

## 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.<sup>a</sup> María Teresa Lorenzo, D.<sup>a</sup> Rosa Dávila, D. Pedro Ortega, D.<sup>a</sup> Nieves Lady Barreto, D.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> María Teresa Lorenzo ha sido reemplazada en su puesto por D. Isaac Castellano, anterior vicepresidente 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 euros (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 desaparece 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 afcción 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 desaparece 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 149.1.18° 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 lindes; 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 amplía 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).