Sanidad cesado fue nombrado posteriormente director de la Fundación para el Conocimiento Madri+d, mientras que el ex consejero de Medio Ambiente fue designado Senador. Les sustituyeron Enrique Ruiz Escudero y el anterior titular de Transportes, Pedro Rollán, respectivamente. La cartera de Transportes fue ocupada por la diputada Rosalía Gonzalo, hasta entonces secretaria primera de Mesa de la Asamblea. Se creó una Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, dirigida por Jaime de los Santos. La anterior Consejería de Educación, Juventud y Deportes pasó a denominarse de Educación e Investigación. El nuevo Gobierno regional está compuesto por tres mujeres y seis hombres.

2.– Actividad normativa

La Asamblea aprobó doce leyes, incluyendo las dos de presupuestos y las cuatro de creación de colegios profesionales (terapeutas ocupacionales, dietistas-nutricionistas, ambientólogos y criminólogos). Las leyes de presupuestos no han estado acompañadas por la habitual ley de medidas fiscales y administrativas.

La política social es el hilo conductor de la mayoría de las leyes aprobadas este año. Destaca la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid. Se garantiza la gratuidad de los libros de texto y el material curricular para los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica. Se opta por un sistema de préstamos frente al de ayudas económicas directas. La propiedad de los libros corresponde a la Administración educativa, que los pone a disposición de los centros docentes para su uso gratuito por el alumnado. Pueden entrar en el programa todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos. En cuanto al calendario de implantación, se prevé que durante el curso 2017-2018 se adopten todas las medidas normativas y organizativas necesarias y que se produzca la efectiva aplicación del sistema de préstamo a partir del curso 2018-2019.

Esta Ley ha sido tempranamente modificada por la Ley 10/2017, de 31 de octubre. Podría inducir a confusión la exposición de motivos, donde se declara que el objetivo es corregir las "inconsistencias que dificultan su interpretación". Sin embargo, no se trata de una simple modificación técnica. Hay cambios sustanciales, como el reforzamiento de la voluntariedad del sistema. Si la redacción original establecía que todos los alumnos participaran de forma automática en el sistema de préstamo, salvo renuncia expresa por parte de los representantes legales, la reforma dispone que los representantes legales de los alumnos deban manifestar expresamente su voluntad de participar en el sistema. También se suprimen algunos compromisos que se habían incluido en la ley, como la ampliación de la gratuidad de los libros de texto y materiales curriculares a otras etapas no obligatorias.

También ha tenido resonancia pública la Ley 4/2017, de 9 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas en el Proceso de Morir. La Ley define que

son personas en el proceso de morir aquellas que se encuentran en una situación terminal o de agonía como consecuencia de enfermedad o accidente. El Título I establece un catálogo de derechos: a la información asistencial, a la toma de decisiones y a formular instrucciones previas y a recibir cuidados paliativos integrales. Asimismo, se fija un orden de prelación de las personas llamadas a representar a los pacientes en situación de incapacidad. La Ley también contiene los deberes de los profesionales que atienden a los pacientes, las garantías que deberán proveer las instituciones sanitarias y el régimen sancionador.

En relación con la política sanitaria se ha dictado también la Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud. El objeto de la Ley es la creación y el funcionamiento de los órganos del Servicio Madrileño de Salud.

La Ley 9/2017, de 3 de julio, reúne diversas medidas en materia de vivienda protegida. El objeto que da nombre a la Ley es el establecimiento de un mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. La Ley obliga a este organismo a reducir la renta de las viviendas que alquila "por importe equivalente al cien por 100 de la cuantía repercutida en concepto de cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles, así como de la parte proporcional de la cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido en los casos en que el Impuesto de Bienes Inmuebles forme parte de la base imponible del mismo". La Ley también suprime de la tipología de vivienda protegida la modalidad de arrendamiento con opción a compra y establece garantías legales para los arrendatarios de vivienda protegida en caso de enajenación.

Mediante la Ley 8/2017, de 27 de junio, se resucita el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, que había quedado extinguido en 2010 por motivos de racionalización del gasto público.

En relación con la forma de legislar, se mantiene el protagonismo de las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición, que están en el origen de las Leyes 4/2017, 7/2017 y 8/2017. Se han aprobado dos leyes a través del procedimiento de urgencia (Leyes 8/2017 y 9/2017) y una a través del procedimiento de lectura única (Ley 10/2017).

En cuanto a la actividad reglamentaria, sobresale el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid. La disposición final primera de este Decreto modifica varios artículos del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (Decreto 49/2003, de 3 de abril).

También tiene interés el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO_2) en la Comunidad de Madrid. El protocolo regional es complementario a los que aprueban los Ayuntamientos.

Por último, por su incidencia presupuestaria, se puede también mencionar el Acuerdo de 4 de julio de 2017, del Consejo de Gobierno, sobre incremento retributivo del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid en el ejercicio 2017 y la Oferta de Empleo Público para el año 2017 (Decreto 144/2017, de 12 de diciembre y Decreto 50/2017, de 25 de abril, para el personal docente).

Puede destacarse la Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno 2386/2017, de 25 de julio, por la que se crea la Sede Judicial Electrónica correspondiente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. También merece ser mencionada la Orden 1311/2017, de 3 de agosto, del Consejero de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueba la carta de Derechos Sociales de la Comunidad de Madrid. La norma se presenta como un paso previo a la elaboración de las cartas de servicios, en las que se difunden los compromisos de calidad que asume la Consejería.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

No ha habido nuevos decretos de traspaso. No están publicados en la página web de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales los convenios bilaterales de colaboración firmados en 2017 con la Administración del Estado.

No se registraron convenios con otras Comunidades Autónomas.

En el capítulo de relaciones de colaboración con los entes locales, la decisión más relevante es la Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno 3832/2017, de 26 de diciembre, por la que declara la voluntad de la Administración Autonómica de no prorrogar los convenios actualmente vigentes suscritos con los Ayuntamientos para la implantación del proyecto de seguridad de la Comunidad de Madrid.

La STC 20/2017, de 2 de febrero, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los distintos apartados del artículo 27 de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. La norma recurrida regulaba la integración en la condición de personal estatutario del Sistema nacional de salud del personal de la empresa pública Hospital de Fuenlabrada, de la fundación Hospital Alcorcón y de la empresa pública Unidad Central de Radiodiagnóstico. La materia es función pública y la controversia puede calificarse como una inconstitucionalidad mediata o indirecta en la que la norma autonómica no vulnera directamente la Constitución, sino que lo hace de manera secundaria o derivada, por infringir la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y la Ley 55/2003, de 16 diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de servicios de salud.

La Sentencia ha declarado la nulidad únicamente de dos aspectos de la integración. En primer lugar, el apartado 2 del artículo 27, que extendía la situación

de "Servicio en otras Administraciones públicas" al personal de los hospitales citados que obtuviera un nombramiento de personal estatutario. La Sentencia considera que se está modificando los contornos de dicha situación administrativa, tal como ha sido definida en la LEEP, ya que únicamente se refiere a los funcionarios de carrera que, en virtud de los procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtengan destino en una Administración pública distinta de la de origen. También se declara nulo el apartado 3, en cuanto permitía al personal laboral fijo de estos centros participar en todos los procesos de promoción interna y de movilidad voluntaria, que se convoquen por el Servicio Madrileño de Salud, en las mismas condiciones que el personal estatutario.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid llegó a un acuerdo sobre los artículos 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. Las dos Administraciones entienden que la expedición de la documentación a que se refiere el artículo 7 de la Ley debe entenderse exclusivamente a los efectos de la propia Ley y en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, sin que afecte a la identidad jurídica del interesado en tanto no se produzca la rectificación de la inscripción registral regulada en la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la inscripción registral de la mención relativa al sexo de las personas. Ambas partes consideran que las reglas procesales contenidas en el artículo 48 de la Ley son las establecidas por la legislación procesal estatal, por lo que debe entenderse que su interpretación y aplicación se realizará en cualquier caso de conformidad con la legislación procesal estatal.

Ignacio González García
Universidad de Murcia

1.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia –y, como se verá después, también su actividad normativa– ha venido condicionada decisivamente en el año 2017 por la quiebra del pacto de investidura que en 2015 firmaron Partido Popular (a 1 escaño de la mayoría absoluta) y Ciudadanos (4 escaños) para hacer Presidente de la Comunidad Autónoma a Pedro Antonio Sánchez (PP).

Ya en 2016 se fue generando una creciente tensión entre ambas formaciones con motivo de los trabajos de la Comisión de Investigación parlamentaria sobre el Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudiaba (en paralelo a la instrucción judicial del caso) la presunta comisión de los delitos de fraude, malversación y falsedad por el Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad. Uno de los compromisos suscritos por el Partido Popular con Ciudadanos era el del cese inmediato de cualquier cargo público que resultara imputado [ahora "investigado"] por delitos de corrupción, circunstancia que no llegó a suceder en 2016, pero sí en este 2017.

Tras rechazar reiteradamente la interposición de la moción de censura que PSOE y Podemos habían venido pidiendo públicamente, dentro y fuera de la Comisión de Investigación, el 2 de marzo Ciudadanos dio por roto el pacto de investidura al haberse negado a dimitir Pedro Antonio Sánchez, una vez declarada su condición de investigado por el TSJ de Murcia el 20 de febrero.

La situación devino insostenible cuando el 24 de marzo el PSOE registró en la Asamblea Regional una moción de censura proponiendo candidato al jefe de su Grupo Parlamentario. Después de admitida a trámite la moción de censura, pero antes de su debate y votación plenaria, el 4 de abril Pedro Antonio Sánchez dimitió para evitar que el Partido Popular perdiera el Gobierno de la Región. En sede política y doctrinal se cuestionó la viabilidad jurídica de que el Presidente pudiera dimitir una vez iniciada la tramitación de la moción de censura, pero lo cierto es que no se articuló recurso jurisdiccional alguno al respecto. El debate de la moción no llegó a celebrarse y la Mesa del Parlamento abrió el procedimiento de investidura de un nuevo Presidente.

El Partido Popular y el propio Pedro Antonio Sánchez propusieron como candidato a Fernando López Miras, un jovencísimo (33 años) y leal colaborador de éste, de muy escasa experiencia en labores de gobierno y en ese momento coordinador general del Partido Popular en la Región de Murcia, con la intención declarada por ambos de reintegrar a Sánchez en la Presidencia antes de las

elecciones de 2019, una vez resueltas las causas judiciales pendientes. Se postulaba así a un candidato provisional y se abría un período de notable incertidumbre política.

La renovación del pacto de investidura con Ciudadanos no resultó fácil. El escollo fundamental radicó en la exigencia de incluir en él la reforma del Estatuto de Autonomía para eliminar el aforamiento de diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno y de pedir que, en tanto la reforma no se hiciera efectiva, el dimitido Presidente de la Comunidad Autónoma renunciara también a su acta de diputado, perdiendo así su condición de aforado. La reforma estatutaria sí se incorporó al pacto pero Pedro Antonio Sánchez no cumplió la segunda condición, de modo que finalmente Ciudadanos votó en contra de la investidura de López Miras en primera votación y se abstuvo en la segunda como modo de manifestar su malestar pero no impedir la formación de un nuevo Gobierno, lo que sucedió finalmente el 29 de abril. Se consumió con ello, por tanto, casi todo el primer período de sesiones de la Cámara que, lógicamente, redujo al mínimo cualquier otra actividad parlamentaria.

López Miras formó un nuevo Gobierno con tres nuevas incorporaciones y la redistribución de varias competencias entre los consejeros que continuaron, todo ello con el visto bueno del ya ex Presidente. La composición del Gobierno regional quedó como sigue:

– Fernando López Miras (Presidente).
– Pedro Rivera Barrachina (Consejero de Presidencia y Fomento). *Continúa*. Añade Presidencia a las competencias de su Consejería.
– Andrés Carrillo González (Consejero de Hacienda y Administración Pública). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
– Noelia María Arroyo Hernández (Consejera de Transparencia, Participación y Portavoz del Gobierno). *Continúa*. Deja las competencias de cultura, asume transparencia y participación, y conserva la portavocía.
– Francisco Jódar Alonso (Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca). *Nueva incorporación*.
– Juan Hernández Albarracín (Consejero de Empleo, Universidades y Empresa). *Continúa*. Deja las competencias de turismo y asume Universidades.
– Adela Martínez-Cachá Martínez (Consejera de Educación, Juventud y Deporte). *Continúa*. Deja la Consejería asumida por Francisco Jódar Alonso.
– Manuel Villegas García (Consejero de Salud). *Nueva incorporación*.
– Violante Tomás Olivares (Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades). *Continúa*. La única sin cambios competenciales.
– Javier Celdrán Lorente (Consejero de Turismo, Cultura y Medio Ambiente). *Nueva incorporación*.

Finalmente, viendo ya muy cercana la apertura de juicio oral por las causas judiciales Auditorio y Púnica, el 27 de septiembre Pedro Antonio Sánchez renunció a su acta de diputado y dimitió como Presidente del Partido Popular en la Región de Murcia, cargo que asumió Fernando López Miras apenas un par de días después. Se dio así por definitivo un relevo pensado como provisional y que abre algunas incógnitas acerca de la candidatura que el partido que lleva gobernando en la Comunidad Autónoma desde 1995 presentará a las próximas

elecciones autonómicas de 2019. Como último elemento destacado a señalar en relación con esta cuestión, hay que dar cuenta de que la plataforma cívica liderada por Alberto Garre, ex Presidente de la CARM y rival de Pedro Antonio Sánchez por la candidatura del Partido Popular en 2015, ha anunciado su conversión en partido político regionalista, con la intención de concurrir al proceso electoral de 2019.

A los efectos que aquí interesan, la consecuencia más relevante de toda esta situación, marcada por la falta de apoyos parlamentarios fiables y la aparente *interinidad* del nuevo Ejecutivo –al menos hasta los últimos meses del año–, es que el Plan Anual Normativo para el año 2017 que el Ejecutivo regional aprobó y publicó en el Portal de Transparencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya en vigor, apenas se ha cumplido. Tanto la labor legislativa como la reglamentaria se han visto notablemente disminuidas en comparación con años anteriores y, por supuesto, muy lejos de esa previsión publicada por el Gobierno. Así, de las 78 iniciativas normativas anunciadas para 2017, tan sólo se culminaron con éxito 10 de ellas. Y de las otras 68, tan sólo 18 iniciaron su tramitación en 2017. Las otras 50 se encontraban a cierre de ejercicio como "no iniciadas". Como se detalla en el siguiente apartado de este informe, de todas aquellas iniciativas, 21 requerían norma con rango de ley, habiendo cristalizado en decisión legislativa de la Cámara tan sólo 6 de ellas. Asimismo, el impulso y el control de la labor gubernativa por parte del Parlamento, en exponencial crecimiento durante 2015 y 2016, se han visto lógicamente minoradas por causa de estas excepcionales circunstancias del año 2017.

2.– Actividad normativa

Lo primero que debemos destacar en relación a la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2017 es la aprobación con el voto unánime de todos los diputados de la Cámara regional (Pedro Antonio Sánchez, ex Presidente de la Comunidad, incluido) del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía por el que se propone eliminar el aforamiento de los parlamentarios autonómicos y de los miembros del Consejo de Gobierno, excluido el Presidente. Ya en noviembre de 2015 se intentó aprobar una reforma similar, pero la abstención del Grupo Parlamentario Popular evitó que se alcanzara la mayoría de 3/5 votos favorables que el Estatuto de Autonomía requiere para remitir a Cortes Generales una reforma del mismo. Esta vez Ciudadanos estableció como inexcusable la aprobación de esta iniciativa para apoyar o, al menos, no votar en contra de la investidura de López Miras.

En concreto, el proyecto de reforma propone la supresión de los artículos 25.2.2º párrafo y 33.7 del Estatuto de Autonomía que, con casi idéntica redacción recoge la prerrogativa de la inmunidad y la condición de aforados de los diputados regionales –el primer precepto– y de los miembros del Consejo de Gobierno –el segundo de ellos–. Pese a que los actores de este proceso aluden siempre exclusivamente a la eliminación de los aforamientos cuando se refieren a esta reforma, no es menos relevante la supresión de la prerrogativa de la inmu-

nidad que la propuesta también recoge. Así, el texto que se propone eliminar es el siguiente: parlamentarios y consejeros "no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino el caso de flagrante delito, en tanto decide el Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

Pese a la unanimidad con la que se aprobó el proyecto por la Asamblea Regional, no parece que la reforma vaya a prosperar o que, de hacerlo, ello se produzca en un plazo breve. El 12 de septiembre de 2017 la propuesta pasó el trámite de toma en consideración del Congreso de los Diputados con 189 votos a favor (PSOE, Podemos y C's), pero cosechando también las 149 abstenciones y 1 voto en contra (PP, PdeCat y PNV). El giro en la postura del Partido Popular, cuyos votos serán decisivos para la definitiva aprobación de la reforma, ha sido duramente criticado por los Grupos Parlamentarios que son oposición en la Asamblea Regional de Murcia. El Partido Popular afirma, por su parte, que no está en contra de la reforma pero que la revisión de la figura del aforamiento de los parlamentarios y miembros de los Ejecutivos debe abordarse desde una óptica más global y no que cada Comunidad Autónoma recoja un régimen jurídico diferente. Superado el trámite de toma en consideración, hasta la fecha de cierre de este informe, el plazo de presentación de enmiendas parciales había sido prorrogado hasta en 12 ocasiones por la Mesa del Congreso de los Diputados lo que, insisto, no augura tampoco un exitoso y rápido desenlace de esta iniciativa de reforma.

En segundo lugar, señalar que en 2016, a diferencia del año anterior, el Gobierno regional sí pudo alcanzar en plazo un acuerdo con Ciudadanos para aprobar, con un desfase de unos pocos días, la que ha sido la primera norma con rango de ley de 2017: 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 se volvió 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. Asimismo, la última ley aprobada en 2017 ha sido también la norma presupuestaria para el ejercicio siguiente: *Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2018*. En este caso, en apenas tres semanas de tramitación parlamentaria, Partido Popular y C's (con enmiendas aprobadas por importe de 175 millones de euros) alcanzaron un acuerdo para rechazar las enmiendas a la totalidad y las 206 enmiendas parciales presentadas por PSOE y Podemos (la mayor parte de ellas, idénticas a las también rechazadas para la ley del año anterior) y aprobar unos presupuestos que recogen las siguientes novedades principales: a) el límite de gasto se fija en 4.544 millones de euros (un 6% más que el año anterior); b) se destinan 28,8 millones de euros a medidas de recuperación del Mar Menor y 18,5 millones de euros para Renta Básica de Inserción; y se incorpora la bonificación del 99% del importe del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

En tercer lugar, hay que señalar la aprobación de la *Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas*, una extensa norma, tramitada casi íntegramente en 2016, que recoge medidas estratégicas que afectan prácticamente a todos los sectores de la economía regional, especialmente a comercio interior, turismo, industria, energía y medio ambiente. Se modifican, por tanto, total o parcialmente, numerosos preceptos de algunas de las más relevantes normas con rango de ley del ordenamiento jurídico autonómico. Entre otras: *Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre el Régimen del Comercio Minorista*; *Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia*; *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 de la Región de Murcia*; *Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma*; *Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia*; *Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, Simplificación Administrativa y Función Pública*.

El resto de normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento regional en 2017 podemos clasificarlas de la siguiente manera:

a) Reformas de legislación vigente:

– *Ley 3/2017, de 14 de febrero, por la que se modifica la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Región de Murcia*, que actualiza los cánones de ocupación del dominio público portuario.

– *Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia*, que deroga la *Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promociones de accesibilidad de la Comunidad Autónoma*, que reordena y amplía la legislación autonómica sectorial afectante a esta materia (transporte, telecomunicaciones, deporte, ocio y cultura, principalmente).

– *Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, que sustituye a la Ley 10/1990, de 27 de agosto, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia*, mejorando notablemente sus condiciones de protección y endureciendo su régimen sancionador.

b) Única novedad legislativa:

– *Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia*, destinada a favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través del diálogo social. Deja, no obstante, a la regulación reglamentaria posterior casi todos los detalles relevantes de su concreto régimen jurídico pues establece en su artículo 4 que tal participación se hará efectiva "a través de la presencia de las personas que representan a las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos colegiados consultivos […] de acuerdo

con las previsiones que se determinen en la normativa reguladora de cada uno de esos órganos [...]" y mediante "la elaboración de pactos, plantes estratégicos y generales" por parte de las "comisiones negociadoras" que se creen en cada caso.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, este 2017 ha sido el cuarto 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. A diferencia de los anteriores, la situación de inestabilidad institucional ha provocado que el Ejecutivo haya aprobado tan sólo 2 Decretos-leyes y que ninguno de ellos haya sido ratificado por el Parlamento. El primero fue sometido a trámite de modificación y el segundo fue derogado por la Cámara:

a) Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Probablemente sea éste el primer Decreto-ley dictado por el Ejecutivo autonómico en el que encontramos suficientemente justificada (tanto en la Exposición de Motivos de la norma, como en su tramitación parlamentaria) la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. El rapidísimo deterioro de las aguas del Mar Menor y el riesgo cierto e inminente de que la contaminación de las mismas tuviera efectos irreparables hacían inevitable el recurso a esta figura normativa. Como se ha señalado ya, el texto del Gobierno se sometió a trámite de modificación por la Cámara autonómica para introducir mejoras en las medidas de protección y recuperación de las aguas, de su flora y de su fauna, endureciendo asimismo el régimen sancionador relativo al control de los vertidos, lo que causó no pocas tensiones con buena parte del sector agrícola regional.

b) Decreto-ley 2/2017, de 2 de agosto, de prestación del servicio público de inspección técnica de vehículos en la Región de Murcia. Derogado por la Asamblea Regional con los votos en contra de los tres partidos de la oposición (PSOE, Podemos y Ciudadanos) el 4 de septiembre. El Gobierno justificaba el Decreto-ley en la inminente caducidad del modelo anterior, esto es, en el hecho de que ni el Ejecutivo ni el Parlamento regional habían sido capaces hasta la fecha de acodar el nuevo régimen jurídico de las estaciones de ITV que habría de sustituir al anterior antes del 3 de septiembre de 2017. El Ejecutivo pretendía aumentar las estaciones de 8 a 18, todas ellas en régimen transitorio de concesión administrativa, homogeneizando así el estatuto jurídico de las mismas, pues de esas 8 existentes, 6 estaban en régimen de concesión administrativa, 1 en régimen de gestión directa y 1 liberalizada en régimen de autorización administrativa. Originariamente, el Gobierno dio forma de norma reglamentaria a esta decisión normativa, que no hubiera necesitado convalidación parlamentaria, pero lo elevó a rango de Decreto-ley tras la recomendación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. En su trámite ante la Cámara regional el Partido Popular no obtuvo el apoyo de ningún Grupo Parlamentario, si bien éstos votaron en contra de la ratificación del Decreto-ley por motivos opuestos: PSOE y Podemos porque entendían que ese nuevo régimen constituía una privatización

encubierta del servicio y Ciudadanos porque pretendía una auténtica liberalización de la actividad a través de un régimen de autorizaciones administrativas.

Las normas del Ejecutivo de rango reglamentario también han descendido en número de forma notable en el año 2017. No obstante, cabe destacar, en la medida en que vienen a paliar parcialmente algunos de los más nocivos efectos de la crisis económica, la aprobación de dos de ellos: el Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia; y el Decreto 192/2017, de 28 de junio, por el que se aprueban las bases del Plan Plurianual de financiación de las Universidades Públicas de la Región de Murcia para el período 2016-2020.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

La situación institucional que venimos describiendo ha afectado también al ámbito de las relaciones de colaboración de la Comunidad Autónoma de Murcia. Lógicamente, el año 2017 ha vuelto a ser un periodo sin novedades en el ámbito de la cooperación con otras Comunidades Autónomas, no se ha celebrado ningún convenio de gestión administrativa ni ningún acuerdo de cooperación. Y, por lo que se refiere a la colaboración con el Estado, siempre mucho más abundante, tan sólo consta la celebración de 2 convenios, que además traen causa de relaciones cooperativas ya consolidadas en años anteriores: el Convenio específico para el año 2017, de 8 de noviembre, que desarrolla el Protocolo General de Colaboración suscrito el 9 de julio de 1999 entre el Ministerio del Interior (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 30 de septiembre de 2017, para la ejecución de la prórroga del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, aprobada por Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

Por lo que se refiere a la conflictividad constitucional, también encontramos en 2017 poca actividad:

a) La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Murcia alcanzó un acuerdo que evitó la impugnación del artículo 46.bis y disp. ad. 3ª de la 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 (BOE nº 258, de 26 de octubre, de 2017).

b) Por ATC 175/2017, de 19 de diciembre, se inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4396-2017, de 12 de septiembre, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra los apartados 2, 6 y 7 del artículo 6 de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico de la Región de Murcia. Estos preceptos regulan el hecho imponible, la base imponible y la cuota tributaria del impuesto relativo a instalaciones que incidan sobre el medio ambiente de la Región de Murcia.

c) El Presidente del Gobierno, entendiendo vulneradas las competencias exclusivas del Estado sobre legislación procesal, legislación civil y bases y coordinación de la planificación general de la economía, e invocando el efecto suspensivo recogido en el artículo 161.2 CE, interpuso recurso de inconstitucionalidad (1302-2017, de 15 de marzo) contra los artículos 1.10, 1.11 y 2.2 de la 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 16 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma. En estos preceptos, inspirados en la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña (también recurrida ante el Tribunal Constitucional), se establecen, por una lado, los mecanismos de mediación extrajudicial destinados a resolver situaciones de sobreendeudamiento de las personas físicas y las familias, por causas sobrevenidas, especialmente respecto de deudas relacionadas con la vivienda habitual (art. 1.10 y 1.11); y, por otro lado, se obliga a los bancos a formular una oferta de alquiler social previa al desahucio y se fijan medidas para garantizar el suministro de agua, gas y electricidad (art. 2.2). Por ATC, 118/2017, de 6 de septiembre, se levanta la suspensión del artículo 2.2 y se mantiene la suspensión de los artículos 1.10 y 1.11.

NAVARRA

Martín María Razquin Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1.– Actividad político-institucional

Durante el año 2017 el Gobierno de Navarra ha seguido adelante con la ejecución de sus políticas, en un marcado signo de estabilidad aunque con ciertas disonancias entre las fuerzas parlamentarias que lo apoyan (Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e IU: 26 votos) y con la continuidad del claro enfrentamiento con las fuerzas políticas que componen la oposición parlamentaria (UPN, PSN y PP: 24 votos).

Dentro del Gobierno se ha producido un cambio, dada la dimisión del Consejero de Educación D. José Luis Mendoza Peña y el nombramiento de una nueva Consejera en la persona de D.ª María Roncesvalles Solana Arana, que además sigue siendo la Portavoz del Gobierno.

Los asuntos más relevantes de la confrontación política han estado ligados al euskera, a la bandera de Navarra y la ikurriña, el convenio económico y la infraestructura del Tren de Alta Velocidad (TAV).

La cuestión lingüística se desarrolla en muy diversas formas. Por una parte, se aprueba la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, que modifica la Ley Foral del vascuence cambiándole su denominación por la de Ley Foral del euskera y amplía el número de municipios de la zona vascófona y mixta. Por otra, el Gobierno de Navarra ha aprobado el Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, sobre el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, profundizando el bilingüismo incluso en la zona no vascófona. Asimismo, el Gobierno de Navarra ha realizado la oferta de plazas de profesores de centros públicos de educación mediante una lista única, contra la que se alza la Ley Foral 17/2017, de 27 de diciembre, aprobada con el apoyo de IU, que persigue que haya dos vías de acceso según perfiles lingüísticos.

Otro motivo de confrontación política y social lo constituye la Ley Foral 3/2017, de 6 de abril, que deroga la Ley Foral de Símbolos, y admite la utilización de la ikurriña por las instituciones públicas sin sanción. Contra esta Ley Foral se celebró una manifestación multitudinaria en Pamplona, el día 3 de junio, en defensa de la bandera de Navarra.

Los enfrentamientos internos dentro de los partidos que apoyan al Gobierno y los externos con el Estado han venido motivados principalmente por la construcción del TAV en Navarra, dado que entre las fuerzas que apoyan al Gobierno las hay contrarias a dicha infraestructura ferroviaria. Sin embargo, el Gobierno de Navarra ha llegado a un acuerdo con el Ministerio de Fomento

para su ejecución, que cuenta con el apoyo de la oposición parlamentaria y de Geroa Bai.

También ha resultado muy conflictiva la regulación de la policía foral, con claros enfrentamientos tanto entre las diversas fuerzas políticas como entre el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y los sindicatos policiales. El Gobierno envió un proyecto de ley foral sobre policías al Parlamento que fue rechazado al aprobarse una enmienda a la totalidad. Además, la STC 154/2017, de 21 de diciembre, ha anulado diversos preceptos de la vigente Ley Foral de policías.

A lo largo del año 2017 ha estado candente la modificación del Convenio Económico. Finalmente, en el mes de diciembre se ha llegado a un acuerdo entre el Estado y Navarra y se ha fijado la aportación de Navarra. Por un lado, se determina la aportación para el año de partida del quinquenio 2015-2019, en 510 millones de euros, que constituyen la suma de 479,9 millones por la aportación y de 30,1 millones por la compensación de los impuestos del sector eléctrico. Y, por otro, se han introducido algunas mejoras en relación con el IVA y con la financiación del nivel mínimo de protección del sistema de protección de la dependencia. Queda pendiente su aprobación como ley por las Cortes Generales, que ya se han pronunciado ese mismo año sobre el cupo vasco, que contó esta vez con el voto favorable de UPN.

Los días 26 y 27 de octubre de 2017 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad Foral en el Parlamento. El debate se centró en la situación política, económica y social de Navarra y mostró tanto las diferencias del Gobierno de Navarra con el Gobierno estatal (TAV y Convenio Económico) como también las existentes dentro de las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno de Navarra (TAV y Canal de Navarra). Como resultado del debate, se aprobaron numerosas resoluciones de muy diverso contenido y alcance. Las más relevantes son las relativas al autogobierno, las infraestructuras (TAV y Canal de Navarra), la condena del terrorismo de ETA, y la creación de una Comisión especial en el Parlamento para elaborar una nueva Ley Foral del Euskera que lo haga oficial en toda Navarra.

El Parlamento ha celebrado sesiones plenarias de carácter monográfico sobre diversas cuestiones: de análisis de alternativas para garantizar el derecho subjetivo a la vivienda (7 abril 2017) y sobre la situación económica, educativa y social de la Ribera de Navarra (6 de octubre de 2017).

Dentro de los episodios de denuncias por corrupción o malas prácticas, por un lado, el Tribunal de Cuentas archivó el caso de percepción de dietas por la Sra. Barkos y, por otro, sigue abierto ante la Audiencia Nacional el caso Banca Cívica. En el Parlamento de Navarra continúa la actividad de la Comisión de Investigación sobre la desaparición de Caja Navarra. Además se aprobó la creación de una Comisión de Investigación sobre la Planta de biometanización de Ultzama.

Por otra parte, ha recibido gran atención, también política, la agresión a guardias civiles en Alsasua realizada por diversos jóvenes de la localidad, de la que conoce la Audiencia Nacional, tras haberse negado la competencia de la

Audiencia Provincial de Navarra, por entender que se trata de un asunto vinculado al terrorismo.

No cabe obviar, finalmente, por su enorme repercusión mediática, la celebración de la vista pública del juicio por las agresiones sexistas acaecidas durante las fiestas de San Fermín de 2016, por un grupo de personas que ha sido denominado, al menos periodísticamente, como "La Manada", y cuya sentencia se dictará en 2018.

2.– Actividad normativa

2.1.– Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2017 es de veinte, por tanto, menor que el de los años anteriores 2015 y 2016. Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta, centradas en el euskera, la bandera y la Administración Local. Y el mayor número de leyes forales versa sobre la materia presupuestaria y sobre reformas fiscales. Asimismo se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, mediante Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio.

Las leyes forales reflejan la mayoría parlamentaria del actual Gobierno de Navarra. No obstante, ocho de ellas han sido de iniciativa parlamentaria, entre ellas las que han suscitado más conflicto como son las relativas al euskera y a los símbolos. Únicamente la Ley Foral 17/2017, de 27 de diciembre, constituye una norma aprobada contra la posición del Gobierno, puesto que IU apoyó la proposición de ley foral presentada por el PSN y defendida también por los demás grupos parlamentarios de la oposición. Además, el Gobierno ha visto devuelto su proyecto de ley foral de policías de Navarra. Asimismo, ha sido rechazado el proyecto de Ley Foral de Cuentas Generales de Navarra de 2015.

a) Leyes forales de mayoría absoluta

Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta, las dos primeras con una gran relevancia política y que provienen de sendas proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno.

La Ley Foral 3/2017, de 6 de abril, se limita únicamente a derogar en su totalidad la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra. Su objetivo principal es no sancionar a aquellas entidades locales de Navarra que colocan la ikurriña en sus edificios institucionales. Respecto a ella se ha pronunciado el Consejo de Navarra mediante dictamen 11/2017, de 27 de marzo. Además ha sido contestada mediante una gran manifestación celebrada en Pamplona el día 3 de junio de 2017.

En segundo lugar, la Ley Foral 9/2017, 27 de junio, modifica la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. Por un lado, cambia su denominación pasando ahora a denominarse Ley Foral del euskera. Por otro, amplía la relación de los municipios integrados tanto en la zona vascófona como en la

zona mixta. Y, además, habilita a las entidades locales para aprobar ordenanzas de regulación o fomento del euskera.

Las otras dos leyes forales, de menor relieve, se refieren al ámbito local. La Ley Foral 14/2017, 16 de noviembre, modifica un precepto de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, en concreto su art. 203.3, para adecuarlo a las disposiciones de la Ley 13/2017, de 16 de noviembre, en materia de conciertos sobre servicios sociales, a la que se remite. Y la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, efectúa una modificación de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra. El objeto principal de esta Ley Foral es ejecutar la STC 72/2017, de 5 de junio, que anuló varios preceptos de la Ley Foral de Haciendas Locales en relación con el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, en la medida en que se sometían al mismo todas las transmisiones con independencia de si hubiera existido o no incremento de valor.

b) Tributos y presupuestos

La materia financiera, presupuestaria y tributaria ocupa un gran número de leyes forales, debiendo resaltar la voluntad de efectuar una reforma fiscal en profundidad.

Las primeras leyes forales tributarias en el tiempo son más bien limitadas en cuanto a su objeto. La Ley Foral 2/2017, de 6 de abril, modifica el IRPF en orden a proteger a los contribuyentes en materia de cláusulas suelo, dándoles un tratamiento fiscal más beneficioso. La Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, en primer lugar, modifica el IRPF en relación con las deducciones de las pensiones de viudedad y de las pensiones de jubilación contributivas, así como con las pensiones de jubilación no contributivas. Se trata de poner unos límites mínimos y de máximo para dichas deducciones. Asimismo, se regula el tratamiento fiscal de la devolución de las cláusulas de limitación de tipos de interés de préstamos de entidades financieras. Por último, reforma la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, sobre Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Y la Ley Foral 10/2017, de 27 de junio, modifica el Impuesto de Sociedades respecto del régimen denominado de "patent box", consistente en la reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles.

La reforma fiscal más relevante se contiene en la Ley Foral 16/2017, de 27 de diciembre. Su objetivo es muy claro: incrementar la recaudación fiscal de Navarra. Para ello se modifican nada menos que siete textos legislativos relativos a diversos tributos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, Ley Foral del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales en la Comunidad Foral de Navarra, e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; así como se reforma la Ley Foral General Tributaria.

Como modificaciones más importantes cabe resaltar las que afectan a los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Sociedades y sobre Sucesiones y Donaciones, así como a la Ley Foral General Tributaria.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se elimina la reducción del 40% en las prestaciones recibidas como capital derivadas de planes de pensiones. Seguidamente, se suprime con carácter general la reducción del 40 por 100 de los rendimientos netos positivos del capital inmobiliario para el supuesto de arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, quedando a salvo los realizados por medio de la empresa pública NASUVINSA. Se elimina como deducción en la cuota la deducción por inversión en vivienda habitual con efectos a partir del 1 de enero de 2018, aunque se mantienen regímenes transitorios. Por el contrario, se incrementan las reducciones o deducciones en favor de personas con discapacidad, alquiler de viviendas por jóvenes, o por inversiones en energías renovables o vehículos eléctricos, así como se aumentan las deducciones personales y familiares para las rentas inferiores a 30.000 euros individualmente o 60.000 en tributación conjunta.

En el Impuesto sobre Sociedades, se introducen novedades respecto de la tributación de la transmisión de participaciones en entidades, para lo que se diferencian dos tipos de deterioro en las participaciones. Se cambia el beneficio fiscal de la exención por reinversión. Se disminuye el límite de compensación de las bases liquidables negativas de años anteriores. La tributación mínima se mantiene en el 13% para las microempresas, sube al 16% para las pequeñas empresas y al 18% para el resto. También se elimina la deducción por inversiones inmobiliarias, excepto la consistente en elementos nuevos de inmovilizado afectos a la actividad económica, excluidos los terrenos. Por el contrario, se incrementan las deducciones por inversiones en instalaciones que utilicen energías renovables y en vehículos eléctricos, y se incorpora alguna nueva, como la deducción por inversión en vehículos híbridos enchufables. Y, finalmente, se modifica el régimen de la deducción por creación de empleo.

La reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, salvo en el caso de que sea entre cónyuges (por ejemplo, en Navarra mediante testamento de hermandad), incrementa el tipo impositivo para descendientes y ascendientes del 0,8% a tipos notablemente superiores, quedando exentos los primeros 250.000 euros.

La Ley Foral General Tributaria sufre una profunda reforma. Por un lado, se pretende perfeccionarla como instrumento directo para la lucha contra el fraude fiscal. Y así se modifica el régimen de infracciones y sanciones, se introduce la reducción por pronto pago de las sanciones derivadas de las infracciones simples y graves, y se aprueba la modificación del régimen de publicación de las listas de deudores tributarios o la publicidad del Plan de Control Tributario. El segundo eje de la reforma es la adecuación de la Ley Foral General Tributaria a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aspectos como el plazo para resolver o el silencio administrativo. La modificación más relevante se centra en la revisión de actos en vía tributaria, donde ahora se realiza una regulación completa de dicha revisión, se potencia el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra,

cuyas resoluciones ya no serán ratificadas por el Gobierno de Navarra, o se configura con precisión el recurso extraordinario de revisión.

En materia presupuestaria, conviene resaltar la aprobación de la Ley Foral 20/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2018 que se cifran en la cuantía de 4.164.135.407 euros. El incremento retributivo de los empleados públicos se deja a lo que fije la normativa estatal (aun sin aprobar). Se prorrogan de nuevo las medidas relativas al personal previstas en la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio. El límite del endeudamiento se fija en 82.832.463 euros, como financiación del déficit previsto del 0,4% del PIB. Se sigue con la práctica de un gran número de disposiciones adicionales (29), dedicadas en muchos casos a modificar leyes forales que, en ocasiones, poco o nada tienen que ver con la materia presupuestaria.

También en 2017 diversas leyes forales se limitan a la aprobación de sendos créditos extraordinarios: Ley Foral 5/2017, de 9 de mayo, para el abono del justiprecio de fincas de la Ciudad del Transporte en orden a cumplir la sentencia judicial de condena; Ley Foral 12/2017, de 21 de septiembre, para compensar a la Asociación de Periodistas de Navarra los gastos derivados de la Oficina Internacional de Prensa de San Fermín; y Ley Foral 15/2017, de 22 de diciembre, para abonar a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona una subvención para financiar la tarifa por el suministro de agua del embalse de Itoiz.

c) Políticas sociales

En materia de políticas sociales destacan dos leyes forales: la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, sobre la igualdad LGTBI+ y la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, sobre conciertos en materia de salud y servicios sociales.

La Ley Foral 8/2017 establece como objetivo el desarrollo y garantía de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales (acrónimo de LGTBI+) y evitar a estas personas situaciones de discriminación y violencia, para asegurar que en Navarra se pueda vivir la diversidad sexual y afectiva en plena libertad. La Ley Foral se estructura en un título preliminar y cuatro títulos. En el título preliminar destaca el objeto y ámbito tanto público como privado, y en especial los principios que deben seguir en sus actuaciones las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas (hasta once principios), así como el apoyo institucional a las personas incluidas dentro de este colectivo. El Título I regula la organización administrativa a cuyo fin deberán crearse el órgano coordinador para la igualdad LGTBI+ y el Consejo Navarro LGTBI+. En el Título II se desarrollan las políticas públicas precisas para promover la igualdad efectiva de estas personas en todos los ámbitos. El Título III se refiere al tratamiento y llamamiento de estas personas en el ámbito de las Administraciones Públicas, así como a su asesoramiento y confidencialidad. Y el Título IV regula las garantías para la efectividad de la igualdad, que van desde la tutela judicial y administrativa hasta la previsión de infracciones y sanciones.

La Ley Foral 13/2017 regula los conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales, como una tercera vía distinta de la contratación pública (permitida por la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y así lo señala el art. 1 de la Ley Foral) y de las subvenciones (con las cuales son incompatibles como señala la disposición adicional 1ª de la Ley Foral). Son una forma de gestión indirecta de los servicios sociales, sanitarios y sociosanitarios que sean de interés general para la atención directa a las personas, que se organizan bajo esta vía, y bajo los principios señalados en su art. 1.3. El requisito principal es que se trate de entidades sin ánimo de lucro. La adjudicación de estos conciertos se efectuará con carácter general mediante publicidad mediante un sistema similar al de la contratación pública, aunque se admite en ciertos supuestos tasados tanto la adjudicación directa como sin publicidad. La Ley Foral fija las condiciones de los conciertos (art. 4, singularmente referido al precio) y los criterios de adjudicación (art. 6). Se obliga a que en todos los conciertos se incluyan cláusulas sociales (art. 8). También se regula su duración (generalmente, tres años), su ejecución, y su extinción. Esta Ley Foral se completa con la Ley Foral 14/2017 que se aprueba de forma separada por la única razón de modificar un precepto de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra que es de mayoría absoluta.

Así también cabe citar en este apartado dos leyes forales antes referidas. La Ley Foral 2/2017 que contiene el tratamiento fiscal de la devolución de las cláusulas suelo y la Ley Foral 6/2017 que modifica en su disposición final 1ª la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, para precisar algunos conceptos como la residencia en Navarra o el concepto de unidad familiar, así como determinadas cuestiones en materia de infracciones y sanciones.

d) Administración local

En materia local las leyes forales más relevantes son las de carácter tributario y financiero: la Ley Foral 18/2017, de 27 de diciembre, sobre el reparto del Fondo de las Haciendas Locales de Navarra en su parte de transferencias corrientes; y la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que reforma la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra (de mayoría absoluta).

La Ley Foral 18/2017 aprueba el Fondo de Transferencias Corrientes de nuevo con carácter provisional a la espera de la aprobación de la nueva planta local de Navarra y así se limita a los años 2018 y 2019. El Fondo se incrementa, para cada año, en el IPC más dos puntos porcentuales. Su cuantía para 2018 se eleva a la cantidad de 182.792.759 euros, a los que se añaden otras ayudas: para la financiación de los montepíos municipales (5.800.000 euros), por carta de capitalidad al Ayuntamiento de Pamplona (24.663.169 euros), para pagos a corporativos locales de los ayuntamientos (5.713.897 euros) y para la Federación Navarra de Municipios y Concejos (411.788 euros). Y seguidamente se establece la fórmula de reparto del Fondo entre las entidades locales, en la que se tienen en cuenta sobre todo dos índices, de necesidades de gasto y de capacidad fiscal. En todo caso, se garantiza que todos los municipios y concejos percibirán una

cantidad igual o superior a la de ejercicios anteriores incrementada en un punto porcentual.

Asimismo, tienen incidencia local, la Ley Foral 14/2017, de 16 de noviembre, que modifica el art. 203.3 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra en materia de conciertos de servicios sociales (de mayoría absoluta) y la Ley Foral 1/2017, de 9 de enero, que deroga el régimen de subvenciones a los polígonos locales.

e) Función pública

Las dos leyes forales aprobadas en materia de función pública tienen origen parlamentario. La Ley Foral 7/2017, de 9 de mayo, amplía el sistema de carrera profesional extendiéndolo a todo el personal sanitario adscrito a los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus organismos autónomos.

La más relevante es la Ley Foral 17/2017, de 27 de diciembre, puesto que para su aprobación contó con el apoyo de IU. Supone una quiebra para la política del Gobierno en relación con el euskera en el ámbito educativo, puesto que deja sin efecto la convocatoria de plazas docentes no universitarias mediante una lista única sin separación por perfiles lingüísticos. La Ley Foral pretende consolidar la práctica anterior de procesos selectivos con convocatorias distintas y separadas y con tribunales específicos y distintos para cada una de las comunidades lingüísticas de Navarra.

f) Otras leyes forales

En este apartado cabe incluir la Ley Foral 11/2017, de 3 de julio, que modifica la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, sobre víctimas de la represión franquista, para atender a la práctica denominada del "robo de bebés", a cuyo efecto se creará un Banco de ADN y se elaborará un censo de bebés robados. Asimismo, la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, añade un apartado 6 a su art. 13 de la Ley Foral 33/2013 en orden a crear una sección documental específica relativa a la memoria LGTBI+. Por su parte, la Ley Foral 4/2017, de 9 de mayo, crea el Colegio Oficial de Periodistas de Navarra.

2.2.– Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria en 2017 se ha centrado en las modificaciones de los reglamentos organizativos de los Departamentos del Gobierno de Navarra y sus organismos autónomos, así como en aspectos menores sobre función pública. Cabe resaltar el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2017, de 12 de abril, por el que se modifica la estructura del Gobierno de Navarra y en el que se nombra Portavoz del Gobierno a la nueva Consejera del Departamento de Educación.

La regulación reglamentaria más relevante es el Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre sobre el uso del euskera en las Administraciones Públicas de

Navarra que profundiza en la utilización del euskera y, sobre todo, introduce la forma bilingüe también para la zona no vascófona.

Asimismo, cabe citar el Decreto Foral 69/2017, de 19 de junio, sobre publicación de cuentas bancarias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Decreto Foral 114/2017, de 20 de diciembre, que aprueba el Reglamento del Impuesto de Sociedades.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad con el Estado se ha centrado en varios aspectos de índole económica y de infraestructuras. En cuanto al Convenio Económico, finalmente se ha logrado el acuerdo entre el Estado y Navarra, lo que exigirá la aprobación de la correspondiente ley estatal que lo incorpore al ordenamiento jurídico.

La situación económica y financiera de Navarra y su sujeción a las reglas del déficit público ha llevado a la advertencia por parte del Ministerio de Hacienda a Navarra.

Asimismo la Presidenta del Gobierno de Navarra ha participado en la Conferencia de Presidentes en el Senado en enero de 2017. Por el contrario, el Gobierno de Navarra se ha posicionado públicamente en contra de la aplicación del art. 155 CE a Cataluña.

El Estado no ha impugnado ninguna ley foral aprobada en 2017, aunque ha planteado cuestión previa ante la Junta de Cooperación respecto de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+. Asimismo, en la Junta de Cooperación se ha logrado acuerdo en relación con la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del plan de inversiones locales 2017-2019.

El Tribunal Constitucional ha dictado en 2017 cinco Sentencias referidas a leyes forales.

La Sentencia 41/2017, de 24 de abril, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad y declara la inconstitucionalidad del apartado b) de la ley 71 de la Compilación del Derecho Civil de Navarra, en cuanto impide a los progenitores la reclamación de la filiación no matrimonial.

Seguidamente, la Sentencia 72/2017, de 5 de junio, resuelve otra cuestión de inconstitucionalidad y anula los artículos 175.2, 175.3 y 178.4 de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, en la medida que someten al Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana situaciones de inexistencia de incrementos de valor. La Sentencia sigue lo ya declarado por el Tribunal en sus Sentencias 26/2017, 37/2017 y 59/2017 en relación con las Normas Forales Fiscales de los territorios históricos de Guipúzcoa y Álava así como el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales.

Por su parte, la Sentencia 140/2017, de 30 de noviembre, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno estatal contra la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre que complementaba las prestaciones farmacéuticas

de medicamentos en relación con el copago, anulando por tanto varios preceptos de esta Ley Foral. La Sentencia sigue lo ya señalado en la Sentencia 134/2017, de 16 de noviembre, en relación con el País Vasco, y cuenta con un voto particular suscrito por cuatro Magistrados, que se oponen al fallo de inconstitucionalidad.

La STC 144/2017, de 14 de diciembre, anula en su totalidad la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, por vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia penal.

La STC 154/2017, de 21 de diciembre, anula diversos preceptos de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, que modificó la Ley Foral de las policías de Navarra, relativos a las relaciones entre las policías de Navarra y a determinados aspectos de función pública de la policía local. La Sentencia efectúa una aplicación restrictiva de los derechos históricos de Navarra, por la utilización como parámetro de constitucionalidad de las bases de la legislación estatal, como denuncia el voto particular del Magistrado Sr. Conde-Pumpido.

PAÍS VASCO

Alberto López Basaguren
Universidad del País Vasco

1.– Actividad político-institucional

Con el inicio del año comenzaba, prácticamente, la XI legislatura. Aunque las elecciones tuvieron lugar en septiembre, el nombramiento del *lehendakari* y de los miembros del Gobierno no tuvieron lugar hasta los últimos días de noviembre. Y entonces comenzó el proceso de nombramiento de los altos cargos del Gobierno; proceso que se prolongó durante los primeros meses del nuevo año, ocupando, casi totalmente, la actividad del Gobierno. En este sentido, en la mayoría de los Departamentos había continuidad con el anterior Gobierno, tanto desde el punto de vista político (mismo partido al frente: PNV) como, incluso, personal (mantenimiento de la misma persona a su frente); pero, al mismo tiempo, la constitución de un Gobierno de coalición y la atribución de varias carteras al PSE, supuso el cambio en los altos cargos en estos Departamentos.

En cualquier caso, la actividad político-institucional ha sido muy escasa. Se ha tratado de avanzar en las dos cuestiones que quedaron pendientes en la anterior legislatura y que en el programa de Gobierno se establecían como prioritarias –junto con la realización de transferencias consideradas pendientes–: la Ponencia de autogobierno y la Ponencia de Memoria y convivencia.

La Ponencia de autogobierno estuvo activa durante la anterior legislatura, sin llegar a ningún acuerdo. La continuación de sus trabajos fue señalada como una prioridad por el Lehendakari en su discurso de investidura –y constituye uno de los elementos más destacados del pacto de Gobierno con el PSE–. Los miembros de la Ponencia decidieron abrir un último turno de comparecencias, para dar ocasión a Podemos, que no estaba presente en el Parlamento en la anterior legislatura, a solicitar la presencia a personas cuya comparecencia considerase conveniente. Tras concluir –a finales de septiembre– las sesiones, se abrió un plazo para que cada grupo presentase su documento de propuestas, una vez iniciado el nuevo año.

Por su parte, con la nueva legislatura, en marzo se constituyó, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad, la Ponencia de Memoria y Convivencia –denominada de Paz y Convivencia en la anterior legislatura– en la que, al igual que en la anterior legislatura, el Partido Popular ha rechazado integrarse. En la Ponencia se pretende afrontar la "deslegitimación de la violencia y la política penitenciaria".

En resumen, durante 2017, las cuestiones encomendadas a ambas Ponencias parecían continuar en los mismos términos que al final de la X Legislatura, en el verano de 2016.

Una de las cuestiones políticas que ha marcado el debate político en la CAPV durante este año ha sido el tema relativo a Cataluña y la pretensión independentista. Se trata de una cuestión de singular trascendencia en el País Vasco, por el precedente del *plan Ibarretxe* y por la importancia que la cuestión de la independencia tiene en el debate político, especialmente, dentro del nacionalismo. EH Bildu ha defendido el proceso protagonizado por los independentistas catalanes y ha abogado por la reproducción en el País Vasco de un proceso similar, utilizado como confrontación con el PNV, al que trata, así, de poner en evidencia ante el electorado nacionalista –o parte de él–. El PNV, por su parte, ha amparado la estrategia del nacionalismo catalán, manifestando respeto por la estrategia adoptada, pero tratando de marcar distancias entre la realidad y la situación política en uno y otro territorio o comunidad y sosteniendo que la estrategia del País Vasco debe ir por otras vías. La actitud de respeto formal a la estrategia del nacionalismo catalán no impidió, sin embargo, una activa intervención del lehendakari Urkullu ante el *president* Puigdemont, entre el 26 y 27 de octubre, para tratar de que convocase elecciones y, así, evitar la aplicación del art. 155 de la Constitución.

En relación con la repercusión de los acontecimientos de Cataluña en el País Vasco, son significativos los resultados de los tres sondeos que se realizan de forma periódica: el *Euskobarómetro*¸ de la Universidad del País Vasco, el *Sociómetro Vasco*, del Gobierno, y el *DeustoBarómetro*, de la Universidad de Deusto. En los tres se pone de relieve un debilitamiento del respaldo a la opción de la independencia como alternativa política a perseguir para el País Vasco. En el *Euskobarómetro* el apoyo a la opción independentista se sitúa en el 30%, con un 44% radicalmente en contra (seis puntos más que en el anterior sondeo); el 41% se muestra plenamente satisfecho con la autonomía actual (seis puntos más que en anterior sondeo), el 36% está parcialmente satisfecho y el 18% se declara insatisfecho. El 36% respalda la autonomía actual, el 32% se declara partidario del sistema federal y el 24% por la independencia. Según el *DeustoBarómetro*, la independencia es respaldada por el 17% de los entrevistados, el nivel actual de autonomía por el 30%; desea más autonomía el 40%. El *Sociómetro* del Gobierno Vasco sitúa el apoyo a la independencia en el 23%, con un 27% que estaría de acuerdo o no según las circunstancias y un 36% en contra.

Los autores del *Euskobarómetro* preguntaron expresamente sobre el proceso político catalán. Por una parte, una importante mayoría de encuestados considera que tanto las instituciones del Estado como las de Cataluña han actuado de forma inadecuada. Es significativo que la opinión negativa sobre la actuación de las instituciones catalanas es incluso mayoritaria entre quienes se declaran votantes nacionalistas, a pesar del aprobado (6,2) de quienes se declaran votantes de EH Bildu. Cuatro de cada cinco personas entrevistadas (81%) consideran que el referéndum del 1-O no reunía condiciones para ser considerado legal y válido; solo la mitad de quienes se declaran votantes de EH Bildu considera lo contrario. La DUI es rechazada por el 64% de los entrevistados y es respaldada solo por el 27%. Solo el electorado de EH Bildu la respalda mayoritariamente (69%). El 72% de los entrevistados respalda que la solución para Cataluña tendría que consistir en una reforma pactada del autogobierno y, tras las modificaciones legales oportunas, permitir un referéndum en el que el electorado catalán

decida si prefiere la independencia o el autogobierno reformado. Finalmente, el 66% está en contra de la reproducción en el País Vasco de un proceso similar al catalán, mientras que esa opción es apoyada por el 25%, muy mayoritariamente entre quienes se declaran votantes de EH Bildu.

En el ámbito del debate político en el País Vasco ha tenido una importante repercusión la Sentencia del TEDH en el conocido como caso *Atutxa* (Sentencia de 13 de junio de 2017, asunto *Atutxa Mendiola et autres c. Espagne*, demanda n.º 41427/14), en la que se declara que España violó el artículo 6(1) del Convenio, que establece el derecho a ser escuchado en forma debida o equitativa (*entendu équitablement*) –derecho a un juicio justo– ante el tribunal que deba decidir en una causa penal. El TS condenó a los Srs. Atutxa y Knörr y a la Sra. Bilbao, presidente e integrantes, respectivamente, de la Mesa del Parlamento Vasco, por desobediencia a las instrucciones del TS en relación a la disolución del grupo parlamentario vinculado a la ilegalizada Herri Batasuna, imponiéndoles distintas penas de inhabilitación; decisión que fue recurrida en amparo ante el TC, siendo denegado el recurso. El TEDH considera que el TS procedió a una nueva apreciación de los hechos probados por el TSJPV –tribunal *a quo*, al tratarse de miembros del Parlamento Vasco– sin haber escuchado a los recurrentes condenados, impidiéndoles defenderse en un procedimiento contradictorio. El TS atribuyó una voluntad subjetiva de desobedecer que, sin embargo, basado en los mismos hechos, el TSJPV había considerado ausente. Y en ese cambio de interpretación de la actitud subjetiva de los condenados, el TS no les dio oportunidad de intervenir en su defensa, a través del testimonio directo. Se trata de una cuestión que habían puesto de relieve en su voto particular los Magistrados discrepantes que integraron el Tribunal que les condenó e, igualmente, por los Magistrados del TC discrepantes con la opinión de la mayoría que denegó el amparo. En efecto, se trata de una interpretación consolidada del TEDH que había tenido ocasión de aplicarla, entre otros, en dos asuntos anteriores que también afectaron a España: –asuntos *Lacadena Calero c. Espagne* (demanda n.º 23002/07, 22 noviembre 2011) y *Serrano Contreras c. Espagne* (demanda n.º 49183/08, 20 marzo 2012). El TEDH, por tanto, considera que la condena se ha producido en un procedimiento que ha vulnerado una garantía formal ineludible en el proceso penal; pero no entra en la cuestión de si hubo delito de desobediencia por parte de los tres miembros de la Mesa del Parlamento en el momento de los hechos juzgados.

Por otra parte, el TEDH resolvió otra cuestión de repercusión política en el País Vasco. Se trata de la *Décision* de 2 de marzo de 2017, adoptada en relación con el asunto *Urko Labaca Larrea et autres c. France* (demanda n.º 56710/13), en la que reclamaban la violación del artículo 8 (derecho a la vida privada familiar) –y también del artículo 13 (derecho a un recurso efectivo)– al estar encarcelados en Francia lejos de sus familias, reclamando el derecho al acercamiento a una prisión más cercana. La demanda fue rechazada por el tribunal, considerando que con ello no se vulnera el derecho proclamado en el Convenio.

2.– Actividad normativa

Al tratarse del año de inicio real de la legislatura, la actividad normativa ha sido muy reducida. Se han aprobado cinco leyes, de las que tres son de carácter presupuestario. Al no poder aprobarse la Ley de Presupuestos para 2017 en el tercer trimestre del año anterior, se aprobó el 16 de febrero (Ley 2/2017), siendo objeto de modificación a finales de año (Ley 3/2017, de 2 de noviembre), aunque en relación con una cuestión muy puntual: el abono al personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi de todas las cantidades aún no recuperadas de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012, que tuvo lugar por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Finalmente, el Parlamento aprobó la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CA de Euskadi para el ejercicio 2018.

Además de las leyes de presupuestos, se aprobaron dos Leyes de modificación de Leyes ya vigentes: la Ley 1/2017, de 16 de febrero, de modificación de la Ley de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (Ley 4/2014, de 27 de noviembre) y la Ley 4/2017, de 2 de noviembre, de modificación de la de creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (Ley 5/1981, de 10 de junio). Esta Ley, que tiene su origen en una Proposición del grupo del PP, establece la incorporación de un representante de la "economía social" (sociedades cooperativas) al Consejo de Administración de la Sociedad para la Transformación Competitiva.

Además, se han aprobado dos Decretos Legislativos: el que aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias (Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril) y el que aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CA de Euskadi (Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre).

En lo que hace referencia a la normativa reglamentaria, tampoco ha habido durante el año una producción destacada. Habría que destacar el Decreto 155/2017, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Registro de Parejas de Hecho; el Decreto 162/2017, de 30 de mayo, por el que se regula el Certificado de Calidad en la Gestión Lingüística "Bikain"; el Decreto 245/2017, de 7 de noviembre, de creación de la Comisión Interinstitucional para los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento; y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En relación con la previsión de producción legislativa a lo largo de la legislatura recién comenzada, el Gobierno aprobó en febrero el Calendario Legislativo, que remitió al Parlamento. De acuerdo con este documento, el Gobierno prevé la remisión al Parlamento de 28 Proyectos de Ley a lo largo de la legislatura; la inmensa mayoría, a lo largo de 2018. Entre los Proyectos de Ley previstos destacan el relativo a Formación Profesional, de Educación, de Patrimonio Cultural, de Policía, sobre acceso y ejercicio de las profesiones del Deporte, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno, para la erradicación de

la violencia contra las mujeres, del sistema de empleo, de movilidad sostenible o de centros de culto.

Por lo que hace referencia a la actividad normativa de los Territorios Históricos (TH), hay tres hechos a destacar. En primer lugar, la actividad normativa está protagonizada, muy mayoritariamente, por el órgano ejecutivo de gobierno (Diputación Foral), siendo, salvo en el caso de Álava, muy bajo el nivel de producción normativa de las Juntas Generales (asamblea representativa del TH). Así, el TH de Bizkaia ha aprobado, al margen de la NF de Presupuestos, tres NF; el TH de Gipuzkoa, al margen de las NF relativa a los Presupuestos o a su modificación, ha aprobado 1 NF significativa –la otra, consiste en la adaptación de los Presupuestos a la creación de un nuevo Municipio–; el TH de Álava, por el contrario, ha aprobado veintidós NF –tres de las cuales son las relativas a la convalidación de los tres *Decretos Normativos de Urgencia* a los que se hará referencia inmediatamente–. En segundo lugar, hay una tendencia importante a un desplazamiento de la actividad normativa a normas del máximo rango aprobadas por la Diputación Foral en lugar de por las Juntas Generales, desplazamiento que es relativamente menor en el caso de Álava por el alto número de NF aprobadas en el año. Se trata del recurso a normas del órgano ejecutivo de gobierno con fuerza de NF, a semejanza de las normas reglamentarias con fuerza de ley en el ámbito del Estado o de las CA que, en los TH reciben la denominación de *Decreto Foral Normativo*, *Decreto Foral-Norma* o *Decreto Normativo de Urgencia*, según el TH de que se trate. Cada TH ha aprobado tres textos normativos de esta naturaleza, todos ellos en el ámbito tributario –adaptación del IRPF en relación con las denominadas cláusulas suelo; adaptación del Impuesto de Sociedades en relación a la reducción por la explotación de la propiedad intelectual e industrial; sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana; modificación de la NF reguladora del IVA (Bizkaia); sobre Impuestos Especial (Álava)–. En tercer lugar, el ámbito de intervención normativa de los TH se limita, de forma prácticamente exclusiva, a tres ámbitos. Muy destacadamente, a la regulación tributaria, ámbito al que corresponde una aplastante mayoría de la normativa aprobada. En un segundo ámbito, los TH aprueban normativa relativa a la regulación de procedimientos de concesión de subvenciones de distinto tipo, entre las que destacan las dirigidas a financiar a los Entes Locales (como la Norma Foral 5/2017, de 22 de marzo, de modificación de la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales). Finalmente, el tercer ámbito de actuación normativa es el relativo a la organización institucional, administrativa y de los servicios del correspondiente TH y de relaciones con los Entes Locales. Entre estas últimas destacan la NF 3/2017, de 12 de julio, por la que se regula el procedimiento de iniciativa normativa de los Ayuntamientos de Bizkaia ante las Juntas Generales del Territorio Histórico, el Decreto Foral 1/2017, de 17 de enero, por el que se crea el Espacio Interinstitucional de Participación Ciudadana del Territorio Histórico de Gipuzkoa o la NF 1/2017, de 8 de febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del TH de Álava.

Finalmente, en el mismo ámbito de esta última NF, hay que citar la Resolución de 30 de agosto de 2017, delArarteko, por la que se aprueba el Código de buena conducta administrativa de la institución.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Sin duda, el acuerdo entre la CAPV y el Estado más destacado es el que se refiere a la metodología de cálculo del Cupo a satisfacer al Estado por la CAPV por las competencias no asumidas por ésta. Hay que tener en cuenta que estaba pendiente de liquidar definitivamente el Cupo del quinquenio 2011-2016, porque existían discrepancias entre ambas administraciones sobre la corrección de las cantidades aportadas de forma provisional durante los años que integran ese periodo. El acuerdo logrado es consecuencia de la negociación entre el grupo parlamentario del PNV en el Congreso de los Diputados y el Gobierno y su grupo parlamentario (PP) para lograr el apoyo de aquel grupo a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2017. Resultado del acuerdo ha sido la aprobación de la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 11/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

El acuerdo es de amplio espectro, en la medida en que, simultáneamente, el PNV (y el Gobierno Vasco) logran, a cambio de aquel apoyo, la aprobación de la metodología de cálculo del Cupo para el periodo 2017-2021, por una parte; la aceptación como definitiva de la liquidación provisional de los Cupos del periodo 2012-2016 (Disposición Adicional séptima de la Ley 11/2007), sobre cuyo cálculo parecía haber discrepancias tan serias que habían impedido el acuerdo hasta ese momento; la aceptación de que la metodología establecida para este quinquenio pueda ser extendida al siguiente –años 2022 y siguientes– (Disposición final primera de la Ley 11/2017); la reforma de la Ley del Concierto Económico, para adaptarlo a las modificaciones del sistema fiscal español producidos con posterioridad a las realizadas, por el mismo motivo, por la Ley 7/2014, de 21 de abril. De acuerdo con las informaciones sobre el acuerdo, la aceptación de las liquidaciones provisionales del periodo 2011-2016 suponen la devolución de 1.400 millones de euros a la CAPV; la nueva metodología supone una importante rebaja de las cantidades a pagar en el nuevo periodo; y el PNV logra unas inversiones en la CAPV cercana a los 4.000 millones de euros, fundamentalmente dirigidos a la conclusión de las obras de la denominada "Y" vasca de la red ferroviaria de alta velocidad. La Ley 10/2017, de adaptación del Concierto a las modificaciones del sistema tributario español tienen previsiones sobre elementos relativos a distintos impuestos, como la tributación de los grupos fiscales, tributación de no residentes, la transformación en tributo concertado del Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, los puntos de conexión en distintos impuestos, el devengo del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones por las adquisiciones realizadas por contribuyentes residentes en el extranjero, así como en las sucesiones de causantes no residentes

en territorio español cuando el heredero resida en el País Vasco y en las donaciones a residentes en el País Vasco de inmuebles situados en el extranjero, y otras, que tendrán repercusión en el cálculo del Cupo en el futuro.

En el ámbito de la cooperación, el Parlamento Vasco ha aprobado una Proposición de Ley ante las Cortes Generales –iniciativa que solo de forma muy excepcional ha utilizado el Parlamento Vasco– sobre la creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto. Esta iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 10 de octubre y en estos momentos se encuentra en tramitación en la Comisión de Empleo y Seguridad Social.

En relación con los conflictos ante el TC, se han dictado catorce Sentencias relacionadas directamente con el País Vasco; nueve en recursos interpuestos por la CAPV (Gobierno) –seis recursos de inconstitucionalidad y tres en conflictos positivos de competencias–, una en conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno del Estado y cuatro en cuestiones prejudiciales de validez de normas forales fiscales, planteadas por distintos Juzgados de lo C.-A. y por la Sala correspondiente del TSJPV. En ellas, el TC ha declarado la nulidad de distintos preceptos legales que atribuían funciones ejecutivas al Servicio público de empleo estatal y de regulación de las relaciones de éste con los servicios autonómicos de empleo (SSTC 153 y 156/2017); la nulidad del programa de recalificación profesional de quienes agoten su protección por desempleo, así como de su prórroga, y de la habilitación a órganos directivos ministeriales para el desarrollo reglamentario (STC 100/2017); y la nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad (STC 18/1017). El TC, por el contrario, ha declarado la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios que afectan a la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud –RD 1506/2012– (STC 99/2017); de las competencias estatales en relación con 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 –RD 1192/2012– (STC 97/2017); del precepto legal estatal que regula la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria –RD Legislativo 1/2015– (STC 80/2017); la concurrencia del presupuesto habilitante en la aprobación del R 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 (STC 64/2017); la constitucionalidad de los preceptos legales que impiden temporalmente a los entes integrantes del sector público realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, limitan la incorporación de nuevos empleados públicos y establecen la gestión centralizada de programas de empleo y el límite inferior de la jornada de trabajo en el sector público (STC 43/2017); nulidad de los preceptos reglamentarios autonómicos que extienden la cobertura sanitaria a sujetos no incluidos en el Sistema Nacional de Salud y modifican las condiciones de aportación de los usuarios en la financiación de medicamentos (STC 134/2017). Finalmente, en relación con las cuestiones prejudiciales en relación con normas fiscales de los TH, el TC ha dictado cuatro Sentencias: STC 113/2017, en la que, coincidiendo con la STC 203/2016, declara la nulidad de las modificaciones introducidas en

el método de estimación objetiva de determinación de la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en esta ocasión, en relación con la regulación establecida en el TH de Bizkaia; STC 48/2017, en la que inadmite la cuestión por extinción de la cuestión prejudicial de validez en relación con la regulación del TH de Álava sobre el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana; STC 37/2017, parcialmente coincidente con la anterior en lo que se refiere a la inadmisión pero en la que, al mismo tiempo, declara la nulidad de los preceptos de la norma foral fiscal en tanto someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor de los terrenos de naturaleza urbana; y STC 26/2017, coincidente con la anterior pero en relación con la normativa del TH de Gipuzkoa.

En el ámbito de los conflictos ante el TC, la Administración del Estado ha planteado a lo largo del año dos recursos de inconstitucionalidad contra Leyes de la CAPV. El recurso contra la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de Adicciones y Drogodependencias afecta al art. 83, relativo a las entidades de personas consumidoras de cannabis. El recurso contra 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 política afecta a los procedimientos de reconocimiento y de prueba de haber sufrido vulneraciones de derechos como consecuencia, especialmente, de actuaciones policiales. El Gobierno del Estado y el de la CAPV llegaron a un acuerdo en la Comisión Bilateral en relación con las disposiciones de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi que pretendía recurrir. Finalmente, el Gobierno no interpuso recurso contra la Ley vasca 10/2016, de 30 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, a pesar de haberlo anunciado.

Finalmente, se han planteado dos Cuestiones prejudiciales de control de normas forales fiscales, poniendo de relieve que los jueces ordinarios mantienen una actitud activa en el control de la constitucionalidad de estas normas tras la atribución del monopolio de su control al TC tras la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero. Se ha planteado la cuestión en relación con el art. 29 de la NF 6/2006, de 29 de diciembre, del IRPF del TH de Bizkaia, por posible vulneración del art. 3.a de la Ley de Concierto Económico (Cuestión n.º 1346-2017); frente al art. 4.2 de la NF de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre en relación con las modificaciones que introduce en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (Cuestión 2633-2017).

Por otra parte, se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículos 11.3, 4 y 5 de la Ley del Parlamento Vasco 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, por posible vulneración del art. 149.1.8 de la Constitución (Cuestión 2764-2017).

CEUTA Y MELILLA

Juan José Ruiz Ruiz
Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Universidad de Jaén

Ceuta

Entre la producción normativa más relevante de 2017 en Ceuta ocupa un lugar destacado la aprobación provisional de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa sobre la prestación de servicios urbanísticos, así como también la aprobación provisional de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la prestación de los servicios extraordinarios que presta la Ciudad a los locales y establecimientos afectos al ejercicio de actividades económicas ubicados en la Carretera del Tarajal y calles aledañas. Esta última tasa ha ocasionado bastantes problemas en su aplicación y fue muy criticada desde el primer momento, especialmente durante el periodo de exposición pública de esta ordenanza fiscal, en el que se recibieron numerosas alegaciones, tanto de la Confederación de Empresarios de Ceuta, como de las comunidades de propietarios de los Polígonos afectados, instando a anular el acuerdo plenario (hasta el punto que con posterioridad la Ordenanza ha sido derogada por unanimidad de la Asamblea, ya en enero de 2018). La tasa aspiraba a resarcir a la Hacienda pública por los gastos sobrevenidos derivados de la actividad comercial en torno a la frontera (gastos extraordinarios de ordenación y regulación del tránsito de mercancías; del punto de inspección comercial; de limpieza, recogida y tratamiento de residuos; y Policía Local), pero buscando al mismo tiempo no subir la presión fiscal al comercio local para no perjudicar su competitivad, y en segundo lugar pretendía fomentar la creación de empleo en las zonas afectadas, ya que las empresas que tengan más de tres empleados pagarían una tasa anual casi testimonial, de 100 euros. Los sujetos pasivos de la tasa eran los ocupantes o propietarios de los locales, que deberían hacer frente cada año al pago de 48,7 euros por metro cuadrado de "local o establecimiento afecto al ejercicio de actividades económicas" asentados en los cuatro polígonos afectados. El periodo impositivo debía coincidir con el año natural y la tasa se devengaría en el momento de iniciarse la prestación de los servicios.

Asimismo, el Pleno de la Asamblea daba en 2017 su aprobación definitiva al Reglamento de Gobierno y Servicios de la Administración de Ceuta; aprobaba igualmente la modificación inicial de la Ordenanza Municipal Reguladora del acceso de vehículos a inmuebles a través de aceras u otros bienes de dominio público y de reservas de estacionamiento, parada y usos sobre los mismo bienes y se daba la aprobación inicial la nueva Ordenanza de Limpieza Pública y Gestión de Residuos. Otro conjunto de normas ha estado encaminado a modificar disposiciones de organismos autónomos. En este ámbito se ha aprobado la modificación definitiva de los Estatutos del Instituto de Estudios Ceutíes;

la modificación inicial de los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto de Idiomas de la Ciudad Autónoma de Ceuta; y ha recaído la aprobación inicial de la modificación de los Estatutos del Patronato Municipal de Música de Ceuta.

Merece además mencionarse que en sesión extraordinaria el Pleno de la Asamblea de la Ciudad aprobaba por unanimidad crear una comisión especial presidida por la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales para formular la propuesta de nuevo Reglamento de la Asamblea. Cada Grupo está representado por un miembro con voto ponderado. El Gobierno ha sufrido tres remodelaciones, una de ellas obligada por la dimisión de dos consejeras investigadas en un proceso judicial. Con posterioridad tenía lugar además una reordenación de competencias entre Consejerías mediante Decreto de la Presidencia de 20 de septiembre de 2017 (BOCCE nº 5.717, de 29 de septiembre de 2017).

Uno de los asuntos que ha devuelto al primer plano de actualidad la naturaleza jurídico-constitucional de Ceuta ha venido determinada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) de 30 de marzo de 2017, que desestimaba un recurso de apelación presentado por la Ciudad Autónoma de Ceuta tras una sentencia del Juzgado de lo Contencioso que declaraba ilegal el nombramiento de Adelaida Álvarez como viceconsejera del Gobierno Autonómico. En dicha sentencia, el TSJA confirma la del juzgado de 9 de marzo de 2015, dictada en resolución del recurso presentado por la Unión General de Trabajadores (UGT) en el que se impugnaba el nombramiento de viceconsejeros que no fueran diputados electos. Los fundamentos de Derecho de la sentencia del TSJA traen a colación las doctrinas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que consideran que la Ciudad Autónoma de Ceuta es un ente municipal y no es una Comunidad Autónoma.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla ya suscitó en su momento un debate sobre la naturaleza jurídica de ambas entidades territoriales, cuestión que fue objeto de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio) por los que se inadmitieron, respectivamente, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Ciudad autónoma de Melilla y la Asamblea de la Ciudad autónoma de Ceuta contra el art. 68 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, apreciando la falta de legitimación de dichas ciudades para interponer dicho recurso por no poder ser consideradas Comunidades Autónomas. Por lo que respecta al Tribunal Supremo, la sentencia de 21 de abril de 2009, consideraba de manera indubitada la condición de entidad local de la Ciudad Autónoma de Ceuta, citando otras sentencias (STS de 23 de diciembre de 2004, STS de 15 de julio de 2002 y 11 de abril de 2003), en las que reiteradamente se concluye que Ceuta "no constituye una Comunidad Autónoma", por lo que no cabe atribuir naturaleza parlamentaria a la actividad del Pleno de la Asamblea, sustentando esta conclusión en varios preceptos del propio Estatuto (art. 7.2, art. 25 y Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo).

Así pues, para la Sentencia del TSJA de 30 de marzo de 2017, "la naturaleza de entidad local de la ciudad de Ceuta es incontestable" y, aun siendo "su condi-

ción política y administrativa de ciudad autónoma, no desdice en modo alguno la naturaleza de entidad local, cuya especialidad no ampara el nombramiento de un viceconsejero que no ostente la condición de concejal electo y que por ende no sea representativo del cuerpo electoral" (FJ 4), pues dicha posibilidad ha sido tachada de inconstitucional en la STC 103/2013, de 25 de abril de 2013, en la que se señala que "el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal" (FJ 6º). En dicha sentencia el TC declaraba la inconstitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), "inconstitucionalidad que se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano".

A raíz de la mencionada sentencia, las Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta acordaban que sus respectivos servicios jurídicos estudiasen la elaboración un documento conjunto para ver la posibilidad de que acometer una reforma de mínimos de sus estatutos que aclare su carácter de ciudades autónomas diferenciado de los entes locales. El acuerdo entre ambas Ciudades se firmaba en el Senado, por dos delegaciones integradas por los respectivos presidentes, los delegados del Gobierno y parlamentarios nacionales de ambas ciudades. Se debe tener en cuenta que en el momento de notificarse la sentencia del TSJA a la Ciudad de Ceuta, el Gobierno de Melilla se componía de 4 consejeros que no son electos (en Fomento, Javier González; en Cultura y Festejos, Fadela Mohatar; en Seguridad Ciudadana, Isidoro González y en Medio Ambiente, Manuel Ángel Quevedo), así como 6 viceconsejeros igualmente no electos (Nasera Al Lal, Viceconsejera de Integración Cultural; Francisco Díaz, María de los Ángeles Gras, Viceconsejera de Administraciones Públicas; Guillermo Frías, Viceconsejero de Hacienda; Hassan Driss, Viceconsejero de Asuntos Sociales y Juan José Torreblanca, Viceconsejero de Presidencia). En cumplimiento del acuerdo entre ambas ciudades en Ceuta se solicitaba un Informe a los juristas del Departamento de Desarrollo Autonómico de la Ciudad sobre una posible reforma del Estatuto de Autonomía en este punto.

En Ceuta, que es la Ciudad afectada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se debatía y votaba además una propuesta del Grupo Parlamentario Popular recabando el apoyo del resto de Grupos de la Asamblea al Gobierno de la Ciudad de Ceuta en relación a cuantas gestiones de orden político, legislativo y jurisdiccional se puedan realizar en relación con la efectiva defensa de la Autonomía de la Ciudad. El Gobierno ceutí sustenta el nombramiento de consejeros sin la condición de diputados en lo dispuesto en el Reglamento de la Asamblea; en un pronunciamiento del Consejo de Estado de julio de 2016 que analizábamos en estas páginas en el Informe de 2016 (Dictamen del Consejo de Estado nº 476/2016 419/2016 relativo a la eventual aplicación de las consideraciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 103/2013, de 25 de abril), y en informes de los Servicios Jurídicos de la Ciudad, que entienden dicha posibilidad amparada en el Estatuto de Autonomía y la facultad de dictar reglamentos de autoorganización, no sometidos a la ley de régimen local.

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad recurría en casación la Sentencia del TSJA ante el Tribunal Supremo (TS), cuya Sala Tercera mediante Auto de 13 de Noviembre de 2017, admitía el recurso al apreciar interés casacional en primer lugar por la "contradicción" (en la cuestión de la legitimación de los sindicatos para impugnar el nombramiento de consejeros) entre el último veredicto del TSJA de 30 de marzo de 2017 con las sentencias dictadas por la Sección primera de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla, de fechas 5 de mayo y 1 de diciembre de 2015 y la de la Sección tercera de fecha 21 de diciembre de 2015; y en segundo lugar por no existir jurisprudencia sobre el conjunto normativo invocado en el recurso (arts. 12.b) del Reglamento de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta de 7 de junio de 2001, y 17, 19 y 20 del Reglamento del Consejo de Gobierno y por otra parte, de los arts. 6, 14, 16 y 20 del Estatuto de Autonomía de Ceuta).

En materia económica y fiscal la Asamblea de Ceuta adoptaba por unanimidad instar al Gobierno de la Nación una serie de medidas, entre ellas "mejorar el cuadro de incentivos fiscales tanto en el impuesto de Sociedades como en el IRPF"; la revisión legal del IPSI (Impuesto sobre Producción, Servicios e Importación), mejorar las comunicaciones marítimas y aéreas imponiendo condiciones de servicio público que garanticen unos estándares mínimos y satisfactorios en cuanto a precio, calidad, continuidad y calidad; la aprobación de un régimen especial para los puertos de Ceuta y Melilla; y ejecutar planes específicos para atender las necesidades de determinadas zonas especialmente impactadas por el hecho fronterizo y caracterizadas por condiciones de marginalidad y notables déficits en infraestructuras y equipamientos.

Otro de los asuntos que han exigido atención preferente en 2017 ha sido el de los menores extranjeros no acompañados (MENA). El Gobierno de la Ciudad ha puesto en marcha un protocolo de actuación para intensificar el control de dichos menores (MENA), en zonas y horas donde habitualmente se concentran, con la intención de intensificar la vigilancia policial. Se ha denunciado por sindicatos como CC.OO. que la Ciudad proporciona alojamiento irregularmente a un buen número MENA, de los que se tiene conocimiento de que sus familias se encuentran perfectamente localizadas o, pueden ser localizadas con facilidad por las autoridades marroquíes aplicando el acuerdo firmado.

La gravedad de la situación de las porteadoras marroquíes en el paso fronterizo con Marruecos tras varias avalanchas humanas que han acabado con la muerte de algunas de ellas, ha concitado la atención de la Asamblea ceutí, que ya aprobó de forma unánime en 2012 una declaración institucional por el reconocimiento explícito en defensa de la dignidad humana y en solidaridad con la tragedia de las porteadoras, pero la situación de aglomeraciones humanas y de personas fallecidas ha ido empeorando durante 2017 en el trasiego "alegal" de mercancías que reporta unos 1.400 millones de euros. Por ello el Gobierno ceutí ha suscrito un protocolo con la Delegación del Gobierno, para que el control

de mercancías comience en el puerto, ejerciendo así un filtro consistente en el acompañamiento a los camiones susceptibles de poder hacer fardos o susceptibles de servir a las naves-consignas del puerto en las que se elaboren esos fardos. Además de ello se contempla dotar a la zona de más policías para ejercer un mayor control sobre esas naves, especialmente en lo relativo a las licencias, procediéndose al cierre de aquellas que no las tengan. Estas medidas no se habían podido adoptar antes debido a las características del paso del Biutz, pero la puesta en práctica del nuevo paso de Tarajal II permite aplicar el nuevo Protocolo. Las denominadas "naves-consigna" son aquellas en las que no hay trabajadores y desde donde sale gran parte de la mercancía que está congestionando la frontera se les aplicará la nueva medida incluida en la reforma de la Ordenanza Fiscal, y que fue recomendada por un Informe del Organismo Autónomo de Servicios Tributarios que consiste en una tasa que pretende penalizar las actividades cuyo afán lucrativo está fuera de la frontera de la ciudad, mientras que a los negocios locales que sí generan empleo, serán bonificados, de manera que tengan que pagar tasas prácticamente testimoniales (por ejemplo, 100 euros al año para quien tenga cuatro empleados).

Por lo que se refiere a la actividad parlamentaria de la oposición, destaca la aprobación por unanimidad de una propuesta del Grupo Socialista encaminada a instaurar un mecanismo de evaluación normativa, tras comprobar que de 65 propuestas presentadas y aprobadas a iniciativa de dicho Grupo, se dirigieron 49 escritos a la mesa de la asamblea para realizar un seguimiento de las mismas y tan sólo recibieron respuesta sobre 31 de dichas peticiones, de los que 8 eran reiteraciones, quedando por tanto 29 acuerdos plenarios aprobados sin recibir respuesta sobre su implementación o ejecución. El procedimiento evaluador se aplicará a todo tipo de acuerdos, salvo los de carácter protocolario o político como las declaraciones institucionales. Se establece la obligación de iniciar un expediente de tramitación administrativa que garantice la viabilidad económica, competencial y jurídica de cada acuerdo, pudiendo solicitarse un informe técnico argumentando la no viabilidad que será sometido a debate en el Pleno, de forma que el Grupo proponente en la Asamblea pueda introducir las modificaciones oportunas para garantizar la viabilidad técnica de la medida. Para la evaluación de la ejecución de los acuerdos se constituirá una mesa de seguimiento de las propuestas para controlar su cumplimiento con la finalidad de definir y aprobar el cronograma de cumplimiento de las propuestas. Dicha mesa estaría integrada por un representante de cada partido y la periodicidad de las reuniones sería mensual como mínimo. El procedimiento contempla que se emita un informe mensual de dicha Comisión informando sobre el grado de cumplimiento de dichos acuerdos aprobados en los Plenos, que deben publicarse en el portal de transparencia como medida de garantía de compromiso en el cumplimiento, debiendo constar las distintas fases del proyecto, la previsión de ejecución y las incidencias que pudieran producirse para su normal ejecución, permitiendo que las asociaciones, colectivos o ciudadanos interesados puedan solicitar, cumplimentando un simple formulario, ser informados sobre el grado de cumplimiento de la propuesta.

En una línea parecida de garantizar la transparencia y el control, se inscriben algunas de las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas ha dirigido

al Gobierno de la Ciudad, en el marco de los Informes sobre utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación contractual por las comunidades autónomas sin OCEX (Órganos de Control Externo) propio. En concreto, en el Informe de fiscalización del ejercicio de 2013, sobre la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública aplicable por las entidades del sector público de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, aprobado por la Comisión Mixta para relaciones con el Tribunal de Cuentas, y publicado en el BOE en febrero de 2017, el Tribunal de Cuentas insta a que se "adopten las medidas pertinentes que garantizan y faciliten el control del cumplimiento de la publicación de las encomiendas de gestión en el seno del Portal de Transparencia". El Tribunal dirige además a los Gobiernos de ambas Ciudades Autónomas la recomendación de incorporar "sistemas y procedimientos que permitan garantizar el control periódico de las prestaciones o actividades desarrolladas y su materialización documental". En cuanto a las resoluciones de los encargos, el Tribunal de Cuentas considera que "deben incorporar cláusulas que precisen los sistemas de control de la ejecución y que de forma expresa vinculen el importe final de la encomienda que finalmente hubieran supuesto para el encomendado, limitando el riesgo de una posible falta de adecuación de los precios presupuestados inicialmente con su coste real". Se advierte además en este Informe a los Ejecutivos de ambas ciudades que "deberían incidir en la planificación de la organización administrativa, tomando en consideración el uso reiterado en el tiempo de la técnica de gestión que suponen las encomiendas para idénticos fines y el empobrecimiento que para la Administración de Ceuta y Melilla puede suponer la traslación de las funciones que constituyen las prestaciones encomendadas".

Por otra parte, además del referido Informe, el Tribunal de Cuentas trasladaba a la Sección de Enjuiciamiento algunas irregularidades en la operación de refinanciación de una parte de la deuda viva de la Ciudad Autónoma por "indicios de menoscabo de fondos públicos por un pago excesivo de intereses". En dicha operación el Gobierno de Ceuta obtenía dos años de carencia en la devolución de 23 millones de euros a cambio de pagar 3,7 millones más en costes financieros. Entre las irregularidades se señala en los informes evacuados por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, que las dos operaciones de refinanciación concertadas con el BBVA por 13,6 y 10 millones, respectivamente, "no fueron imputadas al presupuesto, incumpliendo lo previsto en los Principios Contables Públicos". Asimismo, según los informes, "la reestructuración de la deuda afectó a cinco préstamos y se formalizó con una sola entidad, no habiéndose tenido constancia de la solicitud y presentación de otras ofertas por parte de otros bancos". Por otra parte, los préstamos "se concertaron a unos tipos de interés del 5% y del Euríbor trimestral más un 4,35 por ciento, respectivamente, muy por encima de los tipos de los préstamos refinanciados, que oscilaban entre el 0,45 y el 1,73 por ciento, permaneciendo a su vez vivos otros créditos con tipos superiores y con vencimientos a mayor plazo". Por último, parte de la deuda se llevó a cabo al amparo del Real Decreto sobre medidas para facilitar el saneamiento de 2009 y tenía que ser amortizada en 2015. Tampoco la Ciudad "presentó un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda y el periodo de amortización incluidos los nuevos plazos ha excedido el máximo de seis años fijado".

La polémica generada por la Sentencia del TSJA declarando ilegal el nombramiento de una viceconsejera no electa, generaba de nuevo un debate sobre la especificidad de la autonomía de la Ciudad en la confrontación con la oposición al Gobierno. En particular, el asunto ocupaba un lugar central en el debate sobre el estado de la Ciudad, en el que los grupos de oposición defendieron que el Gobierno de la Ciudad carece de competencias para nombrar miembros no electos, insistiendo en que debe aplicarse en esta cuestión el régimen local de los ayuntamientos, frente a la posición del Ejecutivo, que en algunos aspectos entiende que Ceuta es equiparable a una Comunidad Autónoma.

En relación también con la estructura y competencias del Gobierno, el Grupo Parlamentario Caballas proponía revocar el acuerdo del Pleno de la Asamblea, adoptado en sesión celebrada el día 14 de Julio de 1.995, por el que se delegaban competencias del Pleno de la Asamblea en el Presidente-Alcalde y el Consejo de Gobierno, pero la misma ha sido rechazada con los votos del PP y las abstenciones del resto de formaciones. Para esta formación política, la delegación en vigor, ha privado en los últimos 21 años al Pleno de la Asamblea "de debatir y decidir sobre asuntos de gran importancia y trascendencia, tales como todos los relacionados con los recursos humanos, la contratación de obras, servicios y suministro, o la enajenación del patrimonio", al entender que se trata de competencias que la ley asigna al Pleno de la Asamblea y cuya delegación no tendría cabida especialmente, según esta formación política, si se tiene en cuenta que la distribución de competencias se modificó con la aparición de la figura de "ayuntamiento de grandes poblaciones".

El debate en torno al futuro estratégico de la Ciudad y en torno al posible cambio del régimen económico y fiscal se viene haciendo cada vez más insistente en el seno de la Asamblea ceutí, que por unanimidad ha adoptado instar al Gobierno central a "seguir impulsando" las medidas acordadas en 2011 en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea para las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, insistiendo por tanto la Asamblea ceutí en la entrada en el Territorio Aduanero Común. Dicha entrada formaba parte de un conjunto de medidas que preveían promover su integración en el Comité de las Regiones, solicitar su inclusión en la Unión Aduanera y negociar con Marruecos la implantación de una aduana comercial en la frontera del Tarajal-Melilla. Estas recomendaciones figuraban en un Informe de octubre de 2011, de la Ponencia de estudio sobre las especificidades de Ceuta y Melilla y su situación ante la Unión Europea, creada en el seno de la Comisión Mixta de Congreso y Senado para la Unión Europea. En dicho Informe la Ponencia señala literalmente que "el estatus de territorio franco ha dejado de ser el principal soporte de la estructura económica de ambas ciudades". Y agrega: "El generalizado desmantelamiento arancelario del entorno aconseja la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Común, siempre que se mantengan y actualicen el resto de peculiaridades fiscales, y que tal integración no perjudique el mantenimiento de actividades amparadas en la actual condición de territorio franco". Así pues, a juicio de la Comisión Mixta, la incorporación de las Ciudades autónomas a la Unión Aduanera sería compatible con las ventajas de su Régimen Económico y Fiscal (REF) especial. En el citado Informe la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE recomendaba asimismo promover el establecimiento de "un tratamiento

diferenciado" para Ceuta y Melilla en las dotaciones de los fondos estructurales, así como en la normativa de ayudas de Estado; la inclusión de sus puertos en proyectos de interés europeo.

En el capítulo judicial, dos consejeras del Gobierno de la Ciudad, en concreto la consejera de Economía y Hacienda y la consejera de Educación y Cultura, fueron detenidas y puestas en libertad con cargos en el ámbito de la operación policial Emcivesa (Empresa Municipal de Vivienda), en la que se investigan posibles ilegalidades en la adjudicación de vivienda pública y que surgió a raíz de la denuncia interpuesta por el propio Gobierno de la Ciudad. Ambas consejeras presentaron la dimisión de sus cargos, tanto del puesto en el Gobierno como del escaño de la Asamblea, dimisión que fue aceptada por el Presidente de la Ciudad solo en un segundo momento ya que la primera reacción fue no aceptarla.

Melilla

En el ámbito normativo cabe reseñar la aprobación del el nuevo Reglamento de Régimen Interno de los Servicios Sociales (Decreto n.º 92 de fecha 16 de junio de 2017, BOME nº 5.455). Recogiendo los derechos y deberes de los usuarios y de los empleados públicos para mejorar la transparencia de los servicios administrativos, en particular, en el presente caso, sobre requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales, que permiten una mayor participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales.

Se ha aprobado asimismo el nuevo Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales (BOME núm. 5.489, de 24 de octubre de 2017), que tiene como objetivo adaptar la normativa anterior a la situación social actual, tras 15 años de la aprobación del reglamento vigente hasta ahora, que data de 2002. Como afirma la Exposición de Motivos se ha producido un incesante aumento de las demandas de prestaciones por carencias de recursos económicos para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos; dado el paralelismo con el incremento de personas en situación de paro laboral, así como el elevado porcentaje de melillenses que ya no disponen de ningún tipo de subsidio y/o prestación, o éstos son manifiestamente insuficientes para afrontar su necesidades. En particular, la Ciudad Autónoma de Melilla ha pretendido con el nuevo Reglamento habilitar nuevos itinerarios de inserción laboral, tales como el aprendizaje de los beneficiarios a través de administraciones, ONG y empresas, para que los usuarios amplíen competencias profesionales y para que las ayudas sociales reviertan en el fomento del comercio local. Se ha pretendido también corregir determinadas situaciones producidas con el disfrute del IMI (Ingreso Melillense de Integración), ya que se han detectado casos de familias en Melilla que llevan 20 años percibiendo esta ayuda del IMI, una situación que ha ido pasando de padres a hijos e incluso nietos, ya que desde su creación, el IMI se puede solicitar durante un año, prorrogable por otro, y tras de un tercero sin disfrutar esta prestación, las familias vuelven a solicitarlo durante otro ciclo, de manera que algunas familias han acumulado dos décadas viviendo de esta ayuda de la Ciudad Autónoma.

En lo que se refiere al Medioambiente, el Boletín Oficial de la Ciudad (BOME núm. 5.416, de 10 de febrero de 2017) publicaba un nuevo procedimiento para el traslado de residuos dentro de la Ciudad con el fin de adaptar la norma local a las exigencias del Reglamento europeo, artículo 33 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos. Tal y como recoge en la descripción de este nuevo procedimiento, el régimen aplicable al movimiento de los residuos en el interior de la ciudad, incluirá la exigencia de un documento de identificación que acompañe a estos residuos, un contrato de tratamiento de los mismos, así como una notificación previa en los supuestos que recoge el real decreto correspondiente (Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo), entre los que se incluyen, los desplazamientos de residuos peligrosos o aquellos destinados a su eliminación.

Entre los nuevos Reglamentos aprobados durante 2017 figura también la aprobación definitiva mediante Decreto n.º 97 de fecha 29 de junio de 2017, del Reglamento Regulador de la Oficina de Objetos Perdidos de la Ciudad de Melilla o la aprobación definitiva Reglamento de uso de instalaciones deportivas y otros servicios análogos mediante Decreto n.º 70 de fecha 4 de mayo de 2017.

Al igual que Ceuta, el Gobierno de Melilla está a favor de entrar en la Unión Aduanera, siempre que su régimen fiscal no sufra menoscabo alguno. Diversos estudios propugnan una integración aduanera (con el mantenimiento de una serie de condiciones especiales), ya que en la Unión Europea, los espacios fiscal y aduanero no tienen por qué coincidir. El debate se ha intensificado en este año por el desarrollo del Rif y la llegada de productos manufacturados más baratos a los puertos marroquíes, lo cual está afectando el tránsito de mercancías, limitando de este modo la capacidad recaudatoria de la Ciudad Autónoma.

La entrada de Melilla en la Unión aduanera traería consigo la eliminación de los impedimentos de la aduana, prácticamente eliminando el control sobre la mercancía y la reducción tanto de los costes (impuestos de importación-exportación) como de los tiempos de envío. En la actualidad los beneficios del mantenimiento del actual estatus aduanero excepcional son menores que los costes. La entrada en el régimen aduanero iría acompañada de tres medidas: i) Aplicación de los controles aduaneros de la UE en la entrada de mercancías, lo que no implicaría efecto alguno en el comercio atípico, dado que los controles de salida seguirían dependiendo de la aduana marroquí. ii) implantación de la figura del "Operador Económico Autorizado" (OEA), creada por la Unión Europea para las empresas de confianza que obtendrían un certificado de "OEA", que implicaría ventajas como menos y más ágiles controles de aduana para importar bienes, conexión directa de la aduana con los registros informáticos de la empresa, realización de controles en recinto a parte o prioridad de paso, además de beneficios económicos; iii) conversión del puerto en un "Puerto Franco Comunitario".

Problemática similar a la ceutí es la que genera la situación de los menores extranjeros no acompañados (MENA) en Melilla, que se ha agravado este año. A este respecto, la Asamblea ha creado una Comisión Especial de Menores, solicitada por el grupo de Ciudadanos (Cs) en diciembre de 2016. En efecto, 300 de

estos menores eran susceptibles de ser repatriados a Marruecos, pues entraron a Melilla con su documento de identidad marroquí, por lo que conociéndose su filiación, podrían ser devueltos a las autoridades del país vecino.

Ante la posibilidad de la salida del sistema de transporte urbano a concurso público, el gobierno decidía no seguir adelante con su iniciativa de municipalizar el servicio de transporte público por la inversión necesaria para adquirir autobuses nuevos, que sin embargo no se puede abordar con la recaudación proveniente del billetaje y la subvención de la ciudad autónoma por ser insuficientes para cubrir los gastos.

Una de las grandes novedades en materia de transporte este año 2017 se ha producido en el transporte aéreo y marítimo de mercancías entre Ceuta y Melilla con la península y los países de la Unión Europea, ya que se beneficiará de una bonificación de hasta el 50% de los costes subvencionables, tras aceptar el Gobierno una enmienda transaccional a la disposición adicional a la Ley de Presupuestos Generales de 2017 que detalla las subvenciones al transporte marítimo y aéreo con la Península para los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, culminando así una vieja aspiración que ambas Ciudades venían reclamado desde hace mucho tiempo en la reforma del Régimen Económico y Fiscal (REF) y cuyo impacto económico se ha valorado en varios millones de euros. La bonificación afecta a todo trayecto directo, considerando aquel que transcurre sin escalas intermedias, o con éstas pero siempre que no superen las 12 horas de duración, salvo que vengan impuestas por necesidades técnicas del servicio o "por razones de fuerza mayor". Así pues, se bonificará el transporte de toda mercancía que entre o salga de Ceuta y Melilla en barco o en avión, mientras que en Canarias, donde ya se aplicaba una bonificación del 50% que ahora subirá al 100%, es únicamente para productos originarios, fundamentalmente agrarios. Esta diferencia se debe a que Ceuta y Melilla carecen de productos originarios y el sector comercio es su industria, por lo que la bonificación del 50% para el transporte de mercancías es "una cosa muy positiva para la economía de la ciudad". La bonificación de las mercancías, además, especialmente beneficioso en una época como la actual, en la que se avecinan "grandes obras públicas", como la construcción del Hospital Universitario, la ampliación del puerto comercial y nuevos centros educativos, cuyas materias primas procedentes de Europa también verán bonificadas su transporte hasta Melilla.

En materia de vivienda, el Gobierno melillense ha procedido a la prórroga del Plan de Vivienda 2012-2016, al suscribir con el Ministro de Fomento el Plan Estatal de fomento al alquiler de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana, que aporta 346.580 euros. La Ciudad Autónoma aporta a este Plan 1,5 millones de euros, del que un millón ha sido destinado a la convocatoria de ayudas al alquiler, que cubre las solicitudes del último semestre de 2016 y el primero de 2017. Otros 210.000 euros del Gobierno melillense se destinaban al Plan Estatal de subvención al alquiler. 300.000 euros restantes de la Ciudad Autónoma se dedicarán a "rehabilitaciones especiales.

En el ámbito de la cooperación institucional, la Ciudad Autónoma de Melilla ha estado representada por el director general de Fondos Europeos de la Ciudad Autónoma, en la Asamblea General de la Comisión Intermediterránea (CIM)

de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), celebrada en Nápoles. La Comisión Intermediterránea se compone de 44 regiones de 10 países europeos, a la que se incluyen en calidad de asociadas dos organizaciones internacionales: la Unión por el Mediterráneo y la Asamblea Regional y Local Mediterránea (ARLEM).

Entre los cambios que se han registrado en la composición del Gobierno, el más destacado es el provocado por la destitución del director general de Presidencia de Melilla, en el Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2017 (BOME nº 5.465 de 1 de agosto de 2017), al cesar la confianza en la persona que ocupaba el puesto. Aunque se trata de un puesto de confianza, se ocupa por concurso de méritos. Asimismo se ha nombrado una nueva Directora General de Gestión Tributaria (BOME nº 5.495, de 14 de noviembre de 2017), y se ha cesado a la Directora General del Menor y la Familia (BOME nº 5.466, de 4 de agosto de 2017).

Los senadores de Ceuta y Melilla mantenían un encuentro conjunto con la dirección del Grupo Popular en el Senado, con la que han explorado las posibilidades para la constitución de un Grupo Territorial conjunto de ambas Ciudades, para la defensa de los intereses específicos de las mismas. Para ello sería necesario proceder a una modificación del Reglamento del Senado, que en la actualidad exige al menos tres senadores de un mismo territorio para constituir Grupo Territorial (art. 32.2 RS).

Otra de las "minicumbres" entre los Ejecutivos de ambas Ciudades Autónomas ha estado dedicada a abordar situación fronteriza abordada por el vicepresidente primero y el consejero de Coordinación y Medio Ambiente del Gobierno de Melilla, con el consejero de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Asamblea de Ceuta. Melilla por disponer de tres pasos fronterizos frente al único que hay en Ceuta, de manera que la capacidad que ésta última tiene "de digerir el tránsito fronterizo es más delicada". En este ámbito, el Gobierno de Melilla, aun no recayendo estrictamente en sus competencias, aboga por especializar los pasos fronterizos que conectan la ciudad con el entorno marroquí y dejar el más importante, el de Beni-Enzar, libre del comercio atípico, puesto que en la actualidad está al borde de un colapso absoluto. La liberación del paso de Beni-Enzar del tránsito de porteadores y de vehículos dedicados a pasar mercancías desde Melilla hacia Marruecos permitiría dedicarlo a las personas que crucen en régimen de viajeros. El Gobierno central, a través de la Delegación del Gobierno ha adoptado algunas medidas en relación al paso fronterizo, entre ellas la reducción de las horas dedicadas al tránsito comercial en el paso, limitándolo de 7.00 a 11.00 horas, lo cual provocó numerosas quejas de los porteadores y de los comerciantes fronterizos de Melilla, además de una huelga por parte de la asociación Acsemel. El modelo de gestión de la frontera propuesto por el Gobierno de Melilla va a ser tenido en cuenta por el de Ceuta para imitarlo.

IV.
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Antonio Montilla Martos
Universidad de Granada

1.– El inicio de la XII legislatura

Este ha sido, en la práctica, el primer año de la nueva legislatura pues aunque las Cortes Generales se constituyeron el 19 de julio de 2016, hasta el 29 de octubre no fue investido Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno. Por tanto, en ese año no pudo desarrollarse actividad legislativa, más allá de la aprobación de algunos decretos-leyes (7) y dos leyes orgánicas con un contenido muy específico.

Habitualmente, en el primer año de legislatura suelen aprobarse muchas leyes pues el nuevo Gobierno aspira a desarrollar el programa legislativo con el que se ha presentado a las elecciones. Sin embargo, no ha ocurrido así en esta ocasión. Ello denota que, como apuntábamos el año anterior, nos hallamos ante una legislatura atípica, distinta a las anteriores en cuanto el Gobierno no cuenta con el suficiente apoyo parlamentario para la aprobación de las leyes.

La consecuencia es que se ha aprobado sólo 1 ley orgánica y 12 leyes ordinarias. No obstante, más allá del número, lo relevante es que estas leyes carecen en casi todos los casos de auténtica importancia política. En la mayoría de los supuestos son leves modificaciones de otras anteriores: Ley Orgánica 1/2017, de modificación del Tribunal del Jurado; Ley 2/2017, de modificación de la Ley de asistencia jurídica gratuita; Ley 4/2017, de modificación de la Ley de Jurisdicción voluntaria; Ley 5/2017, de modificación de la Ley de RTVE; Ley 12/2017, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En los restantes supuestos se refieren a la transposición de directivas o al complemento de reglamentos europeos: Ley 1/2017, sobre restitución de bienes culturales; Ley 7/2017, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo o la más relevante Ley 9/2017, de contratos de sector público. Además, son leyes con escasa incidencia en el Estado autonómico. Las excepciones tanto por su repercusión política como por su afectación al Estado autonómico son la Ley 10/2017, que aprueba el Concierto Económico con el País Vasco y la Ley 11/2017, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, más allá de la Ley de Contratos del sector público que también tiene importancia para el reparto competencial, como se expondrá después. A su vez, siguen tramitándose un buen número de proyectos y, sobre todo, proposiciones de ley pero sin alcanzar el acuerdo político que permita su aprobación definitiva.

El limitado número de leyes se ha compensado, por llamarlo de alguna forma, con la aprobación de 21 decretos-leyes, un número sin duda excesivo. Retorna-

mos a la situación, ya advertida en otros años, en que legislación extraordinaria y de urgencia ha sido más numerosa que la ordinaria. Es un síntoma del denominado "abuso del decreto-ley", fenómeno cada vez más criticado en la doctrina y que incluso está provocando una cierta inflexión en la doctrina del Tribunal Constitucional, como demuestra la STC 73/2017, sobre la amnistía fiscal.

Este excesivo uso del decreto-ley suele relacionarse a la composición de las Cortes Generales, en concreto del Congreso, en esta legislatura. El Gobierno no cuenta con la mayoría parlamentaria suficiente para el impulso de su programa legislativo, ni siquiera si sumamos el inestable apoyo parlamentario que durante este año le ha brindado Ciudadanos. Entre ambos no suman mayoría absoluta por lo que no pueden garantizar el éxito de las iniciativas.

En esta situación resulta tentador soslayar los proyectos de ley y utilizar el decreto-ley para el impulso de la actividad normativa en cuanto es aprobado en Consejo de Ministros y puede entrar en vigor al día siguiente, tras su publicación en el BOE. Sin embargo, nunca puede olvidarse que los decretos-leyes han de ser convalidados por el Congreso en los treinta días siguientes a su promulgación. La búsqueda de la mayoría simple necesaria para la convalidación tampoco resulta fácil para un Gobierno que cuenta con un grupo parlamentario compuesto por 137 diputados. De hecho, este año se ha producido el hecho insólito de que un Decreto-ley no ha sido convalidado sino derogado, al ser rechazado por el Congreso. Sólo en una ocasión se había producido esta situación desde 1978. Fue en el lejano 1979, ante un decreto-ley aprobado por el también débil gobierno de Suárez (hay otro caso en 2006 pero fue debido a un error en la votación). En esta ocasión, ha sido el Decreto-ley 4/2017, que modifica el régimen de los estibadores para dar cumplimiento a la sentencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014. No obstante, sólo unos meses después se convalida otro Decreto-ley de similar contenido, con algunos cambios. Es el Decreto-ley 8/2017, cuya exposición de motivos no hace mención alguna a lo acaecido con el Decreto-ley 4/2017, sino que se limita a repetirla prácticamente.

En este contexto, han sido muy numerosas las iniciativas legislativas de los grupos de la oposición, como ya ocurrió el año anterior. Durante este año se han presentado sólo 11 proyectos de ley frente a 73 proposiciones de ley del Congreso, 3 del Senado, 11 de las Comunidades Autónomas y 5 de iniciativa popular.

Sin embargo, el Gobierno ha impedido la tramitación y definitiva aprobación de las proposiciones de ley a través de dos vías. Por un lado, aduciendo su incidencia presupuestaria al suponer un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos. De esta forma, el Gobierno ha vetado 44 proposiciones de ley. Es un asunto que, sin duda, terminará en el Tribunal Constitucional, que deberá pronunciarse sobre los límites de esta facultad del Gobierno. Hay supuestos en los resulta clara esta vinculación al equilibrio presupuestario pero en otros es más discutible. Por otro lado, también se está utilizando como fórmula para impedir la aprobación de leyes sin el concurso de la mayoría gubernamental el mecanismo de la reiterada ampliación del plazo de presentación de enmiendas por parte de la Mesa del Congreso, en la que PP y Ciudadanos cuentan con

mayoría absoluta. Es una práctica de la que también se está abusando y ya ha generado un debate que debería concluir con una reforma reglamentaria que regule de forma más adecuada esta posibilidad.

En las actuales circunstancias políticas son necesarios los acuerdos transversales para el desarrollo de la actividad legislativa. Sin embargo, no se ha producido el cambio en la dinámica parlamentaria que exige la actual composición del Congreso. El Gobierno no presenta proyectos legislativos, por temor a su rechazo en las Cortes, y, a su vez, bloquea las iniciativas presentadas también unilateralmente por la oposición, sin contar con el Gobierno. Nuestras Cortes Generales no están habituadas a negociar proyectos y proposiciones de ley sino a aprobarlas o rechazarlas.

Resulta destacable, en todo caso, que las leyes aprobados no responden en todos los supuestos a la iniciativa del Gobierno (proyectos de ley) sino que en un porcentaje muy superior al habitual hasta ahora proceden de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, tanto del grupo parlamentario del Partido Popular (Ley 4/2017; Ley 12/2017), como de Ciudadanos (Ley 6/2017, Régimen del trabajo autónomo), del grupo socialista (Ley 5/2017, RTVE) o conjuntamente de los grupos parlamentarios popular y socialista (Ley 2/2017, asistencia jurídica gratuita). Puede ser un síntoma de que la legislatura se encamina hacia una actividad legislativa negociada si no fuera porque las leyes aprobadas a iniciativa de los grupos parlamentarios no son demasiado importantes sino que, como se ha dicho antes son leves modificaciones de otras anteriores, transposición de directivas europeas, cumplimiento de sentencias europeas o respuestas a apercibimientos de inicio de procedimiento sancionador por la Comisión Europea.

En este contexto, puede comprenderse que la actividad parlamentaria ha sido muy viva, como ya lo fue en 2016. Se han presentado miles las preguntas, interpelaciones, etc. Pero seguramente los dos datos más destacables es que, por un lado, se han aprobado 8 mociones de reprobación a miembros del Gobierno y, por otro, se ha presentado una moción de censura. Recuérdese que la moción de censura ha tenido un uso muy escaso en nuestro sistema parlamentario de gobierno, al menos en el ámbito del Estado, pues desde 1978 sólo se habían presentado dos: la planteada en 1980 contra el Presidente Suárez con González como candidato y la de 1986 contra el Presidente González, con Hernández Mancha como candidato. La moción de censura de 2017 contra el Presidente Rajoy tenía como candidato al líder de Podemos, Iglesias. Como en los casos anteriores, no responde al sentido constitucional de esta figura, que es provocar la caída del Gobierno y su sustitución por una nueva mayoría, sino que debemos interpretarla como una forma de control parlamentario pues el candidato incluido en la moción no solo no contaba con el apoyo de otros grupos sino que ni siquiera intentó recabar ese apoyo. Además, a diferencia de los casos anteriores, la moción no tenía como candidato al líder de la oposición sino al del tercer grupo parlamentario en número de diputados.

2.– Las leyes del concierto económico con el País Vasco y de la metodología del cupo

Si revisamos las leyes del Estado aprobadas durante 2017, las que tienen una incidencia más directa en el Estado autonómico son la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología del señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. Son leyes referidas a una concreta Comunidad Autónoma; sin embargo, tienen incidencia en el conjunto del modelo territorial porque han reabierto el debate sobre las diferencias en la financiación entre las Comunidades de régimen común y los territorios forales.

La aprobación de ambas leyes es, como se sabe, fruto del acuerdo entre el Gobierno y el grupo parlamentario del PNV, que fue determinante, además para el apoyo de este último grupo a los Presupuestos Generales del Estado para 2107 (Ley 3/2017).

La Ley 10/2017 pretende adaptar la Ley reguladora del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a las modificaciones del sistema fiscal español producidas después de 2014, última fecha de modificación de esta Ley (Ley 7/2014). La Disposición Adicional segunda de la Ley del Concierto establece que cuando se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se produjese una alteración en la distribución de competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas administraciones, de común acuerdo y por el mismo procedimiento seguido para su aprobación, a la pertinente adaptación del Concierto económico.

En este sentido, se ha acordado la actualización de los preceptos relativos a los grupos fiscales, al impuesto sobre la electricidad, a la opción de los no residentes para tributar por el IRPF así como la adaptación de la regulación del delito fiscal de acuerdo con el nuevo régimen establecido por el Código Penal. Así mismo, se ha acordado la concertación del Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados y se incluyen cambios en relación al devengo del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. También se pretenden introducir mejoras en la gestión tributaria y en la coordinación entre administraciones (nuevo procedimiento para regularización de cuotas devueltas de IVA, entre otras, y se modifican los preceptos reguladores de los puntos de conexión en diversos impuestos (IRPF, Sociedades, IVA) y de algunas figuras tributarias (Impuesto sobre los Depósitos de las entidades de crédito; Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre Actividades de Juego).

Finalmente, desde el punto de vista institucional, se introducen cambios en las competencias de la Junta Arbitral y de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.

En definitiva, una actualización del marco normativo bilateral que rige las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco.

En cualquier caso, más relevancia y debate ha planteado la Ley 11/2017, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, fruto del mismo acuerdo político, esto es, las cantidades con las que el País Vasco contribuirá al sostenimiento de las cargas generales del Estado en ese periodo.

En esta Ley encontramos decisiones trascendentes en esta relación bilateral, sustentada en la Disposición Adicional primera de la Constitución, articulada a través de un acuerdo de la Comisión mixta del Concierto Económico y que debe ser recogido en una Ley del Estado. En primer lugar, se convierte en definitiva la liquidación provisional del cupo del periodo 2012-2016 que hasta ese momento era objeto de discrepancia; en segundo lugar, se aprueba una nueva metodología para el cálculo del cupo que va a suponer una importante rebaja de las cantidades a pagar por el País Vasco en el nuevo periodo y, en tercer lugar, se acepta que la metodología establecida para este quinquenio pueda ser extendida al periodo 2022-2026. Las críticas al acuerdo plasmado en esta Ley derivan fundamentalmente de la opacidad de los concretos cálculos. De hecho, el anexo I de la Ley incluye una somera tabla en apenas media página de la que resultan 1.300 millones de euros a pagar como cupo líquido provisional correspondiente al ejercicio de 2017, sin que se haya desglosado ni explicado cómo se ha llegado a las distintas cantidades recogidas en dicha tabla.

3.– Leyes de alcance general que pueden tener incidencia en las CCAA

Entre las restantes leyes del Estado la más relevante es, sin duda, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tanto por su importancia general como por su incidencia en el Estado autonómico. El objeto de la Ley es la transposición al ordenamiento jurídico español de dos Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo: la 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la 2014/24/UE, sobre contratación pública. En cualquier caso, no se limita a dicha concesión sino que aborda una completa reconfiguración del sistema de contratación pública. Si atendemos a su exposición de motivos, pretende hacerlo más "eficiente, transparente e íntegro" para el mejor cumplimiento de los objetivos públicos, "tanto a través de la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación, como mediante un mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos y, por supuesto, a través de la prestación de los mejores servicios a los usuarios de los mismos.

No podemos detenernos en el contenido de la Ley ni en el desconcierto generado entre los operadores económicos que contratan con la administración ante su inminente entrada en vigor tras una *vacatio legis* de apenas cinco meses. Nos interesa solamente su incidencia en el Estado autonómico. Desde esa perspectiva, lo primero a destacar es que el título competencial aducido por el Estado para aprobar esta Ley es el del artículo 149.1.18 CE: "legislación básica sobre

contratos y concesiones administrativas". Sin embargo, en virtud de esta competencia básica no se limita a establecer un mínimo común para todo el Estado que luego deba ser desarrollado normativamente por las distintas Comunidades en ejercicio de su autonomía. La Ley procede a una regulación muy detallada de todos los aspectos de la contratación pública en sus 347 artículos y 53 Disposiciones Adicionales. Se trata de una regulación materialmente reglamentaria que, lógicamente, no deja espacio alguno para el desarrollo normativo autonómico. Una vez más una competencia compartida bases-desarrollo ha sido ejercida por el Estado como si fuera exclusiva.

Esta recentralización competencial a través de las bases puede advertirse en numerosos contenidos. No obstante, destacan los aspectos organizativos, de forma que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, organismo estatal creado por esta Ley, será quien apruebe la Estrategia Nacional de Contratación Pública, vinculante para todas las administraciones, y tienen la capacidad para emitir informes vinculantes para las administraciones autonómicas.

No es ocioso destacar que Navarra y País Vasco quedan fuera de la aplicación vinculante de esta Ley pues en virtud de las Disposiciones Finales segunda y tercera se aplicará lo previsto en sus ordenamientos propios, como consecuencia del régimen foral.

La otra Ley relevante de ámbito general aprobada durante este año ha sido la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo. Son muchas las novedades introducidas en un régimen jurídico que afecta a millones de personas. Así, se amplían las bonificaciones en la cuota de autónomos; se incluyen nuevas deducciones fiscales; se introducen cambios en el sistema de cotización; se reduce el recargo por retraso en el pago de la cuota; se incorpora la devolución sin solicitud expresa por parte del interesado; se traslada a los Presupuestos del Estado la regulación de la base mínima de cotización del autónomo societario; se introducen diversas medidas para facilitar la conciliación familiar o para favorecer la contratación de familiares; se prevé la posibilidad de cobro de la pensión completa de jubilación; o se reconocen los accidentes de trabajo *in itinere*.

En definitiva, un importante paquete de medidas que tendrán influencia en las Comunidades Autónomas que deberán ejecutarlas y desarrollar planes de fomento del trabajo autónomo, en ese marco, como han venido haciendo hasta aquí. De hecho, algunas de las medidas de esta Ley ya habían sido anticipadas en algunas Comunidades como la ampliación de la tarifa plana de 50 euros de cuota.

Las restantes leyes tienen menor importancia desde la perspectiva que aquí nos interesa, pero debemos mencionar algunas.

La Ley 7/2017 incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Esta Ley designa con carácter general para la acreditación de las entidades de resolución alternativa de conflictos que lo soliciten a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, que actuará además como punto de contacto

único con la Comisión Europea. No obstante, las Comunidades Autónomas que hayan asumido y desarrollado competencias en materia de mediación de consumo, podrán designar autoridades competentes para la acreditación de esas entidades cuya actuación finalice con una decisión no vinculante para las partes. Igualmente, se atribuye a las Comunidades la competencia para la acreditación de entidades que lleven a cabo procedimientos administrativos establecidos y desarrollados en su legislación.

La Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión también incorpora al ordenamiento español una Directiva: la Directiva 2014/60/UE. En ella se prevé que la Secretaría de Estado de cultura ejerce como "autoridad central" que actuará como intermediario entre el poseedor del bien y el Estado miembro requirente. Debe destacarse que en la transposición de esta misma directiva efectuada en Alemania se ha previsto que dicha "autoridad central" sea ejercida por los distintos *Länder*. Así lo han planteado también para España distintos grupos parlamentarios en la Comisión de Cultura del Congreso. No obstante, tal pretensión fue rechazada. En el caso español, se alude al Consejo de Patrimonio Histórico español como órgano multilateral de colaboración para que las Comunidades puedan participar en este proceso.

Finalmente, la Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos prevé el control de la disponibilidad de determinadas sustancias por los particulares. Se excluye completamente a las Comunidades de este proceso de control lo que puede resultar discutible en el caso de las Comunidades como competencias en materia de seguridad pública y que cuenta con su propia policía de carácter integral.

4.– Decretos-leyes con incidencia en las CCAA

Como se decía al inicio, los decretos-leyes han sido muy numerosos en este año, en el marco de la dificultad gubernamental para impulsar el programa legislativo produciéndose la insólita situación de un decreto-ley cuya convalidación ha sido rechazada y, por tanto, se ha producido su derogación. En cualquier caso, muchos de ellos están vinculados a la transposición de directivas europeas o a procedimientos de infracción iniciados en el ámbito europeo. Ello explica la urgencia de la adopción de la medida normativa e incluso su aprobación en un contexto de parálisis legislativa. No se advierte, por el contrario, una incidencia especialmente relevante de estos decretos-leyes en el Estado autonómico, aunque, lógicamente, algunos afectan al espacio competencial autonómico.

Destacamos, en este sentido, el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Se trata de abordar el grave problema social de los desahucios. La respuesta del Estado había sido la suspensión temporal de los lanzamientos para las viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, primero por

dos años, ampliada luego en tres años más, y la previsión de que las entidades financieras pusieran a disposición un conjunto de viviendas de alquiler social. Ahora, con este decreto-ley se adoptan medidas en la misma línea. En primer lugar, se amplía en tres años más la suspensión temporal de los lanzamientos; en segundo lugar, se modifica el Código de Buenas Prácticas suscrito con las entidades financieras para permitir que los clientes de éstas que sean beneficiarios de la suspensión del lanzamiento puedan solicitar a dicha entidad el arrendamiento de la vivienda en condiciones preferenciales por un periodo de 10 años. En tercer lugar, se amplían los supuestos de especial vulnerabilidad para que más familias puedan acogerse a la suspensión.

Debe recordarse que algunas Comunidades Autónomas habían previsto medidas de aplicación más directa para atender a esta situación de pérdida de la vivienda habitual por parte de familias en situación de vulnerabilidad. En concreto, en Andalucía se había regulado la expropiación de la vivienda y su otorgamiento en alquiler social. Sin embargo, el Tribunal Constitucional había considerado en su STC 93/2015 que el Estado puede agotar la regulación de la materia en este ámbito, pese a la competencia exclusiva autonómica en vivienda, y, por tanto, resulta inconstitucional cualquier regulación normativa autonómica. Como se advierte, las nuevas medidas incluidas en este decreto-ley no suponen la resolución definitiva del conflicto sino un nuevo aplazamiento del lanzamiento. Únicamente puede destacarse en un sentido distinto que la Disposición adicional segunda insta al Gobierno a proponer en el plazo de 8 meses medidas destinadas a facilitar la recuperación de la propiedad por los deudores hipotecarios. No obstante, se trata de una mera recomendación no vinculante.

También merece comentario desde el punto de vista territorial el Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recalificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Lo relevante en este caso no es la prórroga de un programa que venía siendo prorrogado año a año desde 2011, la última vez a través del Real Decreto-ley 7/2017, sino que se produce después de la STC 100/2017. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno vasco y considera que es competencia de las Comunidades la gestión de la ayuda económica de acompañamiento a desempleados que han agotado el paro por parte el Servicio Público de Empleo Estatal, regulado en este programa. No obstante, a fin de que no resulte perjudicado un colectivo que ha agotado su protección de desempleo, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 18 de septiembre de 2017 ha acordado por unanimidad la atribución temporal al Servicio público de Empleo Estatal de las funciones de reconocimiento, concesión y pago hasta el 30 de abril de 2018. Y ello pese a reconocer expresamente que la competencia es de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no es posible por su complejidad hacer efectiva sin solución de continuidad la gestión de las ayudas por parte de las Comunidades Autónomas. Ese es el sentido de este Decreto-ley.

Por otro lado, se han aprobado dos decretos-leyes que aprueban oferta de empleo público para 2017: 6/2017 y 13/2017. Especial importancia tiene el pri-

mero en cuanto se refiere a los ámbitos de personal docente no universitario y universitario y Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas, esto es, en estos casos la oferta de empleo público deberá ser efectuada por las Comunidades Autónomas. Con este decreto-ley se eliminan los límites a la tasa de reposición al fijarse en el 100% en determinados ámbitos. En concreto, las Comunidades Autónomas pueden hacer una oferta pública en las condiciones previstas por este decreto-ley para funcionarios docentes no universitarios; catedráticos, profesores titulares y contratados doctores en el ámbito universitario y policía autonómica.

En relación a los decretos-leyes con medidas urgentes para atender a los temporales y a la sequía, destaca el Real Decreto-ley 10/2017 en cuanto también modifica el texto refundido de la ley de aguas. Son medidas para poner remedio a la situación de sequía existente en las cuencas más afectadas por la falta de lluvias, adoptadas, dice la exposición de motivos, en el marco de la necesaria cooperación con las Comunidades afectadas. En concreto, como medida de apoyo a los titulares de explotaciones agrícolas en las Demarcaciones Hidrográficas del Duero, Júcar y Segura se autorizan los contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas entre concesionarios hasta el 30 de septiembre de 2018. Por otro lado, se incrementa el tipo de gravamen correspondiente al canon por utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica.

Finalmente, otros decretos-leyes tienen una incidencia mucho más tangencial en las Comunidades Autónomas que simplemente han participado en el proceso de consulta o han sido informadas a través de la correspondiente conferencia sectorial. Es el caso de los Decretos-leyes 4 (derogado) y 8/2017, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, a los que hemos hecho referencia. Las Comunidades no han intervenido en el proceso de elaboración del decreto-ley más allá de intervenir en el proceso de consulta. También, en el supuesto del Real Decreto 3/2017, de 17 de febrero, que modifica la Ley Orgánica 3/2013, para adaptarla al Código Mundial Antidopaje de 2015, las Comunidades han sido informadas de esta modificación a través de la Conferencia Interterritorial de Deporte.

5.– Las propuestas de reforma estatutaria

El año anterior hacíamos referencia a dos propuestas de reforma estatutaria que habían sido presentadas en el Congreso tras aprobarse en los respectivos parlamentos autonómicos, referidas a los Estatutos de Valencia y Canarias. La evolución de su tramitación está siendo dispar.

La reforma del Estatuto de Valencia está paralizada a través de una de las técnicas de bloqueo a la que nos referíamos antes. A partir de la aprobación de su tramitación en el debate de totalidad fue remitida a la Comisión constitucional del Congreso y se ha ampliado 46 veces el plazo para la presentación

de enmiendas. Parece evidente que no existe voluntad política de avanzar en su tramitación.

Algo distinto es el caso de la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias. Aunque también en este caso se había ampliado el plazo de enmiendas en 27 ocasiones tras la votación favorable a su tramitación en debate de totalidad y su remisión a la Comisión Constitucional, finalmente ha concluido esa fase; se han publicado las enmiendas al articulado y desde el 8 de noviembre de 2017 se encuentra en la fase de emisión de Informe por parte de la Comisión Constitucional. Tampoco en este caso la tramitación parece fácil pues como habíamos visto la propuesta incluye algunos aspectos conflictivos pero, cuando menos, se está negociando su contenido entre los diversos grupos parlamentarios.

Por otro lado, durante 2017 se han presentado en el Congreso dos nuevas propuestas de reforma estatutaria aprobadas por los parlamentos autonómicos, con un contenido similar.

El 10 de mayo fue presentada la propuesta de reforma del Estatuto de Murcia, calificada el 16 de mayo. En este caso, también ha concluido el plazo de enmiendas y está pendiente de Informe de la Comisión Constitucional, por lo que parece avanzar la tramitación. El objeto de la reforma se reduce a la supresión del fuero procesal especial del que gozan los parlamentarios autonómicos y los integrantes del Gobierno regional.

En el propio texto remitido por el Parlamento regional se indica que estamos ante una reforma puntual, presentada ante las Cortes sin perjuicio de que la Asamblea autonómica siga trabajando en la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia a culminar en esta misma legislatura.

El mismo objeto tiene la propuesta de reforma del Estatuto de Cantabria, presentada en diciembre de 2017, calificada el 19 de diciembre y pendiente del debate de totalidad. Fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Cantabria y remitida a las Cortes Generales. Pretende la modificación de dos artículos para suprimir el fuero procesal especial de todos los diputados del Parlamento, del Presidente de Cantabria y de los restantes miembros del Gobierno.

Se atisba, por tanto, una tendencia a eliminar de algunos ordenamientos autonómicos este privilegio procesal del fuero especial para sus parlamentarios y los miembros del gobierno regional. Puede dar lugar, no obstante, a una situación compleja en la que esas prerrogativas se mantengan en algunos territorios y desaparezcan en otros.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Universitat Pompeu Fabra

1.– Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, conflictos en defensa de la autonomía local, impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (CCAA) y cuestiones de inconstitucionalidad con trascendencia competencial durante este año ha experimentado un descenso respecto del año precedente: de los cerca de los 100 supuestos registrados entonces, ahora se han reducido a 82. Tras la reforma del recurso de amparo de 2007, se constata un notorio crecimiento de la atención prestada a los procedimientos sobre la validez de las normas con rango de ley.

De nuevo, el recurso de inconstitucionalidad ha sido –y con mucho– el procedimiento más utilizado ante el Tribunal, con 62 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias, con 12; además de 3 impugnaciones de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley; 2 cuestiones de inconstitucionalidad con contenido competencial; dos conflictos en defensa de la autonomía local; una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y también de algunos recursos de amparo con relevancia competencial presentados contra decisiones de órganos legislativos de las CCAA.

En 2017 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 Tribunal Constitucional y la fecha de la resolución jurisdiccional. En este sentido, los progresos han sido notables, a pesar de que el Tribunal todavía ha tenido que resolver contenciosos que datan, por ejemplo, de 2005 (leyes del Parlamento de Cataluña sobre comunicación audiovisual o de 2010 relativas al régimen lingüístico aplicable a residentes procedentes de la inmigración), es lo cierto que la antigua media de seis años para resolver los asuntos se ha reducido notablemente. Hasta el punto que en la misma línea mostrada el año pasado, en 2017 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas entre 2014 y 2016 e, incluso, también en 2017, sobre todo algunas resoluciones y disposiciones relativas al proceso secesionista catalán.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado, especialmente, sobre los límites del principio de la autonomía política en el marco de la unidad del Estado; el derecho a la libertad de empresa en el marco del principio de la unidad de mercado; de nuevo la autonomía local y la aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal; el reiterado carácter expansivo de las competencias ejecutivas del Estado; los efec-

tos del poder de gasto del Estado en el sistema constitucional de distribución de competencias o la autonomía institucional de las CCAA.

Los ámbitos materiales más frecuentes sobre los que ha versado los contenciosos competenciales, además de algunas sentencias que ha vuelto a abordar la interpretación de los límites del decreto-ley como instrumento normativo de urgencia, se han referido, sobre todo, a contenciosos constitucionales referidos a: soberanía y unidad del Estado; autonomía institucional de las CCAA; ordenación general de la economía en relación –en especial– con el principio de la unidad de mercado; el urbanismo y la vivienda; derecho civil; energía; hacienda y régimen tributario de las normas forales; tributos y derecho a la tutela judicial en relación a las tasas judiciales; seguridad pública; montes; medio ambiente; sanidad y seguridad social; legislación laboral; asistencial social; relaciones internacionales; régimen lingüístico, medios de comunicación, colegios profesionales, registros públicos, 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. Buena parte de aquéllos y en el uso de la facultad que les atribuye el artículo 90.2 LOTC, mayoritariamente los siguen protagonizando los magistrados Fernando Valdés Dal-Re y José Antonio Xiol Ríos.

En el plano institucional, cabe subrayar que en marzo de 2007 y propuesta del Senado se produjo la renovación parcial del Tribunal Constitucional, con la incorporación de tres nuevos magistrados y la renovación de otro que ha había sido nombrado en 2014. Ello además ha comportado el cambio en la presidencia y vicepresidencia.

2.– Consideraciones específicas

2.1.– Sobre la estructura territorial del Estado y la nueva fase del proceso secesionista en Cataluña

A expensas de lo que pueda deparar el futuro de este prolongado conflicto político e institucional, en 2017 la situación ha alcanzado cotas extremas de gravedad que han trascendido al ámbito jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en especial con ocasión de la aprobación por el Parlamento de Cataluña de las dos leyes de secesión (la Ley 19/2017, relativa al referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República). Sobre ambas se volverá más adelante.

Acerca de la estructura territorial del poder y en relación a las consultas populares, la STC 51/2017, siguiendo la estela marcada por la STC 137/2015, ha modificado la interpretación restrictiva establecida por la STC 31/2010, referida a la reforma estatutaria catalana. Recuérdese que en ésta última, el Tribunal consideraba que la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.32, no podía limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que había de extenderse también "a la entera disciplina"

de esta institución de participación política directa de la ciudadanía. Ahora, si bien la declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares, lo hace por el hecho de que esta ley autonómica introdujo en el ordenamiento una modalidad de referéndum de ámbito autonómico que no está previsto en la Constitución, ni tampoco aparece contemplado en la específica legislación orgánica de modalidades de referéndum. Razón por la cual, el Tribunal, que ya no hace referencia alguna a la competencia estatal sobre "la entera regulación", parece reconocer, *a sensu contrario*, que si el Estado reconociese la modalidad de referéndum autonómico en la Ley Orgánica 2/1980, relativa a las distintas modalidades de referéndum y el respectivo Estatuto de autonomía lo previese, la Comunidad Autónoma podría disponer de algún grado de intervención complementaria en la regulación sobre la institución del referéndum.

En la misma línea que relativiza la inicial doctrina restrictiva de la STC 31/2010 de la sentencias señaladas, también se sitúa la STC 90/2017, relativa a la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat para 2017, que declaró inconstitucional una partida destinada a procesos electorales. En esta resolución se admite que las CCAA podrán regular determinados aspectos no sustanciales o procedimentales de detalle sobre las consultas referendarias con los límites que siguen: respeto a la reserva de ley orgánica de los artículos 92.3 i 81.1 CE; que la consulta cuente con la autorización del Estado *ex* artículo 149.1.32 CE y que la consulta se ciña al ámbito competencial de la CA, sin que por ello pueda afectar a decisiones adoptadas por el constituyente. A este respecto, se subraya que la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es una cuestión que ha de resolverse a través de la reforma constitucional *ex* artículo 168 CE.

Tras la declaración de inconstitucionalidad de la partida presupuestaria para procesos electorales, el punto álgido del contencioso secesionista en 2017 prosiguió con la STC 52/2017, relativa al conflicto positivo de competencias planteado contra la creación por la Generalitat del *Comisionado para la Transición Nacional* y también contra los denominados planes respectivamente, Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas. A partir de la regla indiscutible según la cual, la competencia autonómica de autoorganización queda limitada por las competencias asumidas estatutariamente por la CA, el Tribunal juzga que el Decreto de creación del Comisionado, incurre en manifiesta incompetencia, dado que el Gobierno de la Generalitat carece de potestad para disponer sobre la formación o creación de unas propias "estructuras de estado" o para regular, un llamado "proceso de Transición Nacional".

Seguidamente, la STC 114/2017, concierne ya a unas de las dos leyes de carácter secesionista: la Ley 19/2017, denominada "del referéndum de autodeterminación". Después de hacer un detallado *excursus* sobre el procedimiento seguido para su aprobación, en el que pone énfasis en la omisión por el Pleno del Parlamento del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, solicitado por los diputados de la minoría parlamentaria, la sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad, en su integridad, de la Ley, por la comisión de "*muy graves*

quiebras del procedimiento que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE)".

Asimismo, y con remisión íntegra a la STC 114/2017, la STC 121/2017 estimó la impugnación del Estado contra la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral, prevista en la citada Ley 19/201. Y, a su vez, la STC 122/2017 también estimó la impugnación contra el Decreto 139/2017, de convocatoria del referéndum de Autodeterminación de Cataluña, declarando en ambos casos su inconstitucionalidad y nulidad.

Esta sucesión de resoluciones del Tribunal prosigue con la STC 124/2017, relativa a la segunda de las leyes secesionistas, la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. También en este caso la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se toma como base la remisión a la STC 114/2017, para sostener que la ley autonómica contraria de modo explícito principios esenciales e indisociables de ordenamiento constitucional: la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, la unidad del Estado social y democrático de derechos y la propia supremacía de la Constitución, a las que están sujetos todos los poderes públicos, incluido el Parlamento de Cataluña.

Finalmente, y en el contexto del año 2017, en este proceso de crisis constitucional cabe referenciar también la STC 139/2017, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno en relación a la reforma del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) llevada a cabo antes de la aprobación de las citadas leyes secesionistas. La cuestión controvertida en este caso era el alcance que debía darse al sentido del silencio que guardaba dicho precepto del RPC, en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única y si aquél comportaba una vulneración el artículo 23.2 CE. El Tribunal opta en este caso por una decisión interpretativa, postulando una interpretación conforme a la Constitución, "*(…) en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo (…). Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase*".

2.2.– Sobre la libertad de empresa y la unidad de mercado

Sin duda, uno de los pronunciamientos más relevantes para el sistema de distribución competencial han sido las SSTC 79, 110 y 111/2017, referidas a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), que fue impugnada por diversos órganos de las CCAA. Una ley que constituye una consecuencia de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Con motivo de la promulgación de esta Ley caracterizada por su evidente finalidad desreguladora, la STC 79/2017, referida a un recurso planteado por el

Parlamento de Cataluña, examina el concepto de la unidad de mercado a la luz de las previsiones constitucionales acerca del modelo económico prefigurado por la llamada Constitución económica. Al respecto reconoce que los rasgos del mercado único no quedan determinados ni garantizados por la CE, sino que la norma suprema ha previsto mecanismos para promoverlos, pero cuya activación depende, en buena medida, de la voluntad política del Estado. De acuerdo con esta premisa, la sentencia distingue entre las garantías estructurales y las garantías dinámicas de la unidad del mercado.

Las primeras son las que constituyen un límite directo establecido por la CE frente a la diversidad regulatoria que pueda derivarse de la obra de los legisladores autonómicos: la reserva material de competencias al Estado con carácter exclusivo *ex* artículo 149.1 CE, apartados 6, 7, 8 ó 9; el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales a fin de garantizar una igualdad mínima, y los principios de integración constitucional *ex* artículo 139 CE.

Acerca del alcance que debe atribuirse al apartado 2 (libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes), la STC 111/2017, que resolvió el recurso el RI presentado por la Junta de Andalucía, el Tribunal interpreta que "[P]roscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares". Y en este sentido precisa que cobra relevancia "una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares". Por tanto, "[U]na restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el artículo 139.2 CE "solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada". En consecuencia, "[N]o contradice necesariamente el artículo 139.2 CE toda medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre las cosas o personas provenientes de fuera" (FJ 4.a).

Por su parte, las llamadas garantías dinámicas del mercado único serían, según el Tribunal, las previstas en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1. CE, que permitirían intervenir al Estado cuando las garantías estructurales se demuestren insuficientes.

Asimismo, la STC 79/2017 sostiene que la razón de que la CE no imponga directamente los aspectos definitorios del mercado único no es otra que de haber sido así, ello resultaría incompatible con el modelo de Estado políticamente descentralizado establecido por la CE. Ahora bien, de acuerdo con la interpretación que esta sentencia hace de la noción de mercado único, el grado de unidad o de fragmentación que puede ofrecer el mercado nacional dependerá en cada momento de cuanta unidad o de qué grado de descentralización sean necesarios en el mercado español. Y ello no depende de una determinación jurídica sino política, que el legislador estatal puede llevar a cabo a través de las competencias que la CE le atribuye a través de los títulos horizontales.

De acuerdo con estos parámetros, el TC interpreta que a través del título horizontal *ex* artículo 149.1.13 CE, el Estado puede llegar a condicionar los fines de la acción pública de las CCAA en un determinado sector. Pero ello no puede producirse de forma generalizada. En este sentido, para el TC cabe que una ley sectorial del Estado prohíba o bien promueva determinados fines concretos, pero no cabría que una ley sectorial estableciese una enumeración de fines tasados. Puesto que de ser así, ello cuestionaría la capacidad de las CCAA para decidir sobre sus propias políticas públicas a través de los fines que las deban orientar.

En función de este criterio interpretativo el TC considera que la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, como es el caso de la autorización, no pone en riesgo la garantía de la consecución de determinados objetivos legítimos a través de otras modalidades de intervención, sino que expresa una opción legítima del legislador estatal en el marco de sus competencias *ex* artículos 149.1.13 CE.

Sin embargo, rechaza la constitucionalidad del principio de eficacia en todo el territorio del Estado de determinadas actuaciones administrativas (art. 19). Este principio de eficacia supone sustituir como fundamento del ámbito espacial de la aplicación de las competencias, el criterio del territorio por el criterio el de la procedencia del operador económico. Y ello excede de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1 13 CE y además vulnera el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, dado que permite la aplicación en un mismo lugar del territorio del Estado de normas distintas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su lugar de procedencia. Parece evidente pues, que en este razonamiento está presente la necesidad de evitar uno de los efectos perversos atribuidos a la LGUM, como era el de provocar un cierto *dumping* competencial entre las CCAA, siempre en beneficio de las regulaciones menos intervencionistas o menos rigurosas sobre el nivel de protección de bienes jurídicos (por ej., del medio ambiente o del urbanismo).

En la misma línea argumentativa el TC sostiene que la constitucionalidad del denominado reconocimiento mutuo entre las CCAA condicionado a la equivalencia en el nivel de protección que dispensen sobre una misma materia competencial, dependerá de que: a) exista una regulación de la UE armonizada; b) una legislación estatal común; y c) que en caso de la existencia de una pluralidad de legislaciones autonómicas, a pesar de sus diferencias, fijen un estándar que pueda ser considerado como equivalente. En ese caso, y sólo en éste, el Estado podrá reconocer efectos extraterritoriales a decisiones autonómicas.

Por su parte, y en coherencia con lo decidido en la STC 79/2017 respecto del principio de eficacia en todo el territorio del Estado, la STC 110/2016 extiende la declaración la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad al artículo 6, y la posterior STC 111/2017, lo hace también a los arts. 19 y 20, extiende al artículo 21.2 c).

Por otra parte, en el orden relativo a los controles del Estado sobre las CCAA para garantizar la unidad de mercado, la STC 79/2017, declara también la incons-

titucionalidad y nulidad de la potestad para decidir la suspensión automática de los actos y disposiciones autonómicas en relacionadas con la garantía de dicha unidad, atribuida específicamente a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). A este respecto el Tribunal recuerda su doctrina sobre los controles administrativos *ex post*, que el principio de autonomía política exige las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, dado que el poder de vigilancia de éste no puede colocar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de aquélla (SSTC 4/1981, 76/1983). En el caso de la atribución a la CNMC por el artículo 127 *quater* de la Ley 29/1988 de la LJCA, el mecanismo de control exorbitante que prevé es inconstitucional porque de producirse, únicamente correspondería al Gobierno a través de los procedimientos constitucionales previstos. No a un órgano de su Administración como es la CNMC.

Finalmente, también con respecto a la actividad económica y su trascendencia tanto en el ámbito competencial como en el ejercicio de derechos con ella relacionados, en la STC 89/2017 el Tribunal rechaza que el sometimiento del ejercicio de un determinada actividad empresarial a diferentes condiciones, según sea el territorio autonómico donde se lleve a cabo, pueda ser susceptible de vulnerar el contenido esencial de la libertad de empresa (*ex* art. 38 CE). No obstante ello, señala que la eventual desigualdad de las condiciones de ejercicio de este derecho constitucional, que es una consecuencia de las competencias autonómicas, puede justificar la puesta en práctica de las llamadas competencias horizontales del Estado.

2.3.– La reiterada vis expansiva de les competencias ejecutivas del Estado y a incidencia competencial del poder de gasto del Estado

Los efectos de las crisis económica y financiera así como también los problemas estructurales que se arrastran del complejo sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque de la constitucionalidad, han dado como resultado un progresivo desplazamiento en favor del Estado de las competencias ejecutivas que corresponden a las CCAA. Así lo pone de manifiesto la ingente producción normativa estatal que en el ejercicio de la potestad reglamentaria ha absorbido para si el ejercicio de la función de ejecución. Y, sobre todo, en muchos casos relativos a la capacidad de gasto del Estado (*spending power*), ello se ha producido también con flagrante abstracción de las reglas jurisprudenciales (STC 13/1992) relativa a la relación entre competencias y actividad de fomento.

Ante esta circunstancia, el Tribunal ha respondido de manera desigual. En unos casos ha legitimado la tendencia a expandir el alcance de las competencias ejecutivas estatales y en otros ha mirado de poner freno a esta dinámica neo-centralizadora advirtiendo, incluso, al Estado de su deslealtad constitucional al incumplir de forma reiterada la jurisprudencia constitucional.

Entre los primeros puede evocarse la STC 33/2017 en la que avala que el Estado pueda reservarse la función de ejecutar un aspecto concreto de la legislación básica, como es la determinación de quien es el titular que ostenta la condición de asegurado. Decisión ésta que como se advierte en un voto particular, consti-

tuye una especie de tutela o control sobre el ejercicio de competencias ejecutivas autonómicas. O también la STC 37/2017, que admite el ejercicio de competencias ejecutivas por parte del Estado en materia de energía. Si bien, en este ámbito material al Estado le está atribuida la competencia sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), en este caso el Tribunal juzga constitucional la asunción por el mismo de la competencia para realizar las inspecciones periódicas y aleatorias a las instalaciones de producción de energía con régimen retributivo específico a fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el otorgamiento y mantenimiento de tal régimen retributivo.

En una línea interpretativa similar puede citarse también la STC 45/2017, en relación con determinadas facultades ejecutivas relativas a la selección, formación y régimen disciplinario de los funcionarios que disponen de la "habilitación nacional".

Entre los segundos y a modo de ejemplo se puede referenciar uno de los más recientes, ejemplificado en la STC 9/2017, entre otros tantos que se han registrado los últimos años. A través del poder de gasto del Estado, éste penetra en ámbitos competenciales que corresponden a la Generalitat, especialmente en el orden de las funciones ejecutivas, desplazando su titularidad de los órganos autonómicos hacia los órganos estatales. En este caso, se trató de lo relativo a un conflicto positivo de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña, contra la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan 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.

El Tribunal estimó parcialmente y con carácter declarativo las pretensiones de la Generalidad, interpretando que, en efecto, determinados apartados de la citada Resolución vulneran sus competencias ejecutivas sobre esta materia, por la atribución a un órgano estatal de la competencia para formular la propuesta de resolución de la convocatoria de subvenciones y para la concreción los requisitos y en algunos casos de la documentación a presentar para cada uno los programas. En su fundamentación recuerda una vez más los criterios de distribución competencial fijados al *leading case* que sigue siendo la STC 13/1992, sobre las reglas interpretativas a aplicar en la actividad de fomento a través de las subvenciones, subrayando que el poder de gasto no constituye un título competencial autónomo y que su proyección sobre una materia específica debe ser respetuosa con el sistema de distribución de competencias fijado por el bloque de la constitucionalidad aplicable al caso. Asimismo, ello impide que el Estado invoque la gestión centralizada de las subvenciones salvo en los supuestos excepcionales que la justifiquen (STC 13/1992, FJ 8.d).

A partir de aquí, el Tribunal interpreta que ni la reordenación ni tampoco la nueva sistematización los programas, ni tampoco las diferencias de regulación existentes a la hora de fijar las prioridades o requisitos previstos en la Resolución de la Secretaría de Estado, de ninguna manera pueden alterar el encuadre de la controversia en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. En el mismo sentido cabe retener, entre otras, las siguientes sentencias: la STC 81/2017 sobre los programas de formación laboral y las compe-

tencias del Servicio Público de Empleo Estatal, o la STC 100/2017, relativa al programa PREPARA en materia laboral, etc.

Por otra parte, éste es un caso más entre otros en los que el Estado ha ignorado la jurisprudencia constitucional sobre la relación entre su poder de gasto y la correspondiente proyección sobre las diversas materias competenciales. Este comportamiento institucional basado en la reiterada abstracción por parte de algunos órganos del Estado, ha obligado al Tribunal a invocar el principio de lealtad constitucional, para afirmar en este caso –y no ha sido la primera ocasión que se ha visto en este tesitura– que: "*[E]n torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de" recordar lo que dijimos en la STC 208/1999 de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, "la lealtad constitucional obliga a todos" (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal "(FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva*». (FJ 3).

2.4.– El principio de unidad de cuenca en materia de aguas, el alcance de la legislación básica en medio ambiente y las competencias autonómicas en materia de urbanismo

a) La STC 116/2017, referida al recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón*, vuelve a poner de relieve la relevancia del principio de unidad de cuenca como límite al ejercicio de las competencias tanto de las CCAA como también del Estado. La cuestión controvertida principal era la relativa a la gestión de una reserva hídrica de 6.5050 Hm^3 para dicha Comunidad Autónoma; la ley impugnada supeditaba su aplicación a la previa transferencia o delegación del Estado o a fórmulas de cooperación como la encomienda o los convenios.

El Tribunal reitera su doctrina en materia de aguas (entre otras, las SSTC 30/2011 y 32/2011) para sostener la "*necesidad de articular mecanismos de participación, cooperación y coordinación en materia de política hidráulica*", pero de ello no se puede deducir que legitime "*determinaciones unilaterales del legislador autonómico que impliquen desplazar o, de cualquier otro modo, alterar o perturbar la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado sobre las aguas de las cuencas intercomunitarias*". Lo cual comporta que la Comunidad Autónoma "*carece de habilitación estatutaria para legislar sobre la reserva hídrica de una cuenca intercomunitaria, o para atribuir a sus órganos funciones de gestión sobre la misma*". Asimismo, subraya que "*[T]al vicio de incompetencia no queda salvado por la circunstancia de que la Ley aragonesa someta estas atribuciones a condición, consistente en la previa transferencia, de-*

legación, encomienda, convenio o cualquier otra modalidad de desplazamiento de la titularidad o el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.22 CE".

b) Por su parte, la STC 109/2017, examina la constitucionalidad de la *Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears*. Además de las competencias sobre este ámbito material se abordan las relativas al procedimiento administrativo. El Tribunal considera que la exclusión de evaluación ambiental de determinadas categorías de planes y sus modificaciones amparada en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, comportan un incumplimiento del estándar de protección más elevado establecido por el Estado conforme al orden de distribución de competencias fijado en la CE. Es decir, que en este caso la Comunidad Autónoma no incorpora medidas adicionales de protección sino que las reduce.

De nuevo sobre la legislación sobre evaluación ambiental, cabe reseñar la STC 53/2017, referida en este caso a la *Ley del Estado 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental*.

Y también en relación a la relación entre ley básica y legislación autonómica de desarrollo, destaca la STC 142/2017 relativa al *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*. En este caso, concurren las competencias de la Comunidad Autónoma relativas a la organización de instituciones de autogobierno así como las compartidas con el Estado sobre el régimen estatutario de sus funcionarios. Pues bien, la previsión específica que hace de la regulación de la duración de la jornada laboral del personal al servicio del sector público de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual, es una medida autonómica que contraviene lo fijado por la normativa básica estatal como duración mínima en treinta y siete horas y media semanales, dictada en uso de las competencias que le corresponden sobre el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico.

c) Finalmente, en este grupo de resoluciones sobre ámbitos materiales diversos, cabe destacar la STC 143/2017, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. La controversia se suscita en relación a las competencias sobre urbanismo y vivienda, ámbitos materiales cuya titularidad competencial corresponde a la Comunidad Autónoma recurrente.

Al respecto, el Tribunal señala la evidente conexión entre ambos y por esta razón les faculta a las CCAA "*para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*" (STC 152/1988). No obstante, "*el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquélla sea absoluta y que éste no se encuentre*

facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia (STC 36/2012)". Por otra parte, añade que "*la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las que asisten al Estado en virtud del articulo 149.1 CE. Por ello la competencia autonómica coexiste con las que ostenta el Estado, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la que las Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material (STC 164/2011, de 11 de julio, FJ 4 (…)*". Se refiere, sobre todos a los títulos competenciales previstos en los apartados 1, 13 y 18 del artículo 149.1 CE. Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento, el Tribunal advierte que existiendo varios títulos competenciales, debe primar el específico sobre el más genérico (STC 97/2013).

Con base en este canon de enjuiciamiento declara la nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios, así como de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano. Y, asimismo, admite una interpretación conforme con la Constitución del precepto legal que establece la exigencia de autorización expresa, con régimen de silencio negativo, para las instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas (SSTC 61/1997, 141/2014 y 5/2016).

2.5.– Otras cuestiones controvertidas

A modo de breve reseña, entre otras resoluciones del Tribunal, cabe citar algunas atinentes a temas que han sido habituales en la jurisprudencia constitucional, además de otras que abordan cuestiones atinentes a la regulación de derechos del ámbito laboral y sanitario.

a) Así, por ejemplo, la STC 123/2017, examina el alcance de la autonomía institucional de las CCAA, motivada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana*, cuyo artículo 16 prescribía que "[e]*n todo caso, al menos anualmente los senadores y las senadoras comparecerán ante la comisión de Coordinación, Organización y Régimen Jurídico de las instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado*". Asimismo, en su artículo 14 bis se establecía que era causa de remoción del senador "*(…) la pérdida de confianza, fundamentada en el incumplimiento de las obligaciones de senador o senadora establecidas en la actual ley, así como actuaciones que comporten desprestigio de las instituciones*".

En el primer caso, esta vía de rendición de cuentas ante la Cámara alta por parte de los senadores de designación autonómica es rechazada por el Tribunal, en la medida que de haber sido reconocida solamente hubiese sido posible si hubiese sido prevista por la Constitución misma, y no por ninguna otra fuente, ya fuese estatal o autonómica. En relación al segundo caso, el Tribunal también niega su constitucionalidad dado que no está al alcance de norma autonómica alguna imponer cualesquiera deberes o controles sobre los miembros de un órgano constitucional como es el Senado, ni tampoco apoderar para la libre disposición sobre la composición personal del mismo o de cualquier otro de la misma naturaleza. Por otra parte, en la medida en que la previsión del artículo 14 com-

porta un mandato imperativo, que es impedido por la CE, el Tribunal interpreta que también en este caso, queda vulnerado el derecho de representación política *ex* artículo 23.2 CE.

b) La STC 134/2017, se plantea de nuevo el sempiterno problema del alcance de la legislación básica estatal. En este caso de enjuiciaba si el Decreto 114/2012, de 26 de junio, del Gobierno del País Vasco, relativo *al régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. En una controvertida resolución, a la que se formularon cinco votos particulares, la mayoría interpretó que la disposición autonómica al ampliar el ámbito subjetivo de acceso a las prestaciones sanitarias a personas no incluidas en el Sistema Nacional de Salud (los residentes extranjeros en situación administrativa irregular), así como también la modificación de las condiciones de aportación de los usuarios a la financiación de las prestaciones farmacéuticas (copago), excedía los límites fijados por la legislación básica estatal en materia de sanidad y seguridad social. Sin que, por otra parte, esta circunstancia pudiese quedar enervada, como invocaban los magistrados disidentes, por los mandatos constitucionales referidos al deber de los poderes públicos de proteger el derecho a la salud pública contenidos en los artículos 43 CE y 15 CE.

c) En relación a la nueva doctrina sobre la aplicación de la cláusula de prevalencia iniciada con la STC 102/2016, la STC 1/2017 ha limitado la capacidad de los órganos judiciales de aplicar la prevalencia a los supuestos de inconstitucionalidad mediata sobrevenida, es decir, cuando la contradicción se produce como consecuencia de la modificación de las bases del Estado con posterioridad a la aprobación de la ley autonómica.

d) Por su parte, la STC 87/2017, examina la constitucionalidad de las competencias autonómicas sobre asistencia social cuando concurren con otros títulos de competencia estatal. El supuesto se planteó en este caso con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo en relación con la *Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*. En esta actividad destinada a organizar la primera acogida de las personas inmigradas y de las acciones formativas tendentes a la integración lingüística de los inmigrantes, la regulación legal autonómica consistente en establecer el acceso al conocimiento de la lengua española supeditado a la acreditación previa de la suficiencia de conocimientos lingüísticos en catalán, el Tribunal interpreta que no garantiza el acceso a las acciones formativas relativas al conjunto de las lenguas oficiales. Razón por la cual vulnera el orden de distribución de competencias.

e) La cuestión del acervo normativo o consuetudinario del Derecho Civil foral es tratado en la controvertida STC 133/2017 de la que discreparon cuatro magistrados. En la misma se enjuiciaba si determinados preceptos de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia relativos a la adopción y autotutela formaban parte o no de dicho acervo. El Tribunal sostuvo la ausencia de acreditación de la existencia de reglas consuetudinarias en la materia y de su pervivencia, por la falta de conexión entre estas instituciones y otras instituciones propias y características del Derecho civil foral gallego. De tal forma que la ley lo que estaba realizando era una codificación *ex novo*, motivo por el

cual la Comunidad Autónoma carece de competencia para ello y, por tanto, ello comporta la inconstitucionalidad y nulidad.

En relación a esta interpretación resulta de relevancia siquiera evocar brevemente el voto emitido por el magistrado Xiol Ríos, no solo por lo que concierne a esta sentencia, sino también por la referencia que hace a otra sentencia de este año, la STC 95/2017, dictada en relación la *Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro quinto del Código Civil de Cataluña*, en la que el Tribunal desestimó el recurso del Presidente del Gobierno. En la misma interpretó que "l*a propiedad temporal que regula la Ley 19/2015 (…) no supone la conservación o modificación de una institución existente en el Derecho civil especial de Cataluña, pues ha quedado claro que es una figura jurídico real que no estaba regulada en él al promulgarse la Constitución. Constituye, sin embargo, una actualización a las necesidades presentes de acceso a la vivienda de un principio preexistente en dicho ordenamiento, cual es la utilización de fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad. Por esta razón la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el "desarrollo" de su Derecho civil especial (…)*» (FJ 11).

Pues bien, a este respecto el voto sostuvo que: "*En el caso de Galicia el Tribunal debió afirmar, mutatis mutandis , que, si se admite que la adopción y la auto-tutela no suponen la conservación o modificación de instituciones presentes en el Derecho civil gallego al promulgarse la Constitución, constituyen una actualización a las necesidades presentes de protección de la familia y la persona preexistente en dicho ordenamiento y, por ello su regulación debe calificarse sin género alguno de dudas como un supuesto de desarrollo orgánico del Derecho civil gallego amparado en el artículo 149.1.8 CE*".

f) La STC 144/2017, plantea controversia que se suscita la incidencia de los límites que se proyectan sobre las competencias de una Comunidad Autónoma, en este caso, sobre el derecho de asociación y la existencia de elementos civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales que son competencia del Estado. El caso trae causa de la *Ley Foral 24/2104, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra*. Fruto de esta incisiva concurrencia de competencias del Estado, la regulación del consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere, comporta una incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal del art. 368 CP. Y, en consecuencia, no cabe extender la competencia autonómica en materia de asociaciones a la regulación material del objeto asociativo, dando cobertura legal a comportamientos delictivos.

g) Finalmente, en esta sumaria reseña de sentencias no puede dejar de citarse la STC 152/2017, en un tema en el que a causa de su trascendencia económica y su impacto sobre la economía de todos los contribuyentes y la seguridad de una parte de la población de costa mediterránea próxima a las costas de Tarragona y Castellón de la Plana, ha suscitado un notable eco social. Se trata del

Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación al sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

El Tribunal decidió la estimación parcial de los recursos de inconstitucionalidad dado que la anulación de la indemnización concedida a la empresa promotora del proyecto de almacén submarino de gas, denominado "Castor", en la costa de Castellón por la suspensión de la actividad tras numerosos seísmos en la zona, debido a que no cumplía los requisitos formales relativas al presupuesto de hecho habilitante. Es decir, no concurría una situación de urgencia para fijar la compensación en un decreto-ley. Para ello hubiese sido necesaria una norma con rango de ley para atribuir nuevas obligaciones de pago a través de la factura del gas.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

El año 2017 ha estado configurado por varios condicionantes desde el punto de vista político que han determinado el quehacer del funcionamiento de la Unión Europea (UE) y que, por su importancia, continuarán influyendo y subordinando su actuación en el futuro mediato. En cambio, la actividad de la UE en el ámbito legislativo ha sido poco relevante, y no se han adoptados actuaciones normativas de importancia. Ello no obstante merece la pena resaltar algunos logros en diferentes sectores materiales.

1.– El elemento principal que ha mediatizado la acción de la UE y sus instituciones es, sin duda alguna, el desarrollo de las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. El 29 de marzo, dos días después de la celebración del 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, el Consejo Europeo recibió la notificación del Reino Unido de su intención de retirarse de la Unión Europea, dando así comienzo al proceso contemplado en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Un par de meses después, el 22 de mayo, el Consejo Europeo autorizó la apertura de negociaciones y publicó las directrices de negociación del acuerdo con el Reino Unido para establecer la forma de su retirada. Éste deberá encontrarse en vigor el 29 de marzo de 2019, pues en la fecha señalada los Tratados constitutivos dejarán de aplicarse al Reino Unido, salvo que el Consejo Europeo, por unanimidad, decida prorrogar este plazo.

Las directrices de negociación dan prioridad a la solución de determinados asuntos que se consideran necesarios pactar con la delegación británica. Estas cuestiones son las siguientes: los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera y la situación de Irlanda, así como a otros temas susceptibles de generar inseguridad jurídica como consecuencia del Brexit. En cuanto a los ciudadanos, la primera prioridad de las negociaciones es acordar las garantías necesarias para proteger los derechos de los nacionales de los países miembros de la UE y del Reino Unido, así como de los miembros de sus familias, que se ven afectados por la retirada; estas garantías deben ser recíprocas y basarse en la igualdad de trato.

Respecto a la liquidación financiera la UE entiende que el Reino Unido debe sufragar íntegramente los costes específicos relacionados con la retirada, así como la reubicación de las agencias de la UE que tenían su sede en el Reino Unido y que ya han sido trasladadas. En efecto, el Consejo Europeo celebrado el 20 de noviembre determinó que la Agencia Europea del Medicamento se ubicara

en Ámsterdam y la Agencia Bancaria Europea en París. El acuerdo debe incluir un cálculo del importe total y un calendario de pagos.

La situación en Irlanda implica que la retirada británica no puede menoscabar los objetivos y los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz de 1998 (conocidos como los acuerdos del Viernes Santo) celebrado entre el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y los Gobiernos irlandés y británico. Las directrices de negociación abarcan también otras cuestiones donde se precisan modalidades para reducir la inseguridad y evitar un vacío jurídico durante el período transitorio.

Conviene también recordar que, una vez Gran Bretaña haya abandonado de forma efectiva y sea un tercer país, se celebrará un acuerdo sobre las relaciones entre la UE y el Reino Unido. Ello no obstante, durante una segunda fase de las negociaciones podrá empezarse a deliberar sobre cuál ha de ser el marco general de la futura relación.

2.– También debe señalarse que durante este año se ha relanzado el debate sobre hacía donde se dirige el porvenir de la integración europea y cuáles son sus predicciones a medio plazo. Así, la Comisión con ocasión del 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma hizo publicó un documento de reflexión titulado el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. En dicho instrumento se plantean cinco escenarios donde dejar entrever el estado en que podría encontrarse la Unión en 2025 en función de las opciones por las que se decante la UE. Estos escenarios comprenden las situaciones siguientes:

1) *Seguir igual*, donde se trataría de continuar con las políticas tal y como se desarrollan en la actualidad por las instituciones europeas.

2) *Sólo el mercado único*, que implica que los países miembros no se ponen de acuerdo para avanzar en muchos ámbitos políticos, y la UE se va centrando cada vez más en la profundización de determinados aspectos clave del mercado único. No hay voluntad común de colaborar más estrechamente en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa.

3) *Los que deseen hacer más, hacen más*. Este escenario implica que la UE sigue funcionando como en la actualidad, en donde algunos Estados miembros quieren hacer más cosas en común, cooperando más estrechamente y colaborando en determinados ámbitos políticos específicos, como la defensa, la seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales.

4) *Hacer menos, pero de forma más eficiente*. En esta situación prospectiva, existe un consenso sobre la necesidad de afrontar conjuntamente determinadas prioridades. La UE centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de temas, sus miembros le conceden instrumentos jurídicos más potentes a fin de aplicar directamente y ejecutar las decisiones colectivas. En los demás ámbitos, la UE deja de actuar o interviene poco.

5) *Hacer mucho más conjuntamente*. En esta hipótesis, existe un consenso sobre el hecho de que ni la UE, ni sus países unilateralmente disponen de

medios suficientes para hacer frente a los retos actuales, los Estados deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todas las esferas de actuación.

3.– En el contexto general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han aprobado varios instrumentos normativos que merecen ser estimados por su relevancia. Entre ellos, se ha consensuado la creación de herramientas dirigidas a combatir el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea. Así cabe destacar la adopción, el 5 de julio, de la Directiva 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión. Este acto, cuyas medidas nacionales de transposición deberían estar implementadas por las autoridades competentes de los Estados miembros antes del 6 de julio de 2019, define las infracciones relativas al fraude de los interés financieros que deben ser sancionadas penalmente. Entendiendo por intereses financieros de la Unión, todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados al presupuesto comunitario o los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos.

A título ilustrativo se considera como tales, y entre otros, cualquier acción u omisión relativa al uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, así como el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial. De la misma forma también son punibles las infracciones en los ingresos comunitarios, especialmente los procedentes de los recursos propios del IVA, cuando se derivan de cualquier acción u omisión cometida en una trama fraudulenta transfronteriza en relación con: el uso o la presentación de declaraciones o documentos relativos al IVA falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la disminución de los recursos del presupuesto de la Unión, el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información relativa al IVA, que tenga el mismo efecto; o la presentación de declaraciones del IVA correctas con el fin de disimular de forma fraudulenta el incumplimiento de pago o la creación ilícita de un derecho a la devolución del IVA.

Los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas físicas que cometan las infracciones penales enunciadas en la Directiva sean sancionados con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias; de la misma forma las personas jurídicas también deben ser consideradas responsables de cualquiera de las infracciones penales previstas.

En conexión con el contenido de la Directiva, se debe referenciar la creación de la Fiscalía Europea. En efecto, este nuevo organismo de la UE fue instituido el 12 de octubre mediante el Reglamento del Consejo 2017/1939. Su creación no ha sido pacífica, razón por la cual se ha requerido el procedimiento de cooperación reforzada que ha supuesto que sólo participen un grupo de miembros

(Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa, Rumanía, Letonia, Estonia, Austria e Italia) quedando el resto excluidos de su ámbito de acción. La creación de la Fiscalía tiene como objetivo intensificar la lucha contra las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión. Se trata de un órgano indivisible de la Unión, con personalidad jurídica, y funcionando como un solo organismo dotado de dos niveles. El nivel central está integrado por el Fiscal General Europeo, que es el jefe de la Fiscalía Europea en su conjunto y el jefe del Colegio de Fiscales Europeos, las Salas Permanentes y los Fiscales Europeos. El nivel descentralizado está integrado por los Fiscales Europeos Delegados, establecidos en los Estados.

La Fiscalía es competente para perseguir los delitos que perjudiquen los intereses financieros de la Unión contemplados en la Directiva 2017/1371 y tal y como ésta se haya transpuesto por la legislación nacional, con independencia de que el mismo comportamiento constitutivo de delito pueda clasificarse como constitutivo de otro tipo delictivo con arreglo al derecho nacional. En lo que respecta a los delitos relacionados con el IVA, la Fiscalía Europea solo será competente cuando las acciones u omisiones intencionadas definidas en dicha disposición tengan relación con el territorio de dos o más Estados miembros y supongan un perjuicio total de al menos 10 millones de euros.

4.– Continuando en el contorno del espacio de libertad, seguridad y justicia, y en el ámbito más específico de la política migratoria se ha de acentuar la adopción, el 1 de marzo, del Reglamento 2017/371 del Parlamento Europeo y del Consejo modificando el Reglamento 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La reforma obedece a la finalidad de facilitar a los Estados miembros un mecanismo de revisión de las exenciones de visado de entrada a los ciudadanos de terceros países más ágil y rápido. Así se amplían las posibles causas de suspensión de la exoneración de visado, incluyendo entre otros, una disminución de la cooperación en materia de readmisión y un aumento significativo de los riesgos en lo que respecta al orden público o a la seguridad interior de los Estados miembros. En particular, la reducción de la cooperación debe abarcar un incremento sustancial de la tasa de rechazo de solicitudes de readmisión, también para los nacionales de terceros países que hayan transitado por el tercer país de que se trate, en caso de que un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o un Estado miembro y dicho tercer país establezca tal obligación de readmisión. Además, con la revisión, la Comisión está legitimada para poner en marcha el mecanismo de suspensión en caso de que el tercer país no coopere en materia de readmisión, en particular cuando se haya celebrado un acuerdo de tales características entre la Unión y el tercer país de que se trate.

En este sentido también se ha de aludir a la Comunicación de la Comisión presentando las medidas para una política de retorno más eficaz (publicado en COM (2017) 200 final de 2 de marzo), concretadas en la Recomendación de la

Comisión 2017/432 de 7 de marzo. Así, entre las medidas previstas se sugiere: garantizar procedimientos de retorno ágiles y aumentar de forma significativa la tasa de retorno; expedir decisiones de retorno con independencia de si el nacional de un tercer país en situación irregular es titular o no de un documento de identidad o viaje; aplicar medidas para localizar y aprehender de forma eficaz a los nacionales de terceros países en situación irregular; crear capacidad de internamiento en consonancia con las necesidades reales…

5.– En el ámbito de la política medioambiental general conviene señalar el Reglamento 2017/1369, de 4 de julio, del Parlamento Europeo y el Consejo que organiza y regula el etiquetado energético (derogando la Directiva 2010/30 que previamente lo disciplinaba). El nuevo acto jurídico, a diferencia de la Directiva derogada, no necesita medidas nacionales de transposición y garantiza un grado mayor de armonización en los países de la UE en relación al etiquetado ecológico. El Reglamento establece un marco que se aplica a los productos relacionados con la energía introducidos en el mercado o puestos en servicio. Dispone el etiquetado de dichos productos, e incluye en el mismo una información normalizada en relación con la eficiencia energética y el consumo de energía, con excepción de los productos de segunda mano (salvo si son importados de un tercer país) y los medios de transporte de personas o de mercancías.

Asimismo, conviene indicar que, el 17 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento 2017/852 sobre el mercurio (que deroga el Reglamento 1102/2008). Esta nueva normativa establece las medidas y condiciones relativas al uso, el almacenamiento y el comercio de mercurio, compuestos de mercurio y mezclas de mercurio y a la fabricación, el uso y el comercio de productos con mercurio añadido, así como a la gestión de residuo de mercurio, con el fin de garantizar un alto grado de protección de la salud humana y del medio ambiente frente a las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y de compuestos de mercurio. En este sentido el preámbulo de la norma nos recuerda que la regulación y la adopción de medidas estrictas sobre este producto, obedece a la circunstancia de que el mercurio es una sustancia muy tóxica que representa una amenaza mundial para la salud humana, en particular en forma de metilmercurio presente en el pescado y el marisco, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres, y que esta contaminación tiene un carácter transfronterizo (entre el 40% y el 80% de la deposición total de mercurio en la Unión tiene su origen fuera de su territorio).

En el perímetro de la distribución energética se debe mencionar el Reglamento 2017/1938 de 25 de octubre sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento 994/2010. Este acto tiene por objeto velar que se tomen todas las medidas necesarias para asegurar el suministro ininterrumpido de gas en toda la Unión, especialmente a los clientes protegidos en caso de condiciones climáticas difíciles o interrupciones en su abastecimiento. Para ello establece disposiciones destinadas a garantizar el funcionamiento adecuado y continuo del mercado interior del gas natural, permitiendo la aplicación de medidas excepcionales cuando éste no pueda seguir aportando los recursos necesarios.

6.– En relación a la política pesquera se ha de especificar la adopción, el 14 de junio, del Reglamento 2017/1130 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se definen las características de los barcos de pesca. Se trata de un acto que, en aras de la claridad, refunde el Reglamento 2930/86 del Consejo y donde se definen las características de los barcos de pesca, tales como la eslora, la manga, el arqueo, la fecha de entrada en servicio y la potencia del motor. La finalidad del acto es la utilización de reglas idénticas para la determinación de las características de los barcos de pesca con el fin de armonizar las condiciones del ejercicio de la profesión en la Unión.

Igualmente, el 17 de mayo se aprobó el Reglamento 2017/1004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (que deroga al Reglamento 199/2008 del Consejo). El marco para la recopilación de datos ha de contribuir a lograr los objetivos de la política pesquera común, incluyendo la protección del medio marino, la gestión sostenible de todas las especies explotadas para fines comerciales y, en particular, la consecución de un buen estado medioambiental en el medio marino. Igualmente, el 12 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron su Reglamento 2017/2403 sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (que deroga al Reglamento 1006/2008 del Consejo). Este Reglamento tiene por objetivo establecer normas para la expedición y la gestión de las autorizaciones de pesca destinadas a los buques pesqueros de la Unión que realicen operaciones de pesca en aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de un tercer país, en el contexto de una organización regional de ordenación pesquera de la que la Unión forme parte, dentro o fuera de las aguas de la Unión, o en alta mar, y los buques pesqueros de terceros países que realicen operaciones de pesca en aguas de la Unión.

7.– En los aspectos concernientes a la Unión Económica y Monetaria se ha de remarcar el Reglamento 2017/1131 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, sobre fondos del mercado monetario (FMM). En este acto se establecen las normas relativas al funcionamiento de tales fondos, en particular sobre la composición de la cartera de los FMM. Esas normas tienen por finalidad hacer que los FMM sean más resistentes y limitar los canales de contagio, garantizando que éstos puedan satisfacer las solicitudes de reembolso de los inversores, especialmente en situaciones de tensión en los mercados financieros.

Por lo demás, el mismo 14 de junio se aprobó por el Parlamento Europeo y el Consejo, el Reglamento 2017/1128 relativo a la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior. Este acto tiene como finalidad garantizar que los consumidores pueden utilizar los servicios en línea portables que permiten acceder a contenidos tales como música, juegos, películas, programas de entretenimiento o acontecimientos deportivos, no solo en su Estado miembro de residencia, sino también cuando se encuentran temporalmente en otro Estado miembro por motivos de ocio, viajes de negocios o estudios. Para ello en el Reglamento se propone la eliminación de obstáculos que entorpecen el acceso a tales servicios y su utilización.

8.– En la esfera de la protección de los consumidores, se debe traer a colación el Reglamento 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, sobre los productos sanitarios de diagnóstico in vitro (que deroga la Directiva 98/79). El Reglamento revisa en profundidad la Directiva 98/79 para instituir un marco normativo sólido, transparente, previsible y sostenible para los productos sanitarios de diagnóstico in vitro que, además, apoyando la innovación tecnológica, garantice un elevado nivel de seguridad y de protección de la salud. El acto armoniza la legislación de los Estados miembros, formalizando normas relativas a la introducción en el mercado, la comercialización y la puesta en servicio de productos sanitarios para diagnóstico in vitro de uso humano y accesorios de dichos productos en la Unión.

9.– Finalmente, se ha de mencionar la adopción, el 14 de junio de dos actos relativos al Derecho de Sociedades. En concreto, nos referimos a la Directiva 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados aspectos del Derecho de Sociedades y al Reglamento 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la marca de la Unión Europea. Respecto a la Directiva se trata de una normativa que codifica un conjunto previo de Directivas que coordinan las disposiciones nacionales de los Estados miembros relativas a la constitución de dichas sociedades, así como al mantenimiento, al aumento y a la reducción de su capital; y ello con la finalidad de asegurar una equivalencia mínima en la protección de los accionistas y de los acreedores de sociedades anónimas.

El Reglamento, también codifica la normativa previa sobre la marca y para ello prevé un régimen de la Unión sobre marcas que confiera a las empresas el derecho de adquirir, de acuerdo con un procedimiento único, marcas de la Unión que gocen de una protección uniforme y que produzcan sus efectos en todo el territorio europeo.

María López Moreno de Cala
Letrada de las Cortes Generales

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 Comunidades Autónomas**. 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 2017. **IV.– Balance de la actividad del Senado**

1.– Introducción

En el año 2017 el debate territorial en el Senado se ha llevado a cabo fundamentalmente en el ámbito de las diversas iniciativas parlamentarias de control al Gobierno, en cuestiones de especial relevancia que han sido debatidas durante este periodo, en materia de educación, sanidad y servicios sociales o infraestructuras. Además, se ha discutido ampliamente acerca de la situación política en Cataluña.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha registrado un mayor protagonismo que en anteriores Legislaturas, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos adoptados en la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada el día 17 de enero, que ha dado lugar a sendos debates monográficos sobre Educación y Violencia de Género, con las comparecencias de los respectivos ministros, de los que han resultado importantes acuerdos; y, fundamentalmente, por su participación conjunta con la Comisión Constitucional en la tramitación del procedimiento por el que se ha aplicado el artículo 155 de la Constitución.

Finalmente, la Ponencia para el estudio de un Pacto de Estado en materia de Educación, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes, ha celebrado ocho sesiones de trabajo durante el año 2017, con un total de nueve comparecientes, todos ellos consejeros de Educación de distintas Comunidades Autónomas, para favorecer una perspectiva territorial en los trabajos que se están llevando a cabo en el Congreso de los Diputados para

la elaboración de un Informe que ayude a la aprobación de un futuro Pacto de Estado por la Educación en España.

2.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2017, 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 Comunidades Autónomas.

2.1.– Mociones

Las mociones debatidas ante el Pleno que tuvieron una incidencia autonómica o local general se han referido, en el ámbito educativo, a los investigadores españoles; a la Formación Profesional; al fracaso escolar en la población más desfavorecida; o al futuro Pacto de Estado Social y Político por la Educación.

En el ámbito sanitario y de los servicios sociales, se ha discutido acerca de la integración de las adicciones como enfermedades crónicas y recidivantes dentro del Sistema Nacional de Salud; o de la candidatura española para albergar la sede de la Agencia Europea del Medicamento (EMA), en la ciudad de Barcelona.

En materia de infraestructuras, se ha instado a la adopción de diversas medidas en relación con las autopistas de peaje, la red de carreteras o la conexión ferroviaria de alta velocidad entre distintos puntos del territorio español.

En relación con la estructura territorial del Estado, el Senado ha manifestado su apoyo y respaldo al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil e instado al conjunto de las instituciones a "utilizar los mecanismos legales en defensa de la soberanía del pueblo español y del interés general, y a actuar contra las iniciativas que pretendan conculcar el marco constitucional y la unidad de España".

Igualmente, se ha instado al Gobierno a impulsar y defender el sector forestal, con la colaboración entre las administraciones públicas, propietarios y gestores forestales y la adopción de medidas de apoyo a los municipios afectados por los incendios forestales acaecidos en las Comunidades Autónomas de Galicia, del Principado de Asturias y de Castilla y León; así como a defender e impulsar el sector agroalimentario, apoyando "todos los productos, incluidos los catalanes, de la marca España". Además, se ha instado al Gobierno a la adopción de diversas medidas para restituir la confianza empresarial en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2.2.– 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 educación, sobre la política

general de becas y precios públicos para la matriculación en las universidades españolas; sobre las medidas que va a adoptar el Gobierno respecto al mantenimiento de las condiciones laborales y contractuales de los investigadores predoctorales; sobre los problemas que afronta el sistema educativo en el comienzo del curso escolar; sobre las consecuencias de la política realizada por el Gobierno en relación con los funcionarios docentes; y sobre la valoración que hace el Gobierno en relación con la falta de acceso a los institutos de secundaria por parte del alumnado sordo signante, usuarios de la lengua de signos.

En materia de sanidad y servicios sociales, sobre las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la medicina de precisión y la investigación en el campo de la genómica, la biotecnología y la ingeniería genética; sobre las actuaciones que está desarrollando el Gobierno para afrontar el problema del aumento de la obesidad y especialmente de la obesidad infantil; sobre los planes del Gobierno para asegurar una financiación suficiente y equitativa para el Sistema Nacional de Salud; sobre las consecuencias de la política de investigación sanitaria; o sobre "la variabilidad, e incluso posible inequidad, de acceso a los medicamentos oncológicos" en los diferentes hospitales de las Comunidades Autónomas y Foral de España.

En materia económica, fiscal, y financiera, sobre la mejora de competitividad en diversas CCAA, como Cataluña o Canarias; sobre la política general para elaborar, alcanzar acuerdos y aprobar un nuevo modelo de financiación autonómica; o sobre el incremento de la desigualdad de rentas en nuestro país.

Finalmente, en materia de infraestructuras, sobre la construcción del Corredor Mediterráneo; sobre el estado y los planes del Gobierno para la mejora de las infraestructuras en la Comunidad Autónoma de País Vasco, Aragón, Galicia y Canarias dependientes total o parcialmente de inversiones de la Administración General del Estado; o sobre los problemas de aislamiento debido a la situación del transporte en los territorios extrapeninsulares.

En materia agrícola y forestal, sobre las políticas del Gobierno para la prevención y lucha contra los incendios forestales y las medidas previstas para la regeneración de los terrenos afectados por los mismos; y sobre la situación de sequía generalizada a la que se enfrenta nuestro país y las medidas que piensa adoptar el Gobierno para mitigar sus efectos y contrarrestar sus consecuencias.

Finalmente, en materia de estructura territorial del Estado, sobre "la respuesta del Gobierno, desde un punto de vista democrático, a la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña"; o sobre las iniciativas previstas por el Gobierno para dar respuesta a las aspiraciones de la ciudadanía de los municipios del enclave de Treviño (Burgos) para su incorporación en el territorio histórico de Araba/Álava.

2.3.– Preguntas orales en Pleno

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el año 2017, en materia de sanidad y servicios sociales, a si el Gobierno piensa modificar la fórmula de participación de las Comunidades

Autónomas en la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos; si el Gobierno considera un obstáculo a la hora de prevenir y/o denunciar los abusos sexuales en la infancia, el hecho de que en los programas para menores gestionados por las Comunidades Autónomas a través de puntos de encuentro familiares y centros de apoyo a las familias, se exija el consentimiento de ambos progenitores para que los menores puedan asistir a dichos programas; sobre los pasos que está dando el Gobierno para poner en marcha el Pacto de Estado contra la Violencia de Género; o sobre las medidas que va a adoptar el Gobierno para que "a la mayor brevedad se hagan reales y efectivos los derechos de las personas con discapacidad ante la evidencia de que el próximo diciembre vencerá el plazo máximo de exigencia fijado en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sin que se cumplan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación".

En materia educativa, se ha preguntado si el Gobierno valora positivamente la implantación de la Formación Profesional (FP) Dual en nuestro país y cree que es posible generalizarla en vez de potenciar las prácticas de formación en centros de trabajo; sobre la valoración que realiza el Gobierno de la marcha de los trabajos del Pacto Social y Político por la Educación; y sobre la valoración del Gobierno de su gestión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i).

En materia de política económica, fiscal y financiera, se ha preguntado sobre las medidas adoptadas por el Gobierno para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y la efectiva implantación de la Garantía Juvenil en España, según el acuerdo alcanzado en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017; sobre la forma en la que el Gobierno piensa compensar la pérdida de ingresos de los ayuntamientos ante la imposibilidad de seguir recaudando el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; sobre los criterios establecidos para desarrollar el acuerdo de reforma del sistema de financiación autonómica acordada el 17 de enero de 2017, en la VI Conferencia de Presidentes; sobre si el Gobierno piensa cumplir la sentencia del Tribunal Constitucional que obliga al traspaso a las Comunidades Autónomas de la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para fines sociales; sobre si tiene previsto el Gobierno modificar las condiciones y bases de adjudicación de los planes de reindustrialización, para que sean verdaderamente eficaces para el desarrollo, la modernización industrial y la creación de empleo, en las zonas más afectadas por la crisis; sobre si el Gobierno va a asumir y aceptar la responsabilidad y el coste de la corrección financiera que ha impuesto la Unión Europea a España por la incorrecta transposición de las normas estatales relativas a la admisibilidad de pastos; sobre la consideración del Gobierno acerca del impacto económico de la independencia de Cataluña; sobre la previsión presupuestaria que contempla el Gobierno para dar respuesta en el año 2018 a las reivindicaciones de mejora salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; sobre la fecha prevista por el Gobierno para reformar la actual regla de gasto que limita la capacidad de las administraciones locales para disponer del superávit generado por las mismas; y sobre si es condición o requisito para las Comunidades Autónomas la adhesión de las mismas al Convenio vigente entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Farmaindustria para

autorizar la transferencia de fondos a las Comunidades Autónomas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA).

En materia de infraestructuras, las preguntas se han referido a las previsiones de inversión a medio plazo del Gobierno, en materia ferroviaria, en distintas CCAA, como Valencia, Galicia, Madrid o Badajoz; o sobre si el Gobierno considera que la actual legislación reguladora del sector ferroviario garantiza suficientemente la seguridad y la protección de los usuarios y la investigación, el esclarecimiento de los hechos y la atención a sus familias en caso de accidentes con consecuencias graves. En materia de transporte aéreo, se ha preguntado en relación con los problemas específicos de las CCAA de Canarias o de Cataluña; y sobre las líneas básicas del Plan de Navegación Aérea 2017-2020, presentado por el Ministerio de Fomento el día 10 de mayo. En materia de carreteras, se ha preguntado en relación con la financiación de obras públicas en distintas CCAA, como Canarias o Castilla y León; o sobre si tiene previsto el Gobierno volver a licitar las autopistas en quiebra rescatadas por la Administración Pública. También se ha preguntado si el Gobierno tiene previsto un plan de actuación en la costa mediterránea para minimizar los daños en futuros temporales; sobre la valoración del Gobierno del acuerdo para la infraestructura de interconexión eléctrica entre España y Francia; o sobre las novedades que incorpora el Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras del Ministerio de Fomento para el período 2017-2020, presentado por el Gobierno el 6 de abril.

En relación con la estructura territorial del Estado, se han realizado numerosas preguntas en relación con la situación política en Cataluña. En concreto, se ha preguntado "si el Gobierno cree que mediante el precinto de los colegios electorales puede detener el referéndum sobre el futuro de la Comunidad Autónoma de Cataluña"; si el Presidente del Gobierno estaba informado de la evolución de la llamada operación Catalunya; sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno "ante las quejas y denuncias de abusos cometidos por funcionarios públicos de la Administración Central y, en particular y por su gravedad, por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por el hecho de haber sido interpelados en una lengua oficial propia del territorio y distinta del castellano"; sobre la valoración que hace el Gobierno de la jornada del 1 de octubre de 2017 en Cataluña; sobre si el Gobierno está dispuesto a aceptar una mediación con Cataluña; sobre las acciones realizadas por el Gobierno para garantizar adecuadamente el trabajo y la dignidad de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía destinados en Cataluña; sobre si el Gobierno considera que está dando una respuesta correcta a la crisis territorial en el Estado; sobre si el Gobierno va a asumir responsabilidades por las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en relación con el uso y aprendizaje del castellano en las escuelas de Cataluña; sobre las medidas que el Gobierno piensa adoptar para que se cumpla el Reglamento de régimen disciplinario en relación a la situación de imputado o investigado del Major de los Mossos d'Esquadra; sobre si el Gobierno piensa respetar el resultado de las elecciones del 21 de diciembre de 2017; sobre los contenidos constitucionales que el Gobierno piensa que se deben cambiar a través de la reforma constitucional pactada con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) para afrontar, entre otras cuestiones, el encaje de las naciones en el Estado español; sobre la valoración del Gobierno de

la evaluación de la aplicación del artículo 155 de la Constitución en Cataluña; sobre el coste detallado de mantenimiento del envío extraordinario de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a Cataluña durante el año 2017; o sobre si el Gobierno considera que ejerce una representación adecuada de los intereses de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la esfera internacional. Además, se ha preguntado si el Gobierno contempla transferir alguna de las competencias pendientes a las Comunidades Autónoma del País Vasco y Foral de Navarra durante la presente Legislatura.

Finalmente, se ha preguntado sobre la reforma del Senado; sobre los planes del Gobierno con respecto a la tasa de reposición de efectivos en la administración local para el año 2017; sobre los planes del Gobierno para que las centrales térmicas productoras de energía eléctrica adapten sus instalaciones a la Directiva Europea sobre las emisiones industriales, y puedan seguir operando más allá del año 2020; sobre las actuaciones que está realizando el Gobierno para garantizar la seguridad de la Guardia Civil y la Policía Nacional en su lucha contra el narcotráfico en las costas españolas; sobre la valoración del Gobierno acerca del acuerdo alcanzado en la Conferencia Sectorial celebrada el pasado 24 de abril con las Comunidades Autónomas, para defender una posición común sobre el futuro de la Política Agrícola Común (PAC), más allá del año 2020; sobre los criterios que aplica la Dirección General de Tráfico (DGT) para dar acceso a las Administraciones Locales a la plataforma de intermediación de datos; o sobre si el Gobierno considera acorde con el ordenamiento español el internamiento de extranjeros en el centro penitenciario Málaga II, en el municipio de Archidona.

2.4.– Mociones consecuencia de interpelación

Por su parte, se debatieron mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la adopción de determinadas medidas en materia de seguridad pública; en materia de becas universitarias y ayudas al estudio; para acometer una reforma constitucional del modelo de organización territorial "que ofrezca una respuesta adecuada a las necesidades que se plantean en un Estado plurinacional"; para hacer frente a la grave situación de robos en el campo; para la prevención de la obesidad, especialmente entre la población infantil; sobre las necesidades de financiación del Sistema Nacional de Salud; en relación con el sistema educativo; para paliar los efectos producidos por la sequía generalizada a la que se enfrenta nuestro país; en relación con la elaboración y aprobación de un nuevo modelo de financiación autonómica; en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales; en relación con la contratación y relación laboral del personal investigador; para la puesta en marcha políticas que rompan la tendencia al incremento de la desigualdad de rentas en España; para facilitar el acceso a la educación secundaria del alumnado sordo signante; para la equiparación salarial entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; para la restitución de la situación política anterior en la Comunidad Autónoma de Cataluña; y para el reconocimiento del carácter de servicio público esencial al transporte aéreo regular de personas de los territorios extrapeninsulares con la península; o en relación con la presentación de una Estrategia de Transición

Justa de acompañamiento a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, destinada a los colectivos y espacios especialmente vulnerables.

2.5.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Finalmente, durante el año 2017 se han tramitado los siguientes Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas:

Convenio de colaboración entre la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura y la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía para la cesión de uso del software que soporta la plataforma "eScholarium", la integración en él de los laboratorios virtuales y la herramienta del autor "Constructor" y para la colaboración en el impulso y promoción de la enseñanza digital en el sistema educativo no universitario.

Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud del Gobierno Vasco y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para el uso del conjunto mínimo básico de datos de atención especializada, para su utilización en la línea de investigación de las variaciones en la práctica médica y resultados de salud, gestionada por el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud.

Convenio de colaboración entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra y la Oficina Pública del Euskera de Iparralde, para la promoción del euskera.

Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP).

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

La Comisión General de las CCAA ha celebrado cinco sesiones de trabajo. Además, se ha reunido de manera conjunta con la Comisión Constitucional en cinco ocasiones, para la tramitación del procedimiento por el que se ha aplicado el artículo 155 de la Constitución. Finalmente, la Ponencia sobre el pacto educativo constituida en su seno, se ha reunido en ocho ocasiones. Todo lo cual se transcribe a continuación de manera detallada.

3.1.– Relación de las distintas sesiones de la Comisión

A.– Relación de las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Sesión de 24 de enero de 2017

En su convocatoria de las 16:00 horas, la sesión tuvo como punto del orden del día, el debate de una serie de mociones referidas a la adopción de determinadas medidas para paliar los problemas estructurales y de desarrollo inherentes

a la conocida como doble insularidad; a la reforma del sistema de financiación autonómica; y a garantizar las emisiones de todas las televisiones y radios realizadas en la lengua común de los valencianos, catalanes y baleares en el conjunto del dominio lingüístico, así como a facilitar la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

En su convocatoria de las 17:00 horas, la sesión tuvo como punto del orden del día la comparecencia de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, D.ª María Soraya Sáenz de Santamaría Antón, para dar cuenta de los acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el día 17 de enero de 2017 en el Senado.

Sesión de 9 de marzo de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, D.ª Dolors Montserrat Montserrat, para dar cuenta del acuerdo sobre un Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en el marco de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el día 17 de enero de 2017 en el Senado.

Sesión de 27 de marzo de 2017

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la comparecencia del ministro de Educación, cultura y Deporte, D. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, 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, en el marco de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el día 17 de enero de 2017 en el Senado; el debate de la moción por la que se acordó la creación de una Ponencia de estudio, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de un pacto de Estado social y político por la educación; y el debate de la propuesta de aprobación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas de la moción ante el Pleno mediante la que el Senado se muestra favorable a alcanzar un Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Sesión de 7 de junio de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la designación de ponentes para la Ponencia de estudio sobre el pacto educativo, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Sesión de 28 de noviembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la elección para cubrir la vacante existente en la vicepresidencia primera de la Comisión.

B.– Relación de las sesiones de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional

Sesión de 24 de octubre de 2017

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la constitución de la Comisión; la elección de su Mesa; la fijación del plazo del art. 189.3 del RS en relación con el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en su reunión celebrada el día 21 de octubre de 2017, "*por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general, y documentación complementaria, de conformidad con el artículo 189.1 del Reglamento del Senado*"; y la designación de la Ponencia.

Sesión de 26 de octubre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día, el debate y votación de la propuesta de la Ponencia sobre el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión celebrada el día 21 de octubre de 2017.

Sesión de 29 de noviembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día, la delegación de funciones en la Mesa.

Sesión de 4 de diciembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día, la comparecencia del secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, D. Roberto Bermúdez de Castro Mur, para informar acerca del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución.

Sesión de 18 de diciembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día, la comparecencia de la vicepresidenta del gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, D.ª María Soraya Sáenz de Santamaría Antón, para informar acerca del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución.

C.– Relación de las sesiones de la Ponencia de estudio sobre el pacto educativo

Sesión de 13 de junio de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la fijación del plan de trabajo de la Ponencia.

Sesión de 12 de julio de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la ordenación de los trabajos de la Ponencia.

Sesión de 14 de septiembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la comparecencia del consejero de Educación, Cultura y Deportes del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, D. Ángel Felpeto Enríquez, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

Sesión de 9 de octubre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día la comparecencia de la consejera de Educación del Gobierno de Navarra, D.ª María Roncesvalles Solana Arana, para informa en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

Sesión de 26 de octubre de 2017

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la comparecencia de la consejera de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias, D.ª Soledad Monzón Cabrera; y la comparecencia del consejero de Educación y Cultura del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, D. Genaro Alonso Mejido, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

Sesión de 6 de noviembre de 2017

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la comparecencia de la consejera de Educación de la Junta de Andalucía, D.ª Sonia Gaya Sánchez; y la comparecencia del consejero de Educación y Cultura del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, D. Javier Celaya Brey, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

Sesión de 20 de noviembre de 2017

La sesión tuvo como punto del orden del día, la comparecencia del consejero de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid, D. Rafael van

Grieken Salvador, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

Sesión de 11 de diciembre de 2017

La sesión tuvo como puntos del orden del día, la comparecencia del consejero de Educación y Universidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, D. Martí March i Cerdà; y la comparecencia del consejero de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, D. Vicent Marzà Ibáñez, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

3.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2017

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido un papel relevante en la actividad parlamentaria que ha tenido lugar durante el año 2017. Ha celebrado tres comparecencias del Gobierno; ha tramitado, de manera conjunta con la Comisión Constitucional, la aplicación del artículo 155 de la Constitución; y ha creado, en su seno, una Ponencia para el estudio de un Pacto de Estado por la Educación, con la participación de las distintas CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El procedimiento diseñado, a estos efectos, ha resultado muy novedoso en relación con el funcionamiento de las demás Ponencias en el Senado. El artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado establece, respecto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que podrán intervenir en sus sesiones "los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello". Como especialidad de esta Ponencia de Estudio, por aplicación analógica de lo establecido en este artículo, podrán participar en sus sesiones los Consejeros competentes de las Comunidades Autónomas o la persona que éstos designen a efectos de seguimiento de los trabajos de la Ponencia de Estudio.

En consecuencia, además de los senadores miembros de la Ponencia de Estudio, han sido convocados a todas las sesiones celebradas, los representantes que han sido designados por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (en todos los casos, pertenecientes a las respectivas Consejerías de Educación) a razón de uno por cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Por ello, esta Ponencia está compuesta actualmente por 29 miembros: 10 senadores miembros de la Ponencia con derecho de voz y de voto y 19 representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía con derecho de voz pero no de voto. Esto no obsta a su participación, también, como miembros de la Ponencia, en los debates para la elaboración de una propuesta de conclusiones y recomendaciones, que le será remitida al representante de cada Comunidad Autónoma para que, si lo desea, presente las observaciones que considere oportunas. El texto definitivo –Informe de la Ponencia– se aprobará por los senadores miembros de la Ponencia

en una reunión convocada a tal efecto, mediante el sistema de voto ponderado en función del número de miembros que cada Grupo parlamentario tenga en la respectiva Comisión. Aprobado el Informe por la Ponencia se incluirá en el orden del día de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para su debate y aprobación. La Comisión deberá acordar expresamente si se eleva a Pleno el debate y votación del Informe de la Ponencia. En caso de celebrarse este debate, y una vez aprobado el Informe por el Pleno, se darían por concluidos los trabajos de la Ponencia de Estudio.

4.– Balance de la actividad del senado

En el año 2017, el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico o local general recupera la tendencia de los años anteriores al 2015, tras el *impasse* sufrido en el año 2016, como consecuencia del mantenimiento del Gobierno en funciones durante seis meses, y continúa incidiendo en los principales temas de interés que han predominado en el debate territorial de esta Legislatura.

La Comisión General de Comunidades las Autónomas ha celebrado tres comparecencias de miembros del Gobierno durante el año 2017. Además, se ha celebrado en el Senado la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, el día de enero de 2017, que adoptaba entre sus conclusiones la reactivación de esta Comisión especializada en las Comunidades Autónomas para dos debates de calado en el seno de la misma.

Así, el Acuerdo de la VI 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*". Esta previsión dio lugar a la celebración de una sesión de la Comisión el día 9 de marzo, con la comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el inicio en la negociación entre todos los grupos parlamentarios de una serie de puntos de acuerdo para el Pacto de Estado por la Violencia de Género.

Por su parte, el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes sobre el Pacto Social y Político por la Educación, 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*". Ello dio lugar a la sesión de la Comisión de 27 de marzo de 2017, con la comparecencia del ministro de Educación, Cultura y Deporte, en la que también se aprobaron los puntos de acuerdo alcanzados entre todos los grupos parlamentarios sobre la violencia de género, y se acordó la creación de una Ponencia de estudio para el pacto educativo, con las características especiales

que hemos señalado, en el seno de la misma Comisión. Esta Ponencia ha tenido la ocasión de reunirse en cinco ocasiones y celebrar nueve comparecencias en el año 2017, con la presencia de los consejeros de Educación de las respectivas CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía, para su aportación al futuro Pacto de Estado por la Educación.

Además, se ha acordado "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".

Finalmente, se ha tramitado, a través de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, la aplicación del artículo 155 de la Constitución española, que ha dado lugar al diseño de un procedimiento nuevo, que no había sido necesario instrumentar hasta este momento. Sólo existía un precedente, que se remonta al año 1989, en el que el requerimiento del Gobierno bastó para que la Comunidad Autónoma correspondiente cesara en su actuación inconstitucional, lo que hizo innecesaria la actuación del Senado.

En este caso, la solicitud del Gobierno de autorización al Senado para la adopción de una serie de medidas coercitivas, como consecuencia de las decisiones adoptadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña por su Gobierno y su Parlamento en el mes de octubre de 2017, ha precisado de la verificación formal de dos requisitos exigidos por el artículo 189.1 del Reglamento del Senado: (1) que el acuerdo del Gobierno de España –adoptado en la reunión del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017– incluyese el contenido y alcance de las medidas que el Senado debía autorizar; y (2) la justificación de haberse efectuado el requerimiento a la Comunidad Autónoma y de su incumplimiento.

Constatado el cumplimiento de ambos requisitos, la primera decisión sobre tramitación consistió en acordar la creación de una *Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional*, cuya constitución tuvo lugar el día 24 de octubre de 2017, para la formulación de una propuesta razonada en relación con las medidas del Gobierno. A estos efectos, se designó una Ponencia que se reunió el día 26 de octubre de 2017 y aprobó por mayoría una propuesta en la que, tras constatar (1) "La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña" así como (2) "Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat", afirmó la procedencia de la aprobación de las medidas incluidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, con algunos condicionamientos y modificaciones introducidas en la mismas, además de alguna precisión técnica. Finalmente, estableció que "las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional".

Esta propuesta fue presentada en la sesión de la Comisión conjunta que tuvo lugar a continuación, con la comparecencia de la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, y fue votada de forma nominal pública por llamamiento, resultando aprobada por 22 votos a favor y 5 en contra. Posteriormente, en el debate que tuvo lugar en el Pleno del Senado, el día 27 de octubre de 2017, intervino en nombre del Gobierno su Presidente, además de los representantes de todos los grupos parlamentarios, votándose a continuación y aprobándose la propuesta de la Comisión conjunta, con la incorporación de tres votos particulares de los grupos parlamentarios nacionalista, socialista y popular. Cabe destacar que, tanto en el trámite de Comisión como de Pleno, se abrió la posibilidad a que, si lo deseaba, el presidente de la Generalitat pudiera intervenir en el debate, puesto que el Reglamento del Senado no lo impedía y podía entenderse como una garantía más, en un procedimiento en el que el Senado debía conocer tanto la posición del Gobierno español como la del Gobierno catalán.

Desde la aprobación del requerimiento del Gobierno, dentro de las facultades de seguimiento que la propuesta atribuye a la Comisión conjunta, han comparecido ante la misma el secretario de estado para las Administraciones Públicas, el día 4 de diciembre y la vicepresidenta del Gobierno, el día 18 de diciembre, para dar cuenta del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución.

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

María Jesús García Morales[1]
Universitat Autònoma de Barcelona

2017 es un año de continuidad para los convenios en el Estado autonómico. Este ámbito es un sector con tendencias muy marcadas que en el año en curso se confirman. Durante 2017, no hay, pues, puntos de inflexión en un ámbito poco propicio a los cambios ni en su dimensión vertical (donde los convenios entre el Estado y las CCAA siguen siendo el instrumento de cooperación preferido para articular sus relaciones), ni en su dimensión horizontal (donde las relaciones entre CCAA formalizadas a través de este instrumento siguen siendo iniciativas muy puntuales).

1.– Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Antes de entrar en consideraciones cualitativas, como viene siendo habitual en este Informe, procede exponer las magnitudes cuantitativas de este instrumento durante 2017. En este año, se han suscrito 538 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Se trata de un importante repunte respecto al año anterior, donde el largo periodo de gobierno en funciones incidió en una menor proclividad a la hora de suscribir convenios (2016: 238 convenios suscritos).

Las cifras correspondientes a 2017 indican un volumen de convenios sobre los 500, lo cual significa un incremento no solo respecto al año inmediatamente anterior, sino que la cifra de convenios verticales vuelve a aproximarse a la cantidad de años pasados. El volumen de convenios ha iniciado un claro descenso al iniciarse la crisis económica y financiera que empezó a ser palpable en 2011. Hasta entonces la cifra de convenios era mucho más abultada (rondaba el millar anualmente). Las cifras de 2017 constatan una recuperación en el uso de este instrumento, pero lejos todavía del volumen de convenios que se formalizaban hace una década.

Sobre 538 convenios suscritos, la media de convenios por comunidad autónoma se sitúa en 28 convenios aproximadamente. A la cabeza de las CCAA suscriptoras se sitúa claramente la Comunidad de Madrid (con 102 convenios verticales), la mitad de los que ha suscrito Andalucía, la segunda comunidad autónoma más suscriptora de convenios con el Estado (53), seguida por Gali-

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 2017.

cia (37), Canarias (35), Castilla-León (32) y Comunidad Valenciana (27). Por debajo ligeramente de la media, se sitúan, Extremadura (24), Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla (23), Aragón (22), Principado de Asturias (19), Cantabria (18). Entre las comunidades autónomas que registran el volumen más bajo de convenios este año se sitúan, La Rioja y País Vasco (17), Islas Baleares (15), Ceuta (12) y Navarra (10).

La decisión de formalizar un convenio con el Estado es una decisión política. La mayor o menor proclividad de unas CCAA a firmar convenios con el Estado es un hecho en el Estado autonómico que no siempre obedece a un factor claramente identificable. Es cierto que el País Vasco y Navarra son CCAA que tradicionalmente suscriben pocos convenios con el Estado en comparación el resto. Al respecto, siempre se ha argumentado que la existencia de un sistema de financiación propio en dichos territorios les ha permitido no tener que recurrir a convenir con el poder central para obtener unos recursos financieros que el resto de comunidades obtienen por esa vía. Más allá de ello, no hay factores jurídicos constatables empíricamente de por qué razón hay CCAA más suscriptoras que otras.

Con relación a los Ministerios impulsores de los convenios con las CCAA (y, por tanto, los sectores sobre los que se acuerda), en 2017, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente es un año más el Departamento que registra más actividad convencional con las CCAA (un 16%) junto con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con un volumen muy similar (un 15,9%). El resto de Ministerios registran actividad convencional con las CCAA, pero mucho menos significativa como muestran los datos que se relacionan: los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (un 10%), Hacienda y Función Pública (9,2%), Fomento y Defensa (cada uno con un 7,2%), Sanidad y Servicios Sociales (6,8%), Justicia (5,7%), Economía, Industria y Competitividad (4,8%), Interior (3,5%), Energía, Turismo y Agenda Digital (2,9%), Presidencia y Administraciones Territoriales (2%).

Las acciones concretas, esto es, el objeto de los convenios en cada uno de estos sectores, muestra muy pocas novedades en 2017. En la mayoría de los casos, los convenios constituyen la versión correspondiente a 2017 de ediciones anteriores.

Como indicado, el Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación y Medio Ambiente (con un 16%) y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (con un 15,9%) suman ellos dos solos más del 30% de la actividad convencional este año. Por ello, las concretas acciones que se pactan mediante convenios verticales en estos ámbitos son un sismógrafo de los movimientos (más bien, de la ausencia de movimientos) que se registran en este instrumento.

El Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación y Medio Ambiente se ocupa de sectores altamente europeizados, lo cual tiene su reflejo en la actividad convencional que se impulsa desde este Ministerio con las Comunidades Autónomas: así, el convenio en materia de estadística e información sobre medio ambiente, agricultura, ganadería, el convenio para la encomienda de funciones del Fondo Español de Garantía Agraria (en calidad de autoridad de certificación del

Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) a las CCAA sobre la gestión de determinadas funciones en su condición de Organismo Intermedio Certificación, y el convenio para el desarrollo de una aplicación informática común para la gestión de las ayudas de la Política Agraria Común, el convenio para la financiación del instrumento financiero de gestión centralizada FEADER 2014-2020, o el convenio para realización de los trabajos de control asistido por teledetección de superficies en regímenes de Ayuda Única.

En el caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, quizá lo más novedoso sea el ingente número de convenios a través de los cuales la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) formaliza encomiendas de gestión para la evaluación de la actividad investigadora con la(s) Universidad(es) sitas en una comunidad autónoma. En 2017, se renueva el convenio-tipo, ya de larga trayectoria, sobre el catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico. Sin embargo, en el resto de casos, la mayoría de convenios en este sector sirven para pactar acciones singulares en una concreta comunidad autónoma (por ejemplo, la itinerancia de ciclos audiovisuales, la creación de la comisión interadministrativa de acontecimientos de excepcional interés público, o la celebración de jornadas, cursos, festivales u otros acontecimientos educativos y culturales).

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social (con un 10%) y el Ministerio de Hacienda y Función Pública (con un 9,2%) llevan a cabo una actividad convencional que suma casi un 20% del total. Entre los convenios que se impulsan desde el primer Departamento son convenios-tipo relativos la protección para trabajadores con amianto, para la mejora del control de la prestación de incapacidad temporal (2017-2020) o las acciones del plan de trabajo 2017-2018 en diversos centros de referencia nacional de Formación Profesional (dentro de una misma comunidad autónoma) en diferentes áreas profesionales. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Función Pública es el impulsor de convenios-tipo, menores en el ámbito de hacienda (por ejemplo, el relativo a la recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público (correspondiente a 2017), y más habituales (y de larga tradición) sobre función pública, en concreto, sobre diversos aspectos de las prestaciones sanitarias de las distintas mutualidades de funcionarios del Estado.

El Ministerio de Fomento (con un 7,2%) recurre a los convenios con las CCAA tradicionalmente sobre todo para llevar a cabo acciones singulares (por ejemplo, remodelaciones urbanísticas, actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana). Más allá de tales acciones puntales, el programa más importante con vocación de implicar a una mayoría de las CCAA que se impulsa desde este Ministerio (y que vuelve a aparecer en 2007) es el que sirve para articular con cada una de las CCAA el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación y regeneración urbana. En 2007, desde este Ministerio se han impulsado también múltiples convenios para la organización de eventos educativos (por ejemplo, un máster en gestión portuaria y logística). Por su parte, el Ministerio de Defensa (con un 7,2%) confirma en 2017 que se trata de un Departamento con una notable actividad convencional que se concentra sobre todo con la Comunidad de Madrid. El contenido de estos convenios es sobre

todo articular acciones formativas (continuidad de cátedras sobre estudios relacionados con la seguridad, organización de másteres, enseñanzas de posgrado, organización de prácticas externas para estudiantes universitarios en centros pertenecientes al Ministerio de Defensa).

El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (con un 6,8%) se sitúa de nuevo en 2017 muy lejos de la intensa actividad convencional que mantuvo antes de la crisis. Durante este año las acciones se articulan a través de convenios principalmente en el área sanitaria. Se trata de programas muy conocidos como el de farmacovigilancia (que data de los inicios del Estado autonómico) o el relativo a bienes decomisados por el tráfico de drogas (también con larga trayectoria). En 2017, en este campo, se articulan también acciones formativas de contenido diverso (organización de másteres o cooperación educativa mediante la realización de prácticas externas).

En el resto de Ministerios, la actividad convencional tiene unas dimensiones más pequeñas. En orden decreciente, en el Ministerio de Justicia (cuyos convenios con las CCAA representan un 5,7%) las acciones que se articulan a través de esta vía son fundamentalmente actuaciones de contenido formativo (tales como la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales, la participación de médicos forenses en actividades formativas *online* organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos, la formación de Fiscales, Secretarios Judiciales, Médicos Forenses y Abogados del Estado, o la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales). Más allá de estos casos, un convenio-tipo en este sector es el que ha servido para formalizar convenios con buena parte de las CCAA para llevar a cabo el Programa de Reforma de la Administración de Justicia (un programa que trae causa de un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los criterios de reparto y de distribución de un crédito estatal para dicho programa al amparo del art. 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

Entre los convenios impulsados por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (con un 4,8%) destacan sobre todo aquellos que sirven para articular, de nuevo, acciones formativas en el ámbito científico –en este Departamento se gestiona investigación–, entre ellos convenios para la financiación o participación en consorcios (por ejemplo, la financiación del consorcio del Centro Nacional sobre la Evolución Humana (CENIEH) y la modificación de sus estatutos, o la participación de España en el Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeas EU-Openscreen-ERIC, dedicada a la investigación en biología química) y sobre todo convenios para la articulación de proyectos de investigación cofinanciados por el FEDER (Programa Operativo 2014-2020).

Los convenios que impulsa el Ministerio del Interior (con un 3,5% de la actividad convencional) son variados, si bien en 2017 destacan por su número aquellos cuyo objeto es la cooperación en acciones de formación (por ejemplo, para la realización de prácticas académicas externas en dependencias de la Guardia Civil, o prácticas académicas en centros penitenciarios). En el caso del Ministerio de Energía y Turismo (con 2,9%), entre otras acciones, se registra la prórroga del convenio para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes públicos no universitarios (prórroga a 30.03.2019). Por

su parte, el Ministerio de Presidencia (y ahora también de Administraciones Territoriales) (con un 2%) despliega una actividad convencional reducida, ya que no es un Departamento que por su área temática sea propicio a los convenios verticales. A diferencia otros Ministerios, la actividad convencional no responde aquí a convenio-tipo, sino a convenios cuyo objeto son actuaciones singulares a realizar en la Comunidad suscriptora (desarrollo de programas de cooperación educativa, celebración de un festival, coedición de una revista).

Vistas las dimensiones cuantitativas (en número, media por comunidad autónoma, sectores y objetos de la actividad convencional vertical), procede realizar una valoración cualitativa de lo que representan los convenios entre el Estado y las CCAA en 2017.

Desde un punto de vista formal, un año más, los convenios verticales en España se suscriben bilateralmente entre el Estado (un Ministerio) y una comunidad autónoma. En muchos casos, los convenios formalmente suscritos de manera bilateral obedecen a un convenio-tipo llamado a ser un convenio de suscripción generalizada con todas o la mayoría de las CCAA. Esta particularidad del Estado autonómico vuelve a estar presente en la actividad convencional de 2017 confirmando así que se trata de una peculiaridad completamente asentada sobre la forma de convenir entre el Estado y las CCAA en España. No obstante, junto a la presencia de convenios-tipo (o de suscripción generalizada), en 2017, se constata un elevado número donde se pactan acciones singulares con una comunidad autónoma.

Desde el punto de vista material, la actividad convencional en 2017 demuestra el impulso que supone el proceso de integración europea también en un sector en principio doméstico como son los convenios entre el Estado y las CCAA. Como indicado, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente es el principal impulsor y suscriptor de convenios con las CCAA en 2017 (y en los últimos años). A pesar de la transversalidad del proceso de integración, que permea en casi todos los sectores, los ámbitos de trabajo de este Departamento son sectores claramente europeizados. Cualquiera de ellos, pero especialmente, la política agraria, tienen su reflejo en la actividad convencional como buena muestra ofrece el elenco de convenios antes mencionados.

En 2017, se constata que el contenido de los convenios ha perdido importancia política. Hubo un tiempo, antes de la crisis económica y financiera, donde los convenios verticales tenían una función constitucional, ya que el propio Tribunal Constitucional había reconocido que podían ser un instrumento para la distribuir subvenciones del Estado a las CCAA (la conocida doctrina constitucional sobre el *spending power*). La crisis ha hecho que el dinero que se articula a través de convenios sea cada vez una cantidad menor y sobre todo ha borrado casi del mapa de la actividad convencional vertical a los convenios entre el Estado y las CCAA que servían para distribuir créditos estatales entre las CCAA. En 2017, los únicos convenios que sirven a estos fines son los suscritos entre el Ministerio de Justicia y varias CCAA sobre el Programa de Reforma de la Administración de Justicia a través de los cuales se concreta la distribución de fondos aprobada por la Conferencia Sectorial de Justicia (y formalizada mediante el ya citado Acuerdo del Consejo de Ministros). En materia de convenios

verticales, han desaparecido del mapa de la actividad convencional vertical las acciones que hasta tiempos recientes han servido en materia de servicios sociales o educación para articular *spending power* estatal.

Estrechamente vinculando al contenido de los convenios aparece el papel que el Estado central desempeña a través de la actividad convencional. En el Estado autonómico, los convenios son un instrumento de política autonómica. Durante largo tiempo (hasta la crisis), el poder central hacía política autonómica a través de los convenios y a través del liderazgo que le permitía ser quien repartía el dinero entre las CCAA mediante la técnica convencional. Desde la crisis económica, no hay tanto dinero a repartir territorialmente (y menos por la vía de los convenios verticales), pero el Estado central ha reinventado su liderazgo a través de la informática, en concreto, mediante los múltiples convenios que implementan en la comunidad autónoma una aplicación informática desarrollada por el Estado. En 2017, se detecta de nuevo esa tendencia. Además, este año resultan particularmente numerosos los convenios sobre cooperación educativa o formativa. Prácticamente, todos los Ministerios (que actúan como impulsores de convenios con las CCAA) han formalizado convenios cuyo contenido principal son acciones formativas o educativas.

La importancia política de los convenios entre el Estado y las CCAA se refleja también en su tratamiento normativo. Como se indicó, en años anteriores, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios verticales no tienen un tratamiento autónomo (como el que disponían en su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sino que ahora pasan a regularse dentro del gran cajón de los "convenios" del sector público.

A esa pérdida de importancia política (y de protagonismo legal) se suma la relevancia que ha adquirido *ex lege* una visión economicista de los convenios (a pesar de que cada vez se articula menos dinero a través de los convenios verticales), como refleja el creciente papel del Ministerio de Hacienda y Función Pública en la actividad convencional que incluye, desde la Ley 40/2015, entre los trámites preceptivos para su suscripción, una autorización a cargo de del "Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" para su suscripción, modificación, prórroga y extinción. En desarrollo de esa previsión, la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, asigna dicha autorización al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Se trata de una novedad normativa, ya que dicha competencia se ha venido ostentando por el Ministerio de Administraciones Públicas en materia de convenios entre el Estado y las CCAA. El trámite de autorización de los convenios verticales ha permitido a este último Departamento sistematizar la información sobre estos convenios y, además, hacer públicos los convenios autorizados y finalmente suscritos, dando así transparencia a este importante sector de la acción pública (concertada) en el Estado autonómico. Por tanto, esta novedad no debe pasar desapercibida, ya que supone no sólo una nueva forma de tramitar

los convenios, sino que puede suponer una nueva forma de gestionar la información sobre este instrumento. Por lo demás, con relación al desarrollo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, durante el año 2017, no consta (de momento) la creación del Registro Electrónico de Convenios y Órganos de cooperación que prevé dicha norma.

Más allá de valoraciones sobre la actividad convencional vertical en el conjunto de las CCAA, debe hacerse referencia en 2017 al impacto de la aplicación en Cataluña del art. 155 CE. Dado que el Gobierno catalán ha sido cesado en aplicación de las medidas aprobadas por el Senado, el 27 de octubre de 2017, y dado que las competencias del Gobierno catalán será ejercidas por el Gobierno del Estado mientras estén en vigor dichas medidas, los trámites relativos a la aprobación de los convenios entre el Estado y Cataluña que correspondían al Gobierno catalán (de acuerdo con la Ley catalana 13/2008, del 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno) se realizarán por el Gobierno central durante la vigencia de las medidas aprobadas en esta excepcional situación de aplicación del art. 155 CE.

2.– Convenios entre las Comunidades Autónomas

La actividad convencional entre CCAA es muy poco significativa en 2017. Esa escasa relevancia de los convenios horizontales forma parte de la idiosincrasia cooperativa española. De este modo, 2017 no supone una excepción a una de las constantes más asentadas en la praxis convencional en el Estado autonómico, como es la escasa proclividad de las CCAA a suscribir convenios entre ellas.

Desde un punto de vista cuantitativo, durante el año 2017 se han comunicado al Senado cuatro convenios:

– El convenio de colaboración entre el Departamento de Salud del Gobierno vasco y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para el uso del conjunto mínimo básico de datos de atención especializada, para su utilización en la línea de investigación de las variaciones en la práctica médica y resultados de salud.

– El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence de la Comunidad Foral de Navarra para impulsar la colaboración en aspectos concretos del euskera.

– El convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) donde son parte el País Vasco, Aragón, Cataluña, Navarra, el Organismo Andorrano de Cooperación transfronteriza del Principado de Andorra, el Consejo Regional de la Nouvelle Aquitaine y del Consejo Regional Occitanie (estos dos últimos de la República francesa).

– El convenio de colaboración entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno vasco y el Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra y la Oficina del Euskera de Iparralde, para la promoción del euskera.

En realidad, de estos cuatro convenios, sólo los dos primeros han sido tramitados como convenios entre CCAA. Los dos últimos han sido comunicados a la Cámara alta, allí en esos dos casos se tomó conocimiento, pero se entendió que propiamente la naturaleza de estos pactos era la de un acuerdo de cooperación transfronteriza al amparo del Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) y no la de convenios entre CCAA a los efectos del art. 145 CE.

Los datos que nos arrojan los dos convenios entre CCAA tramitados en el Senado como convenios horizontales no sólo confirman las exiguas dimensiones de la cooperación formalizada según el art. 145 CE, sino las características de la misma.

En cuanto a la calidad formal de estos instrumentos de nuevo se observa que se trata de convenios bilaterales entre CCAA. En un caso, se trata de un convenio entre CCAA vecinas (País vasco y Navarra) y, en otro, el convenio se formaliza entre CCAA no colindantes (País vasco y Aragón). Los convenios entre CCAA no son habituales, como indicado, pero, cuando se firman raramente las partes son más de dos CCAA. No hay multilateralidad en la actividad convencional entre CCAA, lo cual denota que las CCAA no han identificado la existencia de ámbitos de cooperación entre ellas (todas o una mayoría). La ausencia de conferencias intergubernamentales entre CCAA favorece ese problema, ya que dichos órganos de cooperación sirven para identificar esos espacios e incentivan (en los países donde existen) la cooperación en el nivel horizontal.

En cuanto a la calidad material, el contenido de los dos convenios comunicados y tramitados confirma la existencia de dos ámbitos donde las CCAA han parecido encontrar un ámbito de cooperación: por un lado, la lengua, y, por otro, la sanidad. Los hechos diferenciales, en particular, la lengua propia de determinadas CCAA, se han revelado ya en otras ocasiones como un campo propicio para la cooperación horizontal (durante 2017, la lengua vasca, en el convenio entre Navarra y el País Vasco). Asimismo, sanidad es otro de los campos donde las CCAA suelen formalizar su cooperación mediante un convenio. Interesante resulta este año la línea de cooperación que se abre entre dos CCAA no limítrofes para el intercambio de información (entre el País Vasco y Aragón) en proyectos relacionados con la investigación en materia sanitaria. La finalidad de tales proyectos es conocer las características demográficas y clínicas de las personas ingresadas y los resultados de la hospitalización para obtener información relevante para la planificación y evaluación sanitaria.

A pesar de las reducidas dimensiones que tiene la actividad convencional formalizada como convenio entre CCAA en 2017, no debe pasar por alto que las relaciones entre CCAA existen pero no suelen articularse mediante convenios horizontales. En estos casos, el instrumento preferido por las CCAA es la firma de protocolos entre ellas, que no deben ser comunicados al Parlamento central. Por tanto, seguramente en 2017 la cooperación convencional entre CCAA habrá sido mayor que la cooperación oficial tramitada en el Senado, pero resulta imposible cuáles son sus dimensiones reales, de modo que una zona importante de esta actividad sigue en la opacidad… en la era de la transparencia.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Lluís Aguiló Lúcia
Universitat de València

1.– Normativa

Desde la perspectiva de la normativa cabe destacar los casos de Navarra y de la Comunitat Valenciana. En el caso de Navarra destaca la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre del Vascuence.

La primera modificación afecta al título ya todo el articulado de la Ley al sustituirse todas las referencias al "vascuence" por el "euskera" por considerarla una denominación más correcta y científica.

Por otro lado se modifica el artículo 5 al variar los municipios incluidos en las tres zonas: vascófona, no vascófona y mixta al incorporarse un nuevo municipio a la primera y 44 a la última siempre respetando los acuerdos municipales.

Y, por último, se reconoce la competencia de las entidades locales de Navarra –con independencia de la zona lingüística a la que pertenezca– para regular o fomentar, mediante ordenanzas municipales, el uso del euskera en su término.

También en Navarra y mediante el Decreto 78/2017, de 6 de septiembre, se modifican los Estatutos del Instituto Navarro del Euskera-Euskarabidea para darle más transparencia y aumentar la participación social en el mismo.

En el caso de la Comunitat Valenciana se aprobó el Decreto 9/2017, de 27 de enero, por el que se establece el modelo lingüístico educativo del valenciano y se regula su aplicación en las enseñanzas no universitarias de la Comunitat Valenciana.

Este Decreto deroga y sustituye al polémico Decreto 127/2017, de 3 de agosto, por el que se regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria. Con el nuevo Decreto se regula la enseñanza y el uso vehicular de las lenguas curriculares y la presencia en el itinerario de las lenguas no vehiculares existentes en los centros de enseñanza no universitaria con el establecimiento de un Programa de Educación Plurilingüe Dinámico.

Este Decreto fue recurrido por la Diputación de Alicante siendo por ello suspendida su aplicación a la espera de la resolución del recurso. Al aproximarse el inicio del curso académico y ante el vacío legal existente, el Gobierno valenciano aprobó el Decreto-ley 3/2017, de 1 de septiembre, por el que se adoptaron medidas urgentes para la aplicación, durante el curso académico 2017-2018, de los proyectos lingüísticos de centro en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos para establecer los programas plurilingües apli-

cables en el primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil en el curso 2017-2018.

Por otro lado, destacaremos dos Decretos en el País Vasco relacionados con las certificaciones y titulaciones del uso y conocimiento del euskera.

En primer lugar el Decreto 162/2017, de 30 de mayo, por el que se regula el Certificado de Calidad en la Gestión Lingüística Bikain que se creó y reguló mediante el Decreto 53/2009, de 3 de mayo. Después de nueve años se aprueba este nuevo Decreto para revisar, agilizar y actualizar el modelo.

Concretamente el Decreto regula el Bikain como Certificado de Calidad en la Gestión Lingüística con la finalidad de certificar y reconocer el nivel de normalización del uso, presencia y gestión lingüística del euskera en el ámbito socioeconómico.

Y, por otro lado, está el Decreto 187/2017, de 4 de julio, que modifica a su vez el Decreto de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimiento del euskera, y de equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas para así establecer nuevas equivalencias.

Finalmente señalaremos tres Decretos que afectan de diferente modo a luso de las lenguas propias en el ámbito de las administraciones públicas. En Navarra está el Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra, en sus organismos públicos y en las entidades de derecho público dependientes.

En les Illes Balears encontramos el Decreto 2/2017, de 13 de enero, de exigencia del conocimiento de la lengua catalana en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de las entidades locales de les Illes Balears reservados al personal funcionario de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Y en la Comunitat Valenciana encontramos el Decreto 61/2013, de 12 de mayo, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la administración de la Generalitat.

2.– Jurisprudencia

Con relación a la jurisprudencia destacaremos tres sentencias del Tribunal Constitucional todas ellas referidas a legislación catalana.

En primer lugar la STC 87/2017, de 4 de julio, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo contra la Ley catalana 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña en su artículo 9, apartados 2, 4 y 5. El Tribunal sólo estima inconstitucional un inciso del apartado 5 que hace depender el acceso al conocimiento de la lengua castellana de la efectiva adquisición de competencias básicas en lengua catalana. Y en relación al apartado 4 declara su constitucionalidad siempre que se interprete tal y como se especifica en el apartado c) del fundamento jurídico 11 al tratarse del catalán como lengua vehicular.

En segundo lugar la STC 88/2017, también de 4 de julio, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el art. 128.1 de la Ley catalana 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña que regula los derechos lingüísticos de las personas consumidoras. La sentencia considera constitucional el precepto siempre que se interprete de acuerdo con la propia sentencia. Se trata del derecho de los consumidores a ser atendidos en la lengua oficial de su elección y a la imposición sobre las empresas privadas de un deber de disponibilidad lingüística.

Finalmente está la STC 89/2017, igualmente de 4 de julio, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra diversos preceptos de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine. El TC declara toda la Ley constitucional con la única salvedad de que debe interpretarse de conformidad con el fundamento jurídico 13. El precepto se refiere a la garantía de acceso lingüístico e impone a las empresas distribuidoras la obligación de distribuir en lengua catalana el 50 por ciento de las películas.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO 2017

Tomàs Font i Llovet

1.– La nueva Ley de Contratos del Sector Público y la Administración local, desde la perspectiva del Estado autonómico

Son varios los aspectos que cabe señalar respecto de la incidencia de la nueva Ley de Ley de Contratos del Sector Público en la Administración local, desde la perspectiva del estado autonómico. Nos limitamos a seleccionar algunos de ellos.

Por una parte, se ha criticado la prolijidad y excesivo detallismo de la Ley, que ofrece un contenido netamente reglamentista, por lo que deja poco espacio a las CCAA y a los entes locales, mientras que la competencia del Estado solo alcanza a la "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas" (artículo 149.1.18ª Constitución) Entre las primeras reacciones, cabe indicar que la Comunidad Autónoma de Aragón ha iniciado los trámites previos a la interposición de un recuso de inconstitucionalidad por invasión de competencias estatutarias.

En cambio, sí que se otorga un amplio campo de actuación a las CCAA en un ámbito de fuerte incidencia local. En el contexto de la visión estratégica de la contratación pública en relación al desarrollo de políticas públicas, se contemplan las especialidades de contratación pública en los servicios sanitarios, sociales y educativos dirigidos a las personas, permitiéndose una fuerte modulación respecto de las reglas del mercado.

Esta opción ha sido aceptada por las Sentencias TJUE de 11 de diciembre de 2014, Croce Rossa Italiana y otros (Asunto C-113/13) y de 28 de enero de 2016, CASTA y otros, Asunto C-50/14, que reconocen incluso la posibilidad de adjudicación directa. Opción adoptada, por ejemplo, en Aragón por la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, en Cataluña, Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, o por la Comunidad Valenciana Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. Por su parte, la Ley Foral 14/2017, 16 de noviembre, modifica el art. 203.3 la Ley Foral de la Administración Local de Navarra para adecuarlo a la Ley 13/2017, de 16 de noviembre, en materia de conciertos sobre servicios sociales.

En efecto, en esta línea, ahora la Disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP dispone: "Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social".

En otro orden de consideraciones, se coincide en señalar la relevancia de la creación de la de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, el nuevo organismo con una incidencia determinante en el desarrollo de la Ley y de la política contractual de todas las Administraciones. Puede emitir informes vinculantes para todas las Administraciones públicas y aprueba la Estrategia Nacional de Contratación Pública vinculante para el sector público, en las condiciones previstas en el artículo 332.

En este contexto, cabe llamar también la atención sobre la Oficina Nacional de Evaluación, integrada dentro de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. El art. 334 LCSP dice:

> "3. La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:
>
> a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
>
> b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros".

Lo que se quiere destacar es que las CCAA pueden crear órganos equivalentes o adherirse a la Oficina Nacional, pero en cambio, las Administración locales, necesariamente están sujetas a la Oficina Nacional, aun cuando la correspondiente CA haya decidido crear su propia Oficina. De esta manera se introduce un claro límite a la denominada "interiorización" de lo local en lo autonómico que se encuentra presente en su relación con tantos otros supuestos de coexistencia de órganos estatales y autonómicos.

Ello es una práctica general establecida por el legislador en relación con órganos de garantía y control. Así por ejemplo, en la sujeción de los entes locales al órgano consultivo superior de la CA, y no al Consejo de Estado, en los procedimientos que requieren dictamen preceptivo, ya establecido desde la LBRL.

En la misma Ley de Contratos se hace patente la diferencia con la solución dada a la posición de los entes locales respecto del Órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación. El art. 46.4, que recoge lo que ya estaba en el TRLCSP, fija el criterio de que las Administraciones locales "siguen" a lo que decida la CA respectiva; y si ésta no dijera nada al respecto, la regla subsidiaria dispone que las entidades locales están sujetas al mismo órgano al que esté sujeta la CA. Esto es, si el legislador autonómico crea el órgano de recursos propio para la Administración de la Comunidad, está obligado a establecerlo también para las administraciones locales de su territo-

rio, y aunque no lo fijara expresamente, su competencia se extendería a dichas entidades locales.

A propósito de este extremo, dicha solución lo es sin perjuicio de que las diputaciones provinciales y las ciudades de gran población puedan establecer sus propios órganos de resolución de recursos contractuales. En efecto, el precepto ha añadido un nuevo párrafo de este tenor: *En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan*.

En otro orden de cosas, el principio de integridad que preside toda la ley tiene especiales consecuencias para los entes locales, en concreto en lo relativo al conflicto de intereses (art. 64 LCSP) y a la profesionalización de la contratación pública.

Afecta, al menos, al personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo: miembros de las Mesas de Contratación, de Juntas de Contratación, etc. En el caso de Administración local: los miembros del Pleno, de la Junta de Gobierno, según los casos.

La Disposición Adicional Segunda LCSP es más precisa y rigurosa en la composición de las Mesas: En ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual. Además, "podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente".

En cuanto a los representantes políticos, se incorpora, frente a la libertad del modelo anterior, una limitación a la posibilidad de participación de los miembros de la Corporación en la Mesa de Contratación, de tal modo que, en ningún caso, puedan suponer más de un tercio del total de miembros de la misma.

2.– Legislación autonómica de interés local

Se seleccionan algunas intervenciones más significativas.

La Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, *de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón* desarrolla el artículo 87 del Estatuto de Autonomía, que preceptúa que "Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón". Ya

anteriormente el artículo 61 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, contemplaba la posibilidad de establecer un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus peculiaridades propias.

De acuerdo con los planteamientos de la propia norma, la ley refuerza la autoorganización como núcleo de la autonomía local, con una mayor separación entre el Pleno y el órgano ejecutivo municipal –o Gobierno de Zaragoza– y prevé la creación de otros órganos como un Consejo Jurídico Municipal para emitir informes y dictámenes de carácter no vinculante sobre cualesquiera asuntos de interés municipal; y asimismo hace posible la creación de comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos, acaso en la línea del precedente del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona.

Por su parte, se otorga una cierta relevancia a la Comisión bilateral y de carácter permanente para la coordinación funcional entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

En cuanto a las competencias del ayuntamiento, la ley recoge el catálogo de competencias propias del municipio de Zaragoza, ya sean las procedentes de la LBRL, ya sean las procedentes de la propia Comunidad Autónoma de Aragón. El listado es minucioso en cuanto a las funciones que componen cada competencia, aun cuando en muchas ocasiones, la función del ayuntamiento sea de mera participación en la decisión autonómica por vía de informe previo o de presencia en órganos colegiados de aquélla.

La participación del ayuntamiento también queda garantizada en relación al desarrollo reglamentario de la misma Ley especial, mediante un informe preceptivo previo a la aprobación de los correspondientes Decretos por el Gobierno de Aragón.

La financiación del ayuntamiento de Zaragoza constituye un aspecto determinante del régimen especial, y parece obedecer a un pacto político entre las fuerzas gobernantes respectivamente en el ayuntamiento y en la Comunidad.

Por otra parte, la Ley de Canarias 14/2017 en materia de ordenación del suelo incrementa notablemente las competencias de planificación urbanística de los consejos insulares y de los propios ayuntamientos, atribuyéndoles la aprobación definitiva de los diversos instrumentos de planeamiento, con un informe autonómico sobre la afectación a sus intereses.

En Cataluña, debe señalarse la Ley 2/2017 de creación de la veguería del Penedès, como institución supracomarcal, en el marco de la Ley 30/2010 de 3 de agosto de veguerías.

En las Islas Baleares, la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, introduce medidas de transparencia y participación para fomentar la implicación de la ciudadanía en la política municipal.

3.– Continúan las sentencias constitucionales sobre la LRSAL

Durante 2017 han continuado apareciendo Sentencias sobre las múltiples impugnaciones de la LRSAL de 2013: STC 44/2017, de 27 de abril, recurso interpuesto por más de cincuenta diputados; STC 45/2017 de 27 de abril, recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía; STC 54/2017, de 11 de mayo, recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña. Con carácter general las sentencias son poco innovadoras, ya sea por el objeto de las impugnaciones, en muchos casos reiterativo del de recursos ya resueltos, ya sea por la reincidencia de las argumentaciones del Tribunal en su propia doctrina.

Tal vez quepa señalar la STC 54/2017, en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 75.bis, 75.ter y 104.bis LBRL, a los que se achaca una regulación que excede lo básico en relación a la retribuciones de los miembros de las corporaciones locales y al número máximo de personal eventual. La Sentencia estima el recurso parcialmente y anula los apartados 3 y 4 del art. 104.bis, en cuanto las limitaciones fijadas al personal eventual no dejan margen ni a la autoorganización local ni al desarrollo autonómico. El voto particular de 5 magistrados entiende que, por las mismas razones, debían anularse los demás preceptos citados.

4.– La reforma de la financiación Local[1]

A) Los escenarios de la reforma de la financiación local

A pesar de las amplias críticas compartidas, con carácter general cabe decir que el sistema financiero local en su conjunto ha resistido la crisis económica de los años pasados. Es cierto que algunas fuentes de ingresos han disminuido radicalmente, como el ICIO, y que otras se verán posiblemente afectadas, como la Plus Valía. Pero también es cierto que otros ingresos, como el IBI, no han perdido su capacidad recaudatoria, como es igualmente cierto que durante la pasada legislatura, el 76% de los municipios españoles lograron congelar o reducir su deuda, que tal vez es el mayor problema dentro del conjunto del sistema

Cuando se habla de reforma de la financiación local cabe contemplar diversos escenarios divergentes entre sí. En primer lugar, la simple optimización del sistema de financiación vigente, con la superación de sus disfunciones o ineficiencias. En segundo lugar, el establecimiento de un nuevo sistema de financiación local, que incida sobre todos sus elementos, a aplicar sobre el régimen local general existente. Y en tercer lugar, la propuesta de un nuevo sistema de financiación local en el contexto de una reforma general que conduzca a un nuevo régimen local.[2]

---

1. Recupero aquí Font, T; Galán, A: "El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación". Anuario del Gobierno Local 2017, IDP FDyGL.

2. Lo planteó así Francisco Velasco Caballero en la Mesa Redonda sobre "Nuevos retos para los Gobiernos locales" que compartí con él en el trascurso XXVII Seminario de Estudios Autonómicos, Toledo, 9 de marzo de 2017.

La opción por la optimización del sistema pasaría, entre otros aspectos, por disminuir los costes de gestión, reducir los beneficios fiscales que no resulten adecuados, actualizar las bases imponibles, por ejemplo del IBI, mediante las correspondientes revisiones catastrales, hacer operativos recargos que ahora no se aplican, como el relativo a las viviendas desocupadas, al que nos referimos en otro lugar, o profundizar en la participación en algunos tributos estatales o autonómicos que por ahora solo se produce en los grandes municipios

También aquí cabe incluir la optimización de las tasas por nuevos servicios o nuevas formas de utilización del dominio público, las denominadas "tasas creativas" que algunos de los ayuntamientos gobernados por la nueva izquierda están empezando a introducir –cajeros automáticos, colas en la vía pública, uso masivo de vehículos de movilidad personal para ocio ("segway", "rollers") , entre otras. Su finalidad, no obstante, no es la de remediar la insuficiencia financiera, sino que sus funciones son las de ajustarse a las nuevas realidades sociales y económicas (por ejemplo, actuaciones publicitarias o promocionales, "street marketing", "flash mobs"); cumplir con el principio de equivalencia en beneficio de los particulares (p. ej. vigilancia especial en eventos masivos); reforzar el principio de justicia en la tributación (p. ej. cajeros); y por supuesto, instrumentar políticas públicas municipales: ambientales, de vivienda, etc.

En cambio, la alternativa de plantear un nuevo sistema de financiación, aún sin modificar el régimen local vigente, obliga a buscar nuevas fuentes de financiación, ya sea a través de la introducción de nuevos impuestos (p. ej. el impuesto turístico que ya existe a nivel autonómico en algún caso), o la determinación de hechos imponibles hasta ahora no gravados, y, en definitiva, aumentar la capacidad municipal para incidir en los grande impuestos como IBI e IAE.[3] Encaja ahí, pues, el replanteamiento hacia una mayor corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos, con el incremento de su capacidad normativa.

En fin, una reforma de la financiación de gran calado que se inscriba en una reforma global del régimen local en su conjunto, necesariamente ha de contemplar ese aumento del poder normativo local, pero en el contexto de un incremento también de las competencias locales. Junto a ello, cabría plantear un nuevo diseño del alcance de la reserva de ley en materia tributaria, que disminuya su densidad, así como poner sobre la mesa la actual dimensión de los servicios mínimos de prestación obligatoria y su eventual reducción.[4]

Los anteriores escenarios, así esquematizados, son consecuencia de la evolución de un sistema de financiación en un régimen local que se ha articulado en torno a unos elementos que han resultado disfuncionales. Por un lado, el eje conceptual de la garantía institucional de la autonomía local, cuya experiencia aplicativa por el Tribunal Constitucional ha acreditado que no sirve para lo que fue ideada: para proteger la autonomía local frente al legislador. Por otro lado, la confusión entre servicios mínimos obligatorios y contenido competencial mínimo de la autonomía local. En fin, la preferencia por la suficiencia financiera sobre la autonomía financiera en el diseño del sistema de financiación.

3. Francisco Velasco, ibid.
4. Ibidem.

En definitiva, todo ello se completa con la paradoja de que a grandes rasgos, en el mundo local son unos los que definen las necesidades de gasto, –las CCAA, mediante las leyes sectoriales– y es otro –el Estado– el que fija el régimen de los ingresos locales.

Así, pues, a la vista de todas estas circunstancias, resulta casi inexorable afrontar desde el Gobierno las demandas reformistas largamente reclamadas, especialmente desde la FEMP. A grandes rasgos, se ha propuesto un sistema en el que se mantenga la participación en los tributos del Estado, con financiación no condicionada, incrementar la corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos así como establecer transferencias específicas por competencias o servicios impuestos por el legislador sectorial, como ya previera de manera genérica el art. 84.4 del Estatuto de Cataluña de 2006 y que ahora se recoge en la legislación del País Vasco que comentamos en otro lugar.

b) El Informe de la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de la financiación Local

Finalmente, el Gobierno ha decidido abrir el melón de la reforma. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 se ha dispuesto la creación de la Comisión de expertos sobre la reforma del modelo de financiación local, que se constituye en paralelo a la Comisión referida a la Financiación autonómica resultado de la Conferencia de Presidentes. Los Acuerdos contemplan que cada comisión rinda un informe final en el plazo de seis meses. Una vez aprobado, será remitido, en el caso de la autonómica, al Comité Técnico Permanente de Evaluación y al Consejo de Política Fiscal y Financiera; y, en el caso de la local, a la Comisión Nacional de Administración Local para su valoración, y, en ambos, para la continuación del desarrollo de los trabajos propios de los procesos de reforma con el objetivo de alcanzar sendos acuerdos sobre una nueva financiación autonómica y local.

La composición de la Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de financiación local es la siguiente: Presidenta: Ana Muñoz Merino, a propuesta de la Administración general del Estado, igual que los vocales José Antonio Sánchez Galiana, Daniel Carrasco Díaz, Alfonso Utrilla de la Hoz y Ángel de la Fuente Moreno; los vocales a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias, son César Martínez Sánchez, Javier Suárez Pandiello, Juan José Rubio Guerrero y Pablo Chico de la Cámara.

Según el acuerdo de creación, la misión de los expertos será la revisión y el análisis de los sistemas de financiación de las Entidades Locales para la posterior formulación de un nuevo modelo fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En este contexto, la Comisión deberá plantearse lógicamente retos de diversa naturaleza y calibre, pero en general, cabe decir que habrá de afrontar todas las ineficiencias del actual sistema, tanto desde el punto de vista del modelo de financiación como del más específico del régimen jurídico de cada uno de los distintos ingresos. Además

es inevitable que deba coordinarse con la otra Comisión, debido a la íntima conexión entre el modelo de financiación local y el autonómico.

Asimismo, la Comisión habrá de tener en cuenta la evolución de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la repercusión que el mismo pueda tener en la caracterización de las prestaciones patrimoniales de carácter público por actividades contratadas o concedidas, para superar el ya largo conflicto en la determinación de si la diferencia en los modos de gestión de los servicios implican o no la alteración de la naturaleza de la contraprestación.

Como condicionantes generales de toda propuesta de reforma global de la financiación local, es muy posible que se ponga sobre la mesa la cuestión de la misma organización territorial local, que comprende desde la cuestión del inframunicipalismo hasta la posición de las diputaciones provinciales, pasando por el dilema entre la uniformidad del sistema y la diversidad o heterogeneidad del mismo, así como el alcance real de la autonomía financiera de los ayuntamientos, y no solo de la suficiencia hasta ahora contemplada.

Durante la elaboración de su Informe, los trabajos de la Comisión se han mantenido en la más estricta reserva, con la finalidad de preservar la neutralidad y libertad de la propia Comisión y su independencia respecto de los diversos sectores e instituciones implicados. Finalmente, el informe ha sido entregado al Gobierno a finales del mes de julio. Sin perjuicio de un ulterior análisis en profundidad, cabe adelantar ahora algunos de sus puntos principales.

De entrada, se alerta acerca de la tantas veces denunciada fragmentación local, que debería incentivar la colaboración y, en su caso, integración, para lograr una gestión pública más eficaz, que aproveche las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales. También se introduce el principio de diferenciación, y para implantar un sistema de financiación en el ámbito municipal, la Comisión propone definir tres categorías de entidades con regulación diferenciada: las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona; los pequeños Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y el resto de Municipios, a los que se les supone capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto, como de organización autónoma de sus ingresos. Asimismo se propone flexibilizar la regla de gasto del art. 12 LOEPSF.

En cuanto a los ingresos tributarios, con carácter general la Comisión se muestra partidaria del mantenimiento de las figuras tributarias actuales, sin perjuicio de una profunda remodelación de algunas de ellas. Así, se propone una reforma profunda del IBI, en tanto que principal fuente de ingresos, de la gestión catastral con una mayor intervención municipal, así como la introducción de una ley general de valoraciones patrimoniales. Por su parte, se propone una simplificación y mejora del IAE y del ICIO.

Asimismo, se propone una sustitución del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por un Impuesto de Plusvalías Inmobiliarias, en línea con la problemática manifestada en las Sentencias del Tribunal Constitucional y especialmente la STC 59/2017, de 11 de mayo, que ha declarado la inconstitucionalidad de su actual regulación en el TRLHL en

la medida que somete a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

Con atención a la autonomía local, la Comisión propone también la creación de un nuevo tributo ligado a las estancias turísticas, como impuesto local potestativo, lo que podría entrar en conflicto con los actuales impuestos autonómicos establecidos en Cataluña y en las Islas Baleares, y se proponen asimismo el establecimiento de recargos potestativos sobre el IRPF por parte de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones.

Por otra parte, el Informe insta a la clarificación del hecho imponible en las tasas por prestación de servicios o realización de actividades, para poner fin a las discusiones doctrinales y jurisprudenciales y a la litigiosidad creada al respecto, y a mejorar las fórmulas de cuantificación, así como estima necesario potenciar el papel del informe técnico-económico, al que antes se ha hecho referencia, y extenderlo a los precios públicos.

La Comisión propone una reforma del sistema de transferencias del Estado y de las CCAA a los entes locales, especialmente para disminuir las subvenciones condicionadas, financiar nuevas competencias locales y agregar los gastos de suplencia. En fin, se propone por la Comisión la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que sirva de referencia a todas las Administraciones Públicas.

Junto a lo anterior, el Informe contiene una serie de propuestas de mejora de la organización administrativa y procedimental, entre ellas, la creación de órganos económico administrativos supramunicipales que permitan generalizar esta vía gratuita previa a la contencioso-administrativa.

En su conjunto, se trata de un Informe de contenido preponderantemente técnico, aunque con algunas discrepancias de fondo en cuanto a la función de los beneficios fiscales, y que en su conjunto permite una cierta mejora de la autonomía y de la suficiencia financiera local así como una modernización y simplificación del actual modelo de financiación, sin rupturas radicales con los actuales elementos integrantes del sistema.

Una vez entregado el Informe no han circulado noticias acerca de su destino.

LA FINANCIACIÓN

Jesús Ruiz-Huerta
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
Francisco Javier Loscos
Universidad Complutense de Madrid

1.– Introducción: La frustración de la reforma

Ha transcurrido un año más sin reforma del sistema de financiación. Una vez más los intentos, las propuestas, las promesas no han dado lugar a una nueva definición del reparto de los fondos financieros territoriales. Este es el resultado más contundente del año 2017 por lo que se refiere a la financiación autonómica.

Para explicar lo sucedido, en la primera parte de este capítulo, recogemos algunas consideraciones sobre la senda de recuperación de las magnitudes económicas españolas, planteando también las debilidades de la misma. Por otra parte, se incluyen algunos datos sobre la evolución económica de las comunidades, la evolución de los servicios y el funcionamiento del modelo de financiación a lo largo de los últimos años.

En un apartado posterior, nos referimos a los intentos de reforma y concentramos la atención en el Informe encargado por la Conferencia de Presidentes de las Comunidades autónomas de enero de 2017, dando cuenta de la composición de la Comisión de Expertos, los objetivos pretendidos y los resultados y propuestas incluidos en el *Informe* (CERMFA, 2017).

A pesar de las ideas ofrecidas en el *Informe*, de los esfuerzos para aprobar la reforma del modelo y de la constitución del comité de revisión del sistema previsto en la Ley 22/2009, el año terminó no solo sin la aprobación del nuevo sistema de financiación, sino sin que siquiera se acordase un proyecto o una iniciativa del Gobierno en esa dirección. Los motivos para ese nuevo retraso son tratados en el siguiente apartado, en el que se reconocen los serios problemas políticos que existen para poder afrontar la reforma.

Por último, dada la situación de bloqueo actual, proponemos en el último apartado algunas posibles vías de mejora de la situación actual, que se basan en el principio de respetar el derecho y buscar soluciones a partir de las normas vigentes, incluso sin esperar a la reforma del sistema.

1.1.– Consideraciones sobre la situación económica y el funcionamiento del sistema de financiación en 2017

La recuperación de la crisis económica, iniciada en la segunda mitad del año 2014, se ha mantenido los años posteriores,[1] incluyendo el que acaba de terminar. Según los datos del Gobierno central, la economía habría crecido en torno al 3,1%,[2] por encima del consenso de las previsiones realizadas por las instituciones especializadas del año anterior.[3] Aunque el crecimiento fue mayor que la media europea, el aumento de la producción y la estabilidad económica de Europa, junto a los efectos de la política monetaria europea y la evolución de los precios de los combustibles, ayuda a entender el mantenimiento de una tasa de crecimiento superior al 3% en los últimos tres años.[4]

Aunque el crecimiento de la economía se fue ralentizando a lo largo de 2017, los indicadores de precios se mantuvieron estables, y los desequilibrios externo y público siguieron tendencias descendentes, aun manteniéndose todavía en cifras elevadas.[5] También el empleo ha seguido aumentando a lo largo de 2017, alrededor de 500.000 nuevos empleos en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.[6] Con todo, la tasa de desempleo, en el entorno del 16,5%, los serios problemas políticos y territoriales que tiene el país, los importantes índices de desigualdad y pobreza existentes,[7] el previsible cambio de la política monetaria del Banco Central Europeo y sus repercusiones sobre la deuda y el déficit públicos, y la precarización y segmentación del mercado de trabajo,[8] son algunos elementos contradictorios con el supuesto final de la etapa recesiva.

Según estimaciones de la AIReF para 2017, el crecimiento se habría extendido entre todas las comunidades, especialmente en Baleares, Murcia y la Comunidad Valenciana, pero también, por encima de la media nacional, en Canarias, Aragón, Navarra, Madrid, Cataluña, y La Rioja.[9] Por su parte, las tasas de paro superaban el valor medio español a 31 de diciembre de 2017 (16,6%) en Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, situándose la Comunidad Valenciana en un valor ligeramente por encima de la media.[10] La salida de la crisis diferencial en unos territorios y otros parece indicar una mejor situación en las comunidades con mayor nivel y acumulación de renta y riqueza, lo que resulta consistente

1. Aun cuando, como recordaba el Banco de España (2015, p. 43), "*A pesar de los estímulos monetarios extraordinarios, la recuperación tras la Gran Recesión está siendo lenta, frágil y desigual en el conjunto de economías desarrolladas*".
2. INE (2018b).
3. Cfr. FUNCAS (2017, p. 4).
4. Cfr. European Commission (2018b, p. 5).
5. Cfr. European Commission (2018b, p. 6).
6. INE (2018, p. 6).
7. Cfr. European Commission (2018b, pp. 7-8) y EAPN (2017b, pp. 34-38).
8. Cfr. European Commission (2018b, p. 7) y EAPN (2017b, pp. 35-36).
9. AIReF (2018).
10. INE (2018a, p. 22).

con las contradicciones que se apuntaban más arriba.[11] Con todo, subsiste un serio problema de endeudamiento de las comunidades, que hipoteca las posibles alternativas: Las comunidades de Valencia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares o Murcia, tenían en 2017 tasas de deuda pública superiores a la media de las comunidades, que se elevaba al 25% del PIB.[12]

En ese contexto, ¿qué se puede decir sobre la situación de las comunidades en términos de servicios públicos y financiación? Los datos disponibles ponen de manifiesto que los servicios públicos del Estado de Bienestar, especialmente afectados por la crisis en los años anteriores, aún no se han recuperado y han aumentado su distancia respecto a los valores medios de la Unión Europea. Por otra parte, el gobierno central, en su Plan Presupuestario de 2018, plantea como objetivos para ese año la disminución del gasto en educación (del 4% al 3,8% del PIB), así como del de Sanidad (del 6 al 5,8%).[13]

En suma, todo parece indicar que los planes del gobierno actual se orientan en la dirección de rebajar el gasto en servicios fundamentales (menos gasto, pero mejor, dicen los responsables gubernamentales) y, desde luego, no incrementar los ingresos públicos, asumiendo por buena la diferencia actual de presión fiscal respecto a la media de UE, que se eleva a una cuantía entre 5 y 6 puntos del PIB.[14]

¿Qué pasó con la financiación los últimos años? A pesar de las críticas vertidas contra el modelo de 2009, los resultados obtenidos por las comunidades no son, a nuestro juicio, tan malos: los resultados del modelo de 2009 representan un claro avance respecto de los vinculados al modelo precedente, aprobado en 2001, especialmente en tres dimensiones:

i) *Incremento en el volumen de recursos puestos a disposición de las CCAA de régimen común*: Esto se ve con especial claridad en los dos primeros años de su aplicación, aunque posteriormente se oscurezca de manera significativa como consecuencia de la crisis, y su reflejo en la caída de la recaudación impositiva.[15] Sin embargo, ya en los últimos años se aprecia una recuperación en el volumen de recursos que canaliza el sistema de financiación, conforme se vuelve a incrementar la recaudación fiscal.

ii) *Incremento en el grado de autonomía tributaria de las CCAA*: El modelo de 2009 no solamente incrementa los porcentajes de participación de las CCAA en la recaudación de las principales figuras del sistema tributario (IIEE, IVA e IRPF) sino que amplía la capacidad normativa de las comunidades en este último tributo, lo que –junto a la capacidad de que también disponen en los "tributos cedidos tradicionales"– permite que los gobiernos autonómicos pue-

11. Sobre las diferencias interterritoriales en desigualdad, pobreza y exclusión social, véanse los trabajos de Laparra (coord.) (2014, pp. 191-194) y Jurado y Pérez Mayo (2014).

12. Banco de España (2018).

13. Gobierno de España (2017), p. 40.

14. Información contenida en el documento Taxation Trends in Europe (European Commission, 2017).

15. En este sentido, la insuficiencia en la financiación de las CCAA sería un reflejo de la insuficiencia general de la Hacienda pública española.

dan configurar un espacio fiscal propio con notable autonomía.[16] Si esto a veces no se percibe con la suficiente claridad es porque este *incremento en el grado de autonomía* no ha ido acompañado de un incremento paralelo en su grado de *ejercicio efectivo*, (al menos, al alza: la preocupación que muestran algunas comunidades –y numerosos especialistas– por el riesgo de desmantelamiento de la imposición sobre el patrimonio y las herencias es el mejor indicativo de que dicha capacidad normativa sí se ha ejercido, a la baja, con un importante grado de autonomía).[17]

iii) *Reducción de las reordenaciones y otras distorsiones vinculadas al sistema de nivelación*: En un sistema de financiación en el que la capacidad tributaria de las CCAA desempeña un papel importante, los mecanismos de nivelación devienen imprescindibles para asegurar el principio de garantía de que los gobiernos subcentrales puedan ofrecer *un volumen de servicios similar, con un esfuerzo fiscal similar*. Sin embargo, la operativa de estos sistemas de nivelación puede generar distorsiones (*sobrenivelaciones* o *desnivelaciones*) así como *reordenaciones* de las comunidades respecto a sus posiciones de partida, que pueden llegar a representar importantes problemas políticos, además de los de orden técnico. En este sentido, el sistema de 2009 representa un considerable avance respecto de su predecesor aprobado en 2001, como se acredita en López Thomaz (2016), López Thomaz, Loscos y Ruiz-Huerta (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Un argumento similar se expone en Díaz de Sarralde (2017b).

Frente a estos argumentos, las críticas más habituales al sistema de financiación vigente se centran en su excesiva complejidad y falta de transparencia, así como en importantes problemas de equidad y eficiencia.[18] En nuestra opinión, si tales críticas se aceptasen de manera plena, habría que incorporar el importante matiz de que en todas sus dimensiones el sistema aprobado en 2009 representa un considerable avance respecto de su predecesor. La indudable existencia de problemas en el modelo de financiación de 2009 no debe menospreciar estos avances, ni el factor de la propia crisis para explicar una parte de sus deficiencias. La experiencia de modelos anteriores y de sus procesos de negociación, además del reconocimiento de las restricciones políticas existentes, por otro lado, pueden ayudar a la construcción de un sistema razonable y aceptable por todos.[19]

2.– Los principales acontecimientos relacionados con la reforma de la financiación autonómica en 2017

Como se señalaba en el Informe del pasado año, el 17 de enero de 2017, con motivo de la VI Cumbre de Presidentes de Comunidades autónomas, el Gobierno español y las Comunidades acordaron el compromiso de reformar el sistema de financiación autonómica a lo largo del año 2017.[20] Como entonces se expre-

16. La principal limitación, que afecta al IVA y a los IIEE, proviene de las exigencias que plantea el derecho de la UE.

17. Una buena referencia es Lago y Vaquero (2016).

18. Cfr. CERMFA (2017), pp. 3 y 12-13.

19. A este respecto resultan relevantes las reflexiones de Díaz de Sarralde (2016, 2017a, 2018).

20. Conferencia de Presidentes Autonómicos (2017).

saba, en realidad la reforma del modelo debió haberse hecho en el año 2014, es decir, cinco años después de la aprobación del último sistema, acordado y suscrito por todas las comunidades en el año 2009.

Una vez más, las expectativas creadas en torno a la reforma se han visto frustradas, a pesar de los esfuerzos realizados y, en la actualidad, seguimos sin reforma y se mantienen los parámetros básicos del modelo de 2009 para la financiación de las comunidades.

Tras la aprobación de la iniciativa de reforma propuesta por la Conferencia de Presidentes (a la que no asistieron los presidentes de Cataluña ni del País Vasco) se puso en marcha la constitución de una Comisión de Expertos. Dicha comisión, nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, debería servir para iniciar el proceso de reforma retrasado desde 2014, por lo que habría de comenzar sus trabajos de manera inmediata y entregar sus resultados en un período de 6 meses, como efectivamente ocurrió. En efecto, la Comisión hizo público su Informe el pasado día 26 de julio (CERMFA, 2017).

La Comisión fue compuesta por 21 personas, una en representación de cada una de las comunidades y ciudades autónomas participantes y cinco en representación del gobierno central. Aunque, respecto a otras comisiones e instituciones, en la nueva comisión se reconocía expresamente, tal vez por primera vez, una presencia de las comunidades mayor que la del gobierno, dicha composición implicaba dos problemas: Por un lado, una cierta infrarrepresentación de los intereses de la propia administración central, como pondría de manifiesto el voto particular expresado por los representantes del gobierno central; por otro, a pesar de reconocer la calidad técnica e independencia de los representantes autonómicos, las grandes dificultades para que los mismos pudieran ofrecer vías o alternativas muy diferentes de las mantenidas por los gobiernos que les habían nombrado.

En todo caso, el trabajo se hizo en un tiempo relativamente corto y el resultado obtenido puede calificarse como razonable y solvente, aunque con claroscuros. Así, por ejemplo, el análisis y diagnóstico del modelo de 2009, en general bien estructurado, se excedía a nuestro juicio en las críticas, con un escaso reconocimiento de sus aspectos positivos y de las dificultades para que cualquier modelo pudiera funcionar adecuadamente en un contexto de depresión económica.

En relación con la estructura del *Informe*, éste comienza con el diagnóstico del modelo de financiación autonómica de 2009. En este apartado, se repasan los principales aspectos del sistema de financiación, cuyos principales defectos, a juicio de los redactores del *Informe*, deberían ser objeto de reforma en profundidad.

Un segundo capítulo se destina al análisis de la financiación autonómica desde la óptica del Estado de Bienestar, para señalar que, dada la descentralización de los servicios públicos fundamentales, especialmente la sanidad, la educación y las políticas sociales, las necesidades financieras autonómicas son muy elevadas, es imprescindible disponer de recursos suficientes para las mismas y habría que revisar el grado de nivelación vertical, entendiendo por tal la relación exis-

tente de recursos entre las comunidades y las instituciones centrales del Estado, así como las posibilidades efectivas de los gobiernos autonómicos para obtener los ingresos necesarios.

Aunque sea forzoso reconocer que el nuestro es un estado de bienestar descentralizado, no se pueden perder de vista las importantes prestaciones que corresponden a las administraciones centrales (singularmente, aunque no sólo, el sistema de seguridad social, la garantía del sistema de pensiones, el seguro de desempleo o los gastos de dependencia). Además de valorar de forma integrada los servicios y prestaciones de comunidades y gobierno central, sería necesario explicar el papel de arbitraje y redistribución de recursos del gobierno central a la hora de aclarar el contenido y alcance de la denominada "nivelación vertical" y, una vez analizado el grado de suficiencia de los distintos gobiernos, entrar en la cuestión de los ingresos necesarios para atender todas las demandas.[21]

El tercer capítulo se concentra en el examen de los tributos cedidos a las comunidades, así como de los tributos propios de las mismas. En él se reconoce el elevado nivel de descentralización alcanzado en España y las dificultades para proceder a nuevas cesiones en el próximo futuro. La Comisión parece aceptar el estado actual de la descentralización de ingresos, aunque corrigiendo diversos desajustes y problemas del sistema aplicado, en buena medida relacionados con las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de fondos por parte de las comunidades y los procesos de integración de la administración tributaria.

El siguiente apartado del *Informe* se refiere a una de las cuestiones más problemáticas del modelo de financiación, que se ha mantenido desde el principio del proceso de descentralización: la determinación de las necesidades de las comunidades y el sistema de nivelación. Es en este punto donde las dificultades son mayores, dada la diferente situación de las comunidades, la presión, en cada caso, para defender las variables y ponderaciones con mayor incidencia en cada territorio y la necesidad de acordar un objetivo de nivelación aceptable para todas las partes implicadas.

El último capítulo está destinado a analizar los problemas relacionados con las especialidades, aspectos institucionales y recursos fuera del sistema, cuestiones de gran trascendencia y que son objeto de especial atención en el *Informe*.

La Comisión, por otro lado, hizo explícitos los principales objetivos que, a su juicio, debería afrontar el proceso reformador: Por una parte, la reforma tendría que hacer frente a la insuficiencia de recursos manifestada por todas las comunidades, especialmente sentida desde los primeros años de la crisis y que había hecho imposible el adecuado cumplimiento de sus competencias. Se trataba además, de mejorar la distribución de recursos por habitante (o por unidad de necesidad) y evitar reordenaciones injustificadas entre comunidades respecto al *ranking* de capacidad fiscal. Por otro lado, habría que introducir algún mecanismo para asegurar el equilibrio vertical del sistema, aumentar la responsabi-

21. Ello permitiría delimitar la parte de las insuficiencias del sistema de financiación autonómica que obedecen a limitaciones de su diseño, y la que simplemente es reflejo de la insuficiencia general de la Hacienda pública española.

lidad fiscal y revisar el grado de autonomía tributaria y su ejercicio, además de introducir instrumentos para asegurar la estabilización fiscal ante crisis como la vivida. Por último, el *Informe* aludía a la necesidad de mejorar diversos elementos técnicos y garantizar mayor transparencia y claridad, procurando evitar la complejidad hasta donde fuera posible.

Para intentar responder a los objetivos planteados, el *Informe* recoge un conjunto de propuestas que se refieren a los tres elementos básicos del sistema de financiación: la preocupación por el grado de suficiencia de recursos de las comunidades para cumplir adecuadamente las obligaciones derivadas de sus competencias; las cuestiones de autonomía y corresponsabilidad y las concernientes a la medición de necesidades y la nivelación. Resumimos a continuación las propuestas y una valoración de las mismas.

a) Respecto a la **suficiencia del sistema**, el *Informe* plantea la necesidad de asegurar la suficiencia financiera de las prestaciones y servicios públicos fundamentales, con independencia de la administración que los presta. El concepto de suficiencia tiene un carácter marcadamente relativo y conduce directamente a las necesidades de gasto y a la disponibilidad de recursos "suficientes" para atender adecuadamente los servicios públicos. Como ocurre en otros ámbitos de la economía, las necesidades tienden a ser ilimitadas también en el campo de los servicios y prestaciones públicos, de manera que la reivindicación de más recursos es una demanda generalizada por parte de los responsables de los mismos. Como la vía fundamental para atender dicha demanda es la obtención de ingresos, principalmente impuestos, es preciso insistir en la necesidad de conectar ambos lados de los presupuestos.

La propuesta del *Informe* se refiere, no obstante, a los servicios públicos fundamentales, y se expresa además como una exigencia para todas las administraciones responsables de los mismos, lo que obligaría a un ejercicio compartido sobre la medición efectiva "y suficiente" de los gastos asociados a los servicios públicos, a partir de una restricción presupuestaria básica.

Una segunda alusión a la suficiencia se concreta en la idea de que el principal instrumento para alcanzar el nivel deseable de servicios públicos fundamentales es la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales, es decir, el conjunto de cesiones impositivas básicas que se contenían en el modelo de 2009. Se trata de una decisión acertada, ya que estos ingresos representan el mayor volumen de recursos del sistema de financiación, además de ayudar a transmitir la idea de que las grandes figuras del sistema tributario español, a excepción del impuesto de sociedades, se comparten entre la administración central y las comunidades.

La Comisión, adicionalmente, se pronuncia sobre la necesidad de garantizar la estabilidad económica. Por un lado, expresa la importancia de estabilizar tanto el Estado de Bienestar español, es decir, los servicios y prestaciones fundamentales, como el Estado Autonómico, conceptos estrechamente vinculados desde la distribución de competencias establecida en el Título VIII de la Constitución de 1978. Para lograr el crecimiento estable de la economía, el *Informe* se declara también a favor de evitar el déficit y, en su caso, obtener los recursos necesarios

para compensar un eventual saldo negativo, a partir de un ligero incremento de la imposición indirecta ejercida colegiadamente por parte de las Comunidades.

Por último, la Comisión pone de manifiesto la importancia de incorporar a las Comunidades de régimen especial a la financiación del esquema de solidaridad interterritorial, como medio para garantizar la suficiencia financiera de los servicios públicos fundamentales. Se trata de una de las primeras ocasiones en las que un documento público, en el que participan representantes técnicos del gobierno central y de los gobiernos autonómicos, alude a la necesidad de una mayor conexión entre los dos regímenes financieros.

b) En el ámbito de la **autonomía tributaria y los tributos cedidos**, la comisión se decanta por el mantenimiento básico de la cesta actual de impuestos, con la incorporación a la cesta del nuevo Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y de una parte del Impuesto sobre Actividades de Juego. Como se señalaba anteriormente, esto significa dar por bueno el reparto de las grandes fuentes tributarias, además de mantener, con algunas modificaciones, los llamados *tributos cedidos tradicionales* (Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones, Patrimonio o las Tasas sobre el Juego). Concretamente, el *Informe* propone, en este ámbito, armonizar las bases de los tributos cedidos, limitando la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y a las deducciones y bonificaciones. Detrás de esta propuesta está la voluntad de evitar la competencia fiscal a la baja y el peligro de desaparición de alguna de las figuras mencionadas.

En el campo de la imposición indirecta, el *Informe* recoge la vieja idea de que, cuando fueran necesarios más recursos, especialmente con la intención de garantizar el principio de estabilidad, fuese posible aumentar los tipos en los "tramos autonómicos"[22] del IVA y los Impuestos Especiales, de forma colegiada por parte de todas las comunidades. Aunque se trata de una decisión compleja y difícil de acordar, la Comisión propone, a través de la misma, una vía que podría ser aceptada por parte de la Unión Europea (o, al menos, sería difícilmente rechazable), además de incentivar un mayor protagonismo de las comunidades en los procesos de cambio fiscal, evitando así que las decisiones unilaterales de la administración central, se transformen, como ha sucedido hasta ahora, en ingresos propios y exclusivos de dicha administración.

Como contrapunto, la Comisión se muestra contraria a las eventuales modificaciones de la base imponible del IRPF, proponiendo eliminar la capacidad autonómica para regular mínimos personales y familiares en dicho tributo, favoreciendo así una mayor armonización del mismo.

El *Informe* propone asimismo la atribución de competencias normativas a las comunidades en materia de instrumentos cuasi privados para financiar parcialmente algunos servicios públicos, como ocurre en el caso de los copagos en el sistema sanitario. Y, adicionalmente, se propone mejorar las relaciones entre las administraciones tributarias del Estado y de las comunidades a través de

22. En realidad, para poder aplicar esta propuesta sería necesario que se reconocieran tramos diferenciados en los impuestos sobre el consumo mencionados.

una administración tributaria integrada, cuyo contenido se explica en el propio *Informe*.

Es en el campo de la **nivelación** donde el *Informe* propone mayores cambios respecto al modelo de 2009. En lo que se refiere a la valoración de las necesidades de gasto, exigida como primer requisito para determinar los criterios de nivelación, el Informe propone la definición de cuatro bloques de necesidades (sanidad, educación, protección social y otros servicios de la comunidad) con variables de reparto diferentes. Se señalan también las posible correcciones por insularidad (Canarias, 80%) y la necesidad de tener en cuenta los costes diferenciales de los servicios según territorios. La Comisión considera necesaria en todo caso la creación de una comisión especial, dependiente del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para estudiar las necesidades de gasto de las comunidades.

Respecto a los instrumentos concretos para nivelar los recursos de las comunidades, el *Informe* propone la creación de dos únicos fondos: El Fondo Básico de Financiación (FBF) y un Fondo de Nivelación Vertical (FNV), además de un Fondo Complementario para financiar las competencias no homogéneas de las comunidades. El FBF se integraría por los tramos autonómicos del IVA y de los Impuestos Especiales, además de un porcentaje de los otros tributos cedidos según recaudación "normativa" y una cierta aportación de las comunidades de régimen especial. Por su parte, el FNV estaría formado por recursos aportados por el Estado con la finalidad de ajustar posibles desequilibrios entre comunidades.

El *Informe* se pronuncia además a favor de la "absorción" en el tiempo de la cláusula de "ausencia de perdedores" asumida en los procesos de reforma anteriores. Se trata de una propuesta muy controvertida, como refleja el voto particular contrario a la misma suscrito por siete integrantes de la comisión, seis de ellos en representación de comunidades especialmente afectadas por la eventual desaparición de dicha cláusula.

El *Informe* sugiere, además, la integración en el Sistema de Financiación Autonómica de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Canarias ligados al REF, en función de un principio de proporcionalidad.

Debe mencionarse, por último, la existencia de nueve votos particulares que ocupan una parte sustancial del *Informe* y que, de algún modo, dan cuenta de las grandes dificultades para alcanzar acuerdos compartidos en un tema tan singular como éste.

3.– Una valoración del Informe de los expertos: ¿Es viable la reforma?

Una vez terminado el *Informe* de la comisión de expertos, el Gobierno pretendía continuar los trabajos de reforma a través del Comité previsto en el Acuerdo de 2009 para la revisión del modelo de financiación. En efecto, la Ley 22/2009 preveía un proceso de revisión quinquenal del sistema. En ese sentido, la Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009 señalaba que:

"El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema".

Ocho años después de que se aprobara dicha norma, el Comité se constituyó el pasado 2 de noviembre, fecha en que acordó un plazo de tres semanas (hasta el 26 de noviembre) para que las Comunidades estudiasen dicho Informe y presentasen sus propias propuestas, que se examinaron en sus reuniones de los pasados días 14[23] y 28 de diciembre.[24] Hasta el momento, no obstante, no consta la existencia de un documento que recoja las líneas fundamentales de la reforma del modelo de 2009 o alguna posición expresa del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la situación actual, no obstante, a pesar del reconocimiento generalizado de la importancia del modelo de financiación, tanto para el buen funcionamiento del país y del Estado de las Autonomías, como para el eventual proceso de reforma constitucional que se propone desde algunos espacios, y a pesar de que no parecen existir problemas jurídicos para iniciar el proceso de reforma, sí que existen serios inconvenientes políticos para poner en marcha un proceso de negociación consistente y con visos de credibilidad.

a) Por un lado, el enfrentamiento del gobierno catalán con la administración central y la entrada del gobierno español en las instituciones de aquella comunidad, ha implicado, como es obvio, una situación de seria inestabilidad y especiales dificultades para negociar o aprobar un nuevo sistema de financiación para todas las comunidades.

b) Hay que recordar, además, que Cataluña no se integró en la Comisión de expertos. La ausencia de Cataluña del proceso de reforma es especialmente significativa, si tenemos en cuenta que la práctica totalidad de las reformas anteriores fueron impulsadas, o cuando menos, claramente apoyadas desde los gobiernos catalanes.[25]

c) Una consecuencia inducida de la deriva del proceso en Cataluña fue el cambio de actitud del PNV respecto a su apoyo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, lo que parece dificultar decisivamente la aprobación del presupuesto de este año en el Parlamento, y constituye un hándicap más para la reforma de la financiación, como han puesto de manifiesto los responsables del Ministerio de Hacienda.

---

23. http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508088

24. http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-hacienda-convoca-comite-tecnico-dia-28-analizar-propuestas-ccaa-financiacion-20171204153615.html

25. Como es bien sabido, incluso la LOFCA y el primer sistema de financiación tienen sus raíces en las normas de financiación contempladas por el primer Estatuto de Cataluña, el denominado Estatuto de Pau.

d) Paralelamente, también en el 2017, se han comenzado a hacer más explícitas las críticas sobre la aplicación del Concierto y el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra. Pese a las propuestas de los políticos nacionalistas vascos respecto a la posible extensión del sistema de cupo a las comunidades que quisieran asumir el "riesgo unilateral", es una opinión ampliamente compartida que dicha extensión es inviable y que la aplicación concreta de los sistemas de concierto y convenio dan lugar a un agravio comparativo y hacen necesaria una revisión de sus cálculos (que incorpore, por ejemplo, su participación en los mecanismos de nivelación, como expresión más destacada –a día de hoy– de la solidaridad interterritorial).

e) Otro rasgo de la situación vivida en 2017 es la creciente preocupación de las Comunidades por fortalecer sus propias estrategias, mediante la profundización de los análisis para mejorar la financiación procedente del sistema de financiación general e impulsar planes y estrategias de crecimiento propios, ante las crecientes dificultades que afronta el Estado Autonómico, reforzándose de ese modo una cierta tendencia centrífuga territorial.

f) Por último, la persistencia de los problemas de endeudamiento en algunas comunidades, dificultan adicionalmente una posible negociación del nuevo sistema de financiación, y pueden requerir un abordaje específico.

4.– Consideraciones finales ¿Hay alternativas razonables?

La imposibilidad de aprobar el nuevo sistema en 2017, como se planteaba la VI Conferencia de Presidentes, y la situación de bloqueo institucional que vive el país, hacen muy difícil la tarea de buscar una mejora del modelo que garantice la aceptación de las comunidades.

Desde nuestro punto de vista, además de una llamada a los pactos, la lealtad institucional y la vuelta al diálogo, creemos necesario que, mientras no sea posible la reforma del sistema de financiación, se exploren los márgenes de lo que se puede hacer a partir del modelo vigente y de los Estatutos aprobados. En esa dirección, tal vez se podrían poner en marcha algunas iniciativas:

– Aunque se viene trabajando desde hace tiempo en este ámbito, pueden mejorarse sustancialmente los sistemas de previsiones de ingresos, las entregas a cuenta a la Comunidades de los impuestos recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y las retenciones del IRPF autonómico ante cambios autonómicos en la legislación. En la misma dirección, podría mejorarse la conexión de la AEAT con las administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas, iniciando algunos pasos para ir a una administración integrada, como la que se propone en el Informe de la Comisión de Expertos. Particularmente, como propuesta concreta de negociación con Cataluña, podría ensayarse la administración tributaria concertada prevista en el Estatuto de Autonomía, una propuesta que no se recoge en otros estatutos de autonomía.

– Desde el acceso al gobierno del Partido Popular, no ha habido ni explicaciones solventes sobre la liquidación anual del sistema, ni valoración de los resultados y del funcionamiento del modelo, ni un análisis y examen pormenorizado de

los problemas del mismo. La liquidación tan solo se cuelga de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los análisis técnicos, la explicación de los resultados y la difusión de los mismos, así como de los problemas subyacentes, deberían ser asumidos por las autoridades del Ministerio. Así mismo, desde las instituciones de Hacienda, de las conferencias sectoriales (especialmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiero) y de las autoridades autonómicas, habría que realizar los esfuerzos necesarios para hacer más visible las responsabilidades y competencias de ingresos y gastos de los diversos niveles de gobierno. Tal vez así serían menores los problemas de transparencia que tanto se mencionan en relación con la complejidad y la opacidad del modelo vigente.

– También deberían explicarse mejor las cuestiones de nivelación y ordenación, para que los ciudadanos y los responsables políticos entiendan que la financiación de los servicios públicos básicos debe contar con una financiación similar, de modo que las comunidades con mayor capacidad fiscal no deben tener, después de la aplicación de la nivelación, una financiación por unidad de necesidad menor que otras comunidades con menor capacidad. La ordinalidad debe ser entendida como solidaridad interterritorial compatible con la solidaridad entre individuos.

– En el contexto del sistema actual, se podrían ajustar los criterios de acceso a los Fondos de Convergencia Autonómica, para intentar asegurar la mayor igualdad posible de la financiación básica de los servicios públicos fundamentales.

– La relación entre los sistemas de régimen común y especial es otra asignatura pendiente de nuestro sistema autonómico. Además de intentar explicar de forma clara las diferencias entre ambos sistemas, y sin ningún ánimo de cuestionar los sistemas de concierto y convenio, sí creemos necesario mejorar la concreción del compromiso de las comunidades de régimen especial con la solidaridad en todo el territorio español, como señala la Constitución en su artículo 2º.[26]

– Asimismo, consideramos necesario recuperar la importancia del Fondo de Compensación Interterritorial, su papel en la convergencia y el desarrollo económico y, tal vez, su desvinculación de la inversión nueva del Estado, enormemente afectada por la crisis, para asegurar una cuantía mínima garantizada (por ejemplo, en porcentaje sobre el PIB), orientada al desarrollo regional de las comunidades con mayores problemas económicos.

---

26. Hay que recordar que esta contribución a la solidaridad ya se encuentra reconocida expresamente como *carga general del Estado*, por lo que las comunidades de régimen especial contribuyen –desde su inicio– en la proporción correspondiente de los Fondos de Compensación Interterritorial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, desde que la financiación de las comunidades de régimen común incorpora elementos vinculados con la capacidad fiscal de cada territorio, estos Fondos han dejado de constituir el *único mecanismo de solidaridad* vinculado con el sistema de financiación (como ocurría en el denominado "periodo transitorio", y en las primeras revisiones del sistema que no incorporaban vinculación con la recaudación territorial). En la actualidad, los Fondos de Compensación Interterritorial comparten esta función con los *sistemas de nivelación*, que a día de hoy constituyen el *principal mecanismo de solidaridad del sistema*, sin que ello se haya reflejado en los cálculos del cupo o de la aportación.

– Cabría pensar también en una mayor presencia de las comunidades en las instituciones y los mecanismos de estabilidad, como en la toma de decisiones sobre el reparto del déficit a partir de las diversas responsabilidades de gasto, y el compromiso de su seguimiento y control.

– En la línea de aumentar autonomía y la suficiencia, puede tener sentido la aplicación de mecanismos de decisión conjunta en el IVA y los Impuestos Especiales. Ello exigiría el reconocimiento de dos tramos diferenciados en esos impuestos (al estilo de la regulación actual del IRPF) y, después, el compromiso compartido por todas las comunidades para proceder al aumento de los tipos, como se propone en el *Informe de los expertos*. Mientras esto no se pueda instrumentar, tal vez debiera pactarse con el Gobierno central algún sistema de participación en los nuevos ingresos generados por un cambio normativo del mismo. Desde 2011 se han producido diversas reformas por iniciativa de la administración central, de cuyas consecuencias recaudatorias las comunidades no han participado.

– En todo caso, es imprescindible la recuperación de la cultura del pacto y la negociación e incorporar, de una manera razonable, el principio de lealtad institucional en las relaciones de todas las instituciones que participan en las políticas territoriales.

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

Xavier Padrós
Universitat de Barcelona

1.– El marco normativo estatal: presupuestos en junio, concierto vasco en diciembre

Del total de leyes aprobadas en el año 2017 (1 ley orgánica y 12 ordinarias), la más importante, desde el punto de vista económico y financiero, es, sin duda, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Como es sabido, los presupuestos no se pudieron aprobar antes de 31 de diciembre del 2016, debido al retraso de la investidura del Presidente del Gobierno, que no se produjo hasta finales de octubre de 2016. Finalmente, y tras una compleja negociación, el partido del Gobierno pudo contar con el apoyo de Ciudadanos, así como del PNV, UPN, Foro Asturias, Coalición Canaria y Nueva Canarias para los primeros presupuestos de la legislatura.

Ya en el último trimestre del año, se aprueban cuatro leyes de relevancia en materia económica. Se trata de las leyes 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo; 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con el País Vasco, y 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

De las leyes citadas, la primera aprueba nuevas medidas de apoyo a los trabajadores autónomos, tanto en la esfera de la Seguridad Social, teniendo en cuenta las singularidades que presenta la cotización de dichos trabajadores, como en el ámbito fiscal, dada la mayor carga financiera que supone para ellos el Impuesto sobre el Valor Añadido, al tener que anticipar en numerosas ocasiones el impuesto devengado a sus clientes sin haberlo cobrado, y sus dificultades para conseguir financiación bancaria debido a las exigencias de avales, a su limitado patrimonio personal en muchos casos y a la elevada tasa de morosidad que han de soportar ante los elevados plazos de pago de los clientes, sobre todo de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la nueva Ley de Contratos del Sector Público incorpora al derecho interno, con año y medio de retraso, dos de las tres Directivas europeas de contratación del año 2014 (la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública), aunque sigue pendiente de transposición la tercera (la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).

Las otras dos leyes afectan directamente a la financiación del País Vasco. Se trata de la Ley 10/2017, por la que se modifica el vigente Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, que ya preveía que en el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos o una alteración en la distribución de las competencias normativas que afectase al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procedería por ambas Administraciones, de común acuerdo y por el mismo procedimiento seguido para su aprobación, a la pertinente adaptación del Concierto Económico. De hecho, y con anterioridad, ya la Ley 28/2007, de 25 de octubre, había adecuado la Ley de 2002 a las novedades introducidas en el ordenamiento jurídico tributario del Estado en el periodo 2002-2007, mientras que la Ley 7/2014, de 21 de abril, incorporó la concertación de varios tributos de titularidad estatal creados en el período 2011-2013 e introdujo una serie de adaptaciones con el objeto de adecuarla a las reformas del sistema tributario del período 2008-2014.

La nueva Ley incorpora las modificaciones producidas desde 2014, que afectan a la actualización, entre otros, de los preceptos relativos a grupos fiscales, al Impuesto sobre la Electricidad, a la opción de los no residentes para tributar por el IRPF y a la adaptación de la regulación del delito fiscal de acuerdo con el nuevo régimen establecido en el Código Penal. Se ha acordado también la concertación del Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, creado por la Ley 8/2015, de 21 de mayo. En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se atribuye a las Diputaciones Forales la exacción del impuesto devengado en las adquisiciones realizadas por contribuyentes residentes en el extranjero cuando la mayor parte del valor conjunto de los bienes y derechos transmitidos corresponda a los situados en el País Vasco, así como en las sucesiones de causantes no residentes en territorio español cuando el heredero resida en el País Vasco y en las donaciones a residentes en el País Vasco de inmuebles situados en el extranjero. Se modifica también la regla según la cual las Diputaciones Forales aplicarán la normativa de territorio común no ya cuando el causante o donatario hubiese adquirido la residencia en el País Vasco con menos de cinco años de antelación a la fecha de devengo del impuesto, sino cuando hubiese permanecido en territorio común un mayor número de días del período de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha a fecha, al devengo del impuesto.

Por otra parte, se han introducido mejoras en la gestión tributaria y en la coordinación entre Administraciones y en relación con la Junta Arbitral y con la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, a las que se atribuyen nuevas competencias, y se ha acordado la modificación de preceptos reguladores de los puntos de conexión en diversos impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte o Impuesto sobre Actividades de Juego.

Por último, mediante la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

En contraste con la escasa producción legislativa, se han aprobado un total de 21 Decretos-ley. Cabe destacar, entre ellos, la aprobación, a final de año, del Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social, que incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2018, así como las prórrogas que se introducen en los límites excluyentes del método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del régimen simplificado y del régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca del Impuesto sobre el Valor Añadido. Por otra parte, y en aplicación del Acuerdo social para el incremento del Salario Mínimo Interprofesional 2018-2020, suscrito el 26 de diciembre de 2017 por el Gobierno y los interlocutores sociales, se encomienda al Gobierno fijar dicho salario mínimo interprofesional para 2018, con un incremento del cuatro por ciento respecto del salario mínimo interprofesional para 2017.

En relación con la jurisprudencia constitucional recaída durante 2017 en el ámbito económico y financiero, y con impacto directo en las competencias autonómicas, destaca el paquete de sentencias sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Sentencia 79/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña, y Sentencias 110/2017 y 111/2017, ambas de 5 de octubre, por las que se resuelven los recursos interpuestos, respectivamente, por los Gobiernos de Cataluña y de Andalucía), que son objeto de comentario pormenorizado en el apartado correspondiente de este Informe.

Por lo demás, el ejercicio terminó con dos iniciativas directamente vinculadas a la financiación: el inicio de la tramitación del proyecto de ley por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el acuerdo adoptado el 27 de diciembre de 2017 en el seno de la Comisión Coordinadora del Convenio Económico entre Navarra y el Estado, sobre la actualización de dicho Convenio para el quinquenio 2015-2019.

En cambio, y por segundo año consecutivo, no se ha podido aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, por lo que el año 2018 se ha iniciado en régimen de prórroga presupuestaria.

2.– Política fiscal autonómica: un año de transición y espera

Aunque el año 2017 comenzó con la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sin leyes de presupuestos aprobadas, durante el primer semestre de 2017 se aprobaron las de la mayoría de las Comunidades rezagadas: Murcia y Extremadura (en enero), Galicia, País Vasco y Cantabria (en febrero), Cataluña y La Rioja (en marzo), Aragón y Madrid (en mayo). Finalmente, Castilla y León (en julio) y Castilla-La Mancha (en septiembre) completaron el cuadro. Desde esta perspectiva, el ejercicio 2017 ha sido un año ciertamente atípico, dado que

muchas Comunidades han vivido un ciclo presupuestario inferior al año natural.

Las leyes de presupuestos para el año 2018, las leyes de medidas fiscales que las acompañan en diversas Comunidades y algunas leyes tributarias específicas han incorporado algunas novedades para dicho ejercicio.

En primer lugar, en relación con los ***tributos cedidos***, y respecto del ***Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas***, Extremadura y La Rioja han modificado los tipos impositivos en la tarifa autonómica del impuesto, pero la mayoría de Comunidades se ha inclinado por la introducción de nuevas deducciones. Destacan en este campo, Canarias (con deducciones especialmente en el ámbito familiar y educativo: por menores en régimen de acogimiento familiar de urgencia, temporal o permanente; por familias monoparentales, por familiares dependientes con discapacidad; por gastos de estudios en educación infantil, enseñanza primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional de grado medio) y La Rioja (con deducciones especialmente orientadas a los jóvenes: por arrendamiento de vivienda a jóvenes menores de 18 años; por gastos de suministro de luz y gas de uso doméstico para jóvenes emancipados; por inversión en vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años). Con menor intensidad también han incorporado deducciones Islas Baleares (en relación con gastos de alquiler de vivienda, por ejemplo) y Galicia (por ejemplo, en relación con ayudas por los incendios de octubre de 2017). Navarra, en cambio, ha eliminado la deducción por adquisición de vivienda habitual.

En el ***Impuesto sobre el Patrimonio***, Cantabria ha regulado la tarifa autonómica y La Rioja ha incrementado la bonificación general del 50 al 75%.

En el ***Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones***, Asturias introdujo a mitad de año diversas modificaciones a través de la ley 7/2017, de 30 de junio, de tercera modificación del texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado del año 2014. Dichas modificaciones eran consecuencia del pacto alcanzado por el Gobierno asturiano con el PP y Ciudadanos a cambio del apoyo de dichos partidos a los presupuestos para el año 2017 y contemplaban importantes reducciones en donaciones y sobre todo en sucesiones, con la reducción por parentesco para los grupos I y II, que se incrementaba de 200.000 a 300.000 euros.

Fruto también de los pactos políticos, en este caso entre el PSOE y Ciudadanos para aprobar los presupuestos del año 2018, en Andalucía se ha contemplado una reducción en el impuesto de sucesiones para los grupos I y II de hasta 1.000.000 euros y para los grupos III y IV de hasta 250.000 euros, así como una reducción del 99%, con un límite de 180.000 euros, por la donación de la vivienda habitual a descendientes con discapacidad.

Por lo demás, Comunidades como Extremadura ha equiparado la bonificación del 99% del grupo I al grupo II, Murcia ha incrementado la bonificación hasta el 99% para el grupo II y Castilla y León ha aumentado de 250.000 hasta 400.000 euros la reducción para adquisiciones "mortis causa" de los grupos I y II. Cantabria, en cambio, ha situado la bonificación para los grupos I y II, que antes estaba en el 99%, en el 90%, si bien ha previsto la bonificación del 100% para

los grupos I y II y para bases imponibles inferiores a 100.000 euros. Navarra, por último, ha introducido cambios tanto en sucesiones como en donaciones, aprobando las tarifas para cónyuges y ascendientes y descendientes en línea recta por consanguinidad.

En el ***Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*** cabe destacar el incremento en Cantabria del tipo de gravamen general para la transmisión de inmuebles, que pasa del 8 a 10%. También en Cantabria, se ha elevado al 8% el tipo para la transmisión de muebles y semovientes. Castilla y León, por su parte, ha rebajado del 5 al 4% el tipo para las transmisiones de viviendas destinadas a vivienda habitual.

Otras Comunidades han introducido diversas bonificaciones en Transmisiones Patrimoniales Onerosas (Madrid o la Comunidad Valenciana) o en Actos Jurídicos Documentados (también Madrid) o deducciones en ambas modalidades (Galicia).

En relación con la ***tributación sobre el juego***, Andalucía ha modificado la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar en relación con las máquinas recreativas de tipo B y de tipo C para establecer su devengo trimestral (antes semestral). La Comunidad Valenciana también ha optado por ese período de devengo y, además, ha incrementado el tipo aplicable a los juegos en casinos o distintos a casinos y ha procedido a un incremento general del tipo de gravamen de rifas y tómbolas. Por su parte, Murcia ha regulado la tarifa ordinaria de la modalidad de casinos y ha regulado también el devengo de la tasa fiscal sobre la modalidad electrónica del juego del bingo.

En el ámbito de los ***tributos propios***, mediante la Ley catalana 5/2017, de 28 de marzo, se ha modificado el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, para reformular su base imponible en función del número de vehículos reales o potenciales que acceden al aparcamiento, lo que comporta un impacto importante de polución atmosférica, con lo que se refuerza el carácter extrafiscal del impuesto y se pone el énfasis en su vertiente medioambiental. La misma ley ha creado los siguientes impuestos: el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos, el impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas y el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

También en la misma ley, se modifican algunos aspectos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (ampliando el hecho imponible, introduciendo nuevas exenciones y actualizando tarifas y estableciendo cuotas) y se incluye una nueva regulación íntegra del impuesto. También se han modificado el canon sobre la disposición del desperdicio de los residuos, el canon del agua, el gravamen de protección civil y el impuesto sobre viviendas vacías, en este último caso para fijar un mínimo exento de trescientos cincuenta metros cuadrados y reducir las cargas administrativas para los contribuyentes.

En una ley posterior (6/2017, de 9 de mayo), se ha creado el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, cuyo hecho imponible es la tenencia por el sujeto pasivo, en la fecha del devengo del impuesto, de determinados activos (bienes inmuebles, vehículos a motor con una potencia igual o su-

perior a doscientos caballos, embarcaciones de ocio, aeronaves, objetos de arte y antigüedades con un valor superior al establecido por la Ley del patrimonio histórico, joyas), siempre que no sean productivos y estén ubicados en Cataluña.

Tres de estos impuestos (el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos, el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas y la modificación del impuesto sobre viviendas vacías) han sido impugnados ante el TC.

Por otra parte, y mediante la Ley 17/2017, de 1 de agosto, se aprobó el Código tributario de Cataluña y los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad. También dicha ley ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En relación con esta misma Comunidad, mediante sentencia 94/2017, de 6 de julio, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital, por coincidir su hecho imponible con el del IVA.

Islas Baleares ha modificado la ley del impuesto sobre estancias turísticas para limitar las estancias mínimas de 12 horas a establecimientos y viviendas, de modo que las estancias en cruceros quedan sujetas en todo caso al impuesto. Además, ha duplicado la tarifa general del impuesto, pero ha incrementado la bonificación de la cuota en temporada baja.

La tributación medioambiental, que es la más importante en el ámbito de la imposición propia, también ha registrado novedades. Aragón, mediante la Ley 2/2017, de 30 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, ha suspendido para 2017 la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. La misma Comunidad ha dispuesto la aplicación a Zaragoza ciudad del polémico impuesto sobre contaminación de las aguas, creado en 1997 con el nombre de canon de saneamiento y exigible en el resto de la Comunidad desde 2002, pero suspendido sucesivamente hasta 2017 para la capital, y que plantea el problema del posible solapamiento del hecho imponible con la tarifa por la prestación de servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas.

Por su parte, Asturias, mediante la Ley 1/2017, de 17 de febrero, ha aprobado la segunda modificación del texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos propios del año 2014, consistente en prever que el régimen de exenciones del impuesto sobre afecciones ambientales del uso del agua para consumos domésticos, agrarios y ganaderos se pueda aplicar retroactivamente a hechos imponibles devengados desde el 1 de enero de 2013.

En el mismo ámbito impositivo, Castilla-La Mancha ha regulado los tipos de gravamen del canon de aducción y del canon de depuración, y Murcia ha modificado la fórmula de cálculo de los pagos fraccionados a cuenta del impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.

Por último, La Rioja ha aprobado sendas leyes en materia tributaria: la Ley 9/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica la ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos de La Rioja, y la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. La Comunidad Valenciana también ha aprobado la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de tasas.

En general, y en lo que a las Comunidades de régimen común se refiere, puede decirse que el ejercicio 2017 ha transcurrido en un tono de continuidad y sin grandes novedades en materia fiscal, ni en relación con los tributos cedidos ni en relación con los tributos propios, a la espera de la reforma del sistema de financiación nuevamente demorada.

Finalmente, y en el ámbito de la ***tributación foral***, hay que mencionar la abundante producción legislativa de Navarra, con el paquete dedicado a las haciendas locales (Leyes forales 18/2017 y 19/2017, ambas de 27 de diciembre, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes para los años 2018 y 2019, en el primer caso, y por la que se modifica la Ley Foral 1/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en el segundo) y el paquete tributario (Ley 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del texto refundido de la ley foral del IRPF; Ley 10/2017, de 27 de julio, modificación parcial de la Ley foral 26/2016, de 8 de diciembre, del impuesto sobre Sociedades; y especialmente la Ley 16/2017, de 27 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias).

3.– Otras leyes con impacto económico, normas urgentes, la intervención económica de Cataluña

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 leyes directamente vinculadas a los presupuestos o a su ejecución. Hay que referirse aquí a Canarias, que ha aprobado una ley de crédito extraordinario y de suplemento de crédito y a Navarra, que ha aprobado tres leyes de concesión de créditos extraordinarios, mientras que Asturias ha aprobado una ley de autorización de endeudamiento. En el mismo ámbito, Aragón ha aprobado la Ley 8/2017, de 28 de septiembre, de modificación de la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma para garantizar la estabilidad presupuestaria y una ley específica de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

También en la esfera económica se sitúan leyes como la de renta mínima de inserción social en Andalucía, la de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña, la renta valenciana de inclusión, o la renta de ciudadanía de La Rioja.

Por otra parte, diversos sectores de la actividad económica han sido objeto de atención: Islas Baleares ha aprobado una ley de industria; Castilla-La Mancha, una ley de estímulo económico de zonas prioritarias; Galicia, una ley de

fomento de la implantación de iniciativas empresariales; Murcia, una ley de medidas de reactivación de la actividad empresarial y del empleo; Madrid, una ley de medidas sobre vivienda.

En un ámbito distinto, los órganos de fiscalización externa de Canarias y de la Comunidad Valenciana han sido objeto de sendas modificaciones legales. En el primer caso, la Ley 5/2017, de 20 de julio, de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, afecta básicamente al sistema de elección de sus miembros y al mandato de la presidencia; en el segundo caso, la Ley valenciana 16/2017, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, introduce una modificación sustancial de la ley, ampliando su ámbito de actuación al conjunto del sector público valenciano, incrementando la independencia y autoridad de su personal en el ejercicio de las funciones encomendadas y estableciendo una nueva regulación de las condiciones de elegibilidad, desempeño y duración del mandato de los síndicos.

Por otra parte, en el ejercicio de 2017, varias Comunidades han hecho uso del Decreto-ley para regular materias de carácter económico o presupuestario: así, en Aragón para aprobar un crédito extraordinario y autorizar operaciones de endeudamiento para cancelar deuda financiera de la empresa pública Suelo y Vivienda de Aragón, SLU, o para facilitar el convenio de colaboración con el Estado para la ejecución de un plan de inversiones para la provincia de Teruel; en la Comunidad Valenciana, para modificar la ley de presupuestos del 2017 en materia de gastos de personal y de oferta de empleo público, una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, o para modificar también dicha ley valenciana de presupuestos, en relación con el libramiento inmediato del 100% del importe de las subvenciones concedidas destinadas a atender fines de interés social a cargo de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF en la Comunidad.

Algunas Comunidades han aprobado también Decretos legislativos. Así, el País Vasco, para aprobar un texto refundido de su ley de control económico y contabilidad, o Navarra, que ha aprobado dos Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria, por los que se modifica la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Para concluir este apartado hay que hacer referencia al que ha sido, sin duda, el problema de mayor trascendencia del ejercicio 2017: la intervención económica de la Comunidad de Cataluña.

El 21 de julio la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) acordó la adopción de nuevas medidas adicionales a las ya acordadas en noviembre de 2015 para garantizar en la Comunidad la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las leyes, reclamando de funcionarios y autoridades la remisión de certificados periódicos semanales para acreditar que no se habían iniciado o tramitado modificaciones presupuestarias ni expedientes de gastos o pagos, presupuestarios o extrapresupuestarios, en sus respectivos ámbitos de competencia, que pudieran estar destinados a la realización de las actividades vincu-

ladas con la convocatoria del referéndum referido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2017. Desde la publicación del citado Acuerdo y hasta comienzos de septiembre de 2017, se vinieron emitiendo semanalmente dichos certificados firmados por los Consejeros del Gobierno de Cataluña y la Intervención General de la Comunidad.

No obstante, el Gobierno del Estado entendió en el mes de septiembre que se había producido un agravamiento de la situación y un incumplimiento de las condiciones que regían el funcionamiento de los mecanismos de financiación a los que está adherida la Comunidad y el incumplimiento de su plan de ajuste, así como el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, por lo que nuevamente la CDGAE, en fecha 15 de septiembre, adoptó un Acuerdo, con nuevas medidas para asegurar que la financiación que tenía como origen la Hacienda del Estado, se destinaba al pago de los sueldos y salarios de los empleados públicos, la sanidad, la educación y los servicios sociales, como servicios públicos fundamentales. El Acuerdo establecía un sistema de certificación previo al pago y un mecanismo para la ordenación de pagos para garantizar que no se estaban financiando actividades contrarias a la ley. Además, al encontrarse la Comunidad en situación de incumplimiento de su plan de ajuste, se sometían a autorización del Estado las operaciones de financiación a corto plazo de la Comunidad. También se exigía al Presidente de la Comunidad la adopción de un Acuerdo de no disponibilidad sobre su presupuesto.

Unos días después, y habiendo transcurrido el plazo otorgado al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña para que adoptase y comunicase al Ministerio de Hacienda y Función Pública dicho acuerdo de no disponibilidad, el Ministro de Hacienda y Función Pública adoptó el mismo mediante la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre.

Sin embargo, la posterior Resolución del Senado de 27 de octubre, por la que se acuerda la aplicación de determinadas medidas en relación con la Generalitat de Cataluña de conformidad con el artículo 155 de la Constitución, supuso un cambio respecto del escenario del mes de septiembre porque permitía incorporar cualquier medida necesaria para garantizar la observancia de los principios de estabilidad financiera y legalidad presupuestaria. Por ello, el 21 de diciembre de 2017, la CDGAE aprueba un nuevo Acuerdo en ejecución de dicha Resolución del Senado.

El Acuerdo, que incluye medidas sobre gestión de pagos y tesorería a través de entidades de crédito, operaciones de endeudamiento, declaración responsable en el ámbito de la contratación y declaración responsable acompañante de las facturas y servicios de auditoría y servicios bancarios o financieros, supone dejar sin efecto el anterior Acuerdo de la CDGAE de 15 de septiembre, quedando también sin efecto a 31 de diciembre de 2017 la Orden de 20 de septiembre de no disponibilidad de créditos, anteriormente citada, sin perjuicio de que se mantenga la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2017, por el que se adoptan medidas específicas en materia de gestión del pago de nóminas a los empleados públicos al servicio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

4.– Últimos datos de 2017. Certezas y dudas para 2018: 40 aniversario de la Constitución, reforma de la financiación

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2017 con un ***déficit público*** que se ha situado en el 3,07% del PIB, alcanzando, por tanto, el objetivo fijado en el 3,1% del PIB. Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,32% del PIB, cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado para ellas en 2017 (un 0,6%). Solo seis Comunidades (Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia) han incumplido el objetivo individual fijado y, de las once que cumplieron con el objetivo, cuatro (Canarias, Islas Baleares, Navarra y País Vasco) cerraron el ejercicio con superávit. Por su parte, las Corporaciones locales registraron superávit por sexto año consecutivo, con un 0,59% del PIB.[1]

Por su parte, el ejercicio se ha cerrado con una ***deuda pública*** de 1,144 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, que equivale al 98,08% del PIB, y supone un incremento del 3,4% respecto del año anterior, habiendo aumentado nuevamente como viene sucediendo en los últimos años la deuda de las Comunidades Autónomas y disminuido la de las Corporaciones Locales.[2]

A diferencia del año anterior, solo 5 Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2018 antes del 31 de diciembre de 2017. Se trata de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura y La Rioja. En el caso de Asturias el proyecto presentado por el Gobierno y apoyado solamente por el PSOE e Izquierda Unida, fue devuelto con el voto en contra del Partido Popular, Podemos, Ciudadanos y Foro Asturias, mientras que en el caso de Cataluña no ha habido siquiera ocasión de aprobar el proyecto, dada la situación política de la Comunidad. Sin embargo, en enero del 2018 ya han aprobado sus presupuestos respectivos Extremadura y La Rioja y en febrero lo ha hecho Aragón, lo que unido a que, por cuarto año consecutivo, ***los presupuestos de las Comunidades Autónomas***, en su conjunto, experimentan incremento, dibuja un panorama sensiblemente mejor.

No obstante, el año 2017 ha acabado también sin la esperada ***reforma del sistema de financiación*** y ello a pesar de que el ejercicio empezó con buenos augurios 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 sendas comisiones de expertos, a las que se encomendaron los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica y la reforma del sistema de financiación de las entidades locales, respectivamente. Las comisiones finalizaron y entregaron sus trabajos a

1. En lo que se refiere a las otras Administraciones, la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social sitúan sus respectivas cifras de déficit en el 1,86% y en el 1,48%. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Déficit de las AAPP 2017*, 26 de marzo de 2018.

2. Banco de España.

finales del mes de julio[3], pero el *impasse* político e institucional que está caracterizando el desarrollo de la legislatura ha impedido la posterior continuación del proceso de reforma y su eventual culminación a lo largo de 2018, el año en el que la Constitución cumplirá su 40 aniversario, es solamente una posibilidad.

3. Un resumen de sus respectivas conclusiones y propuestas puede verse en este mismo Informe: Ruiz-Huerta, J. y Loscos, J., "La financiación en 2017" y Font, T., "La Administración local en el Estado autonómico 2017".

LAS ELECCIONES CATALANAS DEL 21-D-2017

Francesc Pallarés
Universitat Pompeu Fabra

Anormalidad, polarización y bloqueo

La legislatura iniciada con las elecciones de 2015 finalizó abruptamente el 27 de octubre de 2017. En una discutida aplicación del artículo 155 de la CE el Consejo de Ministros del gobierno central, con el preceptivo acuerdo del Senado, aprobó un conjunto de decretos a través de los que se decretaba el cese del *Govern* y el *President* de la Generalitat, la disolución del Parlament de Catalunya y la convocatoria de nuevas elecciones, entre otras medidas, que contó con el apoyo de PP, Ciudadanos (Cs) y PSOE. La fecha de las nuevas elecciones se fijaba para el 21 de diciembre, la fecha más cercana a la disolución en función de la normativa sobre calendario electoral.

Final traumático de una legislatura que empezó a su vez también de forma "traumática" al oponerse la CUP a investir como President a Artur Mas, candidato que encabezaba la propuesta electoral de la coalición ganadora, JxS, siendo finalmente investido Carles Puigdemont. Un cambio de gran trascendencia en el puesto de mando de la dirección política del "*procés*": al tiempo que se aligeraba de sus conexiones con los casos de corrupción en CDC, el proceso independentista quedaba sin un liderazgo desarrollado, con notable base de legitimación electoral, de *autoritas* a nivel interno y de representación hacia el exterior.

1.– El marco político

La legislatura se ha desarrollado a partir del programa político del *Govern* y de la mayoría parlamentaria, de sus políticas y de sus objetivos de cambio institucional hacia la independencia. (En el capítulo sobre Cataluña de este mismo Informe se detallan los principales aspectos)

Desde la inicial "*Declaració d'inici del procés d'independència de Catalunya*", el proceso se desarrolla alrededor de la convocatoria y celebración de un referéndum de autodeterminación.

En las elecciones de 2015 las fuerzas favorables a la proclamación de la República catalana obtuvieron la mayoría absoluta de los escaños del Parlament; sin embargo no alcanzan, aunque por escaso margen, el 50% de los votos. Por ello consideraron necesario validar la opción por la independencia a través de un referéndum que entienden legítimo convocar. Sin embargo el Gobierno central entiende que la CE no lo permite y se opone frontalmente a su convocatoria. Las posiciones de ambas partes son intransigentes. Aparte de retóricas de diálogo, no constan planeamientos alternativos de negociación para hacer frente a los

problemas de encaje de Cataluña en España. Ambas partes parecen encontrarse cómodas y beneficiadas en la intransigencia: Unos piden referéndum Sí y nada más; otros dicen referéndum No y nada más.

Ello ha dado lugar a un conjunto de temas y episodios especialmente tensos y conflictivos: la decisión firme de fecha y pregunta para el referéndum; el antirreglamentario y unilateral proceso para la aprobación de la Ley de Referéndum y de la Ley de Transitoriedad Jurídica que suponen además la salida del marco constitucional y legal; la masiva imputación de 712 alcaldes favorables al referéndum; las "advertencias" de sanciones a gran número de directores de escuelas públicas sedes de colegio electoral; las masivas movilizaciones a favor y en contra de la independencia; registros de locales y requisas de materiales dirigidos a imposibilitar materialmente la celebración del referéndum; el desplazamiento a Cataluña de un gran contingente de fuerzas de orden público desde otras CCAA (incluso con barcos-residencia); los vítores y gritos de "a por ellos" en la despedidas de varios acuartelamientos; la apertura de los colegios electorales con urnas, papeletas y dispositivo informático para control del censo; el uso de la fuerza contra ciudadanos en los colegios electorales por parte de las cuerpos estatales de orden público; la participación de más de 2 millones de personas; las protestas y abucheos frente a los hoteles donde se hospedaban policías o guardias civiles; la alocución de Felipe VI celebrada muy favorablemente por PP, Cs y PSOE, y recibida con disgusto en amplios sectores de Cataluña señalando su falta de tono integrador; el traslado del domicilio social de empresas fuera de Cataluña; la declaración/no-declaración de independencia por parte del *President* y el *Parlament*; la aplicación del artículo 155 CE, que supone la destitución de *President* y *Govern*, disolución del *Parlament*, control central de la autonomía y convocatoria de nuevas elecciones; las decisiones judiciales (multas, imputaciones, medidas cautelares, prisiones preventivas y fugas/exilios) contra los principales dirigentes del *Govern* y de las organizaciones sociales favorables a la independencia.

Un continuo de momentos y sucesos de gran intensidad emocional que van intensificando sensaciones de rechazo y/o de agravio, en un sentido o en otro, entre la ciudadanía.

El final de ruptura es suficientemente indicativo de un proceso de gran tensión entre las instituciones de la Generalitat y las del Estado central y que marcó de forma exclusiva el proceso electoral. Las posiciones de los actores políticos, sociales y mediáticos se habían ido concentrando en dos bloques claramente contrapuestos con cada uno de ambos niveles institucionales como referente.

2.– Los partidos y la campaña

El "*procés*" ha creado traumas y cambios en la mayoría de partidos que se han manifestado en renovaciones importantes en las candidaturas. Además, la anormalidad de la situación, la gran polarización de las posiciones y las diversas perspectivas sobre la elección, han incentivado la presentación de candidaturas

"transversales" en su composición ideológico-partidista, en las que se mezclan perfiles conservadores y progresistas.

En todo caso, las elecciones se celebran subsumidas en un proceso de tensiones de gran intensidad política y elevada carga emocional, fijando en dos bloques contrapuestos las opiniones de los electores y las posiciones de los partidos, predeterminando el tema y el envite de la elección así como la interpretación de sus resultados.

– Los partidos independentistas deciden participar en las elecciones a pesar de plantearles una contradicción, pues supone una aceptación del 155. En contraposición, plantean que las elecciones deben servir para restaurar la democracia y reafirmar la legitimidad del *President* y el *Parlament* anteriores, no para elegir unos nuevos.

Con matizaciones entre ellos, los partidos independentistas plantean la elección como un plebiscito a favor de la legitimidad de las instituciones y cargos depuestos mediante el 155 CE. Denuncian el que consideran autoritarismo y las medidas represivas del Estado, reivindicando especialmente la libertad de los "presos políticos" y la restitución del *Govern* de la Generalitat, incluyendo acabar con la intervención financiera de la Generalitat (que es anterior al 155). Además, ERC y PDECat replantean su estrategia anterior y dejan de lado el unilateralismo, que ahora sólo plantea la CUP.

La competencia entre PDECat (antigua CDC) y ERC, elemento fundamental para la particular evolución del proceso político catalán, aparece de nuevo para la configuración de las candidaturas. Ante los nuevos acontecimientos la reconsideración de Puigdemont de su inicial planteamiento de no presentarse como candidato añada un nuevo elemento al "juego" partidista. En el marco del proceso de construcción de una nueva opción que ocupe el espacio de la antigua CDC, aparecen diferencias entre el entorno de mayor confianza de Puigdemont y la nueva dirección del PDECat sobre el planteamiento de una lista unitaria del independentismo. Puigdemont, intentando seguir la estrategia de Mas en 2015, defiende una lista "del President", planteamiento que le otorgaría mayor influencia en la confección de la misma y reforzaría su liderazgo. Este planteamiento, sin embargo, no es del agrado de la dirección del PDECat que, recelosa de perder capacidad de influencia, se inclina por una lista "de país", menos presidencialista. Por su parte la lista unitaria incomoda a ERC, al alza en las encuestas por delante del PDECat, y con incentivos a la presentación de candidatura propia esperando conseguir la primacía entre las fuerzas del nacionalismo catalán. Defiende así listas separadas bajo unos puntos programáticos comunes, si bien declara estar dispuesta a una candidatura unitaria en el supuesto (muy improbable) que se integrara también la CUP.

Prácticamente descartada la lista unitaria con ERC, el PDECat es partidario de una candidatura abierta pero en la que sus siglas figuren de alguna manera, mientras Puigdemont defiende una candidatura sin siglas de partido. Finalmente un acuerdo con cierta inclinación a las posiciones de Puigdemont en los nombres y puestos en la candidatura, renunciando a estar en ella la coordinadora

general del PDECat y sin sigla de partido en la denominación. Será *Junts per Catalunya* (JxCat).

2.1.– Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)

La dirección de Oriol Junqueras ha reorientado la trayectoria de ERC alrededor del planteamiento independentista como eje prioritario, buscando cohesionar un partido con tradición de conflictos internos. Sobre esta base pretende hegemonizar el nacionalismo catalán ante la que entiende debilidad e incapacidad de CDC.

Ante las nuevas elecciones reivindica el reconocimiento del derecho de autodeterminación y mantiene la República catalana como objetivo instrumental para alcanzar "una sociedad del bienestar avanzada", "de libres e iguales", "inclusiva y cohesionada socialmente". En la nueva situación, sin embargo, la unilateralidad ha desaparecido de su discurso, igual que las "fechas límite", poniendo el énfasis en la necesidad de desarrollar políticas para ampliar el apoyo social.

Oriol Junqueras, en prisión preventiva, es de nuevo el principal candidato, ocupando el 4º puesto por Barcelona Carme Forcadell, presidenta del Parlament durante la legislatura liquidada. En la búsqueda de transversalidad, en las candidaturas de ERC se integran también candidatos de procedencia política diversa. Así, grupos escindidos del PSC como Nova Esquerra Catalana (Ernest Maragall), el Moviment d'Esquerres (Magda Casamitjana) y Avancem (Fabian Mohedano). Al mismo tiempo incorpora a candidatos del centro-derecha provenientes de la extinta UDC como Demòcrates per Catalunya (Antoni Castellà, Assumpció Laïlla). También otros activistas de la sociedad civil como Rubén Wagensberg, impulsor del movimiento de acogida a los refugiados.

En las candidaturas de ERC tienen importante presencia cargos y dirigentes relacionados con el impulso del "procés", estando sometidos a diligencias y procesos judiciales, en diversos grados de imputación, 6 de los 7 primeros candidatos en la lista de Barcelona: el vice-president cesado Oriol Junqueras (prisión preventiva) y los consellers cesados, Raül Romeva y Carles Mundó (libertad provisional) y Toni Comín (exilado/huido), así como la presidenta del Parlament disuelto, Carme Forcadell (libertad provisional), así como las cabeza de lista en Girona, Dolors Bassa (libertad provisional) y Lleida, Meritxell Serret (exilada/huida).

2.2.– Partit Demòcrata Europeu Català (PDECat)

En la pendiente de los malos resultados cosechados desde 2012, el proceso político a partir de 2015 se ha llevado a CDC, afectada profundamente por los casos "Pujol" y "Palau, así como por la forzada renuncia de Artur Mas a no poder liderar el proyecto desde la Presidencia de la Generalitat. En la búsqueda de un nuevo proyecto y aspirando a una posición dominante en el sistema de partidos, la hoja de ruta de CDC ha ido pasando del autonomismo hasta 2010,

al soberanismo hasta 2014 y al independentismo desde 2015. Por el camino ha quedado CiU después de la ruptura entre CDC y UDC debido a la no adopción del planteamiento independentista por parte de los democristianos.

En junio 2016 los afiliados acuerdan impulsar un nuevo partido que va a conllevar una importante renovación en su cúpula directiva. Después de ver rechazado un primer nombre por el Mrio. del Interior, adopta el nombre de *Partit Demòcrata Europeu Català* (PDECat). El nuevo partido busca ir consolidando su proyecto bajo candidaturas conjuntas, como JxS en las autonómicas de 2015. Por su parte, JxCat es una candidatura creada alrededor de la figura del "President legítim" que va más allá del PDeCat y en la que conviven personas de ideología liberal-centrista, en la línea de lo que había representado tradicionalmente CiU, así como también algunos progresistas orientados más a la izquierda.

Desde su "exilio" en Bruselas Puigdemont encabeza la candidatura por Barcelona, seguido de Jordi Sànchez, líder de la ANC, que se encuentra en prisión preventiva, como número dos. A continuación figuran los *consellers*-cesados Clara Ponsatí (exilada/huida), Jordi Turull y Josep Rull (libertad bajo fianza). Hasta el número seis no se encuentra el primer candidato sin ningún tipo de cargo, Laura Borràs, directora de *la Institució de les Lletres Catalanes*. En el séptimo figura el también *coseller*-cesado. Joaquim Forn (prisión preventiva). Asimismo el *conseller*-cesado Lluís Puig (exilado/huido) encabeza la lista por Girona.

La campaña de JxC está centrada en Puigdemont reivindicando la legitimidad del President destituido ("Puigdemont, el nostre President"). Pide el voto para "defender la dignidad y restituir el gobierno legítimo de Catalunya", exigir libertad para los "presos políticos y exilados", repudiar la aplicación del 155 y reivindicar el derecho a la autodeterminación.

2.3.– Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP)

La Asamblea de la CUP decidió finalmente concurrir a las elecciones por muy amplia mayoría. Fiel a su planteamiento organizativo, no repiten los representantes en la finiquitada legislatura. Encabezando la lista de Barcelona el sociólogo y conocido activista Carles Riera, es ahora su principal candidato.

Derechos sociales, República y Asamblea constituyente, son los ejes de la propuesta de la CUP que se presenta como una opción de rebeldía frente a la represión del Estado, reivindicando igualmente la libertad para los presos políticos y la retirada de las medidas en aplicación de 155 CE.

– Para el gobierno central y los partidos que apoyan la aplicación del 155 (PP, Cs y PSC) se trataba de evitar el triunfo del independentismo, restaurar la legalidad y resituar la acción institucional de la Generalitat en el marco constitucional. En este sentido desarrollan un relato basado en la defensa de la unidad de España contra la voluntad unilateral de un sector al que acusan de arrogarse una soberanía que corresponde sólo a todos los españoles, del quebranto de la CE y de la legalidad, así como de desastrosas consecuencias económicas y de división social. Sobre esta base justifican la intervención de las fuerzas de orden

público, la aplicación del 155 y las correspondientes medidas judiciales contra dirigentes del *procés*. Sobre esta misma línea el PSC presenta, sin embargo, un planteamiento más matizado y más transversal, con expresión de diversas sensibilidades en su interior.

2.3.– Ciutadans (Cs)

Como candidata a presidir la Generalitat de Catalunya Ciutadans (Cs) repite Inés Arrimadas, que también encabezó la candidatura que consiguió un avance espectacular en las anteriores elecciones autonómicas de 2015. La formación mantiene también como cabezas de lista en las demás provincias a las mismas personas que ocuparon los puestos de salida en los comicios al Parlament del 2015.

Su discurso electoral se ha articulado sobre la crítica radical al "procés" independentista al que culpa de una gestión desastrosa, causante de graves daños económicos y de división social. Su campaña tiene como marco de referencia principal el tema identitario que representa con un poderoso logotipo en forma de corazón que contiene a las tres banderas (Cataluña, España y Europa) acompañado del eslogan "Que no te rompan el corazón". Un llamamiento emocional dirigido al sector mayoritario entre el electorado catalán según su forma de identificarse: aquellos que se sienten tan catalanes como españoles.

Las encuestas refuerzan la posición de ventaja sobre el PP y el PSC que ya obtuvo en las elecciones de 2015 y la posibilidad de ser la candidatura más votada. Sobre estas expectativas se presenta como referencia para articular un gobierno alternativo al independentismo y reclama un preacuerdo con PSC y PP para apoyar la candidatura más votada entre ellos de cara a la investidura.

2.4.– Partit Popular de Catalunya

Xavier García Albiol, repite como principal candidato del PP, ahora como Presidente del partido en Catalunya desde Marzo. También repite su número dos, Andrea Levy, vice-secretaria de Estudios y Programas en la dirección central del PP.

A diferencia de la campaña emocional de Cs, el PP opta por el concepto racional de "eficacia" como idea articuladora de su presentación electoral. Sobre su eslogan central "España es la solución" su campaña se dirige a remarcar la eficacia de la política y la intervención del gobierno central para frenar el proceso independentista, restablecer la legalidad y devolver la voz a los catalanes convocando elecciones. De esta manera, sin embargo, la campaña del PP catalán no presenta un perfil propio, sino que siempre aparece secundario respecto del PP central.

Por otra parte, su candidato no tiene buena "recepción" entre los electores siendo siempre el peor valorado entre los candidatos e incluso viéndose siempre superado por Arrimadas entre los propios electores del PP en anteriores elecciones autonómicas y generales.

2.5.– Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)

Con Miquel Iceta como candidato a la Presidencia de la Generalitat, el PSC busca presentarse como opción suavizadora de la polarización. Hace una crítica radical al planteamiento independentista y al desarrollo del "procés", se muestra partidario de la unidad de España y defiende al marco constitucional si bien es favorable a su reforma para propiciar un mejor encaje de Cataluña en España a través de un planteamiento federal. Al mismo tiempo se separa de manera matizada de la respuesta del gobierno central que en algunos casos considera desproporcionada.

Sobre este planteamiento básico y la candidatura de Iceta por su capacidad integradora la propuesta socialista se presenta como la solución para superar la separación de bloques. El PSC se presenta así como punto de referencia para la articulación de un espacio transversal aspirando a poder establecer acuerdos con tanto con la derecha españolista de Cs como con la izquierda catalanista de CeC-Podem y obtener su apoyo para la investidura de Iceta. En esta dirección su candidatura presenta un amplio abanico político, desde miembros de la democristiana UDC hasta el exfiscal Jiménez Villarejo que en 2014 había sido elegido eurodiputado con Podemos. Incorpora asimismo miembros de *Federalistes d'Esquerres*, de *Sociedad Civil Catalana*, entidad destacada en su oposición al proceso independentista, así como líderes sindicales.

Las declaraciones de Iceta mostrándose partidario de un indulto a los que fueran condenados por el proceso independentista, reciben críticas desde PP y Cs pero también desde algunos sectores del PSOE. Igualmente la polémica en relación a sus propuestas de condonar una parte de la deuda de Catalunya y de crear una Hacienda autonómica que gestione a modo de "consorcio tributario" con el Estado "la recaudación y gestión de todos los impuestos que se pagan en Catalunya", indican los difíciles equilibrios para no quedar atrapado en un marco de tan gran polarización.

2.6.– Catalunya En Comú-Podem (CeC-P)

Fuera de los dos bloques, la nueva formación CeC-P viene a ocupar el espacio de la anterior CSQP presentada en 2015. Tras la polémica salida del hasta entonces secretario general, Albano Dante Fachin, Podem-Catalunya se integra en la candidatura conjunta. Junto a ICV-EUiA y Podem se une ahora *Barcelona en Comú*, de Ada Colau, que no había participado en la candidatura de CSQP. La nueva formación, presentando unas candidaturas muy renovada con respecto a 2015.

La posición favorable a un referéndum pactado con el Gobierno central, y la centralidad de las políticas sociales son los grandes distintivos de su programa. Plantea hacer frente a la precariedad laboral, los recortes en sanidad o las dificultades para acceder a la vivienda como asuntos de campaña, intentando situar el eje social en el debate electoral señalando que la fuerte polarización entre independentismo y unionismo impide afrontar los graves problemas sociales

en Cataluña. Sobre esta base afirma que votará negativamente la investidura de candidatos de un partido de derechas, bien sea JxCat o bien Cs.

Como candidato a la presidencia de la Generalitat CeC-P presenta la imagen tranquila y dialogante de Xavier Domènech, que deja el escaño en el Congreso de Diputados, como la más adecuada para una situación necesitada de alcanzar acuerdos y pactos. Sin embargo, el discurso integrador de CeC-Podem se ve dificultado por la ruptura del acuerdo de gobierno con el PSC en el Ayuntamiento de Barcelona debido al apoyo del PSC a la aplicación del 155; la decisión se aprobó en asamblea de afiliados por un margen muy ajustado.

– Otras dos formaciones presentan candidatura en las cuatro circunscripciones. El PACMA *(Partit Animalista Contra el Maltractament Animal*) propone que "dejen de ejecutarse perros y gatos en las perreras, la prohibición de la tauromaquia y los "correbous", junto a planteamientos favorables a políticas sociales de igualdad y a la protección frente al cambio climático. Por su parte *Recortes Cero-Grupo Verde*, es una candidatura de orientación de izquierdas, contraria a los recortes en políticas sociales y a la independencia.

– Las organizaciones civiles han continuado jugando un papel trascendental en el proceso político, adquiriendo mayor protagonismo que anteriormente. Unas en la ola de la polarización otras intentando evitarla, son muestra de la preocupación social por la evolución del "tema Cataluña".

Así, *Òmnium Cultural* y la *Asamblea Nacional Catalana*, han impulsado nuevamente las grandes manifestaciones de la Diada (11 de septiembre) en 2016 y 2017 con formas y temas específicos pero siempre bajo el común denominador de apoyo a la independencia.

La gran novedad en la movilización social en este período ha sido la "salida a la calle" de la ciudadanía opuesta a la independencia, con masiva participación en las diversas manifestaciones convocadas por *Sociedad Civil Catalana*, con el apoyo de PP, Cs y PSC.

Frente a la dinámica de bloques se registró también una importante movilización en las manifestaciones "de blanco y sin banderas" convocadas por el movimiento ciudadano "*Parlem? / ¿Hablamos?*" en Cataluña y en diversas capitales del resto de España para pedir diálogo entre la Generalitat y el Gobierno central.

Estas acciones van acompañadas de intervenciones más cotidianas tanto en relación a la ciudadanía como en relación a las instituciones.

– El relato aplicado a la sucesión de acontecimientos por parte de partidos y medios de comunicación se ha dirigido de forma casi exclusiva a reforzar los propios argumentos y posiciones sobre aspectos con elevada carga emotiva. La bipolarización mediática y la clara separación de las audiencias de ambos polos han configurado el mecanismo de continua retroalimentación de la polarización política.

La mayoría de partidos ha realizado una campaña basada en elementos muy simples y genéricos enfatizando mucho más la crítica al adversario que en la propuesta de programas de gobierno. No han sido unas elecciones sobre programas de gobierno. El debate entre candidaturas y reclamo del voto ha estado en cuestiones sobre el eje nacional-territorial, con "llamadas" a las emociones a favor o en contra bien sea de la de la unidad de España y en defensa de la Constitución, bien sea de la aspiración a la independencia y a la república, legitimidad de la actuación del Govern y contra la represión del Estado. Los demás temas han aparecido solamente como apelaciones genéricas complementarias, sin el más mínimo énfasis ni concreción.

Las encuestas de los últimos días indican una ajustada victoria del bloque independentista, con ERC y Cs disputándose la condición de partido más votado. En todo caso el elevado grado de polarización y el gran esfuerzo movilizador de partidos y medios de comunicación apunta a una gran movilización, pero no a un cambio significativo en los alineamientos electorales. La elevada polarización constituye una barrera al cambio de bando; en todo caso pueden esperarse realineamientos en el interior de los bloques.

3.– Los resultados

Se cumplen los pronósticos de elevada participación, mientras el duelo entre Cs y ERC que mostraban las encuestas preelectorales se decanta finalmente a favor de Cs, opción más votada. En cambio ERC queda como tercera fuerza viéndose inesperadamente superada por JxCat. La lista "del President" se ha impuesto a ERC en la lucha por el dominio en el espacio independentista. La fuerte polarización impone su ley y el fuerte retroceso del PP y de la CUP son los otros resultados sorpresivos por su dimensión, mientras ni PSC ni CeC no logran abrir nuevo espacio al que aspiraban.

En principio, la mayoría absoluta de escaños que obtiene las opciones independentistas retrotrae a la situación anterior a las elecciones apuntando a un gobierno de coalición independentista encabezado por JxCat.

3.1.– La participación/abstención

El nivel de abstención (21%) es el segundo más bajo de la democracia en Cataluña sólo ligeramente superior al registrado en las elecciones generales de 1982. Representa un aumento de 4,1 puntos con respecto al ya comparativamente elevado nivel alcanzado en las autonómicas de 2015.[1]

1. Incorpora los resultados del voto exterior (CERA). El porcentaje de abstención aquí indicado es superior al ofrecido en su momento por los medios de comunicación; datos provisionales al no incorporar todavía el escrutinio del voto del CERA, siempre con muy elevado nivel de abstención. Igualmente está también sobreestimado en los medios el descenso de la abstención respecto a las anteriores elecciones autonómicas, pues relaciona el porcentaje provisional de 2017 (sin CERA) con el definitivo de 2015 que sí incorpora el elevado abstencionismo en el CERA.

Se trata de un fenómeno general. Tanto por provincias, comarcas y municipios, se observan los niveles de abstención más bajos registrados hasta ahora.

Tabla 1.– Abstención (%) en las elecciones autonómicas de 2015 (*y variación respecto a 2015*) en Cataluña y las 4 circunscripciones

	Catalunya		Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona	
	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*
Abstención	**21,0**	*-4,1*	20,7	*-4,3*	21,4	*-2,7*	22,9	*-3,5*	21,6	*-4,2*

Fuente: Elaboración propia sobre resultados definitivos DOGC (incorpora voto CERA).

Por circunscripciones, Barcelona es la que presenta el menor nivel de abstención. Un fenómeno nuevo que rompe el esquema clásico de la distribución territorial de la abstención en elecciones autonómicas. Tradicionalmente las circunscripciones de Tarragona y Barcelona habían venido presentando un nivel de abstención 3-4 puntos superior al de Girona y Lleida, pero este esquema ha ido cambiando paulatinamente desde 2012. Por una parte, los niveles se han homogeneizado progresivamente, siendo 2 puntos la máxima diferencia entre circunscripciones en 2017. Además se ha modificado el orden y la circunscripción de Lleida aparece ahora como la más abstencionista, mientras el nivel de abstención en la de Barcelona se ha situado incluso por debajo de la de Girona. En conjunto resulta un esquema mucho más parecido al que se ha venido presentando en todas las elecciones generales.

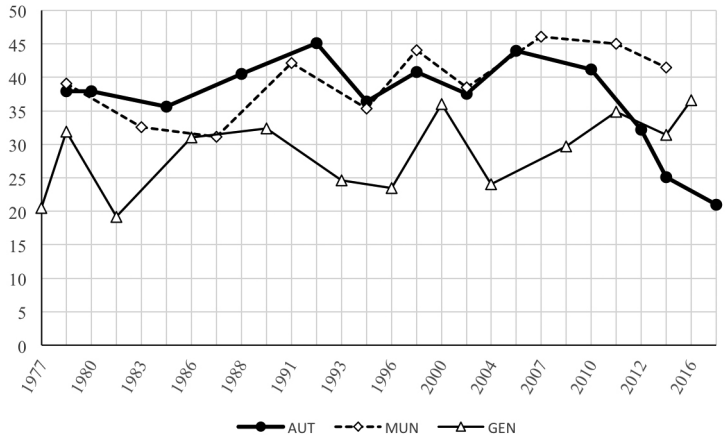
El descenso generalizado de la abstención en todo el territorio de Cataluña remite a la influencia de un factor de tipo general como causa principal de esta evolución.

En este sentido todo apunta al gran esfuerzo movilizador de los partidos y el amplio seguimiento mediático en un marco de gran polarización del clima político-electoral con fuerte carga emotiva. El alineamiento político y la presentación bipolar de la elección por parte de los principales medios de comunicación ha contribuido en gran manera a la polarización. En este sentido debe señalarse que el seguimiento mediático por parte de los medios de ámbito estatal (públicos y privados) ha sido mucho mayor que en anteriores elecciones autonómicas.

En todo caso esta evolución debe situarse en su marco evolutivo. Desde las elecciones de 2010, la abstención en las autonómicas catalanas se ha reducido a la mitad, ¡en 20 puntos!! El salto más importante se produce en las elecciones de 2012 (-9 puntos), reduciéndose progresivamente después en 2015 (-7 puntos) y 2017 (-4 puntos). Esta evolución debe entenderse en un contexto de gran efer-

vescencia política a partir del auge del planeamiento soberanista en Cataluña. Ello comporta no sólo una importante movilización nacionalista catalana sino también del nacionalismo español. Planteadas y percibidas como muy importantes, dada la trascendencia atribuida a sus resultados por parte de los partidos y medios de comunicación, se han ido registrando crecientes niveles de movilización, de reducción del nivel de abstención.

Gráfico 1.– Cataluña: Evolución de la abstención (%) en elecciones Autonómicas, Generales y Municipales (1977-2017)



4.– La orientación del voto

4.1.– En términos de candidatura

La opción más votada ha sido Cs con 1,1 millón de votos (25,2%). Le siguen a escasa distancia JxC con 947.000 votos y ERC con 935.000. Claramente separado de estas 3 opciones, el PSC ocupa el cuarto lugar (600.000 votos). Por su parte, CeC-Podem queda en quinta posición con 325.000 votos, seguida más atrás por la CUP y el PP con 190.000 votos.

De manera parecida a las generales de 2015 y 2016, el porcentaje de voto de la opción más votada se sitúa en el 25%, el más bajo históricamente (anteriormente se situaba por encima del 30%). Es un claro exponente de la mayor fragmentación de la oferta electoral y de las preferencias de los ciudadanos en la nueva fase del sistema de partidos.

Tabla 2.– Resultados de las principales opciones en las elecciones Autonómicas de 2015 (*y variación respecto a 2015*) en Cataluña y las 4 circunscripciones (% s/votantes)

	Catalunya		Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona	
AUT 2017	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*	2017	*A17-A15*
PP	4,2	*-4,2*	4,3	*-4,5*	2,8	*-3,0*	4,5	*-2,8*	4,5	*-4,3*
Cs	**25,3**	*7,4*	**26,3**	*7,5*	19,4	*7,0*	16,9	*5,4*	**27,2**	*7,9*
PSC	13,8	*1,1*	15,1	*1,5*	8,6	*0,0*	9,0	*0,6*	11,7	*0,0*
CeC-P	7,4	*-1,5*	8,4	*-1,7*	4,0	*-0,7*	3,9	*-0,4*	5,3	*-1,1*
CUP	4,4	*-3,7*	4,4	*-3,9*	5,3	*-3,2*	5,0	*-3,1*	4,0	*-3,4*
JxCat	21,6	-	18,9	-	**36,5**	-	**32,3**	-	21,6	-
ERC	21,3	-	20,6	-	21,6	-	26,6	-	23,6	-
ERC+JxC	42,9	*3,5**	39,5	*3,5**	58,1	*2,3**	58,9	*4,0**	45,2	*3,8**
UDC		*-2,5*		*-2,4*		*-2,1*		*-3,5*		*-2,7*

Fuente: Elaboración propia sobre datos del DOGC (2017) y DOGC (2015).
(*): diferencia en relación a "Junts pel Sí" en 2015.

A nivel territorial, Cs es la opción más votada en las circunscripciones de Barcelona y Tarragona (con 5,7 y 3,6 puntos de ventaja, respectivamente, sobre ERC). Por su parte JxCat es la opción más votada en Girona i Lleida (con 14,9 y 5,7 puntos de ventaja, respectivamente, sobre ERC). Una estructura territorial del voto nueva en elecciones autonómicas en las que CiU (y en 2015 JxS) había sido siempre la opción más votada en las 4 circunscripciones con las únicas excepciones de 1999 y 2003 cuando el PSC fue el más votado en Barcelona. Ahora Cs como opción más votada, seguido de ERC y JxC, con el PSC en cuarto lugar, definen la estructura en Barcelona y Tarragona. Por otra parte, JxCat como opción más votada, seguida de ERC, Cs y el PSC como cuarta fuerza definen la estructura de Girona Lleida.

4.2.– En términos de bloques

Sin embargo, más que de confrontación entre opciones, el planteamiento dominante de la elección ha sido el de confrontación de bloques definidos en relación a la independencia, al proceso independentista y a la relación Cataluña/España, aunque con connotaciones diferentes según los contendientes. Por un lado, con apelaciones emotivas a la unidad de España y al sentimiento nacional español, por parte de PP y Cs. Por otro, el objetivo de una república

independiente por parte JxC y ERC se planteaba igualmente en términos fundamentalmente emotivos, si bien vinculados a una sociedad mejor, relacionándolos a su vez con el repudio a la acción represiva del gobierno central contra el proceso independentista, el apoyo a los líderes injustamente en prisión, así como al "*govern legítim*".

Así, en términos de apoyo o no a la independencia, los favorables (JxC, ERC y CUP) recibían el 47,3% de los votos, por el 51,7% que suman las opciones que, de una u otra manera, no reivindican la independencia. Los independentistas no alcanzan, pues, uno de sus objetivos, superar el 50% de los votos, mostrándose la imagen de una Catalunya dividida prácticamente a partes iguales sobre este aspecto.

Tabla 3.– Cataluña: Resultados (% s/votantes) según definición de los bloques en las elecciones Autonómicas de 2017

AUT 2017	"Pro 155"	"No 155"	No Indep.	Indep.	- aut.	+ aut.
Barcelona	45,7	**52,3**	**54,1**	43,9	30,6	**67,4**
Girona	30,8	**67,4**	34,8	**63,4**	22,2	**76,0**
Lleida	30,4	**67,8**	34,3	**63,9**	21,4	**76,8**
Tarragona	43,4	**54,5**	48,7	**49,2**	31,7	**66,2**
Catalunya	43,3	**54,7**	**50,7**	47,3	29,5	**68,5**

En términos de apoyo o no a la aplicación realizada del 155, claramente apoyada por PP, Cs y el PSOE (si bien el PSC se desmarcaba de sus formas más abruptas) y posiciones claramente contrarias en las otras formaciones, el balance ha sido del 55% de los votos en contra y el 43% a favor.

Finalmente, la única mayoría clara a favor de una opción se forma en función de apoyar o no un mayor empoderamiento para Catalunya. Así, el 67,4% de los votantes ha dado su apoyo a opciones favorables a un mayor poder de decisión de los ciudadanos e instituciones catalanas, hacia una mayor autonomía (PSC, CeC-Podem) o la independencia[2] (JxC, ERC, CUP). Por su parte, el bloque contrario a un incremento de la autonomía (PP y Cs) suma el 30,7% de los votos.

2. Debe recordarse que en la práctica totalidad de las encuestas que lo preguntan, aproximadamente la mitad de los que se declaran partidarios de la independencia, indican motivos de "presión" al Estado para obtener mayor autogobierno y son partidarios de llegar a un nuevo encaje de Cataluña en España.

4.3.– Los cambios

Además de la removilización de anteriores abstencionistas, se producen cambios importantes en la orientación del voto, si bien se producen fundamentalmente en entre las candidaturas dentro de cada "bloque". La fuerte polarización "fija" las posiciones básicas en términos de bloque y actúa como barrera para el cambio de voto entre opciones de distinto bloque. En cambio permite la volatilidad intra-bloque. Así, la fuerte polarización tiene efectos diversos en el seno de los bloques. En el bloque españolista Cs se configura como gran centro de atracción mientras la CUP es la opción penalizada por la polarización en el bloque independentista. También CeC-P se ve penalizada en su intento de romper la polarización.

En el marco extremadamente polarizado de estas elecciones, Cs aparece como la opción considerada más útil por aquellos que quieren expresar su oposición a la separación de España así como su disgusto por las consecuencias negativas del "*procés*", atribuidas a la política del gobierno independentista. En cambio el PP, a pesar de la intensa y diversa acción impulsada desde el gobierno central contra el proceso independentista, experimenta un retroceso muy importante y queda en séptima posición con un porcentaje casi extraparlamentario. Puede parecer una paradoja. Sin embargo debe tenerse en cuenta que con una imagen muy dañada por la corrupción el PP ya se había visto claramente superado por Cs en 2015. Además el PP aparece como responsable de la intervención con fuerza en los puntos de votación para el "referéndum" del 1-O, mal recibida incluso por electores contrarios a la independencia; en cambio Cs conseguía quedar "fuera de la imagen" a pesar de su discurso más radical contra el referéndum i el independentismo. Por otra parte, la confrontación entre los principales candidatos de ambos partidos estaba muy desequilibrada a favor de Arrimadas con valoraciones siempre claramente mejores que las del candidato del PP. Finalmente un factor adicional parece provenir del efecto de las encuestas que favorecen un voto útil hacia Cs vista la posibilidad de convertirse en el partido "ganador" de las elecciones frente a ERC y JxCat. Un cierto efecto "caballo ganador" a partir de su posición dominante en el bloque unionista y con posibilidades de ser el partido más votado, arrastrando así a la participación a anteriores abstencionistas y a anteriores votantes de un PP que es centro de los ataques de los demás partidos, con la marca manchada por la corrupción y en posición de perdedor según las encuestas. Téngase en cuenta que Cs es la opción con un porcentaje de decididos durante la campaña electoral (33%) muy superior al de los demás partidos. Sobre estas bases los datos de encuestas indican que Cs avanza sobre dos ejes: por un lado la absorción de alrededor de la mitad de los anteriores votantes del PP; por otro la atracción de abstencionistas en 2015, siendo la opción que recoge un porcentaje claramente superior de nuevos movilizados.

Por su parte, la pugna por la hegemonía del espacio nacionalista en Cataluña entre CDC y ERC ha sido motor fundamental que ha impulsado la vía seguida por el proceso político en Cataluña.

ERC empezó a disputar la "tradicional" hegemonía de CiU desde 2003 y llega a superarla en las Europeas de 2014. Después de su presentación en lista conjunta en 2015 todo parecía indicar que ERC sobrepasaría a CiU en estas

elecciones. Sin embargo el adelanto no se ha producido y la situación ha quedado en equilibrio, con ligera ventaja del JxC (entendida como forma coyuntural del PDCat y heredera de CiU).

Este equilibrio, sin embargo, surge de diferentes correlaciones de fuerza entre ERC y JxC en distintas zonas de Cataluña. ERC adelanta a JxC en las zonas metropolitanas donde queda como segunda opción después de Cs. Por su parte JxC se impone a ERC en las comarcas occidentales así como en Gerona y la Cataluña central, los bastiones tradicionales de CiU.

Profundizando en esta comparación, tomando el municipio como unidad de base se observa una relación muy clara entre el Porcentaje de voto a JxCat y el correspondiente a JxS en 2015; un perfil territorial-municipal prácticamente idéntico. No sucede lo mismo con ERC cuyos resultados sólo muestran una relación clara con los de JxS en la franja de porcentajes de aquella candidatura conjunta inferiores al 40%. Sin embargo en la parte –mucho mayor– de municipios donde JxS obtuvo valores superiores al 40%, la relación con los resultados de ERC se difumina completamente.

En la misma dirección, las encuestas disponibles indican que JxCat ha retenido un porcentaje de anteriores votantes de JxS superior al que ha optado por ERC. También una parte de anteriores votantes de UDC. Por su parte ERC ha compensado principalmente esta menor capacidad de atracción sobre votantes de JxS con la captación de anteriores votantes de la CUP como efecto "voto útil" bien sea ante lo apretado de la competencia con Cs para el primer lugar o bien para apoyar un candidato de ERC frente a JxS ante la investidura.

Por otra parte, si bien tanto ERC como JxC parecen recibir nuevos movilizados, no se benefician de manera especial por la mayor movilización. En este mismo sentido, el análisis de resultados a nivel municipal muestra una relación sólo muy ligeramente positiva entre los incrementos en el nivel de participación y las variaciones en el porcentaje de voto a ERC o bien JxCat respecto a su candidatura conjunta en 2015, JxS.

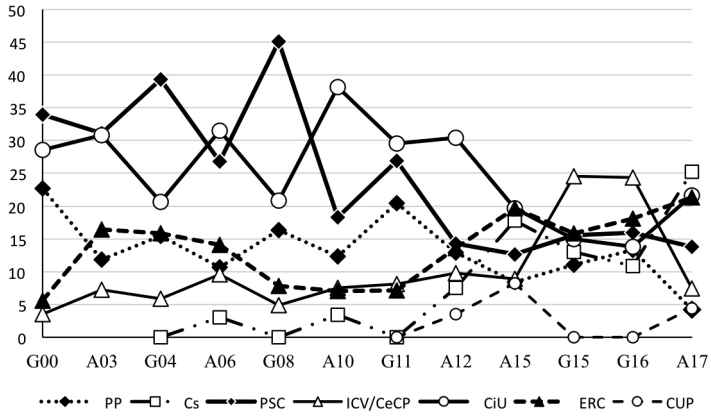
Claramente por delante en toda la fase preelectoral (según las encuestas), ERC se ve finalmente superada por JxC a la que deberá ceder la Presidencia de la Generalitat. El planteamiento presidencialista de la campaña de JxCat reivindicando la legitimidad del President depuesto por el 155 y restituir el "President legítim", parece estar detrás de este fenómeno. En este sentido debe tenerse en cuenta además que Puigdemont ha estado mucho más presente en la campaña que Junqueras. La estrategia de "exilio" en Bélgica ha permitido libertad a Puigdemont y copar información en todos los medios. La situación de prisión, en cambio, ha sido un impedimento radical para Junqueras. Esta hipótesis cobra fuerza si tenemos en cuenta que JxC es la segunda opción, después de Cs, con un mayor porcentaje de decididos durante la campaña electoral (28%).

4.4.– El sistema de partidos: del oasis a la metamorfosis

En las elecciones de 2017 el sistema de partidos y los alineamientos electorales en Cataluña han mostrado una nueva estructura, inédita hasta entonces. En

pocos años el sistema de partidos catalán ha ido variando casi de elección, sin asentarse ninguna de las formas presentadas.

Gráfico 2.– Evolución (2000-2017) de los resultados de las principales opciones en elecciones Autonómicas y Generales (% sobre votantes)



Nota: en las Autonómicas de 2015 (A15) el porcentaje obtenido por JxS está atribuido por mitades a CiU y ERC.

En los últimos 5 años han ido cambiando: el planteamiento/tema dominante de la elección, la oferta electoral, las apelaciones electorales de los partidos y los alineamientos/apoyos de los electores. Fruto de otra nueva situación completamente excepcional todo parece indicar que la estructura de 2017 tampoco se asentará. Nada que ver con aquel largo período en que CiU y PSC, articulaban de forma estable la escena electoral, con ERC, ICV y PP como acompañantes secundarios.

5.– Polarización y medios de comunicación

Nunca unas elecciones catalanas habían obtenido tan alto grado de atención mediática. Ello ha sido debido principalmente a la enorme atención prestada a estas elecciones por parte de los medios estatales radicados fuera de Cataluña, mucho mayor que en anteriores elecciones. En este marco los medios de comunicación han sido actores fundamentales en la creación de marcos de percepción de la elección en términos de bloques, en el fomento de la de la polarización y la dinámica de bloques y, sobre esta base, de una mayor movilización. No han desarrollado una función de exposición profesional de los planteamientos de los diversos partidos y de apoyo a la configuración de marcos racionales para la percepción de la elección.

Al contrario, la simplificación emocional en los planteamientos y discursos de la mayoría de opciones encontraba traducción amplificada en los medios que asumían el rol de actores implicados e inclinados claramente hacia uno de los bloques. Por una parte, los medios públicos catalanes y algunos privados radicados en Cataluña han sido el gran altavoz e instrumento mediático de las opciones independentistas, si bien los dos periódicos más leídos en Cataluña mostraban líneas contrarias a la vía independentista. Por su parte los medios públicos estatales así como los grandes medios privados de ámbito estatal radicados fuera de Cataluña, con muy escasa excepción, eran a su vez el gran altavoz e instrumento mediático a favor de la aplicación del 155 y contra el separatismo.

De esta manera en Cataluña se desarrollaban dos contextos de formación de opinión sobre el tema nacional claramente separados: Por una parte el articulado alrededor de los medios públicos catalanes así como algunos privados. Por otro el articulado alrededor de los medios de ámbito estatal radicados fuera de Cataluña. El mayor alineamiento de los medios en el conflicto sobre el proceso independentista ha producido un incremento en las pautas de exposición selectiva (a medios favorables a las propias orientaciones) que, si ya eran elevadas en Cataluña, tenían también un importante componente de transversalidad. La relación entre alineamiento político del medio y orientación política del elector es mayor que anteriormente.

Por otra parte en el resto de España existe un contexto mediático hegemónico para la formación de opinión sobre el tema nacional y sus derivados.

Esta papel de los medios contribuye a configurar contextos de opinión cada vez más "cerrados" y enfrentados que hacen tremendamente difíciles políticas y salidas de diálogo, dados los incentivos a la radicalidad o al inmovilismo en la competencia electoral intra-bloques, entre las opciones dentro de cada uno de ellos.

6.– El nivel institucional

La configuración parlamentaria resultante no ofrece una situación muy diferente de la anterior desde el punto de vista de los bloques. Cs es el mayor grupo parlamentario en la cámara, seguido de los grupos de JxC y ERC.

La ganancia en escaños (+5) a favor del bloque unionista (PP, Cs, PSC) y la pérdida de 2 escaños entre el conjunto de los partidos independentistas (JxC, ERC, CUP) no tiene impacto en la formación de mayorías en la cámara: el bloque unionista no suma suficientes escaños; en el bloque independentista la CUP, como en la legislatura anterior, es necesaria para la mayoría absoluta. Sin embargo, ha habido algunos cambios sustanciales en la representación de los partidos, en el interior de los bloques.

Tabla 4.– Escaños obtenidos al Parlament de Catalunya en las elecciones autonómicas de 2015 (*y variación respecto a 2015*) en Cataluña y las 4 circunscripciones

2017	PP	Cs	PSC	CeC-P	CUP	JxC	ERC	*(JxS)*	**Total**
Barcelona	3 *(-5)*	24 *(+7)*	13 *(+1)*	7 *(-2)*	3 *(-4)*	17	18	*(-32)*	85
Girona	0 *(-1)*	4 *(+2)*	1 *(=)*	0 *(-1)*	1 *(=)*	7	4	*(-11)*	17
Lleida	0 *(-1)*	3 *(+1)*	1 *(=)*	0 *(=)*	0 *(-1)*	6	5	*(-10)*	15
Tarragona	1 *(=)*	5 *(+1)*	2 *(=)*	1 *(=)*	0 *(-1)*	4	5	*(-9)*	18
Catalunya	**4** ***(-7)***	**36** ***(+11)***	**17** ***(+1)***	**8** ***(-3)***	**4** ***(-6)***	**34**	**32**	*(-62)*	**135**

Fuente: DOGC 7525, 9-12-2017.

También a nivel de representación la polarización ha surtido efectos favorables a los partidos percibidos como referentes en cada uno de los bloques, mientras perdían representación los demás. Así, en el lado independentista JxC (34) y ERC (32) suman ahora más diputados (+4) que JxS en 2015, mientras la CUP (4) pierde 6. En el bloque unionista Cs (36 escaños) se ha situado como referente ganando 11 escaños mientras el PP (4 escaños) se hundía perdiendo 7 y el PSC se mantenía (17) ganando un escaño.

Por su parte CeC-P no es capaz de hacer avanzar su planteamiento y en la dinámica de la polarización pierde 3 escaños quedando con 8 diputados/as en la cámara.

6.1.– La investidura y sus problemas

En conjunto pues, en términos de bloques las elecciones dejan las cosas como estaban. No podía esperarse otra cosa dado que no había habido "movimientos" en la dirección de fomentar un diálogo y acercar posturas. Más bien lo contrario.

Los resultados dejan así a las opciones independentistas con mayoría absoluta en primera votación si la CUP reedita el apoyo de la anterior legislatura. En caso contrario la coalición JxC y ERC tendría asegurada la investidura en segunda votación con la abstención/ausencia de 4 diputados/as de la CUP. Es decir, dado que JxCat y ERC suman en principio 66 escaños su candidato quedaría investido al sumar 65 los votos en su contra.

Sin embargo aquí entra en juego la influencia de las decisiones judiciales sobre la formación de mayorías y la investidura. El TS ha posibilitado la dele-

gación de voto para los 2 diputados en prisión preventiva Junqueras (ERC) y Sánchez (JxCat), pero no a los 5 diputados "huidos/exilados". Para no condicionar de forma determinante la formación de mayoría parlamentaria 3 de los diputados/as en Bruselas, Clara Ponsatí y Lluís Puig (JxCat) y Meritxell Serret (ERC), renunciaron a su acta de diputado/a siendo sustituidos por los siguientes en la lista. En cambio, Puigdemont (JxCat) y Comín (ERC) mantuvieron el acta.

En este marco el voto en contra de la CUP abriría una situación mucho más compleja que podría desembocar en nuevas elecciones. Un escenario muy poco probable pero no completamente descartable dados la complejidad de la situación y los problemas para la investidura.

Cs, la opción más votada y referente del bloque unionista "del 155", no presenta su candidatura; no cuenta con los votos suficientes y dados sus planteamientos y su campaña no puede encontrar otros apoyos. Tampoco ha planteado iniciativas políticas tendentes, no a la investidura, sino para intentar situar en el debate parlamentario y político elementos de desbloqueo, al menos de momento. Sin embargo, en el contexto de competición política multinivel en el que no encontramos, todo parece indicar que cualquier movimiento de buscar consensos le conllevaría costes en la arena estatal en la que está situada su prioridad.

Candidato y programa de gobierno son los dos grandes aspectos para configurar una mayoría de investidura. El programa de gobierno de JxS en 2015 (y el apoyo de la CUP) se agotaba con el referéndum y la proclamación de la República independiente. La ausencia de propuestas y debate sobre programas de gobierno en la apresurada campaña de 2017, la escasa concreción de los programas electorales, deja abierto un interrogante sobre la orientación y las políticas de gobierno. No tanto por el reparto de carteras entre los socios, como en el acuerdo sobre las líneas definitorias y estructuradoras de un programa común de gobierno.

En cuanto al candidato las decisiones judiciales no permiten la investidura del candidato que en principio reúne la mayoría absoluta de votos, el anterior *President* Carles Puigdemont. Tampoco de los dos siguientes propuestos. La situación se está desarrollando en un "juego" de movimientos sobre la base de argumentos de defensa de la *legitimidad* por parte de los independentistas y de defensa de la *legalidad* por parte del poder judicial, el Gobierno y los partidos que le apoyan.

La propuesta de un gobierno de amplio espectro como vía de salida a una situación encastillada que incentiva el conflicto recoge un amplio consenso político y social en su enunciado, pero existen enormes obstáculos y dificultades para su efectiva concreción.

2017

El Informe de las Comunidades Autónomas 2017 *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 2017 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 el acceso de las Comunidades Autónomas a la UE y los efectos del sistema de partidos en las instituciones autonómicas.*

El contenido de la valoración general del Estado autonómico y de los estudios monográficos se discute en sesiones de trabajo en el marco del Foro de las Autonomías. Este Foro se celebra cada año en el Senado, gracias al apoyo de esta institución y de la Fundación Giménez Abad.

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR Marcial Pons, Librero
San Sotero, 6 – 28037 Madrid Tel.: (91) 304 33 03 Fax: (91) 327 23 67
Provença, 249 – 08008 Barcelona Tel.: (93) 487 39 99 Fax: (93) 488 19 40