

1.- Actividad político-institucional

Durante el año 2018 los hechos más relevantes de la vida política institucional de la Comunidad gallega se han producido en la esfera interna de las cuatro grandes fuerzas que conforman el actual sistema regional de partidos: el PP de Galicia, el Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE, En Marea y el Bloque Nacionalista Galego.

1.- El PP, que gobierna la Comunidad con una confortable mayoría absoluta desde principios de 2009 (41 escaños en el parlamento gallego, con el 47,6% de los votos en las elecciones autonómicas de 2016), no ha experimentado problemas internos dignos de ser reseñados, aunque en 2018 se despejó una de las incógnitas que venían planeando sobre el futuro de la Xunta desde poco después de la llegada de Alberto Núñez Feijóo a la presidencia de Galicia: la de sus supuestas intenciones de abandonar la política autonómica para dedicarse a la política nacional. Los partidos de la oposición insistieron durante años, en tono acusatorio, en que ese era en realidad el proyecto político personal del Presidente de la Xunta, a quien de forma recurrente se colocaba en diversos puestos en el Gobierno central. Y ello pese a los reiterados desmentidos en tal sentido de Feijóo. Las especulaciones lógicamente se dispararon cuando, tras el triunfo de la moción de censura socialista contra el Presidente Mariano Rajoy, éste anunció, a principios de junio, su renuncia a la presidencia del PP. La apertura del proceso interno para sustituirlo situó de inmediato a Núñez Feijóo como uno de sus más probables sucesores dado el gran consenso que parecía existir en el PP en torno a su eventual candidatura. Tras varios días de rumores, favorecidos por el silencio de Feijóo, el Presidente de la Xunta anunció, a mediados de junio, en un acto de partido convocado con la finalidad de explicar su decisión, que no competiría por el liderazgo del PP: “Soy el Presidente de Galicia porque mi único pacto ha sido con los gallegos”, proclamó. E insistió: “No puedo fallar a los gallegos”. Posteriormente, y tras la elección de Pablo Casado al frente de los populares, Feijóo ha venido reforzando su discurso autonomista en el seno del nuevo PP surgido de su XIX Congreso Extraordinario. El propio Feijóo procedió a finales de septiembre de 2018, y como consecuencia de la necesidad de relevar en su cargos a los consejeros de Política Social (Beatriz Mato) y Medio Ambiente y Territorio (José Manuel Rey Varela), tras su designación como candidatos, respectivamente, a las alcaldías de Ferrol y A Coruña, a una remodelación más profunda de su Gobierno, la primera de la legislatura. El cambio implicó la entrada en la Xunta de Galicia de tres nuevos consejeros autonómicos,

que pasaron así de 10 a 11: Fabiola García Martínez asumió la Consejería de Política Social; Carmen Pomar Tojo el departamento de Educación, Universidad y Formación Profesional de nueva creación, al separarlo de las competencias de Cultura y Turismo; y José González Vázquez, se encargó de Medio Rural en sustitución de Ángeles Vázquez, que asumió una nueva Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda.

2.— También en el Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE (14 escaños en el parlamento gallego, con el 17,9% de los votos en las elecciones autonómicas de 2016) se despejó en 2018 una importante incógnita interna: la de quien sería su candidato a las elecciones autonómicas que deberán celebrarse a comienzos del otoño de 2020. En octubre de 2017 el profesor de la Universidad de Vigo Gonzalo Caballero había sido elegido nuevo secretario general del PSdeG-PSOE en unas reñidas elecciones primarias en las que había obtenido el 58% de los votos de los afiliados socialistas frente a 42% de su competidor. La situación de notable debilidad de los socialistas gallegos en el ámbito local (solo gobiernan en dos de las llamadas siete grandes ciudades de Galicia –Vigo y Lugo– y se encuentran en una situación calamitosa en Santiago, A Coruña, Pontevedra, Ferrol y Ourense) unida a las luchas intestinas de un partido históricamente muy dividido llevaron a la nueva dirección socialista a convocar las primarias para elegir candidato a la presidencia de la Xunta ya en 2018, antes de que tuvieran lugar las elecciones municipales de mayo de 2019 con un posible resultado adverso. Caballero, finalmente aspirante único, fue designado en noviembre de 2018 candidato a la presidencia de la Xunta de Galicia sin que llegasen a celebrarse las primarias convocadas por falta de contendientes. El Partido Socialista vive, pese a ello, una situación de una cierta bicefalía, pues Gonzalo Caballero no ocupa de momento un escaño en el parlamento gallego, al que se negó a acceder tras su elección como secretario general, pese a que figuró en su día en la lista de candidatos por la provincia de Pontevedra, por lo que podría convertirse en parlamentario mediante el mecanismo de la renuncia de quienes le precedieron en la candidatura. Así las cosas, la portavocía de los socialistas en la cámara gallega la ocupa el diputado Xaquín Fernández Leiceaga, quien fuera candidato a la presidencia de la Xunta en las elecciones de 2016 tras vencer, de nuevo en unas reñidas primarias, a José Luis Méndez Romeu, un histórico de los socialistas gallegos. Para acabar con tal situación han venido reiterándose las peticiones a Caballero para que ocupe un escaño y lidere al partido también en el seno de la principal institución representativa de la Comunidad.

3.— Nada de lo apuntado resulta en todo caso comparable a la situación de permanente, y creciente, conflicto en que ha vivido inmensa la formación En Marea casi desde su fundación en julio de 2016 como partido “instrumental”, es decir, como una entidad política destinada a dar estabilidad organizativa a una previa coalición electoral formada por fuerzas de diversa procedencia política e ideológica y de diferente naturaleza como organizaciones: por un lado, los partidos Anova (creada en 2012 por un grupo de militantes escindidos del Bloque Nacionalista Galego), Esquerda Unida (la federación gallega de Izquierda Uni-

da), Equo Galicia y Espazo Ecosocialista Galego, fuerzas todas que se habían presentado a las elecciones autonómicas de 2012 bajo la sigla AGE obteniendo en ellas un excelente resultado: 9 escaños con el 14% de los votos; por el otro, las llamadas Mareas locales, algunas de las cuales habían obtenido buenos o muy buenos resultados electorales, haciéndose en las municipales de 2015 con las alcaldías de tres de las llamadas siete grandes ciudades de Galicia: la Marea Atlántica con la de A Coruña, Compostela Aberta con la de Santiago y Ferrol en Común con la Ferrol. Ya constituido como partido instrumental, En Marea, fuerza a la que Podemos se unirá posteriormente, concurrió a las elecciones autonómicas de 2016 en las que obtuvo 14 diputados con el 19% de los votos, presentando como candidato a la presidencia de la Xunta al magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Galicia Luis Villares. En un clima ya de abierto enfrentamiento interno entre los distintos grupos y personalidades (sobre todo los líderes de las Mareas locales) que componen En Marea, el propio Luis Villares fue elegido en abril de 2017 para el puesto de portavoz de la formación política, por 18 votos a favor y 2 abstenciones, pero con la ausencia de 12 de los miembros del Consello que procedía a la elección de la primera Coordinadora del partido instrumental. Como no es posible aquí entrar en una descripción detallada de la evolución de los constantes enfrentamientos y luchas de poder en que ha vivido inmersa la nueva formación política a lo largo de 2018, será suficiente con indicar que el conflicto interno desembocó a finales de año en la convocatoria de unas elecciones primarias que debían servir para elegir una nueva Coordinadora y un nuevo portavoz, primarias que acabarán siendo también objeto de profundas controversias. Las primarias, cuya propia convocatoria fue impugnada por ilegal por el sector crítico con Villares (encabezado por los alcaldes de las Mareas), se celebraron a finales de diciembre de 2018 y, contra pronóstico, la candidatura del portavoz obtuvo una clara victoria: el 60% de los votos frente al 40% del sector crítico y 21 de los 35 puestos del Consello. La votación no sirvió, en todo caso, para resolver el grave conflicto interno, pues inmediatamente después de conocerse sus resultados el sector crítico puso en duda la limpieza del proceso de votación y reclamó una auditoría independiente a la vista de sus sospechas de que el proceso electoral se había desarrollado sin la necesaria imparcialidad de la dirección. Poco después, Podemos Galicia (que también había vivido en el mes de octubre un convulso proceso de primarias en el que resultó derrotada la exdirigente nacional de origen gallego Carolina Bescansa) planteó a los sectores críticos con la dirección recién elegida que no la reconociesen y formasen una nueva confluencia política con el partido morado, lo que en la práctica supondría dar lugar a una escisión y a la consiguiente ruptura interna de En Marea. Y en esa situación de incertidumbre se cerró el año 2018, con las perspectivas de unas complejas municipales en mayo de 2019.

4.— La situación del Bloque Nacionalista Galego, junto con el PP y el PSdeG una de las tres fuerzas tradicionales del sistema gallego de partidos, ha sido a lo largo de 2018 de gran estabilidad bajo el liderazgo de Ana Pontón, portavoz de la formación nacionalista desde febrero de 2016. Esa situación de estabilidad, fruto en gran medida de la sucesiva escisión de los sectores críticos con el partido que ha hegemonizado internamente al Bloque desde su fundación (la

Unión de Pobo Galego: UPG), tuvo su cara positiva en los resultados de las últimas elecciones autonómicas, donde el Bloque Nacionalista Galego fue capaz de “vencer a las encuestas”, que llegaron a apuntar a la posible conversión del partido soberanista (que había perdido 5 de sus 12 escaños en las regionales de 2012) en una fuerza extraparlamentaria. Sin embargo, y debido en gran medida al acierto en la campaña electoral de su candidata, Ana Pontón, consiguió el BNG contra pronóstico conservar 6 de sus 7 escaños y sortear una profunda crisis que había dado lugar a que desapareciese del Congreso de los Diputados, al que tanto esfuerzo le había costado acceder, y donde había tenido representación parlamentaria (2 o 3 diputados) entre 1996 y 2015. En gran medida como consecuencia de la apuntada crisis de En Marea, a lo largo de 2018 el Bloque ha conseguido mantener una buena presencia parlamentaria, que le ha asegurado ser la voz más potente del nacionalismo gallego en las instituciones autonómicas pese a contar con un número de diputados inferior al de la fuerza liderada por Luis Villares. Consolidando su claro perfil soberanista, el BNG acudirá a las elecciones europeas de 2019 en coalición con Bildu y ERC.

2.– Producción legislativa

El parlamento gallego aprobó en 2018 un total de 3 leyes, una de modificación en materia de salud, la de Presupuestos y la de acompañamiento a la presupuestaria. Un número de normas bajísimo frente a la tendencia histórica del parlamento de Galicia. Sirva como ejemplo lo sucedido en el primer año de la presente legislatura (10 leyes) o en las dos legislaturas precedentes: en la VIII (10 leyes en 2012, 12 en 2011, 15 en 2010 y 10 en 2009) y en la IX (15 leyes en 2016, 13 en 2015, 13 en 2014, 14 en 2013). De hecho, la producción legislativa de 2018 ha sido tan escasa que hay que remontarse a 1990 (III legislatura: 2 leyes) y, antes, a 1982, cuando se aprobaron 2 leyes en la I legislatura, para encontrar una producción inferior. Excepciones a la aludida tendencia general comparables a la de 2018 solo se produjeron en 1986 (II legislatura: 4 leyes) y en 2000 (V legislatura: 5 leyes). Aunque en este resultado pueden haber influido otro tipo de razones políticas que se nos escapan, la disminución del rendimiento normativo de la cámara gallega parece estar relacionado, en todo caso, con las dificultades técnicas que para la agilidad del procedimiento legislativo ha supuesto la necesidad de someter los proyectos de ley de la Xunta a diversos trámites pre-legislativos: un trámite de consulta pública previa de los anteproyectos de ley, a través de la páginas web de la administración competente destinado a conocer la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma; un trámite de audiencia, en el que el correspondiente centro directivo envía el anteproyecto a las entidades más representativas relacionadas con su objeto; un Informe que la Secretaría General Técnica correspondiente a cada centro directivo deberá pedir a la Direcciones Generales de Presupuestos (impacto presupuestario) y a la de Igualdad (impacto de género) o a otros centro directivos según el contenido del anteproyecto (Función Pública, Evaluación, etc.); un Informe de la Asesoría General Técnica de la Xunta; el estudio de la norma en la Comisión de Secretarios Generales; y en su caso, si la materia de la norma lo exige, el eventual Informe del Consejo Económico y Social de Galicia.

La necesidad de cumplir todos estos trámites, cada uno de ellos con sus plazos correspondientes, dificulta técnicamente y dilata temporalmente el proceso legislativo y supone, sin duda, un estímulo objetivo para legislar de forma espuria a través de la ley de acompañamiento a la de Presupuestos. Así, y como veremos seguidamente, el escasísimo número de normas aprobadas por el parlamento gallego en 2018 contrasta claramente con el contenido de la ley 3/2018, de medidas fiscales y administrativas, en la que se procede a modificar un gran número de normas que nada tienen que ver con la de contenido presupuestario. Pasamos a continuación a examinar las tres normas a aprobadas por la cámara gallega a lo largo de 2018.

1.- Los cambios contenidos en la Ley 1/2018, de 2 de abril, por la que se modifica la ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, se refieren a los órganos de participación social, fundamentalmente a través del Consejo Gallego de Salud, de ámbito comunitario, de los consejos de salud de área, de los consejos de salud de distrito y del Consejo Asesor de Pacientes; al concepto de “autoridad sanitaria”; al modelo de organización territorial del Sistema público de salud de Galicia en áreas, distritos y zonas sanitarias; al concurso de traslados como procedimiento de provisión en el ámbito de los centros e instituciones sanitarias y a los itinerarios profesionales; a la docencia, investigación e innovación; y al establecimiento de una comisión interdepartamental en materia de educación y salud. La modificación que se realiza tiene como finalidad simplificar la regulación de los órganos de participación social, en los que estarán representados, necesariamente, la Secretaría General de Igualdad, los ayuntamientos incluidos en el ámbito territorial respectivo, los colegios oficiales de profesionales sanitarios, las asociaciones de pacientes, así como las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales y otras entidades y organizaciones del ámbito sanitario. La participación de representantes de estas entidades se considera fundamental por el legislador para que los órganos de gestión sanitaria dispongan de percepción de la sociedad en lo relativo al servicio sanitario. La modificación también atañe a la consideración como infracción muy grave de cualquier tipo de resistencia, amenaza, coacción y represalia sobre las autoridades sanitarias y sus agentes así como de cualquier forma de violencia ejercida sobre los profesionales o las profesionales del Sistema público de salud de Galicia, con la extensión de la protección a estos últimos, aunque no tengan la condición de autoridad sanitaria. Se añade una nueva función que corresponderá a la Consejería competente en materia de sanidad, consistente en el fomento de la evaluación del impacto en la salud de las políticas públicas, entendida, según indica la misma OMS, como una combinación de procedimientos, métodos y herramientas a través de los cuales se puede evaluar una política, un programa o un proyecto en relación a sus efectos potenciales sobre la salud de la población y a la distribución de tales efectos. Respecto los empleados públicos del sistema público de salud de Galicia, en materia de provisión de plazas se establece la posibilidad de que la convocatoria de concursos de traslados pueda mantener su vigencia en el tiempo a través de resoluciones de adjudicación sucesiva y periódica. Asimismo, se introduce el concepto de itinerario profesional, el cual podrá ser tenido en cuenta para la estructuración de los sistemas de selección y provisión. La norma crea

la Comisión Interdepartamental en Materia de Educación y Salud y establece la regulación básica relativa a la finalidad, a la composición y a las funciones de ese órgano, que tiene como objetivo la coordinación de la actuación entre las Consejerías competentes en materia de sanidad y educación en el desarrollo de iniciativas de promoción, protección y educación para la salud. La citada Comisión estudiará principalmente los problemas de salud relevantes y su incidencia en el ámbito educativo y realizará las propuestas de actuación que estime necesarias para conseguir una mayor eficiencia en la promoción de la salud en el ámbito educativo. Esta modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, se adecúa a lo establecido en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en relación con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la modificación que se realiza se cumplen los principios de necesidad y eficacia. En ella están claramente identificados los fines perseguidos por la misma, pues existen razones de interés general, tanto en la modificación de la participación ciudadana como en la división territorial de la asistencia sanitaria, de modo que la modificación de la Ley 8/2008 es el medio más adecuado para conseguir los objetivos de mejora del Sistema público de salud de Galicia. Esta regulación es imprescindible, en fin, para establecer tanto la división territorial en los términos indicados como los órganos de participación social, con lo que se adecúa al principio de proporcionalidad. La norma es coherente con las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de organización de la asistencia sanitaria y es también con el resto de la normativa en la materia, por lo que se garantiza el cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

2.- Ley 2/2018, de 26 de diciembre, del Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019 parte del principio de que los presupuestos son el principal instrumento del Gobierno gallego para el desarrollo de su política económica. Así las cosas, los de 2019 están elaborados, según la exposición de motivos de la ley aprobatoria, en un contexto económico y financiero que viene marcado por una revisión en el crecimiento de la mayoría de las economías occidentales. Las previsiones más recientes de los principales organismos internacionales –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)–, así como de la Comisión Europea, señalan que la expansión económica mundial continúa, con un crecimiento sostenido en los próximos años, aunque los riesgos a la baja se han intensificado en los últimos meses. Estas proyecciones informan de que la expansión económica en la zona euro continuará en el período 2018-2019, pero moderará su crecimiento. Los factores que favorecen este incremento (una política monetaria acomodaticia, los bajos tipos de interés, las favorables condiciones de financiación y las menores necesidades de desapalancamiento) continuarán contribuyendo al dinamismo en la demanda interna. Sin embargo, las exportaciones de la zona euro se verán afectadas por la evolución del comercio mundial, condicionado por el efecto de las políticas proteccionistas. Las previsiones para 2019 de la Comisión Europea muestran un menor crecimiento que en el año 2018 en las principales economías del área euro. Según estas previsio-

nes, la economía española, a pesar de moderar su crecimiento en 2019, seguirá siendo la economía que más crezca. En el principal país de la Unión Europea que queda fuera de la zona euro, el Reino Unido, las perspectivas para los dos próximos años indican que continuará la desaceleración en el crecimiento, la cual, sin duda, está acentuada por su salida de la Unión Europea. El escenario macroeconómico que contemplan estos presupuestos cuenta, conforme a lo señalado en la normativa en vigor, con el aval de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La AIReF avala como prudentes las previsiones macroeconómicas para 2019 en Galicia, al situarse en la parte central de los intervalos de previsión. Para el año 2019, estas previsiones, desde la óptica de la demanda interna, se fundamentan en un sólido crecimiento del consumo público y privado. Por su parte, la aportación de la demanda externa será positiva, pues tanto las exportaciones como las importaciones sostendrán un fuerte dinamismo. Y, finalmente, la tasa de paro se situará en el 12,7 por ciento en 2019, manteniéndose por debajo de la previsión para España según los principales organismos públicos. Resulta evidente para el legislador que en los tres últimos años Galicia ha experimentado un notable cambio en el modelo de crecimiento, de modo que se ha roto la tendencia resultante de la crisis financiera de 2008. La producción de bienes y servicios creció a buen ritmo, dando cabida a una aceleración de la senda de convergencia en renta por habitante con la Unión Europea. En consecuencia, se ha consolidado una base menos dependiente de los sectores particularmente sensibles al cambio de ciclo. Ello permite afrontar el futuro inmediato en una posición ligeramente más favorable que nuestro entorno y mantener un diferencial razonable en la senda de crecimiento. En el marco de este comportamiento, cabe destacar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Galicia contará en 2019 con mil cuatrocientos millones de euros más que el del año 2015, lo que, según la Xunta de Galicia, permitirá consolidar la recuperación económica, desarrollar nuevas políticas de impulso, fortalecer la reactivación del empleo y alcanzar el objetivo prioritario de la acción de gobierno: que la recuperación completa llegue a todos los hogares gallegos.

3.— Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas 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: el primero introduce medidas en materia de tributos cedidos y el segundo, relativo a los tributos propios, está integrado por un único precepto sobre tasas, en el que se contempla, por una parte, la elevación de los tipos de las tasas de cuantía fija y, por otra parte, se introducen diversas modificaciones en la 6/2003, de tasas, precios y exacciones reguladoras, consistentes tanto en la creación de nuevas tasas como en la modificación de algunas vigentes. El título II, relativo a las medidas administrativas, está dividido en doce capítulos: el primero se dedica a la materia de empleo público; en el segundo se contemplan modificaciones del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia; el capítulo III contiene varias medidas en materia de medio ambiente y territorio; el cuarto, en materia de infraestructuras, modifica la ley 8/2013, de carreteras de Galicia; el capítulo quinto contempla medidas relacionadas con el sector del mar; el sexto procede a modificar la ley 2/2008, de

salud de Galicia a fin de contemplar en la misma determinados extremos derivados del Acuerdo de la mesa sectorial de negociación del personal estatutario de 2018, sobre las bases de la carrera profesional en el ámbito del Servicio Gallego de Salud y las entidades adscritas a la Consejería de Sanidad; el capítulo séptimo está dedicado a las medidas en materia de medio rural, que afectan a varias leyes; en materia de política social, se introducen en el capítulo octavo modificaciones normativas en diversos ámbitos; el capítulo noveno, bajo el título de economía, empleo e industria, incluye medidas de diferente índole y contiene, además, un precepto relativo al cambio de denominación del Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral por la de Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Galicia; en el capítulo décimo se contemplan medidas en materia de cultura y turismo y el undécimo se modifica la ley 3/2012, del deporte de Galicia con el fin de evitar posibles conflictos de intereses e injerencias en las competiciones, así como la modificación de las normas de la competición durante el desarrollo de la misma; el capítulo duodécimo contempla medidas relacionadas con la organización y funcionamiento del sector público autonómico de Galicia en varios ámbitos. Por último, en su parte final, la ley incluye una disposición adicional relativa al estudio por la Xunta de Galicia de un sistema de carrera profesional para los funcionarios de Justicia.