

8  
F  
O  
N

◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2018

OBSERVATORIO DE  
DERECHO PÚBLICO  
IDP



# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2018

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO  
IDP BARCELONA  
BARCELONA, 2019

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

© 2019 by Observatorio de Derecho Público,  
IDP Barcelona  
Av. Diagonal, 684. Ed. Ilerdense, Dpcho. 103-104  
08034 Barcelona

Depósito Legal: B.14972-2019

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

Impreso en España - *Printed in Spain*

## **Dirección del informe**

ELISEO AJA FERNÁNDEZ  
JAVIER GARCÍA ROCA

## **Coordinadora**

NATALIA CAICEDO CAMACHO

## **Autores del informe**

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

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

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

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

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

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

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

Natalia CAICEDO CAMACHO, Profesora Lectora de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Ana CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

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

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

María Jesús LARIOS PATERNA, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

Virginia MARCO CÁRCCEL, Directora General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos

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

José Luis MARTÍNEZ GUIJARRO, Vicepresidente Primero del Gobierno de Castilla-La Mancha

Ignacio MOLINA DE LA TORRE, Profesor de Geografía de la Universidad de Valladolid

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

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

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

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

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

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

M<sup>a</sup> 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

El artículo firmado por cada autor ha sido discutido conjuntamente por todos los participantes en el Informe.

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

## I. VALORACIÓN GENERAL

|  |    |
|--|----|
| Valoración general del Estado autonómico en 2018 ..... | 13 |
| <i>Eliseo Aja, Javier García Roca</i>                  |    |

## II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Los derechos de los menores migrantes solos y su garantía por las Comunidades Autónomas ..... | 35 |
| <i>María Jesús Larios Paterna</i>   |    |
| La despoblación en España: Un análisis de la situación .....                                  | 65 |
| <i>Ignacio Molina de la Torre</i>   |    |
| El despoblamiento en la España autonómica: Situación en Castilla-La Mancha.....               | 87 |
| <i>José Luis Martínez Guijarro y Virginia Marco Cárcel</i>                                    |    |

## III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| Andalucía.....                  | 99  |
| <i>Manuel Carrasco Durán</i>    |     |
| Aragón .....                    | 109 |
| <i>José Luis Bermejo Latre</i>  |     |
| Asturias.....                   | 125 |
| <i>Paloma Requejo Rodríguez</i> |     |
| Canarias.....                   | 135 |
| <i>José Suay</i>                |     |
| Cantabria.....                  | 147 |
| <i>Luis Martín Rebollo</i>      |     |

|  |     |
|--|-----|
| Castilla y León.....                               | 161 |
| <i>Juan María Bilbao Ubillos</i>                   |     |
| Castilla-La Mancha.....                            | 173 |
| <i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>               |     |
| Cataluña.....                                      | 181 |
| <i>Joaquín Tornos Mas</i>                          |     |
| Comunitat Valenciana.....                          | 191 |
| <i>M<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez</i>       |     |
| Extremadura.....                                   | 205 |
| <i>Vicente Álvarez García</i>                      |     |
| Galicia.....                                       | 225 |
| <i>Roberto L. Blanco Valdés</i>                    |     |
| Islas Baleares.....                                | 233 |
| <i>Maria Ballester Cardell</i>                     |     |
| La Rioja.....                                      | 249 |
| <i>Amelia Pascual Medrano</i>                      |     |
| Madrid.....  | 259 |
| <i>Ignacio García Vitoria</i>                      |     |
| Murcia.....  | 267 |
| <i>Ignacio González García</i>                     |     |
| Navarra.....                                       | 275 |
| <i>Martín María Razquin Lizarraga</i>              |     |
| País Vasco.....                                    | 285 |
| <i>Alberto López Basaguren</i>                     |     |
| Ceuta y Melilla.....                               | 297 |
| <i>Juan José Ruiz Ruiz, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz</i> |     |

#### IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

|  |     |
|--|-----|
| La producción legislativa del Estado con incidencia sobre las Comunidades..... | 309 |
| <i>Ana Carmona Contreras</i>   |     |
| La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....                             | 319 |
| <i>Marc Carrillo</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| La actividad de la Unión Europea.....  | 333 |
| <i>Andreu Olesti Rayo</i>  |     |
| Senado.....  | 341 |
| <i>María López Moreno de Cala</i>  |     |
| Los órganos mixtos de colaboración .....   | 355 |
| <i>Natalia Caicedo Camacho</i>   |     |
| Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....     | 363 |
| <i>María Jesús García Morales</i>  |     |
| Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....   | 373 |
| <i>Lluís Aguiló Lúcia</i>  |     |
| La administración local.....   | 377 |
| <i>Tomàs Font i Llovet</i>   |     |
| Financiación autonómica: Compás de espera.....   | 387 |
| <i>Jesús Ruiz-Huerta, Francisco Javier Loscos</i>  |     |
| Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....   | 413 |
| <i>Xavier Padrós</i>   |     |
| Nacionalismo, inmigración y corrupción en las elecciones autonómicas de Diciembre de 2018 en Andalucía ..... | 427 |
| <i>Francesc Pallarés</i>   |     |



# PRESENTACIÓN

---

El *Informe Comunidades Autónomas 2018* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona. Como en años precedentes, se publica tras la celebración del Foro de las Autonomías, donde expertos, altos funcionarios y políticos discuten la valoración general del año autonómico y los artículos monográficos recogidos en el Informe.

El Foro de este año cumplió su octava edición y se realizó en el Senado el 28 de marzo. Tras su inauguración, se analizó la *Valoración General* elaborada por el equipo de dirección del Informe, que fue expuesta por el profesor Javier García Roca.

El primer tema monográfico aborda *Los derechos de los menores migrantes solos y su garantía por las CCAA* y ha sido elaborado por María Jesús Larios Paterna, Profesora titular de Derecho Constitucional de la UB y *Adjunta para la defensa de niños y adolescentes del Síndic de Greuges*. Durante su discusión intervinieron D.<sup>a</sup> *Lide Amilibia Bergaretxe, Viceconsejera de Políticas Sociales del País Vasco*, y D. *Francisco Gaspar Candil, Viceconsejero de Políticas Sociales y Vivienda de Canarias*.

El segundo tema monográfico gira en torno a la despoblación en la España autonómica, y fue elaborado por *Dr. Ignacio Molina de la Torre, Profesor de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Valladolid*. En la discusión del trabajo intervinieron *Dña. Virginia Marco, Directora General de Relaciones Internacionales y Asuntos Europeos del Gobierno de Castilla-La Mancha*, y *D. Javier Allué Sus, Comisionado para la lucha contra la despoblación de Aragón*.

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

La celebración del *VIII Foro de las Autonomías* fue posible gracias al apoyo de la Fundación Giménez Abad y también el brindado por el Senado. Por su parte y muy destacadamente, el propio Senado y 14 Comunidades Autónomas han proporcionado el soporte económico necesario para la elaboración y publicación del *Informe Comunidades Autónomas 2018*; concretamente han sido las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Navarra y País Vasco. Además, los representantes de los gobiernos de estas autonomías, reunidos en la Comisión de Seguimiento

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

Como siempre, el principal objetivo del *Informe Comunidades Autónomas 2018* es ofrecer información, estudios y reflexiones para articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

Eliseo Aja y Javier García Roca  
Directores del *Informe Comunidades Autónomas*

I.  
**VALORACIÓN GENERAL**



# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2018

*Eliseo Aja y Javier García Roca*  
*Universidad de Barcelona y Universidad Complutense de Madrid*

**Sumario:** 1.– Introducción. 2.– Un Gobierno minoritario tras una moción de censura constructiva: dificultades para legislar, hipertrofia del decreto-ley e impulso del Estado autonómico. 3.– Estabilidad y cambios en los gobiernos autonómicos. 4.– Situación económica, déficit y deuda públicos y financiación de las Comunidades Autónomas. 5.– Sentencias constitucionales. 6.– La Unión Europea. 7.– La aplicación del art. 155 CE y el proceso secesionista en Cataluña. 8.– La Comisión parlamentaria sobre la evaluación del Estado autonómico y la reforma constitucional diferida.

## 1.– Introducción

Podemos singularizar seis cuestiones centrales en el Estado autonómico durante 2018 y algunas son nuevas. En primer lugar, la grave crisis constitucional que llevó a la primera aplicación del art. 155 CE: una intervención extraordinaria del Estado en los órganos autonómicos de la Generalidad de Cataluña. No obstante, tenemos que insistir –otro año– en que este grave episodio nacional no puede monopolizar la valoración general del Informe Comunidades Autónomas, pues no agota los problemas del Estado autonómico, aunque los condicione y deteriore y también afecte al conjunto de la democracia representativa.

En segundo lugar, la aprobación de una moción de censura constructiva, también por primera vez, frente al Presidente Sr. Rajoy y la formación de un nuevo gobierno del PSOE, presidido por el Sr. Sánchez, que ha contado con un apoyo parlamentario muy reducido para impulsar las leyes y ha gobernado mediante sucesivos decretos-leyes, si bien en su mayor parte han sido tramitados luego como leyes de conversión. Esta circunstancia ha demediado el año en dos Gobiernos y direcciones políticas muy distintas.

Tercero, la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, tras varios años de atasco, tiene mucha importancia y es una evidencia, junto a otras muchas, de que se siguen alcanzando acuerdos en los sistemas de gobierno autonómicos.

Cuarto, el resultado de las elecciones autonómicas en Andalucía supuso el fin de una larga hegemonía socialista en la Comunidad, y también el novedoso acceso a la representación parlamentaria de un partido populista y de extrema derecha, Vox, así como la formación de un acuerdo de gobierno entre un tripartito de fuerzas de centro y derecha.

Quinto, se produce un nuevo bloqueo de la revisión de la financiación autonómica, algo que ya se ha hecho habitual desde 2014, en que finalizó el sistema vigente, dando continuidad el recurso a los fondos de financiación que dependen del Gobierno.

Sexto, el retraso *sine die* de la reforma de la Constitución territorial, que parece diferida ante la ausencia de iniciativas que den pie al consenso, adaptadas al nuevo sistema multipartidista. El *impasse* se ha mantenido tras el cambio de Gobierno. La parca actuación de la Comisión de Evaluación y Modernización del Estado autonómico confirma la situación de bloqueo.

## **2.- Un Gobierno minoritario tras una moción de censura constructiva: dificultades para legislar, hipertrofia del decreto-ley e impulso del Estado autonómico**

*Dos gobiernos diferentes.* El año 2018 alberga dos períodos con dos Gobiernos distintos y direcciones políticas diferenciadas: de enero a mayo con el PP, y de junio a diciembre con el PSOE. El primer período mantuvo una actuación continuada respecto del mismo Gobierno en 2017.

*La aprobación de la primera moción de censura constructiva y sus efectos.* El 1 de junio de 2018 se aprobó una moción de censura al Presidente Sr. Rajoy, presentada por el Grupo Socialista, que obtuvo el apoyo de muy diversos Grupos: Unidos Podemos, ERC, PdeCat, Compromís, Nueva Canarias, EH Bildu, y PNV. La moción exigía la responsabilidad política del Sr. Rajoy después de la sentencia sobre la financiación y la contabilidad del PP respecto del Caso Gürtel y los problemas de corrupción. Su aprobación supuso la investidura como nuevo Presidente del Sr. Sánchez, quien formó Gobierno con el apoyo de 84 Diputados de su Grupo. Es el Gobierno más minoritario que hemos tenido bajo la Constitución de 1978. La situación, un Gobierno nacido con enormes dificultades, parecía provisional y transitoria a la espera de disolver pronto las Cámaras y convocar elecciones, pero fue evolucionando, y el Gobierno ha pretendido agotar buena parte de la Legislatura, pese a sus dificultades para aprobar los presupuestos; finalmente, ante la imposibilidad de hacerlo, se ha anunciado que se convocarán elecciones anticipadas para el 28 de abril.

El cambio de Presidente supuso un cambio de tendencia en las encuestas electorales que reflejaron un declive del PP, y el resurgimiento del PSOE frente a Ciudadanos, que era quien venía subiendo hasta entonces desde que ganó las elecciones en Cataluña. La pérdida del Gobierno andaluz por el PSOE ha tenido asimismo un impacto electoral según las encuestas en el surgimiento de Vox y en otras tendencias. Finalmente, la censura del Presidente Sr. Rajoy llevó a su abandono de la vida pública y ha producido un cambio de liderazgo en el PP con la elección del Sr. Casado como nuevo líder, así como la renovación de buena parte de los dirigentes.

*Un Gobierno minoritario y tres años de Gobiernos inestables.* Si miramos hacia atrás, advertiremos que llevamos tres años con Gobiernos inestables y sin suficiente mayoría. Un dato preocupante sobre nuestra gobernabilidad que

debería abrir una reflexión de mayor calado. Tuvimos, de enero a mayo de 2016, un largo Gobierno en funciones en la XI Legislatura durante 310 días y un Parlamento “colgado” que ni siquiera pudo investir un Presidente, produciéndose una disolución automática de las Cámaras como prevé la Constitución (art. 99.5 CE). Un problema nuevo en nuestra democracia parlamentaria e impensable años antes. En ese período, no se aprobó ninguna iniciativa legislativa con rango de ley, y surgió incluso una extraña polémica sobre si el Gobierno en funciones debía seguir sometido a las iniciativas de control parlamentario. En segundo lugar, la XII Legislatura comenzó eligiendo al Sr. Rajoy como Presidente después de las elecciones generales de junio de 2016 sólo seis meses después de las anteriores. La investidura dio lugar igualmente a un Gobierno minoritario, pues el Grupo Popular tan sólo tenía 134 sobre 350 Diputados. Este Gobierno únicamente duró dos años. Finalmente, la mayoría gubernamental ha descendido aún más tras la aprobación de la moción de censura y el nuevo Gobierno del PSOE desde junio de 2018. Parece cabal preguntarse por la conveniencia de crear en el futuro gobiernos de coalición o estables acuerdos de legislatura a la búsqueda de una mayor gobernabilidad que permita gobernar y acabar la duración normal de las Legislaturas.

*Las consecuencias de un multipartidismo sin democracia de consenso.* En efecto, seguimos, en 2018, sin alcanzar acuerdos de legislatura ni crear gobiernos de coalición, pese a tener una docena de partidos con representación parlamentaria y al menos cuatro grandes partidos estatales que podrían llegar a ser cinco con Vox: un multipartidismo imperfecto, con cinco partidos grandes y varios pequeños. Un escenario que no puede garantizar suficientemente la gobernabilidad según nos instruyen todos los análisis comparados en los modelos de democracia. Pluripartidismo extremado y gobiernos de coalición van de la mano. Entre las consecuencias negativas de esta situación están: la parálisis legislativa, la hipertrofia de los decretos-leyes, la falta de aprobación de los presupuestos, las dificultades en la renovación de los órganos mediante designaciones parlamentarias, y la paradoja que supone la erección de la Mesa en un contrapoder del Pleno del Congreso al albergar ambos órganos distintas mayorías.

*Otra vez sin nuevos presupuestos.* No se han aprobado en 2018 los Presupuestos Generales del Estado de 2019, al igual que ya ocurrió en 2017 cuando no se aprobaron hasta julio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). Seguimos el mismo preocupante camino en la dirección de la política económica. La Ministra de Hacienda, Sra. Montero, presentó el proyecto en enero de 2019. Pero no tuvo suficientes apoyos parlamentarios y se aprobaron diversas enmiendas a la totalidad de devolución del proyecto que abrieron la puerta a elecciones anticipadas. El proyecto de Presupuestos recibió algunas críticas, pues tanto el Banco de España como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y la Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas) advirtieron que el objetivo de déficit fijado, el 1,3% del PIB, no era real, que los ingresos públicos estaban sobrevalorados y, en consecuencia, había una desviación (siete u ocho décimas) respecto de los objetivos europeos sobre estabilidad presupuestaria. Advértase que el Gobierno del Sr. Sánchez pidió a la Comisión Europea una senda de ajuste más laxa, para no limitar en exceso la capacidad de dirección de política en los Presupuestos, y

que también se intentó relajar el esfuerzo fiscal situando un objetivo en el 1,8% del PIB, pero no fue aceptado por PP y Ciudadanos en el Senado.

*Parálisis en la renovación de los órganos pendientes de designaciones parlamentarias.* Tras el cambio del Gobierno y la ruptura de las relaciones entre el PP y el PSOE, se mantuvieron las habituales dificultades para la renovación de los órganos constitucionales o auxiliares que dependen de una designación parlamentaria. La situación parece bloqueada a la espera de nuevas elecciones. Así, respecto de Radio Televisión Española, el Presidente Sánchez destituyó a su Consejo de Administración, nombrando Directora a Doña Rosa María Mateo en su primer Decreto-ley (4/2018, de 22 de junio), lo que indica la relevancia que el Gobierno concedía a la dirección de los medios públicos de radiodifusión. Se trataba de una salida provisional hasta que el consejo pudiera ser elegido, pero después el Congreso avaló este nombramiento al convalidar la disposición gubernamental.

El Consejo General del Poder Judicial estuvo a punto de ser renovado en 2018, pero se rompió un preacuerdo entre los Grupos parlamentarios en noviembre al darse a conocer en los medios de comunicación el nombre del Magistrado Sr. Marchena como candidato pactado a la presidencia del Consejo y del Tribunal Supremo, y producirse su renuncia. Todo ello como consecuencia de divulgarse la práctica del sistema habitual de lotización o cuotas y darse publicidad al acuerdo alcanzado por uno de los negociadores mediante correos electrónicos a los miembros de su Grupo. El PP se mantiene en su idea de volver al inicial modelo de elección judicial de parte de los Vocales. El PSOE lo rechaza por tenerlo como corporativista, defendiendo la designación parlamentaria de todos los Vocales. De estas antítesis no se produce una síntesis, con voluntad de Constitución, desde hace siete lustros. Es un debate empantanado en el que llevamos desde 1985 sin alcanzar acuerdos y sobre el que se proyectan ahora diversas recomendaciones sobrevenidas de instituciones del Consejo de Europa sobre la elección de los vocales judiciales por sus pares que convendría leer con calma.

Se mantiene asimismo prorrogado el Adjunto al Defensor del Pueblo, Sr. Francisco Fernández Marugán, quien sustituye a D.<sup>a</sup> Soledad Becerril desde el 6 de junio de 2017, hace casi dos años Recordemos, que ya Doña María Luisa Cava de Llano, adjunta de Don Enrique Múgica, estuvo prorrogada dos años entre 2010 y 2012. Esta mala práctica parece recurrente.

Otro órgano prorrogado es el Consejo de Seguridad Nuclear con varios Consejeros en esta situación. La cuestión se ha complicado con la polémica sobre la energía nuclear y la nueva dirección política del Gobierno que pretende cerrar las centrales nucleares a medio o largo plazo.

*Cambios de altos cargos.* Se calculan que son unos 1.300 los altos cargos y personal de confianza cesados y cuyos titulares han sido cambiados con el advenimiento del nuevo Gobierno. Ha existido un debate sobre la oportunidad de estos cambios en un Gobierno que inicialmente se pensó iba a ser provisional hasta la pronta convocatoria de elecciones, pero que finalmente va a durar alrededor de un año.

*La Mesa del Congreso contrapoder del Pleno.* Un fenómeno curioso y nuevo en nuestro parlamentarismo, consecuencia de la existencia de un Gobierno del PSOE y de una Presidenta del Congreso del PP, radica en que la Mesa ha obstaculizado bastantes iniciativas de la mayoría parlamentaria en el segundo semestre. La mayoría del PP y Ciudadanos en la Mesa –por un voto–, órgano de dirección de la Cámara, se ha contrapuesto a la mayoría en el Pleno, órgano de deliberación y esencia del parlamento, y ha paralizado la tramitación de hasta 36 iniciativas mediante el tradicional expediente de la prórroga del plazo de presentación de enmiendas (art. 133.2 del Reglamento del Congreso). Este trámite ha acabado por convertirse en un impedimento a la decisión sobre la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley por la mayoría ante el obstruccionismo de la minoría en la Mesa. Así ha ocurrido con iniciativas sobre el registro obligatorio de la jornada de trabajo, salario mínimo, atención a personas en situación de dependencia, eutanasia, y otras muchas. Fue el caso también de la enmienda del PSOE para la modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para poder aprobar los Presupuestos sin ser bloqueados en el Senado. Una situación paradójica que no parece óptima y podría constituir un fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución. El Grupo parlamentario Socialista ha recurrido en amparo (art. 42 de la LOTC) estas decisiones de la Mesa, invocando los derechos a la participación política y al ejercicio del cargo de sus Diputados exart. 23.2 CE. Habrá que esperar a la decisión del Tribunal Constitucional.

*Dificultades para legislar e hipertrofia de los Decretos-leyes.* Durante 2018, se aprobaron 5 Leyes Orgánicas, 11 leyes ordinarias y nada menos que 28 Decretos-leyes. Las normas con fuerza de ley del Gobierno supusieron un 57,1%, más de la mitad de las leyes. Una cifra muy elevada que evidencia un desequilibrio –escasamente parlamentario– en la forma de aprobación de las leyes. El porcentaje es aún mayor desde la llegada del Gobierno del PSOE, pues se han aprobado 25 Decretos-leyes en sólo 7 meses. Seguimos en todo caso la peligrosa senda de 2017 con otro Gobierno donde igualmente hubo 21 decretos leyes y 13 leyes. De manera que puede concluirse que los excesos en esta mala práctica parecen ligados a la debilidad de las mayorías gubernamentales. La fragmentación de la representación en el Congreso y la sucesión de Gobiernos minoritarios, dificulta alcanzar acuerdos parlamentarios que impulsen las labores legislativas. Sin Gobiernos de coalición o amplios acuerdos de Legislatura, lo que entraña un serio cambio de nuestra vieja cultura política, muy mayoritaria y ligada a un modelo de democracia Westminster obsesionado por la alternancia y una oposición cerrada y muy dura, no saldremos de este callejón: la incapacidad para legislar.

Entre las *leyes orgánicas aprobadas*, se han modificado la ley del régimen electoral general, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad y la ley de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. También se ha reformado la ley del Poder Judicial, en dos leyes del mismo día, la segunda de las cuales, se centra en el pacto de Estado en materia de violencia de género.

Las nuevas *leyes ordinarias* se ocupan de diversos objetos. Paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas, modificando

la Ley de Aguas. Las infraestructuras y servicios de información geográfica. El reconocimiento de las resoluciones penales dentro de la Unión Europea. Una modificación de la Ley de consumidores y usuarios. Otra modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto de la ocupación ilegal de viviendas. También se reforma la ley de patrimonio natural y de la biodiversidad. Las leyes de evaluación ambiental, de Montes y de emisión de gases de efecto invernadero. Una ley de transferencia de recursos a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. Finalmente, se modifican el Código de Comercio y las leyes de sociedades de capital y de auditoría de cuentas en materia de información no financiera y diversidad.

Resaltaremos la *dualidad* que caracteriza la producción legislativa este año según sistematiza Ana Carmona en su crónica. Se constata que 10 de las 11 leyes aprobadas lo fueron en el segundo semestre del año, pero curiosamente sin que ninguna de ellas fuera presentada por el Grupo Socialista ni a instancia del Gobierno del Sr. Sánchez. De este modo, 6 de los textos legislativos comenzaron su tramitación gracias a iniciativas formuladas por el Gobierno del Sr. Rajoy. Además, otras 3 leyes son consecuencia de iniciativas autonómicas, respectivamente, de la Asamblea de la Comunidad Foral de Navarra sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores; del Parlamento de Andalucía respecto de la transferencia de recursos desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la del Guadalquivir. También la reforma de la ley del régimen electoral general para garantizar el derecho al sufragio de todas las personas con discapacidad, ya citada, tuvo su origen en la iniciativa de la Asamblea de Madrid que en junio de 2017 aprobó por unanimidad presentarla en el Congreso de los Diputados.

*Abuso del gobierno por decreto-ley e incremento de las leyes de conversión.* Insistiremos en que ha sido muy elevado el número de Decretos-leyes aprobados por el Gobierno del Sr. Sánchez en apenas siete meses de 2018. Son 25 Decretos-leyes respecto de 5 Leyes Orgánicas y 9 Leyes y suponen un 56% de la leyes. Es cierto que suele ser habitual el intenso recurso al decreto-ley en los primeros días de todos los Gobiernos. Pero la cifra es muy elevada y puede percibirse como un riesgo para el parlamentarismo dado el carácter autoritario de esta fuente del Derecho, poco respetuosa con las minorías y con la creación de la opinión pública mediante la discusión parlamentaria como es propio de una democracia representativa.

Se han regulado por Decreto-ley este año muy variados *objetos normativos*. Debemos volver a advertir en este Informe que es difícil de creer que en todo este heterogéneo elenco de supuestos hubiere una “extraordinaria y urgente necesidad”, tal como reclama el art. 86 CE para habilitar la potestad normativa del Gobierno con rango de ley, y asimismo que no se vieran afectadas por estas regulaciones algunas de las materias constitucionalmente vedadas a los decretos-leyes. La polémica respecto de la urgencia tuvo especial eco en los medios respecto de una modificación legal pensada para trasladar la tumba del General Franco fuera de la basílica de Valle de los Caídos; cuestión que ha generado un conflicto todavía no finalizado. No obstante todos fueron *convalidados* y

ratificados salvo el Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de alquiler que fue *derogado*.

La *conversión en ley* de la inmensa mayoría de los decretos-leyes, previamente convalidados, mediante su tramitación legislativa ha experimentado un insólito incremento y son 20 los que iniciaron su tramitación como leyes de conversión. Parece que los decretos-leyes se han transformado en una especie de iniciativa legislativa reforzada por la acusada debilidad de la mayoría gubernamental. Una circunstancia que palía el autoritarismo de la fuente. Sin embargo, la disolución de las Cámaras el 4 marzo de 2019 (Real Decreto 129/2019) para celebrar elecciones el 28 de abril hace decaer todas las iniciativas legislativas no tramitadas, incluidas estas leyes de conversión.

¿Es un freno la jurisprudencia constitucional? Frente este crecimiento de la legislación de urgencia, conviene recordar que la STC 73/2017, de 8 de junio, sobre amnistía fiscal, pareció iniciar una línea de jurisprudencia constitucional más garantista y restrictiva de esta potestad del Gobierno en relación con las materias vedadas. En la misma línea, se han pronunciado recientes trabajos de la doctrina científica que denuncian el abuso de la legislación de urgencia por todos los gobiernos. No podemos dar por inevitable lo que es una mala práctica.

*La recuperación de algunos derechos sociales.* Bien es verdad que la mejora de la situación económica ha supuesto la recuperación parcial de algunos derechos sociales mediante esta legislación de urgencia en la segunda parte del año. El Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud retoma el criterio de la universalidad para el derecho a la salud, al revertir el principio asegurador, y extender el acceso a los inmigrantes en situación irregular. La nueva normativa estatal se sitúa en la misma línea de la regulación de varias Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña, Andalucía y Navarra. En educación, tras la llegada al Gobierno del PSOE, se propuso una reforma de la Ley, entre otros objetivos, para revertir los recortes. No obstante, las leyes educativas continúan siendo uno de los temas más polémicos y no se ha producido un consenso que acabe con la tendencia a constantes reformas fuertemente contestadas por los partidos de la oposición. Es muy necesario un pacto de Estado en educación que incluya a todos los partidos y a las Comunidades Autónomas y ofrezca estabilidad y eficacia.

*Reforma del Estatuto de Canarias y del REF.* Se ha aprobado un nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), el último de los Estatutos de segunda generación, tras un largo proceso de cuatro años. Una cuestión que se aborda con detalle en las crónicas de José Suay y Ana Carmona. La reforma es realmente un Estatuto nuevo que triplica su extensión y presenta varias novedades. Se reconoce a Canarias como nacionalidad. Se incrementan las competencias autonómicas. Se introduce la facultad de disolución anticipada de la Cámara y la potestad de emanar decretos-leyes. Se refuerzan los derechos estatutarios. Se suprimen los aforamientos de diputados autonómicos y miembros del Gobierno al igual que se pretende por varios partidos a nivel nacional y puede que sea un precedente. Se modifica el sistema electoral, lo que ha sido una cuestión muy discutida en el archipiélago. El régimen fiscal de Canarias, como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de

la Unión Europea, se incorpora expresamente al nuevo Estatuto y se dispone su desvinculación del sistema de financiación ordinario. También se reformaron el mismo día los aspectos económicos y fiscales del régimen especial de Canarias.

*Impulso de la colaboración con las Comunidades Autónomas y reducción de la conflictividad.* Un rasgo positivo desde la llegada al Gobierno del PSOE ha sido el impulso en las relaciones de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y la conflictividad competencial se ha reducido. Destacaremos la celebración de algunas Conferencias Sectoriales que no se reunían –Administración pública, inmigración, y política científica–, así como la reactivación de la Conferencia Bilateral del Estado con Cataluña. También fue significativo que frente a las dos crisis acaecidas en el verano, el conflicto del taxi y el aumento de menores extranjeros no acompañados, la repuesta del Gobierno fuera convocar las respectivas Conferencias Sectoriales para discutir, con mayor o menor éxito, las soluciones. Estos dos casos evidencian cómo un Estado autonómico requiere que las soluciones no se sitúen exclusivamente a nivel central y se tengan en cuenta a las Comunidades Autónomas en las decisiones.

Asimismo, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública durante el segundo semestre de 2018, desistió de forma total o parcial de seis recursos de inconstitucionalidad, entre ellos la ley catalana de emergencia habitacional. Se abrieron veintidós procedimientos de negociación del art. 33.2 de la LOTC previos a la impugnación ante el Tribunal Constitucional. Se resolvieron mediante acuerdos once de los procedimientos iniciados el primer semestre, alrededor de la mitad. No obstante, en mismo período, igualmente se plantearon cuatro impugnaciones de leyes, disposiciones y resoluciones ante el Tribunal Constitucional, entre ellas, la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña y de abolición de la monarquía.

Por otra parte, el Gobierno tuvo en cuenta a las Comunidades Autónomas en el reparto del aumento del déficit del Estado central de cinco puntos (del 1,3% pasó al 1,8) obtenido por el Gobierno tras la negociación con la Comisión en el mes de julio. El aumento se repartió mayoritariamente entre las Comunidades Autónomas y la Seguridad Social y para las Comunidades Autónomas representó una flexibilización de los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas en 2 décimas (0,1 del PIB al 0,3 del PIB para el 2019).

*Consejo de Ministros en Barcelona, Comisión bilateral de los Gobiernos y la polémica Mesa de partidos para el diálogo.* En esta misma línea, ligada a políticas de distensión, el 21 de diciembre se celebró un Consejo de Ministros en Barcelona y una reunión con algunos Consejeros de la Generalidad. En enero de 2019, el Gobierno de la nación y la Generalidad anunciaron, mediante un medido escrito, la creación de dos mesas de diálogo diferenciadas. Una Comisión bilateral entre Gobiernos que tuvo varias reuniones. También una Mesa entre partidos políticos catalanes sobre el diálogo como método de solución del conflicto catalán, que no pudo avanzar en sus labores, por el contrario, produjo un intenso conflicto y una manifestación ciudadana en febrero de 2019 sobre la oportunidad de introducir en la mesa un “relator”, algo que han impugnado duramente los partidos de la oposición por creer que internacionaliza el conflicto y daña las instituciones parlamentarias. Perjudicó su funcionamiento la presen-

tación de las enmiendas a la totalidad de los Presupuestos, que no facilitaban la supervivencia del Gobierno.

Sigue pues sin haber acuerdos en 2018 y en lo que va del 2019 siquiera sobre el método con el cual afrontar la difícil cuestión catalana, quizás habrá que esperar a las sentencias que el Tribunal Supremo dicte sobre los dirigentes procesados para tocar fondo en la política de enfrentamientos.

### 3.– Estabilidad y cambios en los gobiernos autonómicos

*Dimisión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid.* En abril la dimisión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, tras unas actuaciones que podrían ser irregulares, ha alcanzado un impacto político relevante en toda España. Fue consecuencia de un escándalo muy divulgado en los medios al haber aprobado, al parecer de forma fraudulenta, un Máster en la Universidad Rey Juan Carlos. Tras la comparecencia de la Sra. Cifuentes en la Asamblea, la oposición consideró que las explicaciones no eran convincentes y el PSOE registró una moción de censura, más tarde la divulgación de un vídeo sobre un pequeño hurto, impulsó la dimisión de la Presidenta, que asumió su responsabilidad política. Sobre el asunto del Máster están abiertas diligencias penales. Tras la dimisión de la Sra. Cifuentes los votos de Ciudadanos permitieron la investidura como Presidente del Sr. Garrido.

*Elecciones en Andalucía y cambio de mayoría.* Mayor transcendencia política tuvieron las elecciones en Andalucía, con cambio de mayoría parlamentaria y de Gobierno y la aparición de Vox, un partido que rechaza el Estado autonómico. Las elecciones al Parlamento autonómico de diciembre han llevado a un cambio del partido en el Gobierno tras décadas de hegemonía socialista en Andalucía. El PSOE fue de nuevo el partido más votado, pero su número de escaños no le facilitó la investidura. En sustitución de D.<sup>a</sup> Susana Díaz, fue investido Presidente D. Juan Manuel Moreno, ya en enero de 2019, con el apoyo del PP, Ciudadanos y Vox. Se produjeron acuerdos entre el PP y Vox, de un lado, y el PP y Ciudadanos, de otro. El acuerdo podría ser un ensayo de una hipotética alianza de las fuerzas de centro, derecha y extrema derecha. Vox pone en cuestión directamente el Estado de las Autonomías. En su programa máximo, contempla la desaparición de las Comunidades Autónomas, es decir, la supresión de Gobiernos y Parlamentos autonómicos y subsidiariamente, defiende, la devolución al Estado de las competencias sobre educación, sanidad y justicia y la supresión de Canal Sur.

*Las formas de Gobierno de las Comunidades Autónomas.* La Rioja está tramitando una reforma del Estatuto de Autonomía. El aspecto más polémico deriva de las posibles limitaciones de un Parlamento integrado por representantes que ejercen su función en régimen de segunda actividad; la oposición se la planteado fortalecer la profesionalización e incrementar el Presupuesto de la Cámara. En Murcia, se ha consolidado el nuevo Presidente D. Fernando López Miras, tras la investidura que obtuvo el año anterior, con cierto aire de provisionalidad. El Sr. López Miras ha sido elegido Presidente del PP en la Región y

candidato a las elecciones autonómicas. En suma, los sistemas de gobierno en las diversas Comunidades Autónomas han seguido funcionando con normalidad y bastante estabilidad, sin excesivos sobresaltos, pese a la frecuente falta de acuerdos en muy diversas materias, según detallan las respectivas crónicas de las Comunidades Autónomas. La excepción es Cataluña, donde las energías han seguido dedicadas al “procés” y la acción de gobierno ha sido escasa.

#### 4.– Situación económica, déficit y deuda públicos y financiación de las Comunidades Autónomas

*El modelo de financiación continúa sin revisarse.* Pese a que la Conferencia de Presidente de enero de 2017 se comprometió a la reforma del sistema y se creó una Comisión de Expertos que evacuó un importante informe, el sistema de financiación autonómica tampoco se ha revisado este año.

Respecto la financiación autonómica, este año tampoco se ha hecho la reforma que lleva pendiente varios años, pero los autores del estudio de este Informe consideran que se ha avanzado en el estudio de los problemas del sistema. Comenzando por atrás, se observa la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio de 2016, destacando la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis. De aquí, en buena parte, que no se hayan radicalizado las peticiones de reformas pendientes.

Efectivamente el rasgo destacado de este año ha sido la imposibilidad de reformar el modelo de financiación autonómica. Aunque las autoridades no lo acaben de explicitar, la persistencia del conflicto catalán hace muy difícil la reforma, y la convocatoria de elecciones generales anticipadas la remite fácilmente al 2020. Dentro de esta perspectiva, resultan positivos los informes y estudios destinados a corregir los defectos del sistema de financiación vigente desde el 2009, (principalmente, autonomía tributaria y nivelación), pero sin perder de vista cuál es el factor dominante y cuál es subordinado. Con el mismo criterio deben abordarse los esfuerzos del Gobierno por restablecer las relaciones entre el Gobierno y la Generalitat.

*Los fondos financieros como alternativa.* El Gobierno de Cataluña ha afirmado que abandonará a partir de 2019, con la autorización del Ministerio de Hacienda, el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), para transitar a otro fondo más flexible y evitar el intenso control de sus cuentas por parte de dicho ministerio. Continuará en el Fondo de Facilidad Financiera (FFF), mecanismo diseñado para las Comunidades Autónomas que cumplen con el objetivo de déficit y la regla de gasto, y donde se contempla que pida al Estado 6.713 millones de euros. Sin embargo, estos fondos financieros no pueden comprenderse como una verdadera alternativa a la reforma del sistema de financiación por el intenso poder discrecional y de tutela del que goza el Gobierno de la nación, escasamente compatible con la autonomía financiera.

*Despoblación, desequilibrio territorial y retos demográficos y su impacto en el sistema de financiación autonómica.* Más de 42 millones de españoles viven en Madrid y en el litoral, pero sólo 4’6 millones habitan el interior de Espa-

ña que va perdiendo día a día población. Este desequilibrio conforma un serio reto demográfico. Las dificultades para la prestación de los servicios públicos ante la dispersión de la población tienen asimismo impacto en la financiación de las Comunidades Autónomas. Seis Presidentes autonómicos han pedido que se tenga en cuenta el coste de prestación de los servicios. La Ministra de Política Territorial, D.<sup>a</sup> Meritxell Batet, ha defendido la necesidad de abordar un pacto de Estado en este grave tema.

*Lenta reducción de la muy elevada deuda pública.* La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y otras voces advirtieron, en el primer semestre de 2018, del elevado montante de la deuda, de los importantes intereses que se pagan que obstaculizan realizar políticas sociales, y de que el ritmo de reducción de la deuda está siendo muy baja, pese que llevamos varios años de crecimiento. La deuda repuntó el tercer trimestre de 2018, pero cerró finalmente el año marcando un 97,3% del PIB. La AIReF ha calificado como “probable” la lenta senda de reducción diseñada por el Gobierno a largo plazo y presentada a la Comisión Europea. No obstante, el Observatorio de Deuda de esta autoridad estima que los valores legales de referencia no se conseguirán hasta 2035, lo que es un dato preocupante. El mismo observatorio refleja que las Comunidades Autónomas mejor situadas respecto de su deuda son las Islas Canarias, Madrid, y el País Vasco; y, en cambio, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha y Murcia están más lejos de los valores de referencia.

*Crecimiento económico y del empleo junto a señales de desaceleración.* Una buena noticia es que, según las cifras divulgadas por el Ministerio de Trabajo, la Seguridad Social incrementó en 563.965 el número de afiliados y acabó 2018 con más de 19 millones de cotizantes y ocupados, algo que no ocurría desde 2007, si bien no se alcanza todavía el máximo histórico logrado entonces. La cifra de desempleados, 3,2 millones de inscritos en las oficinas de empleo, es la más baja desde 2008. Son indicadores de la indudable recuperación económica de España. Pero el crecimiento quedó en diciembre por debajo del 3% siguiendo una senda de desaceleración de la economía; el 2,4% del tercer trimestre, según el INE, supone la cifra más baja en cuatro años. Estas señales de desaceleración de la economía se confirman en diversos informes del Banco de España, del Fondo Monetario Internacional y de Funcas. Pese a estos datos, España sigue creciendo más que la media de los países europeos. Tampoco olvidemos que, entre 2008 y 2012, se destruyeron 2,9 millones de puestos de trabajo. La mejora del empleo es generalizada en casi todas las actividades, también la generación de empleo de mayor calidad, pues se crearon este año bastante empleos de jornada completa o indefinida, por más que la cifra de contratos temporales siga siendo muy elevada, y también la de desempleados que no perciben prestación alguna.

*El largo conflicto entre los taxis y los VTC y las nuevas competencias autonómicas y locales.* Entre las competencias con impacto económico, subrayaremos el conflicto del transporte terrestre entre los taxis y los VTC que ha ocasionado huelgas y manifestaciones. Apremiado, el Gobierno del PSOE dictó el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y se otorgan competencias normativas a las Comunidades Autónomas y a los ayuntamientos. Recordaremos

que, este mismo año, el Gobierno del PP dictó el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril. Transcurridos menos de cinco meses, el nuevo Gobierno estimó que sus previsiones resultaban insuficientes, al no garantizar un adecuado equilibrio entre taxis y VTC. Sin embargo, el fuerte desequilibrio fue producido por la liberalización y desregulación de las licencias de VTC durante bastante años, tras implementarse la Directiva Bolkenstein, y, en buena lógica, no puede ser corregido inmediatamente. Simplemente, incrementar los obstáculos a los VTC, como ya se ha hecho en Cataluña y en Barcelona y se ha discutido por la Autoridad Catalana de la Competencia y el Consejo de Garantías Estatutarias, puede no ser una alternativa, pues es de prever que las disposiciones autonómicas y ordenanzas locales que actúen en este sentido y carezcan de una estricta y necesaria justificación de las limitaciones puede que sean impugnadas y acaben ante los tribunales dada la afectación de la libertad de empresa y de diversos principios constitucionales. La fragmentación de la regulación entre numerosos entes territoriales complica aún más alcanzar una solución ponderada, de no adoptarse acuerdos en la Conferencia sectorial de transporte.

*La elevada inmigración irregular y su instrumentalización electoral.* En 2018 se superaron las cifras de llegadas de inmigrantes en patera según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): 57.250 personas; y 769 migrantes fallecieron o desaparecieron en el Mediterráneo durante el viaje, un dato espeluznante para una sociedad decente. Estas cifras hacen de España la principal puerta de entrada de inmigrantes irregulares procedentes de África tras el cierre de los puertos de Malta y de Italia. Sin embargo, el impacto del dato ha sido exagerado en la campaña electoral en Andalucía, y conviene recordar, primero, que entre un tercio y la mitad de estos migrantes son devueltos a sus países de origen, y, sobre todo, que la mayoría de la inmigración irregular llega por carretera o a través del aeropuerto de Barajas.

## 5.– Sentencias constitucionales

*El gobierno en funciones también está sometido al control parlamentario.* Destacaremos varias sentencias que inciden en la configuración del parlamentarismo y las forma de gobierno estatal y autonómica.

La primera es la STC 142/2018, de 14 de noviembre. El Grupo Socialista presentó una solicitud de comparecencia del Ministro de Defensa, aceptada por la Mesa, para informar sobre los asuntos tratados en una reunión de la OTAN. Pero el Gobierno rechazó la solicitud, alegando que la Cámara no podía someter a control a un Gobierno en funciones, ya que no existía una relación de confianza. El Congreso planteó un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales contra el Gobierno. El Tribunal Constitucional estimó la demanda, y declaró que el Gobierno vulneró el art. 66.2 CE y los derechos de participación política del art. 23.2 CE, confirmando la existencia de control parlamentario. El concepto de Constitución democrática –se dice– va indisolublemente unido a la idea de control. Corresponde a las Cortes Generales controlar la acción del Gobierno por mandato constitucional (art. 66.2 CE), y, en un sistema basado en la centralidad del Parlamento, las Cámaras tienen una posición preeminente sobre

el Ejecutivo. La identificación plena entre control y relación de confianza no se infiere de nuestra Constitución, por más que ambos conceptos estén conectados. Pero no todos los instrumentos ordinarios de control están encaminados a la ruptura de la confianza. La facultad de solicitar información al Gobierno (art. 109 CE) es necesaria para ejercer las funciones parlamentarias, y otro tanto ocurre con la facultad de recabar la comparecencia de los miembros del Gobierno (art. 110 CE) con la finalidad de que informen sobre la actividad de sus departamentos. El Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones que deben ser controladas por el Parlamento.

Conviene reservar este estándar constitucional: sin control parlamentario no puede existir acción de gobierno en un sistema que, por mandato constitucional, se llama parlamentario y donde el Gobierno sólo puede gobernar de la mano del Parlamento. Recordaremos que las normas constitucionales y el sistema parlamentario no pueden leerse despojados de los principios del constitucionalismo: la responsabilidad ministerial entre ellos.

*Límites a la potestad de veto del Gobierno: las medidas que incidan directamente en el presupuesto ya aprobado.* La segunda sentencia es la STC 34/2018, de 13 de abril, que desestima otro conflicto de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso respecto del alcance del veto presupuestario del Gobierno. Una decisión muy importante. La doctrina se ratificó en la posterior STC 44/2018, de 26 de abril. En el primer caso, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición de ley orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley para la mejora de la calidad educativa, la llamada Ley Wert. El Gobierno se opuso a su tramitación invocando la facultad que le concede el art. 134.6 CE. Pero la Mesa del Congreso no aceptó el veto y acordó tramitar la iniciativa, al entender que no se había justificado que implicase realmente un aumento de créditos o una disminución de ingresos. El Gobierno, disconforme, presentó un conflicto entre órganos contra al Congreso, vindicando su potestad exclusiva de veto.

El Tribunal Constitucional viene ahora a frenar el abuso del veto presupuestario mediante una interpretación muy razonable. La Mesa debe hacer un control reglado del veto del Gobierno, no de oportunidad política, pero puede revisar el veto, motivando su decisión. La inadmisión de una proposición de ley por el abuso del veto puede violar los derechos políticos de las minorías y obstaculizar el ejercicio de diversas funciones parlamentarias, entre ellas, la representativa. Las especificidades de la función presupuestaria justifican la potestad de veto, pero se debe ejercer de forma motivada, de acuerdo con el “principio de lealtad institucional”, y “sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado”. Así el veto presupuestario no puede ejercerse en relación a presupuestos futuros ni respecto de las eventuales conexiones plurianuales del Presupuesto que potencia la legislación de estabilidad presupuestaria. Dado que el Gobierno adujo, en este caso, que la demora en la implantación de la polémica Ley de educación podría tener un impacto negativo en la pérdida de la financiación del Fondo Social Europeo por una decisión de la Comisión, el Tribunal Constitucional determinó que esta justificación no

era sino un evento futuro e incierto, que no se desglosaba ni especificaba en los Presupuestos, siendo imposible llegar automáticamente a tal conclusión.

Esta acertada Sentencia fortalece la división de poderes y el parlamentarismo. Ojalá sirva para recuperar el equilibrio de contrapesos en que se asienta el Presupuesto, limitando un excesivo predominio gubernamental y evitando los abusos gubernamentales que habían ocurrido últimamente.

Las tres sentencias reseñadas en conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, un proceso hasta 2018 apenas transitado y que se ha revitalizado ahora con la fragmentación de la representación, evidencian que los procesos constitucionales contribuyen a frenar la “inquietante degeneración del parlamentarismo” ante el “predominio incontrolable de la mayoría”, como ha denunciado Andrea Manzella.

*La intensa vinculación al precedente constitucional de todos los poderes públicos.* Conviene a estos efectos recordar, la STC 46/2018, de 26 de abril, sobre la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de una iniciativa parlamentaria que suponía la aplicación de una norma legal suspendida en su vigencia por el Tribunal Constitucional. Los parlamentarios catalanes demandantes de amparo consideraban que la admisión a trámite por la Mesa de la propuesta de dos Grupos que solicitaban la comparecencia del Presidente de la Generalidad en el Pleno para valorar los resultados del referéndum de autodeterminación no respetaba la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional de la Ley de referéndum. El Tribunal Constitucional recordó que la Mesa debe –excepcionalmente– inadmitir iniciativas parlamentarias en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible, y constituyan un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

*Controversias competenciales constitucionales.* Subraya la crónica de Marc Carrillo, que el Tribunal Constitucional ha resuelto 82 supuestos de controversias competenciales. Un número muy elevado y semejante al del año anterior. Se ha rebajado el tiempo invertido en el proceso que ha pasado a ser entre uno y tres años, lo que en principio parece positivo. También ha disminuido el número de los Votos particulares. Pero es difícil valorar la calidad de las sentencias. Los asuntos vuelven a pronunciarse sobre las cuestiones habituales en la jurisprudencia: legislación de bases, competencias de ejecución, la regulación de la actividad económica y los controles, y versan sobre muy variadas materias.

*De nuevo las dificultades para las políticas sociales autonómicas.* Subrayaremos la positiva STC 80/2018 sobre la Ley de la Comunidad de Valencia de función social de la vivienda, otra de las políticas autonómicas encaminadas a paliar los efectos de la crisis. El Tribunal rechaza que pueda incluirse una acción pública por violar la competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), pero admite que establecer un contrato de alquiler social no vulnera las competencias del Estado exart. 149.1 apartados 6 y 13 CE, pues no presenta una incidencia económica suficiente. En sentido más restrictivo, la STC 80/2018 resuelve que la regulación valenciana del impago del suministro de energía, la llamada pobreza energética, afecta a las competencias estatales sobre energía

y no a la competencia autonómica sobre asistencia social. Una doctrina muy discutible que ya se había sentado respecto de Cataluña y fue discutida en Votos particulares. También alberga pronunciamientos de nulidad la STC 97/2018 sobre la Ley vasca de vivienda, declarando inválida la expropiación temporal del uso de la vivienda incurra en procedimiento de desahucio.

*Alcance del procedimiento administrativo común.* Es relevante la STC 55/2018 sobre la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común donde se reconoce que el Estado carece de competencia para distribuir los poderes normativos entre las instituciones autonómicas (iniciativa legislativa y potestad reglamentaria), invadiendo sus potestades de auto-organización. El art. 149.1.18 CE sobre el procedimiento administrativo común no alcanza la elaboración de las normas autonómicas.

*El sistema educativo: la alta inspección y la escolarización en castellano.* Quizás la sentencia más importante sea la STC 14/2018 sobre la polémica Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) donde se estudian las competencias sobre educación y régimen lingüístico. El Tribunal Constitucional declara nulos los preceptos que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión en la Comunidades Autónomas de los gastos para escolarizar en castellano a los alumnos en centros privados. Pues el principio constitucional de autonomía política impide una previsión en las leyes de tales controles administrativos con esta intensidad. Del mismo modo, se declara que la regulación que la Ley hacía de la alta inspección educativa no respeta las competencias autonómicas.

## 6.– La Unión Europea

La actividad de la Unión Europea tiene dos materias y apartados, el primero esta dedicado al Brexit, es decir, a las negociaciones de las condiciones de retirada del Reino Unido, y el segunda atiende a la aprobación de algunas directivas y reglamentos destacados.

*El impacto del Brexit y la necesidad de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.* Convendría estudiar el impacto que va a tener el Brexit en las competencias de las Comunidades Autónomas. El Gobierno ha afirmado que garantizará la residencia a los nacionales del Reino Unido que residen en régimen comunitario en territorio español incluso en el escenario de un Brexit sin acuerdo. La cuestión tiene especial importancia en Comunidades como la Valenciana, Andalucía, Canarias y Baleares en las que residen la mayor parte de estos ciudadanos británicos. El Estado debería coordinar con las Comunidades Autónomas el acceso de estas personas a determinados servicios públicos como son la sanidad o la educación. Debe igualmente valorarse el efecto que el Brexit pueda tener sobre determinados sectores económicos (automóvil, farmacéutico y agroalimentario) que dirigen buena parte de sus exportaciones al Reino Unido. Por último, el Brexit generará problemas sobre el intercambio comercial y la movilidad de personas en el estrecho de Gibraltar y su impacto en las ciudades cercanas. La colaboración y la coordinación del Estado con las Comunidades

Autónomas resultarán necesarias para la elaboración de políticas que hagan frente a este delicado nuevo escenario.

En diciembre de 2017, la Unión y el Reino Unido publicaron el informe conjunto con los puntos esenciales sobre los cuales debería recaer el acuerdo. En enero de 2018, el Consejo Europeo adoptó la decisión que autorizaba las negociaciones sobre el acuerdo de retirada. En noviembre, casi un año después, las dos partes alcanzaron el acuerdo de retirada del Reino Unido. El Acuerdo incluye tres protocolos, sobre Irlanda, sobre Chipre y sobre Gibraltar. El 15 de enero la Cámara de los Comunes rechazó el acuerdo por una gran mayoría.

En la aprobación de normas europeas destacan las directivas y reglamentos dirigidas a la protección del medio ambiente. Otras se dirigen a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal; a los controles de entrada y salida de efectivo de la Unión y de la prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Un nuevo Reglamento establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visados para cruzar las fronteras exteriores y los que están exentos de esta obligación.

## 7.- La aplicación del art. 155 CE y el proceso secesionista en Cataluña

*La aplicación del art. 155 ante el grave conflicto de Cataluña lleva a una intervención del Estado durante doscientos días.* Este importante tema no puede tratarse aquí con la atención que merece y por eso nos remitimos a algunos nuevos estudios<sup>1</sup> y a los trabajos previos. Recordemos que 2017 estuvo marcado por la tensión entre los Gobiernos de España y de la Generalidad. Subrayemos, la celebración de un referéndum ilegal el primero de octubre, y la aprobación de las manifiestamente anticonstitucionales Leyes de referéndum y de transición en septiembre, que pretendían construir la República catalana, así como la calculadamente ambigua declaración unilateral de independencia. Suponían todo un intento de “destrucción de la Constitución” y la creación de un nuevo poder constituyente. Estas vulneraciones constituían una grave amenaza al “interés general de España”, que es el supuesto de hecho habilitante para la aplicación del art. 155 CE.

Con mayor razón, tras intentarse durante años numerosos controles jurisdiccionales en diversos procesos constitucionales e incidentes de ejecución de sentencias (el nuevo art. 92 de la LOTC) que fueron insuficientes para apaciguar el conflicto ante la posición de las autoridades secesionistas. El Tribunal Constitucional ya había reprochado al Parlamento de Cataluña el “expreso rechazo

---

1. Tras la aplicación del art. 155 CE en Cataluña y su levantamiento, se celebraron, en Santander el 25, 26 y 27 de octubre de 2018, las XXIV *Jornadas de las Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* que estudiaron la interpretación y aplicación de este mecanismo desde diversas perspectivas y sensibilidades. El extenso libro contiene ponencias de Jesús García Torres, Javier García Roca, Teresa Freixes y Joan Vintó y será objeto de una próxima publicación por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

a la fuerza de obligar de la Constitución misma” (STC 259/2015, F.J. 6), sería amonestación que ocurría por primera vez.

Finalmente, tras darse por no atendido el requerimiento al Presidente de la Generalidad, se declaró la intervención del Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, autorizado por el Senado el día 27 tras modificarse algunos extremos. Toda la tramitación parlamentaria se hizo en seis días dada la urgencia que generaba la amenaza, pero respetando distintas garantías. La intervención supuso, entre otras medidas, el cese del Presidente y del Gobierno autonómico y la convocatoria de elecciones autonómicas.

Los órganos de la Generalidad de Cataluña han estado pues intervenidos y suspendidos por el Estado durante el último trimestre de 2017 y el primer semestre de 2018. Una intervención que se ha producido sin grandes tensiones ni algaradas como se temía, pues las medidas fueron aceptadas normalmente por los altos funcionarios de la Generalidad. Las elecciones al Parlamento de Cataluña se realizaron el 21 de diciembre de 2017 y los resultados confirmaron el mantenimiento de dos bloques prácticamente iguales en tamaño, independentistas y unionistas, con mayoría de escaños independentistas, mas no en votos. No obstante, hasta el 16 de mayo de 2018, no se publicó el nombramiento del Sr. Torra como Presidente de la Generalidad, que conllevaba el final de la intervención del Estado. Un desacostumbrado largo tiempo hasta la investidura. Es una paradoja que la intervención del Estado se prolongara más de lo pensado por la propia pasividad de las autoridades intervenidas. Habían transcurrido 202 días desde el cese del Presidente Sr. Puigdemont hasta el nombramiento del Sr. Torra. El retraso se produjo por las dificultades de la mayoría independentista para presentar un candidato a la investidura en una situación regular, y por las discusiones acerca de la delegación del voto.

*El alcance y naturaleza de una intervención relativamente breve y limitada.* La experiencia en esta aplicación del art. 155 CE no supuso el otorgamiento de una cláusula de plenos poderes al Gobierno de la Nación, erigiendo un dictador comisario. El tenor del art. 155 CE no autoriza esa extensión de la situación. Es sólo un control extraordinario sobre los órganos de las Comunidades Autónomas, de naturaleza política y subsidiaria, tras intentarse unos previos controles judiciales sobre los actos autonómicos (art. 153 CE) siempre que sea posible. Es una *ultima ratio* en materia de controles. Por eso no debe ser confundido con un proceso constitucional ni en su lógica interna ni en su sucinta regulación ni en su comprensión y exégesis ni en la variedad de medidas necesarias que permite adoptar en relación a la entidad de la infracción y el límite que supone la proporcionalidad; estamos ante un control político en casos de emergencia. El Acuerdo del Gobierno y autorizado por el Senado no alcanza la intervención máxima posible en el autogobierno, pero se aproxima, dada la gravedad que entrañan medidas como son la suspensión del Presidente y del Consejo de Gobierno y la disolución del Parlamento, la intervención de la Administración autonómica sometida a instrucciones y a autorizaciones previas de sus actos y ciertos controles financieros del gasto. La intervención fue diseñada por el Gobierno del PP como una intervención relativamente breve, desde la disolución del Parlamento Catalán y convocatoria de elecciones hasta la investidura de un

nuevo Presidente y la sucesiva formación del gobierno, y, sobre todo, limitada en el número, el objeto y la intensidad de las medidas que fueron adoptadas, pese a su innegable importancia.

*Continúa el conflicto tras levantarse la intervención.* Este grave escenario ha dado paso en 2018 al levantamiento de la intervención sobre los órganos de la Generalidad. Pero el fin de la aplicación del art. 155 CE no ha supuesto el final del conflicto que no ha decrecido en su intensidad según se explica en la crónica correspondiente. Incluso algunas de las medidas parecen estar recuperándose en una reviviscencia del Derecho suspendido que abre un interminable círculo vicioso. El futuro es imprevisible. Las fuerzas secesionistas no han renunciado a sus planteamientos e insisten en reivindicar un referéndum de autodeterminación, pese a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional entiende que no cabe tal institución en la Constitución de no reformarse previamente.

La llegada al Gobierno del PSOE ha introducido un cambio de estrategia frente a la seguida por el PP, fundada en la impugnación judicial de las actividades y la aplicación del art. 155 CE, y se han abierto además vías de negociación política dentro de la Constitución. Pero son todavía débiles y de resultado incierto. La oposición ha criticado al Gobierno que trate de alcanzar una solución al conflicto mediante el diálogo con los independentistas por su desdén hacia la legalidad y su misma voluntad secesionista. Así las cosas, seguimos en un callejón sin salida y el final del conflicto aún no se vislumbra. No existe siquiera un acuerdo sobre el método de solución del mismo. Los partidos de la oposición defienden una nueva aplicación del art. 155 CE, más larga en el tiempo y amplia en el objeto, una intervención prácticamente total del autogobierno que podría ser de discutible constitucionalidad de no precisarse sus límites de acuerdo con los principios de proporcionalidad y de autonomía constitucional.

El nuevo Gobierno de la Generalidad recuperó sus competencias para el ejercicio de sus funciones, pero continúa centrando su atención en el impulso del “procés”, el apoyo a los dirigentes secesionistas en prisión preventiva, y la internacionalización del conflicto. Como evidencia, subrayaremos que sólo se han aprobado en Cataluña en 2018 tres leyes y, significativamente, una es de modificación de la Ley de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, con la que se pretendía habilitar la investidura del Presidente propuesto sin su presencia física en el debate de investidura. Una Ley que fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional y está suspendida.

*A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional.* El Acuerdo de aplicación del art. 155 CE ha sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad por parte del Parlamento de Cataluña y del Grupo parlamentario de Podemos que se encuentran pendientes de sentencia. Si bien este Acuerdo no es una ley formal, pues no fue objeto de la aprobación por ambas Cámaras ni se tramitó por el procedimiento legislativo ordinario o alguno de los especiales ni fue sancionado por el Rey, parece probable que se declare “asimilable a la ley” por el Tribunal Constitucional para poder revisarlo en la medida en que modifica o desplaza diversas leyes en virtud de la habilitación que la Constitución le concede. Podría invocarse como precedente la doctrina establecida con la prórroga del estado de alarma.

*Tramitación del sumario frente a los dirigentes del “procés”.* La situación de los doce acusados en prisión provisional y de los dirigentes políticos en el extranjero es un motivo de tensión permanente en Cataluña. La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha concluido la tramitación del sumario por rebelión, sedición y malversación y estos dirigentes han empezado a ser juzgados a partir de febrero de 2019. Se ha anunciado por los acusados que presentarán demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la prisión provisional y la libertad personal, los derechos políticos afectados, y las garantías del proceso debido, la imparcialidad judicial entre ellas. Parece, por tanto, que serán unos procesos penales y ante el Tribunal Europeo largos y delicados. Entre otros extremos, se ha discutido: la prisión preventiva fundada en el riesgo de fuga y la duración de la misma y la afectación del derecho de sufragio pasivo; la imputación del delito de rebelión que exige tradicionalmente la concurrencia de la violencia como elemento del tipo y el interrogante acerca de si puede sustituirse por una violencia institucional; la aplicación de la inhabilitación a los imputados no juzgados; y la no ejecución de la orden europea de detención internacional en Bélgica con el argumento de no estar acreditada la doble incriminación, entrando a juzgar –de forma muy discutible– la calificación de los hechos por quien debe conceder la extradición, lo que debilita la eficacia de la euroorden. Habrá que esperar a la solución razonada de estas controversias.

## **8.– La Comisión parlamentaria sobre la evaluación y modernización del Estado autonómico y la reforma constitucional diferida**

*La ralentización de la Comisión y el desinterés político sobre la reforma constitucional.* El funcionamiento de la Comisión parlamentaria sobre la evaluación y modernización del Estado autonómico ha resultado desprovisto de interés político. Si bien se han producido numerosas comparecencias y su trabajo es apreciable, parece que ha finalizado sus trabajos y es de esperar concluya con la elaboración de un informe cuyo destino no puede generar grandes expectativas. El propio PSOE que impulsó su creación parece haber perdido, al llegar al Gobierno, todo interés en la reforma constitucional ante la falta de socios o aliados. No en balde, únicamente el Grupo Socialista, el Popular y algunos Diputados del Grupo Mixto forman parte de la misma. El Grupo Popular ha afirmado en la Comisión que la reforma de la Constitución no es una de sus prioridades. Es muy relevante la ausencia de Ciudadanos, Podemos-Izquierda Unida (a diferencia de *Compromís*) y los partidos independentistas catalanes. De manera que el funcionamiento de la Comisión nació prácticamente muerto. No obstante, ha habido 259 intervenciones que pueden leerse en el Diario de Sesiones y verse en la web del Congreso. A nuestro entender, puede que sean incluso demasiadas comparecencias, una vieja manera de no actuar, es pedir la participación de casi todo el mundo, en una suerte de inacción por avalancha.

*Reformas constitucionales menores o periféricas.* El lugar de la prioritaria reforma de la Constitución territorial y del Senado –y de otras cuestiones esenciales como son los derechos sociales o la representación política–, que gozan de supremacía material, parece haberse ocupado este año por otras propuestas

de reforma accidentales de las principales, sin duda respetables, pero que versan sobre temas menores o periféricos en relación a la urgencia de aquellos graves problemas territoriales, desviando la atención parlamentaria y ciudadana de lo urgente y sustancial y por ello prioritario. Todas las reformas no se pueden hacer a un tiempo y es preciso elegir un orden en un tiempo de reformas. Se ha discutido en una Comisión parlamentaria una reforma del art. 49 CE para sustituir el ofensivo término de “disminuidos” por el de “personas con discapacidad” más adecuado, pero adviértase que casi se conseguirían los mismos efectos dejando de usar aquél obsoleto término. También se ha debatido sobre la supresión de los aforamientos, materia donde ya ha habido una reforma estatutaria en Canarias y podrían hacerse reformas legales y estatutarias para muchos de los afectados sin necesidad de modificar la Constitución. La Vicepresidenta del Gobierno, D.<sup>a</sup> Carmen Calvo, ha promovido una reforma de la Constitución sobre el llamado “lenguaje inclusivo” y pidió a la Real Academia de la Lengua un informe al respecto. La Academia se mantuvo esencialmente en un estudio académico anterior, basado en la idea de que no se debe identificar automáticamente el género de las palabras con el sexo de las personas representadas; vincular género con sexo estima la Academia que es una conclusión injustificada, pero la cuestión es compleja.

*La Comisión parlamentaria para la Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco.* Que los problemas en la Constitución territorial y el funcionamiento del Estado autonómico existen, y no son un divertimento académico, se corrobora con la creación en el Parlamento Vasco de una Comisión para la Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Pese a no alcanzar las fuerzas parlamentarias un acuerdo sobre un nuevo Estatuto, se creó, en septiembre de 2018, una Comisión de estudio integrada por cinco expertos juristas, que debían redactar un texto que pudiera ser aprobado por el Parlamento Vasco. Poco después, los expertos admitieron la imposibilidad de articular un Estatuto sin previos acuerdos parlamentarios. Los resultados no parecen viables ante la complejidad de la encomienda. Nos preguntamos si tiene sentido alguno volver a intentar, como ya se hizo en Cataluña con desalentadores resultados, una reforma estatutaria de calado sin afrontar previamente una reforma de la Constitución como marco, cuando menos si no quiere afrontarse después el reproche de intentar una inconstitucional mutación de la Constitución por un Estatuto.

II.  
**ESTUDIOS MONOGRÁFICOS**



# LOS DERECHOS DE LOS MENORES MIGRANTES SOLOS Y SU GARANTÍA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús Larios Paterna  
Universitat de Barcelona*

## 1.– Introducción

El desplazamiento de niños y niñas sin la compañía de un adulto hacia países europeos constituye una de las singularidades de los flujos migratorios de los últimos años. Se trata de una situación que afecta y pone en peligro a millones de niños en todo el mundo, que se trasladan desde las zonas más desfavorecidas del planeta a aquellas que creen que les van a permitir mejores condiciones de vida o mayor protección, como Europa o Estados Unidos principalmente.

Las causas y motivaciones que conducen a los menores de edad a migrar hacia otros países vienen determinadas principalmente por la ausencia de oportunidades de desarrollo económico y educativo en sus países y por la huida ante situaciones de conflictos armados, violencia o vulneración de derechos básicos. La flagrante desigualdad en las condiciones de vida que padecen en los países de procedencia, en contraste con la imagen –no siempre ajustada a la realidad– que perciben de los países europeos donde se han desplazado antes familiares o conocidos es la principal causa de los procesos migratorios de los niños y adolescentes que llegan a España solos.<sup>1</sup>

Debe destacarse que estos niños no sólo hacen frente a situaciones de enorme vulnerabilidad durante el tránsito, sino que también ya en el territorio de la Unión Europea en muchas ocasiones pueden encontrarse expuestos a peligros como la explotación, el tráfico de seres humanos y la violencia, además de a todo tipo de carencias básicas para su desarrollo.<sup>2</sup> Así, en suelo europeo se dan situaciones como la saturación de campos de recepción, la falta de acceso a servicios básicos, la desprotección frente a formas de violencia o explotación, así como abusos físicos, psicológicos y sexuales, entre otras. Las organizaciones humanitarias han denunciado la situación de los menores en los campos de Calais en Francia<sup>3</sup> o en los campos de refugiados en Grecia son ejemplos de esa grave

---

1. Puede verse un análisis de las características y necesidades de los menores de edad no acompañados acogidos en España, en BRAVO, A., SANTOS-GONZÁLEZ, I., “Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención”, *Psychosocial Intervention* vol. 26, núm. 1 Madrid, abril 2017.

2. Comisión Europea, “Protección de los menores migrantes”, Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, abril de 2017.

3. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Khan c. Francia ha condenado recientemente a Francia por “un trato degradante” a un niño de 12 años que ha vivido durante varios meses en la ciudad de chabolas “lande de Calais”, por violación del art. 3 (prohibición de los tratos

situación. También el propio Comité de los derechos del niño ha alertado sobre la situación en algunos centros o en las calles de las ciudades de Ceuta y Melilla.

A su vez, los principales organismos internacionales de defensa de derechos, como el Consejo de Europa, han puesto en los últimos años el acento en la necesidad de desarrollar políticas para garantizar la protección de estos niños.

En noviembre de 2017, la red europea de defensores de la infancia, ENOC, publicó un informe a partir del trabajo conjunto de los miembros de la citada red,<sup>4</sup> donde se lleva a cabo un análisis de la situación de los menores migrantes en distintos países europeos. En el mismo se pone de manifiesto la necesidad de mejorar tanto en la primera etapa de la recepción como en las medidas de inclusión posteriores. En las conclusiones se destacan la ausencia de protocolos de procedimientos estandarizados en la identificación de los menores, deficiencias en la dotación de personal de los primeros servicios de recepción y la inadecuación e insuficiencia de las infraestructuras disponibles en la recepción de primera y segunda línea. Igualmente, también se plantean insuficiencias en la etapa posterior de integración, afectando a la capacidad de los menores para ejercer sus derechos y a las perspectivas de integración e integración social en los países receptores.<sup>5</sup>

Se trata de una realidad de enorme complejidad, pues son niños y adolescentes, *per se* vulnerables, cuya situación de vulnerabilidad se ve incrementada por la condición de migrantes y por la falta de la presencia de un adulto responsable. Es una situación que supone, a su vez, un enorme reto para los poderes públicos.

Constituye asimismo un ámbito en el que, desde la perspectiva jurídica, coexisten tratados internacionales y normativas muy garantistas con los derechos de la infancia –como la Convención de los derechos del niño– y las normas comunitarias o las regulaciones estatales de control de flujos migratorios.

En el presente artículo, nos referiremos principalmente a su situación en España y al marco regulador y de actuación de las administraciones competentes obligadas a proporcionarles protección.

## 2.– El incremento de la llegada de niños migrantes solos a España

Según las cifras más recientes presentadas por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2017 llegaron 32.039 menores a Grecia, Italia, España y Bulgaria, de los que el 46% eran menores no acompañados o separados de su familia, mientras que el 54% restante iba acompañado por sus padres u otros cuidadores.

---

inhumanos y degradantes) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y pone de manifiesto la falta de actuación de las autoridades francesas para proporcionar medios suficientes y adecuados para identificar y proteger a los niños.

4. *Background report. Regional meeting of children's ombudspersons*, Athens, 13-14 November 2017.

5. *Ibidem*, p. 28.

Por lo que se refiere a España, la inmigración infantil irrumpe a partir de mediados de los años noventa,<sup>6</sup> si bien es a partir de 2002 y 2003 cuando las cifras comienzan a incrementarse, aunque de forma diferente a las distintas Comunidades Autónomas.

La mayoría de los niños migrantes sin referentes familiares llegan a la Península con un proyecto migratorio que consiste en la mejora de sus condiciones materiales de vida, fundamentalmente a través de la inserción y la formación laboral. Se trata, de forma cada vez más habitual, de una estrategia familiar de inmigración.<sup>7</sup> La nacionalidad marroquí es mayoritaria, si bien también es considerable el número de menores de edad procedentes del África subsahariana. Su incremento ha sido paralelo a la llegada de personas procedentes de África y Asia principalmente, acrecentada por los conflictos como la guerra de Siria, cuando los países del norte de Europa fueron los principales destinos para los refugiados y solicitantes de asilo político y humanitario.<sup>8</sup>

El número de menores solos es un dato difícil de estimar pues la falta de coordinación entre las distintas administraciones, el defectuoso funcionamiento de los registros y la ausencia de rigor en el cálculo de estadísticas han contribuido a la aparición de cifras muy diversas.

Las cifras oficiales son las proporcionadas por el Ministerio del Interior, si bien éstas no recogen la totalidad de las personas que han llegado solas a España siendo menores de edad. Estos números incluyen solamente a los que han entrado en contacto con la administración, la cual le ha reconocido su minoría de edad.

Al mismo tiempo, las cifras no incluyen a los niños y niñas que se fugan de los centros y dejan de vivir bajo la tutela pública. En 2016 abandonaron voluntariamente los servicios de protección (figuran “en fuga”) un total de 825 menores (55 niñas y 770 niños), de los que se ignora su paradero actual. De ellos, 331 estaban en Andalucía, 230 en el Euskadi y 66 en Ceuta.<sup>9</sup>

Si atendemos a las cifras oficiales, el número de menores extranjeros no acompañados acogidos en España tuvo un período de fuerte crecimiento entre 2002 y 2007, año en que se alcanzó la cifra –oficial– de 6.475 extranjeros no acompañados. A partir de ese año se produce un notable descenso, debido, entre otros factores, al impacto de la crisis económica, llegando a reducirse su número hasta 2.841 en 2013.

---

6. Servicios Sociales de las diversas Comunidades Autónomas sitúan básicamente en 1996 el año en el que la presencia de estos menores comienza a ser significativa: JIMÉNEZ ÁLVAREZ, M.: “Menores marroquíes no acompañados en Andalucía: el caso de Sevilla. De 1996 a 2000”, *II Congreso sobre la inmigración en España. España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo*. Madrid (2000): Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (UPCO) e Instituto Universitario Ortega y Gasset.

7. COMAS, M., QUIROGA, V., *Menors que emigren sols del Marroc a Catalunya*, Barcelona, 2006.

8. QUIROGA, V; ALONSO, A. y ARMENGOL, C. (CONRED) (2005). *Rutas de pequeños sueños. Menores Migrantes No Acompañados en Europa*. Barcelona. Fundación Pere Tarrés.

9. SAVE THE CHILDREN, *Los más solos*, Mayo 2018, Madrid, p. 20.

A partir del año 2015 vuelve a darse un período de incremento de la llegada de niños solos, procedentes principalmente de África. Así, de acuerdo con los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a 31 de diciembre de 2018, había 13.012 niños y niñas inscritos, frente a los 6.414 de 2017 (lo que supone un incremento del 103%) y los 3.997 registrados en 2016.<sup>10</sup>

En cuanto a su distribución entre las diferentes Comunidades Autónomas, si atendemos a los datos reunidos por *Save the Children* (2018) correspondientes al año 2017, Andalucía es la Comunidad con un número más elevado de niños migrantes tutelados, seguida por Melilla, Cataluña y País Vasco. En función del número de habitantes, Melilla, Ceuta, País Vasco, Andalucía y Murcia son las 5 primeras Comunidades Autónomas con un impacto más elevado de este fenómeno. Es destacable, en cambio, la baja presencia de este fenómeno, tanto en términos absolutos como relativos, en comunidades como Navarra, Aragón, Baleares, Galicia, Castilla y León, Extremadura o la Rioja.<sup>11</sup>

|                      | Nº menores<br>migrantes<br>tutelados | %<br>sobre total | Nº menores<br>migrantes<br>tutelados por<br>100.000 hab. |
|----------------------|--------------------------------------|------------------|--|
| Melilla              | 917                                  | 14,3             | 1.081,2  |
| Ceuta                | 261                                  | 4,1              | 307,1  |
| País Vasco           | 695                                  | 10,8             | 32,1   |
| Andalucía            | 2209                                 | 34,4             | 26,3   |
| Murcia               | 224                                  | 3,5              | 15,2   |
| Cataluña             | 805                                  | 805              | 10,8   |
| Madrid               | 478                                  | 478              | 7,3  |
| Asturias             | 70                                   | 70               | 6,8  |
| Comunidad Valenciana | 296                                  | 296              | 6,0  |
| Canarias             | 123                                  | 123              | 5,7  |
| Cantabria            | 31                                   | 31               | 5,3  |
| Castilla-La Mancha   | 79                                   | 79               | 3,9  |

10. UNICEF Comité Español, Los derechos de los niños y niñas migrantes No acompañados en la frontera sur española, Madrid, Febrero 2019, Unicef cita Fuentes del Ministerio del Interior.

11. SÍNDIC DE GREUGES, *La situación de los menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña*, Septiembre, 2018.

|                 | Nº menores<br>migrantes<br>tutelados | %<br>sobre total | Nº menores<br>migrantes<br>tutelados por<br>100.000 hab. |
|-----------------|--------------------------------------|------------------|--|
| Navarra         | 21                                   | 21               | 3,3  |
| Aragón          | 43                                   | 43               | 3,3  |
| Baleares        | 35                                   | 35               | 3,0  |
| Galicia         | 71                                   | 71               | 2,6  |
| Castilla y León | 46                                   | 46               | 1,9  |
| Extremadura     | 9                                    | 9                | 0,8  |
| La Rioja        | 1                                    | 1                | 0,3  |

En cuanto a su procedencia, como ya se ha mencionado, el mayor número de jóvenes atendidos proceden de Marruecos y Argelia, seguidos cada vez más de cerca por menores subsaharianos. El perfil de los menores marroquíes, según se desprende de diversas aproximaciones, es el de jóvenes varones, cuya edad media está en torno a los 16 años, con mayor madurez que la que corresponde a su edad cronológica, con relación periódica con familia de origen y con proyecto migratorio claro, basado en conseguir documentación y trabajar lo antes posible y con gran movilidad geográfica. En relación con la formación, prefieren actividades formativas que le permitan conseguir un empleo y están muy motivados para las actividades formativas y la consecución de un trabajo cuanto antes. En en muchas ocasiones sufren un gran choque entre sus expectativas y lo que se encuentra.<sup>12</sup>

A pesar de lo afirmado, aún compartiendo un origen cultural no constituyen un grupo uniforme. Una minoría de ellos presenta mayores dificultades de adaptación, que son los que parten de una situación de vulnerabilidad ya en su país de origen, o bien son huérfanos o forman parte de familias desestructuradas y en ocasiones ya han sido víctimas de violencia. Acostumbran a ser menores más impulsivos, con mayor incapacidad para asumir responsabilidades y que asumen riesgos sin miedo porque sienten que no tienen nada que perder. Por lo que se refiere a la conducta, pueden presentar graves problemas conductuales,

12. Vid. sobre el perfil de los menores no acompañados en España, ARARTEKO, *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, 2005; JIMÉNEZ, L. y IZQUIERDO, J. D. (2013), Lo que se oculta detrás de la categoría “menores marroquíes no acompañados”: miedos cruzados, contradicciones europeas y consecuencias para el Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26, 193-202; MANZANI, L. y ARNOSO, M. (2014), Bienestar psicosocial en menores y jóvenes extranjeros sin referente familiar adulto: factores de riesgo y protección. *Norte de Salud Mental*, 12, 33-45; QUIROGA, V., ALONSO, A. y SÒRIA, M. (2010). *Sueños de bolsillo. Los y las menores migrantes no acompañados/as en España*. Madrid: UNICEF.

suelen rechazar la medida de internamiento, por lo que suelen llevar a cabo numerosas fugas, no tienen hábitos adquiridos (higiene, educación, etc.), no toleran los límites, presentan problemas de salud, en ocasiones, una fuerte adicción a inhalantes y algunos desarrollan patologías mentales y sanitarias graves.<sup>13</sup>

Es muy importante conocer los perfiles de los menores no acompañados para poder llevar a cabo políticas adecuadas y evitar que la aplicación automática de los recursos existentes en el sistema de protección acabe generando –como sucede en muchas ocasiones– desajustes con efectos negativos tanto para los propios menores migrantes como para los propios recursos del sistema. Debe señalarse que algunas Comunidades Autónomas están llevando a cabo actuaciones dirigidas al conocimiento de los distintos perfiles y necesidades para poder diseñar programas de acogida, inclusión y emancipación adecuados.<sup>14</sup>

### 3.– Marco normativo

Los niños y adolescentes no acompañados reúnen la doble condición de ser personas menores de edad –destinatarios, por tanto, de todo el corpus de protección del ordenamiento jurídico– y migrantes –destinatarios de algunas disposiciones propias al régimen de extranjería.

#### 3.1.– *La protección de los menores en el marco internacional*

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989 (en adelante CDN), principal instrumento internacional de reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños y las niñas, establece la obligación de los Estados de asegurar la protección y el cuidado necesario para su bienestar y la obligación de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias, de acuerdo con su interés superior, especialmente si están privados temporal o permanentemente de su entorno familiar o cuando para su interés primordial no se pueda permitir que permanezca (art. 20).

La Observación general número 6 (2005), sobre el trato de menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, del Comité de Derechos del Niño, establece criterios sobre la protección, la atención y el trato adecuado que se les debe proporcionar a estos menores. El objetivo es dar una atención adecuada y duradera para el niño, que empieza con el estudio de las posibilidades de reagrupación familiar, si bien también la Observación también analiza otras posibilidades de protección como la residencia en el país de acogida o en un tercer país, teniendo presente, en todo caso, el respeto del principio de no devolución y el principio de interés superior del niño, cuyo contenido

---

13. SANTOS GONZÁLEZ, I., *Las necesidades psicológicas en los menores extranjeros no acompañados acogidos en España*, Oviedo, 2015 (Tesis Doctoral), p. 17.

14. En este sentido, si bien pendiente de desarrollo, implementación y dotación presupuestaria, la Estrategia catalana para la acogida y la inclusión de los niños, adolescentes y jóvenes emigrados solos, aprobada por el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya, puede ser un buen instrumento.

debe determinarse caso por caso. El interés superior debe estar vinculado a una solución duradera para el niño que resuelva sus necesidades de protección, y siempre se debe aplicar la opción más favorable.

Por su parte, la Directiva 2008/115/CE, sobre el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, no establece una regulación clara sobre su aplicación a los menores de edad y su aplicación al retorno y expulsión de menores fue uno de los temas más controvertidos entre las propias instituciones comunitarias. En definitiva, la posibilidad de aplicar las medidas de retorno a los menores queda en manos de los Estados, pero en todo caso se exige que se respeten unas garantías mínimas adicionales respecto a los adultos que, a la postre, conforman un régimen diferenciado de cierto cariz protector. Además, los Estados siempre podrán mejorar dichas cautelas en virtud de la cláusula de la disposición más favorable (arts. 10, 17 y 38 y ss.).<sup>15</sup>

Al margen de esa regulación, existen instrumentos sin fuerza vinculante con el objetivo que sean los propios estados los que actúen de acuerdo a los planes de la Unión Europea. En este sentido, el Plan de Acción de la Unión Europea Sobre Los Menores No Acompañados (2010-14),<sup>16</sup> sienta las bases de una estrategia común, global y a largo plazo y, entre otras cuestiones, prevé la asociación con los países de origen para evitar la emigración de los menores en condiciones de riesgo e inseguridad y la trata de personas. También dispone garantías como el nombramiento de un representante del menor desde el primer momento de su detención, otras como un mayor compromiso en la búsqueda de la familia en el país de origen, y opciones de integración más allá del retorno como única alternativa posible, muy presente en las políticas de algunos países europeos. Igualmente, se plantea la necesidad ineludible de obtener datos fiables sobre el número y situación de los niños migrantes.

Otras cuestiones como el apoyo al menor y a la familia, cuando la mejor opción sea el retorno, y la necesidad de otorgar un “estatus protegido” al menor cuando el regreso con su familia o la reintegración a su país de origen no sean posibles o aconsejables no suponen un nivel de protección superior al que se desprende de la normativa española inspirada en la CDN.

Por último, hay que mencionar también la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre la situación de los menores no acompañados en la UE y la más reciente, de 3 de mayo de 2018, sobre la protección de los menores migrantes, que hacen hincapié en todas las medidas necesarias para una adecuada atención de acuerdo con los principios de la CDN.

En definitiva, la Unión Europea no tiene hasta la fecha una normativa homogénea y común relativa al trato al que deben otorgar los Estados Miembros

---

15. El legislador español en la reforma legal con la que, entre otros aspectos, se procedía a trasponer éste y otros contenidos de la mencionada Directiva opta por una regulación más garantista, de modo que, según RUIZ LEGAZPI, sin llegar a prohibirse, se tolera sujetándolo a tan importantes límites que, en el fondo, parecen demostrar que se presume ilegítima. Vid. RUIZ LEGAZPI, A. “La protección de los menores extranjeros: el veto constitucional a su expulsión”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Núm. 21 (2013), p. 220-221.

16. Comunicación de la Comisión Europea de 10 de mayo de 2010.

a los menores no acompañados pues los instrumentos existentes no dejan de ser meras recomendaciones y acuerdos que carecen de la fuerza vinculante necesaria para obligar.

### 3.2.– *La Constitución y la legislación interna*

De acuerdo con la CDN, y con la trasposición de sus principios efectuada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, el estatuto jurídico de las personas menores de edad que no tienen la nacionalidad española está presidido por el principio de la igualdad de trato con el nacional, así como por el principio del interés superior del menor, que condiciona todo el régimen jurídico de los menores extranjeros. Asimismo, los menores deben gozar de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (art. 39.4 CE).

Aunque este estatus jurídico en plano de igualdad fue cuestionado por la regulación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (en adelante, LOEX), la STC 236/2007, de 7 de noviembre, declaró inconstitucional, entre otros preceptos, la restricción prevista en relación con la educación no obligatoria a los menores extranjeros residentes, considerando que “el contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.2 de la Constitución y del derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir”. La posterior reforma de la Ley Orgánica 4/2000, por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre que dio nueva redacción al art. 35 de la primera, dedicado a los menores no acompañados, incorporó la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y traspuso algunas directivas comunitarias.<sup>17</sup>

Más tarde, la reforma de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor en el año 2015 refuerza el principio de interés superior del menor, incorporando la doctrina del Comité de Derechos del niño y configurándolo también como derecho de los niños y niñas y norma de procedimiento, además de principio inspirador. Se establece también de forma específica la obligación de las administraciones públicas de velar por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, incluyendo la obligación de tutelarlos y tramitar la documentación y el permiso de residencia por las instancias correspondientes, una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen (10.4).

El circuito de atención al menor extranjero no acompañado, más allá de las menciones señaladas en la legislación de infancia, está regulado íntegramente por la legislación en materia de extranjería, la LOEX citada y el Reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (en adelante REX), así

17. MOYA, D., AGUELO, P., (2011), La Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, p. 16.

como por la Resolución de 13 de octubre de 2014, por la que se publica el Acuerdo por la aprobación del Protocolo marco sobre determinadas actuaciones en referencia a los menores extranjeros no acompañados.

A continuación, vamos a examinar las distintas cuestiones que plantea la situación de los menores de edad migrantes sin referentes familiares fases tanto en lo que refiere a la función protectora de la administración como a los procedimientos derivados de la legislación de extranjería.

#### **4.- Llegada, detección, identificación y registro. Valor probatorio de la documentación de los menores no acompañados**

Cuando un niño o una niña son detectados por la administración y no se encuentra al cuidado de personas adultas deben activarse los mecanismos protectores establecidos en el ordenamiento jurídico. Cuando este menor de edad es extranjero, la normativa de extranjería se hace eco de tal obligación, pero establece una serie de disposiciones encaminadas a la comprobación de que efectivamente es menor de edad *-a priori*, cuando existan dudas sobre ello -, a su identificación y a la actuación encaminada a facilitar el retorno con sus familiares, como medida preferente a la permanencia en España, donde debería ser objeto de protección a través de su tutela.

La primera mención que la LOEX efectúa en relación a un menor extranjero no acompañado es para referirse al supuesto de que “los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad”. En este caso, la norma dispone que se les debe dar, por parte de los servicios competentes de protección de menores, la protección inmediata que precisen, poniéndose el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad con la colaboración de las instituciones sanitarias oportunas, que harán las pruebas con carácter prioritario (art. 35.3).

En las regiones “de entrada” en España (Islas Canarias y costa sur del país) la mayoría de los adolescentes son localizados por las autoridades y servicios de emergencia, mientras que aquellos que se dirigen al interior o al norte del país sin ser interceptados acostumbra a dirigirse por sí mismos a servicios de atención a la infancia asegurando ser menores de edad.

De manera más detallada, el REX dispone en su art. 190.1 que, en caso de que la minoría de edad de un extranjero indocumentado no se pueda establecer con seguridad, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuando tengan conocimiento de esta circunstancia o localicen al supuesto menor en España, deben informar a los servicios autonómicos de protección de menores para que, en su caso, le presten la atención inmediata que necesite de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor.

De los preceptos reproducidos se deduce que, la localización de un “presunto menor” aunque no se pueda establecer con seguridad su minoría de edad, debe dar lugar a que se ponga en conocimiento, en primer lugar, a los servicios de

protección de menores, para que le presten atención inmediata. Y, en segundo lugar, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá de la determinación de la edad en el plazo más breve posible. Pero hay que entender que, cualquiera que sea la forma de localización de un “presunto menor”, debe operarse del mismo modo. Ni la ley ni el reglamento especifican en qué debe consistir la protección inmediata, ámbito correspondiente a las administraciones autonómicas.

De forma más clara en el reglamento que en la ley se deduce que, cuando no haya dudas sobre la minoría de edad, ya sea por la apariencia física o por la documentación el menor de edad será puesto a disposición de los servicios de protección de menores competentes, poniéndose tal hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal.

El Protocolo marco anteriormente referido establece el procedimiento y los supuestos en los que los niños migrantes no acompañados deben someterse al proceso de determinación de la edad, al margen de lo que establezca la documentación aportada. En concreto, dispone que los datos contenidos en la documentación emitida por las autoridades extranjeras no tienen presunción de veracidad y no constituyen una prueba plena sobre la edad si no existe un convenio o tratado internacional que lo reconozca expresamente. Esta documentación tampoco será suficiente para reconocer la condición de minoría de edad si concurren circunstancias relacionadas con la falsificación de estos documentos y con la existencia de datos inverosímiles. Cuando concurren estas circunstancias, el Protocolo considera que el extranjero está indocumentado y, por tanto, se le aplica lo dispuesto en el art. 35.3.

Esta previsión no deja de ser, a nuestro juicio, una extralimitación del Protocolo, puesto que el objeto de este instrumento debería limitarse a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones competentes en la localización, la identificación, la determinación de la edad, la puesta a disposición del servicio de protección a la infancia y el envío de documentación de los niños. Establecer que los datos contenidos en la documentación expedida oficialmente por los países de origen no supongan una prueba plena de su edad, siempre y cuando no exista un convenio o tratado internacional que lo reconozca expresamente es añadir un elemento sustantivo no previsto ni en la ley ni en el reglamento.

Además, supone una interpretación de lo que es la documentación válida que va más allá de lo que ha sentado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en las Sentencias de 2013 (Sala 1.<sup>a</sup>, de 23 y 24 de septiembre 2014, recursos núm. 1382/2013 y 280/2013, respectivamente), que fija como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. El Tribunal Supremo considera que debe realizarse un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que por ello se debe acudir a las pruebas de

determinación de la edad. En cualquier caso, tanto si se trata de personas documentadas como indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 31 de enero de 2018, desestimó el recurso de casación interpuesto por Fundación Raíces contra el Protocolo sin entrar a valorar los motivos de impugnación por considerarlo una instrucción interna y carecer de naturaleza normativa, con lo que este instrumento se convierte en inimpugnable como disposición general y continúa dando cobertura a unas prácticas que no solo pueden ser consideradas contrarias a la ley sino también a la jurisprudencia del TS, si bien queda la posibilidad de impugnar su aplicación concreta.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece que, cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, se le debe considerar menor de edad a los efectos previstos en esta ley, mientras no se determina su edad. Igualmente, haciéndose eco de la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo, establece que, a la hora de valorar la documentación, el fiscal debe realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentada, en su caso, no es fiable (art. 12).

En la práctica, si bien con nivel de garantías distinto, en las Comunidades Autónomas la Fiscalía somete en muchas ocasiones a los menores extranjeros no acompañados a pruebas de edad, sin dar validez a la documentación de sus países de origen, contraviniendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo; y en contra también del criterio del Defensor del Pueblo y de otras instituciones homólogas en las Comunidades Autónomas, como el Defensor del Pueblo andaluz y el Síndic de Greuges de Cataluña. Asimismo, durante el período que transcurre entre la detección y la práctica de la prueba, las administraciones que sufren más presión migratoria, han intentado establecer un cribado previo a través de la prueba, omitiendo el deber de prestar atención inmediata.<sup>18</sup>

Finalmente, y por lo que se refiere a la decisión de someter a pruebas de determinación de la edad a un presunto menor, hay que tener en cuenta la conveniencia del Ministerio Fiscal de consultar el Registro de menores extranjeros no acompañados que regula el art. 111 del Real Decreto 2393/2004.

Este registro, creado para facilitar y agilizar el proceso de identificación de los niños extranjeros no acompañados, evitar la repetición de procesos de determinación de la edad, con las correspondientes pruebas médicas, y prevenir la existencia de determinadas malas prácticas de los propios niños en la alegación de falsas minorías de edad, tiene importantes problemas de fiabilidad, conteniendo en algunos casos información incompleta y errores inducidos por los propios niños y jóvenes en la identidad y documentación

---

18. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2017*, Madrid, 2018.

aportada en el pasado.<sup>19</sup> En 2016 el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación para conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar defectos de funcionamiento del registro y pudo constatar significativas diferencias entre los datos aportados por las entidades de protección de menores y los facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Según este organismo, los servicios de protección de menores no comunican en ocasiones todos los datos que deberían figurar en el registro, lo que explicaría, en parte, la disparidad de los datos obtenidos, si bien el Defensor advirtió otros defectos que no dependen de esa falta de comunicación de datos, como son que no constan en el citado registro asientos referidos a los ciudadanos que han sido sometidos a procedimientos de determinación de edad, cuando ha recaído decreto de la fiscalía acordando su mayoría de edad (según el Protocolo deberían constar), ni el número de autorizaciones de residencia en vigor de las que son titulares los menores extranjeros no acompañados, tutelados por las entidades públicas de protección de menores (según se informa porque la aplicación informática del registro no contempla esta variable).

## 5.– Las condiciones de la práctica de las pruebas de edad

Las pruebas de edad no sólo son invasivas, sino que también tienen carencias en cuanto a la fiabilidad de sus resultados. Además, no siempre se llevan a cabo con las debidas garantías, existiendo prácticas diversas en las Comunidades Autónomas. Por esa razón, se han ido adoptando diferentes documentos con algunas directrices para aplicarlas de la forma más correcta posible por los propios Institutos de Medicina legal del conjunto del Estado<sup>20</sup> y también con conclusiones consensuadas por sus directores en el marco de la jornada organizada por el Defensor del Pueblo en octubre de 2010.<sup>21</sup>

Al mismo tiempo, también hay que tener en cuenta la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre la atención de los niños migrantes no acompañados

---

19. La propia Instrucción 1/2012 sobre la coordinación del Registro de menores extranjeros no acompañados, de la Fiscalía General del Estado, reconoce que “la información que actualmente contiene el Registro es incompleta y, en algunos casos, es errónea. A ello ha contribuido una variedad de factores de la más diversa naturaleza: el incumplimiento por los Entes Públicos de su obligación de facilitar datos; la inexistencia de un servicio permanente y en todos los territorios de las unidades de la policía científica para llevar a cabo las diligencias identificativas adecuadas (impresión decadactilar y fotografía); la concurrencia en la localización e intervención del menor de distintos cuerpos de seguridad sin la adecuada coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía; los traslados institucionales de los menores a centros públicos de otras Comunidades Autónomas o a organizaciones no gubernamentales sin la correspondiente comunicación [...]”.

20. GARAMENDI, P.M.; BAÑON, R.; PUJOL, A.; *et al.* (2011). “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”. Revista Española de Medicina Legal. Volumen 37 (núm. 1), p. 16-23.

21. Reunión de trabajo sobre determinación forense de la edad de los niños migrantes no acompañados de 7 de octubre de 2010 en Madrid, organizada por la institución del Defensor del Pueblo.

(la Instrucción 2/2001, de 28 de junio, sobre la interpretación del art. 35 de la Ley Orgánica 4/2000; la Circular 2/2006, de 27 de julio, sobre varios aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España; la Consulta 1/2009, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los niños migrantes no acompañados) y también el documento de conclusiones del Encuentro de Fiscales Especialista en Menores y Extranjería, que tuvo lugar en Madrid el 20 de abril de 2010.

Tanto el Defensor del pueblo como las instituciones homólogas en las Comunidades Autónomas, como instituciones internacionales de defensa de derechos (Comité de los derechos del Niño y Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos),<sup>22</sup> han puesto de manifiesto los problemas que supone la aplicación de estas pruebas, tanto por la población a la que se aplica como por sus problemas de fiabilidad señalados por los expertos –determinan una probabilidad y no una certeza y tienen un margen de error muy alto, de más de dos años– y su falta de garantías jurídicas. Además, estas técnicas pueden resultar perjudiciales para la salud.<sup>23</sup>

Entre las garantías jurídicas, destaca la necesidad de recabar el consentimiento del presunto menor, dado que suponen una intervención corporal leve, previa información al afectado sobre el procedimiento y sus consecuencias (Protocolo marco y Consulta 1/2009 de la Fiscalía General del Estado).<sup>24</sup> Igualmente, hay que tener en cuenta determinadas cuestiones prácticas (carácter indoloro, riesgo residual, etc.), aspectos legales (intervalo de edad, etc.) y las consecuencias que se derivan tanto de la práctica de la prueba como de la negativa a someterse a ella.<sup>25</sup> En este sentido, ante la negativa del presunto menor a someterse a la prueba, el fiscal, una vez escuchados los motivos y consideradas las circunstancias

---

22. En 2011 la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos reunió a jueces de diez países de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que consensuaron el imperativo de otorgar a los jóvenes el beneficio de la duda.

23. El documento “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados”. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España” traslada la preocupación de los médicos forenses por la posibilidad de que los niños no acompañados sean sometidos a una excesiva exposición a radiaciones ionizantes con fines únicamente periciales y, para evitarlo, recomiendan no sólo que se consulten los registros, sino también que las pruebas radiológicas se realicen en las condiciones técnicas de mínima radiación ionizante emitida, y que se aseguren las medidas de radioprotección del menor y se eviten las incidencias repetidas en cada sesión.

24. El Tribunal Constitucional había estimado vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en aquellos supuestos de procesos judiciales en los que los menores no habían sido oídos o explorados por el órgano judicial en la adopción de medidas que afectaban a su esfera personal y reitera el derecho de los menores que estén en condiciones de formarse un juicio propio a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de representante o de un órgano apropiado, de acuerdo con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño y el art. 9 de la Ley Orgánica 1/1996, 15 enero, de protección jurídica del menor, además de otros instrumentos normativos de ámbito europeo (STC 17 septiembre 2007, RJ 2007, 372).

25. El documento “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España” recuerda que el presunto menor debe ser conveniente-

concurrentes, puede determinar que se trata de un mayor de edad. Para ello, el Ministerio Fiscal debe otorgar un período de alegaciones, antes de hacer efectivo el decreto de la fiscalía correspondiente, y se debería contar con asistencia letrada, aunque ello no se garantiza en muchas ocasiones.<sup>26</sup>

Finalmente, el REX establece en su art. 190.4 que, en caso de que la determinación de la edad se realice en base al establecimiento de una horquilla de años, debe considerarse que el extranjero es menor si la edad más baja de la horquilla es inferior a los dieciocho años. También dispone que en caso de que no haya duda de la minoría de edad, sean puestos a disposición de las autoridades de protección sin necesidad de que se les practiquen pruebas médicas de determinación de la edad, se comunique al Ministerio fiscal y se inscriban los datos en el registro (art. 190.1), disposición que, como hemos señalado anteriormente, no siempre es cumplida como se desprende de los informes del Defensor del Pueblo y de los de otros comisionados autonómicos como el Defensor andaluz y el Síndic de Greuges de Cataluña.

Ni el Protocolo marco ni el REX contempla que deba garantizarse la asistencia letrada con formación especializada en este procedimiento. En la práctica se lleva a cabo por parte de organizaciones no gubernamentales o excepcionalmente el turno de oficio existente en Barcelona, que no es suficiente para atender las necesidades existentes.

En relación con esta garantía jurídica, cabe destacar que el Comité de los Derechos del niño, en noviembre de 2018 declaró en dictamen emitido a partir de la comunicación 11/2017, en aplicación del Protocolo facultativo de la CDI, que España vulnera CDI cuando se practican las pruebas sin representante legal. Si bien se trata del dictamen de un Comité –y no adopta la forma de sentencia ni admite ejecución directa– debe reconocérsele fuerza vinculante pues los tribunales internos deben integrar, en su labor de juzgar, la misma perspectiva de los derechos de los niños usada por los órganos internacionales, en aplicación del art. 10.2 de la Constitución.

Cabe reseñar en este punto el anuncio por parte del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en el marco de la Mesa de Coordinación Interterritorial de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas de septiembre de 2018, de la voluntad de cambiar el Protocolo marco para, entre otras cuestiones “hacerlo más homogéneo, agilizar los procedimientos y dotar de mayores garantías” a la hora de admitir los menores en el sistema de protección de las comunidades autónomas, encargadas de su tutela. También se anunció abordar otros aspectos como “los procedimientos de ingreso en los centros, la identificación con el objeto de establecer criterios coordinados en

---

mente informado y que, en el caso que no se comunique en un idioma que el examinador o los examinadores conozcan y así lo constate la autoridad, es necesaria la presencia de un traductor/intérprete.

26. En Barcelona existe un turno específico de menores no acompañados del Colegio de la Abogacía de Barcelona (ICAB), que se pone en marcha en el momento en que la Fiscalía incoa un proceso de determinación de la edad y que garantiza, *a priori*, la asistencia letrada gratuita a lo largo del proceso.

todas las comunidades, la mejora de los protocolos de actuación sanitaria y también la cuestión del registro y el seguimiento de los menores no acompañados” de los niños que llegan solos a las costas españolas.

Finalmente, debe recordarse que en 2017 el Congreso aprobó una proposición no de ley que pedía derogar el protocolo marco y elaborar uno nuevo “que garantice los derechos de los menores de acuerdo con la legislación nacional y la Convención sobre los Derechos del Niño”. También la proposición no de ley insta a reformar la ley para garantizar que “ningún niño, niña o adolescente que tenga documentación acreditativa de su edad es sometido a un procedimiento de determinación de la edad.

En definitiva, puede afirmarse que existe amplio consenso sobre la existencia de insuficiencias que deben ser adoptadas en este ámbito, tanto por parte de instituciones de defensa de derechos como de entidades y también fuerzas políticas, con lo que deberían ser abordadas las correspondientes reformas con la mayor rapidez.

## **6.– Atención inmediata, tutela y documentación**

De acuerdo con la normativa analizada en páginas anteriores, la detección de un menor de edad migrante sin referentes familiares requiere que se le proporcione atención inmediata para evitar situaciones de desprotección, independientemente de que se deban practicar las pruebas de determinación de la edad.

Esa atención inmediata supone el primer contacto del menor de edad con la entidad de protección, a la vez que implica, o debería implicar, una primera formalización de la intervención. Si partimos de la circunstancia de que se trata de un menor de edad en situación de aparente desamparo, la actuación de la administración debería estar encaminada a garantizar todas sus necesidades, incluida la atención residencial. En este punto, se detectan prácticas distintas en las Comunidades Autónomas y una de ellas es la falta de apertura del expediente de atención inmediata por parte de la entidad protectora o atención insuficiente o en lugares inadecuados (el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto numerosas irregularidades en la Comunidad Autónoma de Madrid y en las ciudades de Ceuta y Melilla),<sup>27</sup> algo a lo que nos volveremos a referir más adelante.

La entidad pública de protección a la infancia debe indagar sobre las circunstancias del menor para determinar el desamparo, si es posible reagrupar al menor con su familia en su país de origen y, eventualmente, si existe una necesidad de protección internacional que no haya sido previamente detectada.

El Protocolo marco establece que, en el plazo de tres meses, la entidad de protección a la infancia, una vez constatada la situación de desamparo, debe dictar una resolución administrativa para asumir la tutela del menor. En la práctica, el incremento de las llegadas, especialmente en algunas Comunidades

---

27. Informe Defensor del Pueblo 2016, Madrid, 2017.

Autónomas,<sup>28</sup> repercute negativamente en las garantías y en los plazos y el establecimiento de la tutela va en muchas ocasiones más allá de los plazos establecidos por el Protocolo marco. La tutela puede tener lugar meses más tarde de la detección y realización de las pruebas, cuya práctica se retrasa también varios meses. Esos retrasos pueden tener efectos especialmente negativos para la obtención de la residencia legal según lo previsto en la LOEX, puesto que muchos de ellos llegan con una edad próxima a la mayoría de edad. El cumplimiento de los plazos tiene efectos también en la posible tramitación de la nacionalidad española que, una vez alcancen la mayoría de edad, dependerá de haber estado al menos 2 años tutelados por la administración.<sup>29</sup> De acuerdo con el art. 190.7 del REX, la tutela por parte de una administración pública determina que la residencia de los menores se considere regular, de manera que, cuando a instancia del organismo que ejerce la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgue al menor una autorización de residencia (de acuerdo con el Reglamento esta es automática), sus efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Esta pasividad o el retraso excesivo de las administraciones en la aplicación de las medidas de protección también ha sido relacionado por parte de la doctrina con la posibilidad de que las Administraciones traten de evitar ese “efecto llamada”, que puede suponer el desplazamiento a Comunidades Autónomas donde la atención sea más adecuada o la tramitación de la documentación más diligente, más allá de la falta de recursos disponibles. En cualquier caso, tales dilaciones suponen un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa, además de afectar a los derechos de los menores afectados.<sup>30</sup>

## 7.- La tramitación de las autorizaciones de residencia

De acuerdo con la normativa de protección a la infancia, los menores migrantes no acompañados que finalmente permanezcan en territorio español tienen garantizado un estatus legal con lo que existe la obligación de tramitar el permiso de residencia.

Una vez ha quedado acreditada la imposibilidad de repatriar al menor, y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se le debe otorgar la autorización de residencia a la que se refiere el art. 35.7 de la LOEX.

---

28. Mientras en algunas comunidades (Cantabria, Galicia y Murcia) la adopción de tutela se realiza de forma muy rápida tras la ratificación de la minoría de edad, en otras este proceso llega a demorarse varios meses.

29. BRAVO, A., SANTOS-GONZÁLEZ, I., *op. cit.*

30. DE PALMA hace referencia a que los arts. 779 y 780 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil prevén la oposición a las medidas de protección, pero no establecen las vías para reaccionar frente a la inactividad administrativa que no garantiza el derecho de los menores de edad a la protección pública, Vid. DE PALMA, A., “Los menores inmigrantes no acompañados”, en AJA, E., MONTILLA, E., ROIG, E. (Coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 557.

El Protocolo marco dispone que tres meses desde la puesta a disposición del menor en el centro de protección es tiempo suficiente para que, por parte de la entidad pública de protección de menores, se solicite la autorización de residencia y que la Delegación o Subdelegación del Gobierno debe resolver y notificar la resolución al afectado en el plazo máximo de un mes. En cuatro meses, pues, la tramitación de la autorización de residencia debería estar resuelta. En muchas ocasiones, y como hemos señalado anteriormente, ya sea por falta de diligencia o por falta de medios o proximidad a la mayoría de edad, no se formaliza la tramitación de la autorización de residencia de algunos niños migrantes no acompañados mientras estaban tutelados.

En el caso de menores sobre los cuales un servicio de protección de menores tenga la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda y que lleguen a la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia es posible tramitar un permiso de residencia por circunstancias excepcionales. Ello sólo se puede producir si el menor ha participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por la entidad mencionada para favorecer su integración social y es recomendado por la mencionada entidad. No obstante, para la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales deberá acreditarse, de forma alternativa, que o bien dispone de medios económicos suficientes para su sostenimiento, en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM, o bien dispone de un contrato o contratos de trabajo. Esta solicitud debe presentarse durante los 60 días naturales previos al acceso a la mayoría de edad o los 90 días posteriores. Además, se añade que se tiene en especial consideración el grado de inserción del solicitante en la sociedad española, que se determina después de valorar los aspectos siguientes: a) El respeto a las normas de convivencia en el centro de protección, b) El grado de conocimiento de las lenguas oficiales del Estado, c) La existencia de lazos familiares en territorio español con ciudadanos españoles o extranjeros residentes, d) El tiempo que haya estado sujeto a un acogimiento, guarda o tutela de hecho por un ciudadano o institución española, e) La continuidad en los estudios, f) La existencia de una oferta o contrato de trabajo.

Este requisito de solvencia económica para tramitar o renovar las autorizaciones de residencia no puede acreditarse con frecuencia lo cual aboca, en ocasiones, a situaciones de gran vulnerabilidad.<sup>31</sup> Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha denunciado la práctica, que se ha producido en Melilla y en algunas Comunidades Autónomas, consistente en el cese de la tutela cuando los menores abandonan los centros de protección, (llegando a cesar la tutela incluso a las 24 horas de su desaparición).<sup>32</sup> También el Defensor estatal ha criticado la práctica llevada a cabo en Delegaciones del Gobierno como la de Melilla de extinguir los permisos de residencia de los menores migrantes no acompañados cuando cumplen los 18 años, cuando el ROEX permite su renovación.<sup>33</sup>

---

31. SÍNDIC DE GREUGES, *La situación de los menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña*, Septiembre, 2018.

32. Informe anual a las Cortes Generales 2012, Madrid, 2013, Defensor del Pueblo.

33. Informe anual a las Cortes Generales 2013, Madrid, 2014, Defensor del Pueblo.

Otra de las dificultades añadidas es la interpretación conforme no procede que las tarjetas de residencia de los menores extranjeros no acompañados reflejen que están autorizados a trabajar, realizada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, sino que deben obtenerla previa solicitud.<sup>34</sup>

## 8.- Estándares de calidad de la atención y la protección de los menores no acompañados: ¿un sistema de protección paralelo?

La numerosa llegada de menores extranjeros no acompañados a España durante los últimos 20 años ha supuesto un reto para los sistemas de protección, que se han visto en la necesidad de adaptar sus procedimientos y recursos a las necesidades concretas de estos adolescentes, sin una adecuada previsión y planificación y debiendo abordar el fenómeno en muchas ocasiones desde la urgencia y la improvisación.

La presión asistencial se da sobre todo en relación con las redes de centros de protección creados *ad hoc* o existentes, puesto que el acogimiento familiar no es una medida que se esté utilizando para dar respuesta a esta población. En la mayor parte de las Comunidades Autónomas que reciben mayor número de menores de edad se han creado centros de primera acogida para darles atención en la primera fase de su estancia.

### 8.1.- La atención residencial

El art. 20 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño CDN obliga a las administraciones públicas a garantizar al niño separado de su familia una especial protección y asistencia. Esta atención especial se concreta en darle un recurso donde vivir, atender las necesidades básicas para su desarrollo y asistirle de forma especial por las carencias que ha sufrido en su crianza y, a menudo, por la vulneración de su integridad física, psíquica o sexual.

Por su parte, el art. 21.3 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor exige a la entidad pública que regule el funcionamiento de los centros, con la participación de los niños, y que promueva modelos de acogimiento residencial con núcleos reducidos de niños o adolescentes que convivan en condiciones similares a las familiares. Ello supone que, entre otras exigencias de calidad residencial, los centros deben presentar una imagen y unas características de una vivienda de tipo familiar donde todos los niños tienen espacio personal suficiente y no están sometidos a la convivencia con grupos numerosos de otros

---

34. El Defensor del Pueblo considera que interpretación realizada no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de dicha ley orgánica, así como en el art. 196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar, ni justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, se formuló una Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, reflejasen que se encuentran autorizados a trabajar.

niños (1.2.2), con el objetivo de construir un entorno de seguridad y protección para los niños.<sup>35</sup>

Durante los últimos años, y debido a la llegada creciente de niños migrantes, los sistemas de protección de las Comunidades Autónomas con mayor número de llegadas se han visto sobrepasados y se dan situaciones de una atención deficiente y que no cumple los estándares de calidad que requiere una adecuada protección a la infancia.

Los defectos más visibles en la atención se producen en la primera etapa, es decir, durante la tramitación de la documentación o en la primera acogida. Así, hemos visto como en Cataluña se han estado ocupando equipamientos como la Ciudad de la Justicia (compartiendo espacio con adolescentes detenidos o incluso habilitándose un espacio en dependencias específicas) o las comisarías de la policía autonómica, o también se dan situaciones de hacinamiento en lugares como pabellones municipales en Andalucía o centros muy por encima de su capacidad como en Ceuta y Melilla<sup>36</sup> y algunos centros de la Comunidad de Madrid. Estas situaciones de hacinamiento propician en algunos casos, como en Ceuta y Melilla, el abandono de los centros y la permanencia en la calle, como algo temporal y preferible a las condiciones institucionales que se les ofrecen.<sup>37</sup>

Por otro lado, la creación de plazas de emergencia implica normalmente que se haga en condiciones precarias, ocupando equipamientos provisionales como casas de colonias o albergues, o también en hoteles.

Los centros de primera acogida aparecen como recursos temporales, de dimensiones superiores a las de los centros ordinarios, con espacios poco personalizados y con fuerte rotación, con lo que acumulan situaciones de gran complejidad, difíciles de gestionar, y donde conviven niños de perfiles socioeducativos muy diferenciados: por ejemplo, niños en tránsito hacia otros lugares de Europa, con una elevada movilidad, con otros niños que tienen expectativas de mayor permanencia; o niños con trayectorias más normalizadoras con otros niños con conductas disruptivas o con experiencias de calle, etc. A pesar del carácter temporal son frecuentes las estancias en estos que se alargan más allá de lo previsto en el ordenamiento hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, no dándose la derivación a otros centros o recursos ordinarios.

Debe decirse que este tipo de problemáticas se dan especialmente en los territorios donde hay presencia significativa de niños migrantes solos. En los que

---

35. Vid. Estándares de calidad de los centros en acogimiento residencial EQUAR-E, publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el año 2012.

36. El Comité denuncia las condiciones deficientes de recepción y alojamiento y el descuido y el hacinamiento en los centros de estancia temporal de extranjeros en la ciudad autónoma de Ceuta y la existencia de aproximadamente 100 niños extranjeros no acompañados que se encuentran en la calle en la zona portuaria de la ciudad autónoma de Melilla, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, marzo 2018.

37. RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR, A., *Chicos marroquíes buscando su futuro: la experiencia de migrar, entre la violencia estructural y las violencias cotidianas* (Tesis doctoral). Universidad de Granada, Granada.

no es así, suelen integrar a estos adolescentes en los recursos existentes, convirtiéndolos en recursos mixtos e incorporando proyectos específicos referidos al idioma, alfabetización, etc. En la mayoría de Comunidades Autónomas se mantienen los dos modelos, con centros mixtos en los que convivían menores extranjeros y nacionales y con otros recursos específicamente diseñados *ad hoc*, especialmente en las primeras acogidas.

Como hemos dicho, la medida del acogimiento familiar, siendo con carácter general la más adecuada para garantizar la protección de los niños, es una opción prácticamente nula en el caso de los niños migrantes no acompañados. Las políticas de provisión de recursos de protección para los menores migrantes no acompañados deberían también potenciar el acogimiento familiar, a través de familias autóctonas o familias de su mismo origen inmigrado.

#### 8.2.– *Garantías para su integración: el derecho a la educación, la salud y al acompañamiento en la transición a la mayoría de edad*

En términos generales, y en relación con el acceso a las enseñanzas obligatorias, la escolarización es relativamente rápida en el momento en que estos niños ingresan en los centros de acogimiento y centros ordinarios.

En cuanto al acceso a la enseñanza secundaria, en ocasiones y a pesar de tener una edad inferior a los dieciséis años, por razón del conocimiento escaso de las lenguas oficiales y los déficits de escolarización en sus países de origen tienen unas necesidades educativas específicas tan complejas que no se prioriza su acceso. Esta actuación es irregular ya que, a pesar de su complejidad, deberían iniciar procesos de escolarización positiva por una integración social futura.

Igualmente, en relación con la educación postobligatoria, se plantean problemas como la falta de disponibilidad de plazas suficientes de programas formación e inserción (PFI), que ha afectado a la demanda en general y también a la de este colectivo.

La falta de documentación es otra de las dificultades para la formación e inserción laboral pues no disponer de permiso de residencia puede suponer un obstáculo a la hora de acceder a la oferta formativa que promueve la Administración laboral, no la educativa.<sup>38</sup>

En general, no hay una dotación suficiente de recursos para el acompañamiento de los jóvenes no acompañados que alcanzan la mayoría de edad. La salida del sistema protector supone para ellos en ocasiones exclusión residencial y mayores dificultades en el acceso a la formación y para su inserción laboral.

---

38. Hay que tener presente, al mismo tiempo, que la Orden TAS 3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los servicios públicos de empleo y en las agencias de colocación, modificada por la Orden TAS/711/2008, de 7 de marzo, establece en su art. 10.2 que los niños extranjeros inmigrados no acompañados tutelados por la Administración que no dispongan de permiso de residencia pueden acceder a los programas formativos subvencionados por los servicios públicos de empleo siempre que la entidad de protección a la infancia lo justifique individualmente.

Muchos de estos niños y adolescentes tienen elevados grados de autonomía y expectativas de iniciar rápidamente itinerarios de inserción laboral y de transición a la vida activa, muy alejadas de la realidad con la que se encuentran. Falta una respuesta integral a la realidad de los jóvenes extranjeros no acompañados que no entran en el sistema de protección, que no siempre acceden a recursos formativos o de lengua de forma inmediata, así como para los jóvenes no acompañados extutelados, que en el proceso de desinternamiento no disponen de un acompañamiento y apoyo adecuados para hacer frente a su transición a la vida adulta, también en el ámbito de la formación.<sup>39</sup>

En esta línea, son fundamentales los recursos que combinan formación y trabajo y que abren la posibilidad de acceder a permisos de trabajo y a una inserción laboral que facilite la transición a la mayoría de edad.

En el ámbito de la salud, las insuficiencias más significativas se producen por la falta de programas que atiendan sus necesidades específicas en el ámbito de la salud mental, derivadas de las dificultades del proceso migratorio y de la falta de referentes familiares, y también de consumo de sustancias tóxicas, en comparación con el resto de niños. Por ello, es preciso diseñar estrategias globales para atender estas necesidades pues los recursos ordinarios de la red, tanto en la atención de drogodependencias como en lo que a la atención a la salud mental infantil y juvenil se refiere, son totalmente insuficientes.

Si bien algunas Comunidades Autónomas, como en Cataluña y País Vasco disponen de recursos específicos para jóvenes extutelados, con programas en los ámbitos de las prestaciones económicas, la atención residencial o la formación, no todos pueden acceder a ellos, tanto por las condiciones que se establecen como por la falta de recursos suficientes en los programas que en algunos casos también han sufrido el efecto del colapso del sistema.

En este sentido, conviene diversificar aún más los recursos disponibles de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad, con la promoción de los recursos ocupacionales y residenciales o de programas de acompañamiento, como por ejemplo la mentoría. En este sentido, hay que elaborar para cada joven migrante un plan individualizado de desinternamiento del sistema de protección, con las derivaciones necesarias para tener garantizada la cobertura de las necesidades básicas una vez alcanzada la mayoría de edad. En caso contrario, la falta de referentes familiares y de red social sitúa a estos jóvenes en una situación socialmente muy vulnerable.

Finalmente, hay que hacer referencia a las dificultades en relación al empadronamiento y al efecto limitador en los derechos que ello supone. De acuerdo con la LOEX, “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por este concepto a la legislación de bases de régimen local” (art. 6.2). En la práctica, existen dificultades debidas a la carencia de la documentación exigida o por inadecuación de la misma, caso que se da cuando disponen de documentación que acredita su minoría de edad pero

---

39. SÍNDIC DE GREUGES, *La situación de los menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña* Septiembre 2018.

con un decreto de fiscalía de mayoría de edad después de las pruebas médicas. De acuerdo con la normativa que regula el empadronamiento, los menores de edad no emancipados tienen el mismo domicilio padronal que sus progenitores o representantes legales, a menos que estos autoricen expresamente una residencia diferente. Los problemas pueden ser de diversa índole. Puede suceder que el menor de edad tenga documentación específica (pasaporte) que acredita ser menor de dieciséis años, pero que no tienen ni a sus referentes familiares pero tampoco ni representantes legales (cuando no se ha formalizado la tutela) o que tenga pasaporte que acredita su minoría de edad, tiene un decreto de fiscalía que establece que es mayor edad (por tanto, tampoco es tutelado). También aparecen problemas cuando no tienen documentación identificativa suficiente, dado que la legislación exige una documentación que no siempre está a su alcance, especialmente si se trata de extranjeros irregulares, como es el número de identificación de extranjero o bien el pasaporte. Numerosos ayuntamientos no permiten la inscripción si no se aportan estos documentos, o bien aportan otros, como son el resguardo de denuncia de pérdida o sustracción del pasaporte o la solicitud de la tarjeta de extranjero. Cabe decir que hay habido ayuntamientos que han impulsado medidas de inscripción más flexibles y están aceptado la inscripción con la documentación provisional emitida por los servicios de protección.<sup>40</sup> Esta flexibilización de los criterios debería ser contemplada en la normativa aplicable.

## 9.- El retorno al entorno familiar

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece la preeminencia del interés del niño o la niña y su mantenimiento en el entorno familiar de origen a menos que sea contrario a su interés. Se prevén la repatriación y el retorno al entorno familiar o a los servicios de protección a la infancia del país de origen como opciones preferentes, y también se recoge la posibilidad de que el menor de edad se quede en España si no se dan las condiciones para un reagrupamiento efectivo, para una correcta tutela por los servicios de protección del país de origen o si existe un riesgo o peligro para su integridad.

El art. 35 de la LOEX comienza estableciendo la obligación del Gobierno de promover “*acuerdos de colaboración con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados*”,<sup>41</sup> de los cuales se informará a las Co-

---

40. *Ibidem*.

41. Entre otros, se han suscrito:

– Memorando de Entendimiento entre España y Marruecos, firmado en diciembre de 2003 y que en 2007 se elevó a rango de acuerdo en la VIII Reunión de Alto Nivel (RAN) hispano-marroquí (BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2013).

– Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España, sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho “ad referéndum” en Dakar, 5 diciembre 2006 (BOE núm. 173, de 18 de julio de 2008).

munidades Autónomas. Asimismo, se habilita a las Comunidades Autónomas a establecer “*acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Tales acuerdos deberán asegurar debidamente la protección del interés de los menores y contemplarán mecanismos para un adecuado seguimiento por las Comunidades Autónomas de la situación de los mismos*”.

Como hemos venido argumentando, la mayoría de los niños migrantes sin referentes familiares llegan a la Península con un proyecto migratorio que consiste en la mejora de las condiciones materiales de vida de ellos y sus familias, fundamentalmente a través de la inserción y la formación laboral. En este contexto, puede suceder que las expectativas, tanto de ellos como sus familias, no se correspondan con las posibilidades reales o que, precisamente por su condición de niños, no estén preparados para afrontar las dificultades del proyecto y la separación de su familia y de su entorno más próximo. Todo ello puede generar situaciones de sufrimiento, soledad y ansiedad y debe llevar a plantear la necesidad de garantizar su retorno al entorno familiar, de acuerdo con lo que establece la CDN sobre la prioridad de garantizar el desarrollo de los niños y niñas en dicho entorno.

Ahora bien, la repatriación debe ser en cualquier caso una medida protectora y no un mecanismo de control de flujos ni de alejamiento sancionador,<sup>42</sup> de acuerdo con el principio del interés superior del menor y, si no es posible, debe procederse a la tutela y regularización administrativa. Igualmente, la previsión de que la repatriación pueda ser a los servicios de protección a la infancia del país de origen debería interpretarse como una medida previa a la verdadera reagrupación familiar del menor,<sup>43</sup> puesto que debe ser una decisión en atención a su interés.<sup>44</sup> La reagrupación familiar debe ser objeto de un trabajo a fondo

---

– Acuerdo entre Rumanía y España, sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, hecho en Madrid, 15 diciembre 2005 (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 2006).

A este respecto se puede consultar TRINIDAD NÚÑEZ, P.: “Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados”, *La Protección de los Niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales. Jornadas en conmemoración de 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño*. Barcelona, (2010): Marcial Pons, pp. 239-274.

42. RUIZ LEGAZPI, A., *op. cit.*, p. 218.

43. El Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe de 2017 afirma que “con las debida cautela y reservas, que todas las personas consultadas –formal o informalmente– sobre la situación del sistema de protección de menores de Marruecos coincidían en calificarlo de primario y deficiente, y escasamente preparado para atender las necesidades del elevado número de menores que padecen situaciones de riesgo en aquel país y claramente incapaz de afrontar con garantías la incorporación al mismo de un elevado número de menores como el que podrían ser retornados desde nuestro país”.

44. Como señala APARICIO, son situaciones que ponen en peligro los derechos de los menores, la repatriación sin garantías a países como Marruecos en base a los acuerdos bilaterales existentes, poniéndose a disposición de las autoridades de frontera con el riesgo que ello puede conllevar en un país donde la emigración ilegal está penada, o el traslado a centros de protección de menores

con las familias, en interés de los niños y niñas afectados, siendo conscientes de que en buena parte de estos casos los menores extranjeros no acompañados emigran con el consentimiento de sus familias. En este contexto, es dudoso que la repatriación confiándolos a los servicios de protección de menores sea el instrumento más acorde con el respeto del interés superior.<sup>45</sup> El análisis del interés superior de menor hace que la entrega deba tener la finalidad de reagruparlo con su familia y garantizar que los servicios de protección (en el país de origen) tienen las condiciones dignas y adecuadas.

El ROEX regula el procedimiento administrativo de repatriación al amparo del principio de reagrupamiento familiar y pone un énfasis especial en este trámite porque tiene una importancia relevante dado que están en juego otros derechos e intereses que merecen una protección especial, como el derecho a la vida y la integridad física o psíquica que pueden confluir a la hora de valorar como más conveniente la permanencia en el país de llegada para asegurar el interés superior del niño. Se establece que la competencia de tramitación corresponde a la Administración General del Estado, a través de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno del Estado. Esta administración, previa escucha, y con el informe de los servicios de protección a la infancia, debe resolver lo que sea procedente sobre la repatriación del niño en su país de origen o sobre su permanencia en España. De acuerdo con el interés superior del niño, la repatriación a su país de origen sólo se debe acordar si se dan las condiciones adecuadas para su protección. La autoridad gubernativa debe poner en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento.

El Reglamento establece garantías formales del procedimiento como la notificación del acuerdo de iniciación al menor (art. 192.2) y la posibilidad de formulación de alegaciones, bien de forma personal, cuando sea mayor de dieciséis años, o a través del representante que designe (art. 193), mientras que, cuando sea menor de esa edad, lo representará quien ostente la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda salvo que manifieste una voluntad contraria a la de esta, en cuyo caso se nombrará un defensor judicial. En el art. 194 se garantiza la presencia del menor en el trámite de audiencia cuando tuviera juicio suficiente para que manifieste lo que considere oportuno en relación con su repatriación, junto con su representante. Se prevé la notificación de la resolución del procedimiento al menor, o en su caso a su representante, y en la misma se contendrá la posibilidad de solicitar el derecho de asistencia jurídica gratuita si se decidiera impugnar la resolución en vía contencioso-administrativa.

---

construidos, algunos de ellos en medio del desierto, en sus países de origen con fondos españoles destinados a la cooperación al desarrollo, con los riesgos que ello conlleva en relación con su falta de control. Vid. APARICIO CHOFRÉ, L., “Entre la externalización y el codesarrollo, novedades en la regulación de los menores no acompañados”, *Los menores extranjeros no acompañados en los sistemas de protección a la infancia de las Comunidades Autónomas*. Valencia. (2012): Tirant Lo Blanch, pp. 360-376.

45. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “La nueva legislación en materia de repatriación de menores extranjeros no acompañados”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Núm. 21/1er Semestre 2013, p. 175-177.

Los procedimientos de repatriación requieren localizar y trabajar con la familia del niño para valorar y, en su caso, promover que el retorno sea la decisión más favorable de acuerdo con su interés superior. Por ello, deberán ponderarse para determinar el interés superior, la integridad física y moral del menor, (art. 15 CE) en relación con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE) y, por otro lado, el derecho a la vida familiar, vinculado al derecho fundamental a la intimidad familiar.<sup>46</sup>

En los últimos años, se ha puesto de manifiesto cómo, a pesar de la preferencia del legislador por la repatriación de los menores, de acuerdo también con los principios de la CDN, en la práctica, llevarla a cabo presenta una enorme dificultad. En muchas ocasiones ello es así porque la decisión de la migración es un proyecto familiar al que no se quiere renunciar y presenta muchas dificultades realizar los trámites previos que, de forma garantista, establecen ley y reglamento. De ahí, la insistencia de los arts. 35.1 y 2 LOEX en la colaboración con los países de origen y la preocupación de los arts. 35.11 y 12 LE por buscar fórmulas de gestión de la tutela y residencia de los menores en España.<sup>47</sup> Con todo, esta aplicación garantista de la normativa, que debe ser valorada positivamente, en la práctica convierte la repatriación en algo totalmente subsidiario y plantea la necesidad de abordar la situación a través de las medidas de colaboración con los países de origen.<sup>48</sup>

En este sentido, y teniendo presente el principio de no devolución, hay que analizar hasta qué punto las repatriaciones no voluntarias a los países de origen pueden ser compatibles con el derecho de escucha de los niños y con su interés superior, siempre y cuando se haya realizado una valoración esmerada de la idoneidad del retorno y siempre y cuando se garantice que esta repatriación está motivada fundamentalmente por el interés superior del niño. En ningún caso, los déficits para dar respuesta a las necesidades de protección de los niños migrantes no acompañados en un contexto de fuerte llegada de estos niños deben motivar un proceso de repatriación. El ordenamiento jurídico, aunque no lo prohíbe expresamente, no permite la expulsión de los menores, de manera que sólo es posible su retorno al país cuando la repatriación con fines de reagrupación familiar sea la medida más adecuada a su interés superior.

La elaboración de programas por las Comunidades Autónomas que permitan estudiar en origen la adecuación de la repatriación para la reagrupación familiar en interés de los niños migrantes no acompañados es una medida que puede facilitar una adecuada aplicación del principio de reagrupación familiar,

---

46. STC 221/2002, de 25 de noviembre.

47. RUIZ LEGAZPI, A., *La expulsión de menores extranjeros. Límites constitucionales*, CEPC, Madrid, 2011.

48. El programa existente entre los años 2006 y 2010, de cooperación entre los Gobiernos de Cataluña y Marruecos, dirigido a los niños de Marruecos con intención de emigrar y a los niños de los centros de protección en Cataluña en proceso de reagrupamiento familiar incluyó un centro de acogida y residencial en Tánger, talleres formativos prelaborales y cursos de formación ocupacional vinculados en el centro, y convenios con el tejido empresarial catalán asentado en la zona y el seguimiento y el acompañamiento individualizado de cada niño o adolescente con sus familias de origen. En el año 2011 finalizó en el contexto de las restricciones presupuestarias.

así como trabajar con las familias de los niños tutelados para promover la voluntariedad y las condiciones adecuadas para el retorno con la familia de origen. En la práctica, sin embargo, este retorno no se produce o, si se hace, es únicamente en casos muy puntuales, en parte, por la falta de políticas relacionadas con la posibilidad de trabajar el retorno en el país de origen.

### 10.– El ejercicio de las competencias por el Estado y las Comunidades Autónomas: hacia un ejercicio cooperativo

La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se traduce en una confluencia de actuaciones entre la administración del Estado, que actúa en este ámbito a partir de los títulos del art. 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad), 149.1.2 (inmigración, extranjería y derecho de asilo) y 149.1.3 (relaciones internacionales) y las Comunidades Autónomas que ostentan la competencia exclusiva en materia de protección de menores.

La inmensa mayoría de los artículos de la LOEX fueron dictados en virtud de las competencias exclusivas del Estado consagradas en los artículos 149.1.1 y 2 de la Constitución (así lo establece la Disposición final 2ª de la Ley Orgánica 2/2009).<sup>49</sup> La regulación de la tutela, reconducible al art. 149.1.1 CE y la determinación autonómica de las formas a través de la cual se ejercita esa tutela (art. 148.1.20), junto con la obligación estatal de otorgar la autorización de residencia tras la misma o la expedición de la autorización para el extranjero que adquiere la mayoría de edad tras unos años tutelado por la Administración pública muestran un régimen competencial donde la actuación de la administración estatal y autonómica se entrecruzan y condicionan respectivamente.<sup>50</sup>

El propio art. 35 de la LOEX es un ejemplo de atribución de funciones a ambas instancias, estatal y autonómica. Establece la intervención estatal en relación con la repatriación del menor, tanto en cuanto a la decisión como a la ejecución de la misma, con participación de la Comunidad Autónoma a través de la emisión de un informe por parte de los servicios de protección de menores y tareas previas de identificación y localización de las familias. De acuerdo con el mismo artículo, son los servicios autonómicos de protección de menores los que deben activar y ejercer la tutela, los que proponen a la administración del Estado que se le otorgue la autorización de residencia, una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno. Igualmente, se pueden estable-

49. RUIZ LEGAZPI, partiendo de la base de que la decisión de la repatriación del menor obedece a la necesidad de satisfacer su interés superior, garantizando su vida y crecimiento en familia al margen del control de flujos, señala que cabe legítimamente preguntarse si es posible que la repatriación del menor forme parte de la materia de “inmigración” recogida en el art. 149.1.2ª CE o se trata de una cuestión estricta de protección de menores. Vid. RUIZ LEGAZPI, A., *La distribución competencial en materia de inmigración juvenil*, Institut d’Estudis Autonòmics, Col·lecció: E-Recerca, 2014, p. 27.

50. RUIZ LEGAZPI, A. *La distribución competencial en materia de inmigración juvenil...*, p. 108.

cer acuerdos entre comunidades autónomas en materia de tutela y custodia de menores (35.12 LOEX), así como convenios entre el Estado y las comunidades autónomas en esa misma materia (art. 35.11 LOEX). Finalmente, se prevé que se puedan establecer, por parte de las Comunidades autónomas, “acuerdos con los países de origen” dirigidos a procurar la atención e integración social de los menores en su entorno de procedencia (art. 35.2 LOEX) y se insta al Gobierno para que promueva el establecimiento de los acuerdos con los países de origen, de los que deben ser informadas las Comunidades autónomas (art. 35.1 LOEX).

A esta complejidad competencial hay que añadir que se proyecta sobre un colectivo con una gran movilidad, no sólo dentro de la península sino también en diferentes países europeos, donde se mueven con relativa facilidad. En el ámbito español, la mayoría de niños han tenido otras comunidades autónomas como destino previo antes de llegar a la de destino habiendo estado en centros o servicios de acogida, muchas veces sin un trabajo de planificación y derivación previa.

En definitiva, se trata de un ámbito de actuación pública en el que el ejercicio de las competencias por parte del Estado y las Comunidades Autónomas está absolutamente condicionado con lo que para garantizar ese ejercicio que se lleve a cabo de forma adecuada sería deseable una máxima coordinación y colaboración.

La situación de colapso derivada de las llegadas en los últimos dos años ha dado lugar a que se intensificara el debate público de la corresponsabilidad de todas las administraciones, Estado, Comunidades Autónomas, y también ayuntamientos. A diferencia de otros sectores, la especial complejidad del fenómeno, la movilidad de los migrantes, la dificultad de su previsión, los efectos en el sistema protector, han conllevado a que se exija, especialmente por parte aquellas comunidades que han experimentado mayor presión migratoria, una mayor implicación del Estado. Esa situación dio lugar a que el Gobierno reuniera a representantes de las Comunidades Autónomas en septiembre de 2018, para explorar las posibilidades de coordinación. Con posterioridad, la Resolución de 2 de noviembre de 2018 distribuyó aproximadamente 40 millones de euros entre diferentes Comunidades Autónomas, invitando a ofrecer plazas de acogida con financiación para ello, aunque los efectos prácticos hasta el momento han sido limitados.

Como hemos señalado anteriormente, el Gobierno también ha anunciado la modificación del Protocolo marco de 2014, con el objetivo de homogeneizar, agilizar y dotar de mayores garantías la entrada de los niños a los sistemas de protección a la infancia, mediante la revisión de los procedimientos de ingreso en centros, el establecimiento de criterios coordinados en la identificación, la mejora de los protocolos de actuación sanitaria o la mejora de la comunicación con el Registro de menores no acompañados.

Al margen de que es deseable que cristalicen las iniciativas anunciadas desde la Administración estatal, parece que la situación requiere una mayor actuación conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas, así como un mayor apoyo financiero para las que están experimentando un mayor impacto. De hecho, el

propio art. 2.ter de la LOEX, tras su última reforma, plantea como uno de sus objetivos prioritarios que la integración de los menores extranjeros no acompañados se lleve a cabo mediante la cooperación del Estado con comunidades autónomas y ayuntamientos en torno a un plan estratégico plurianual.

Más allá de los principios de cooperación y colaboración, la doctrina ha puesto de manifiesto como la transformación del derecho de extranjería, derivada de la inclusión de la integración social como finalidad fundamental, podría ampliar el núcleo de dicho derecho (política de entrada, regularidad de residencia y trabajo y sanciones aplicables), lo que permitiría adoptar otras decisiones que vayan más allá de ese núcleo, fundamentadas sólo en la medida en que persigan la plena garantía de derechos y la integración, de manera que deben reducirse a medidas positivas en relación con su estatuto.<sup>51</sup> Dadas las dificultades planteadas, tal interpretación permitiría a la administración estatal adoptar medidas para, en garantía del interés superior de los menores afectados, optimizar la existencia de recursos existentes en todo el Estado y mejorar las derivaciones y la movilidad propia del colectivo.

En todo caso, cualquier planteamiento en esa línea debe tener en cuenta, como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010 (F.J. 83), que la evolución del *fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal exart. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial* con evidente incidencia en la población migratoria. Por ello, en el establecimiento del estatuto mínimo de derechos de los menores extranjeros, el Estado debería tener en cuenta las muy relevantes competencias autonómicas, en relación con las cuales han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.), cobrando importancia fundamental los mecanismos interadministrativos de participación y cooperación.<sup>52</sup>

Igualmente, el Gobierno, en el marco de la interlocución internacional que mantiene a escala europea o con otros países de fuera de la Unión Europea, debe desarrollar actuaciones de cooperación, tanto con los países del norte de África como con la Unión Europea, que posibiliten gestionar con garantías suficientes para los niños afectados este fenómeno migratorio. Mejorar el control de las fronteras, luchar contra las redes de tráfico de personas, trabajar para prevenir las causas de pobreza y de exclusión social, así como sensibilizar a la población, dando a conocer a sus familias la situación en la que se encuentran los niños que llevan a cabo un proceso migratorio solos son medidas que deberían acompañar las actuaciones estatales.

En definitiva, debe avanzarse en la coordinación entre los distintos niveles e instancias administrativas y judiciales, así como en la colaboración con las

---

51. ROIG, E., "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración", en AJA, E., MONTILLA, J. A., y ROIG, E. (coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006, p. 80.

52. *Ibidem*.

entidades privadas, la cooperación entre los Estados de origen y los de destino, y la adhesión, el desarrollo y respeto de las normas internacionales e internas destinadas a proteger a los menores.

## 11.- Conclusiones

Los movimientos migratorios de niños y niñas solos constituyen una realidad que afecta de manera muy directa a sus derechos fundamentales y que a su vez plantea numerosos retos para los Estados donde llegan. España es uno de los principales países europeos receptores y las instituciones de todos los niveles territoriales deben actuar en cumplimiento de la normativa internacional en garantía de sus derechos, si bien las Comunidades Autónomas son las más directamente concernidas en relación con su protección. Ante este fenómeno, se han podido constatar deficiencias en distintos ámbitos, tanto desde la perspectiva de la regulación como de la intervención protectora, así como en la coordinación, colaboración y actuación conjunta de las administraciones competentes.

Estas deficiencias provocan vulneraciones de derechos de los niños, derivadas de la aplicación de pruebas médicas sin plenas garantías, de itinerarios de protección inadecuados, del incumplimiento de la regularización administrativa y las carencias en la acción protectora y en la provisión de derechos socio-educativos.

Por lo que se refiere a la regulación, la doble condición de niños o niñas y extranjeros, determina, a su vez, que las normas aplicables respondan a las distintas finalidades de protección a la infancia y al control y regularización de los flujos migratorios, circunstancia que provoca no pocas contradicciones y que se tome en consideración la condición de extranjero por encima de la de niño o niña, lo que puede contradecir el derecho a que se tenga en cuenta su interés primordial. Para evitar estas disfunciones, la legislación de protección a la infancia debería regular de forma unitaria todos los aspectos relativos a los niños y adolescentes migrantes no acompañados de acuerdo con los estándares internacionales. Esta mejora de la regulación debería complementarse con la reforma de los protocolos para diseñar un circuito de primera acogida y atención garantista. Estas reformas deberían incluir la mejora de las garantías médicas, jurídicas y procedimentales en el procedimiento de determinación de la edad que garantice el acompañamiento y la asistencia letrada.

En el ámbito de la protección a la infancia, el incremento del número de menores extranjeros no acompañados está desbordando la capacidad de los sistemas de protección. La creación de plazas de forma urgente ha afectado a la calidad de la atención, dándose situaciones de sobreocupación o de centros con condiciones inadecuadas, o el recurso a otros dispositivos, que sólo pueden ser utilizados de forma provisional. Por ello, es necesario planificar a medio plazo las llegadas y para garantizar una acogida inicial y acompañamiento adecuado deben crearse servicios de protección de emergencia. Las situaciones de colapso en ciudades fronterizas como Ceuta y Melilla, o en algunas Comunidades Autónomas como Andalucía y Cataluña han dado lugar al uso de dispositivos

inadecuados, centros extraordinariamente masificados, pabellones deportivos o comisarías de policía.

Las Comunidades Autónomas deben avanzar en la planificación, previsión y provisión a medio plazo y en el diseño de políticas adecuadas para dar la protección adecuada a los menores de edad como grupo especialmente vulnerable. Ello requerirá que los sistemas de protección se dimensionen adecuadamente a través de la mejora de la inversión en políticas de infancia, que está por debajo de la media europea. Pero también debe explorarse una mayor corresponsabilidad entre Comunidades Autónomas y coordinación e impulso por parte de la administración estatal para garantizar la primera acogida y el recurso de protección más adecuado, optimizando los recursos de protección de existentes en todos los territorios, siempre teniendo en cuenta el interés primordial del menor.

Igualmente, más allá de la atención residencial, debe atenderse a los procesos de emancipación, con la garantía de los derechos de escolarización, formación e inserción laboral, así como un seguimiento socioeducativo y emocional.

Finalmente, la opción del retorno requería programas específicos para poder estudiar en origen la adecuación de la repatriación para el reagrupamiento familiar en interés de los niños migrantes no acompañados.

No abordar adecuadamente estas situaciones, más allá de las importantes carencias que supone para la garantía de los derechos de los niños y niñas migrantes, también pueden conllevar una estigmatización del colectivo que los haga destinatarios de actitudes de intolerancia y racismo. Tales actitudes suponen una gravísima doble victimización de un colectivo ya de por sí muy vulnerable por su triple condición de menores de edad, migrantes y sin referentes familiares.

# LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

*Ignacio Molina de la Torre*  
*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1.– Introducción. 2.– La despoblación en un contexto de crecimiento demográfico. 3.– Los factores de la despoblación: el crecimiento vegetativo y la dinámica externa. 4.– El efecto de la despoblación en el territorio. 5.– Conclusiones.

## 1.– Introducción

A lo largo de los últimos años las cuestiones demográficas se han incorporado a la agenda pública en España. Si algunos problemas habían sido evidentes durante las últimas décadas a escala regional o local, sólo en los últimos tiempos este análisis y esta situación ha llegado a la opinión pública nacional. El éxito de algunas obras literarias recientes, unido a la evolución de las cifras demográficas a escala nacional que, por primera vez en décadas, registran una pérdida de población, ha puesto el foco en los espacios donde las pérdidas eran evidentes desde hace décadas.

Para el Comité Europeo de las Regiones, “el cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea”, a la vez que reconoce que “la actual respuesta de la UE a los desafíos demográficos es parcial y escasamente desarrollada. Parcial por centrarse casi exclusivamente en el envejecimiento, sin que otros aspectos como la baja natalidad o la pérdida de población por razones socioeconómicas [...] hayan recibido suficiente atención”.<sup>1</sup> A escala nacional, la constitución del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD) destaca la concentración en estas comunidades de municipios en los que se aprecia de forma más intensa la pérdida de población, el envejecimiento demográfico y la despoblación (Delgado y Martínez, 2017).

La despoblación es uno de los fenómenos demográficos que comienza a ser más conocido y que es considerado más grave por parte de la ciudadanía, tal y como recogen los resultados del Barómetro del CIS de febrero de 2019.<sup>2</sup> De acuerdo con los datos publicados, el 82,4% de los encuestados afirman haber oído hablar de la despoblación, y, de ellos, casi el 90% consideran que es un problema muy o bastante grave. Por establecer una comparación, sólo el 24,2%

1. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico (2017/ C 017/08).

2. Estudio 3240 de 2019 del Centro de Investigaciones Sociológicas, publicado en febrero de 2019.

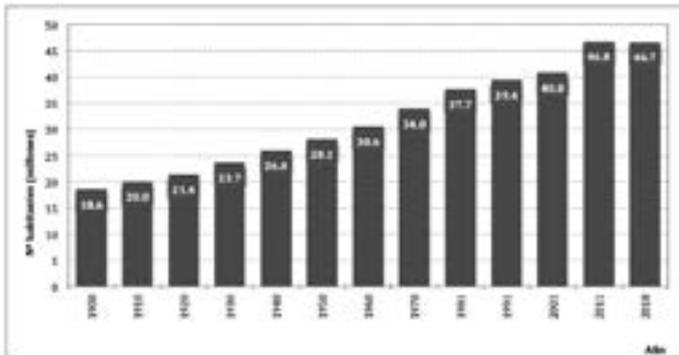
de los encuestados afirman haber oído hablar de “reto demográfico”, y para el 85% de estos, el problema es muy o bastante grave. Los encuestados también tienen un alto conocimiento de otro de los grandes desafíos demográficos del país, como es el del envejecimiento, que es reconocido por el 92%, de los que casi el 90% lo catalogan como muy o bastante grave.

Ahora bien, el aumento del interés por la despoblación no implica necesariamente un mejor conocimiento de los factores ni de la intensidad de este fenómeno, dado que se trata de un proceso complejo en el que intervienen diversas causas y cuyos resultados en el territorio también son variados en función de la escala de análisis.

## 2.- La despoblación en un contexto de crecimiento demográfico

La primera de las características que deben señalarse del proceso de despoblación en España es que este se ha producido, como se observa en la FIGURA 1, en un contexto generalizado de crecimiento demográfico en el país. A lo largo del siglo XX, España pasa de algo más 18,5 millones a 40,8 millones de habitantes, en tanto que, en los primeros 18 años de este siglo la población alcanza los 46,7 millones de personas.

Figura 1.- Evolución de la población en España desde 1900 hasta 2018

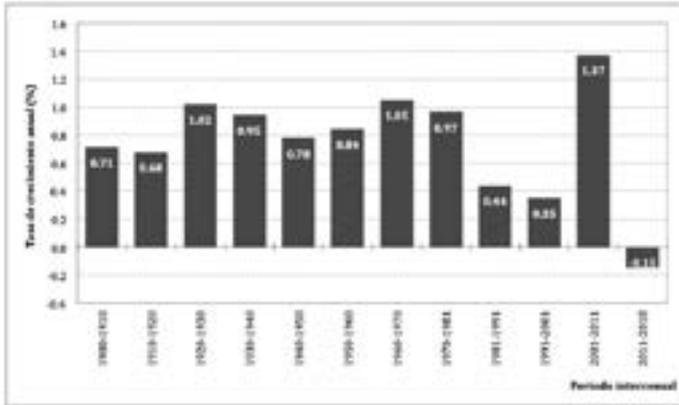


Fuente: INE: Censos de la población de España (1900-1991) y Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

Es decir, cuando se habla de pérdida demográfica, hay que significar que lo complejo y diferente de este proceso es que se ha dado, a lo largo de las últimas décadas, en un contexto de crecimiento de población intenso.

La FIGURA 2 cuantifica la intensidad del aumento de la población, para cada uno de los periodos intercensales registrados. Y, como puede comprobarse, España tiene un ritmo de crecimiento intenso hasta 1980, por encima del 0,7% anual, para frenarse significativamente en las dos últimas décadas del siglo XX.

**Figura 2.– Tasa de crecimiento anual de la población en España por periodos intercensales (1900-2018)**

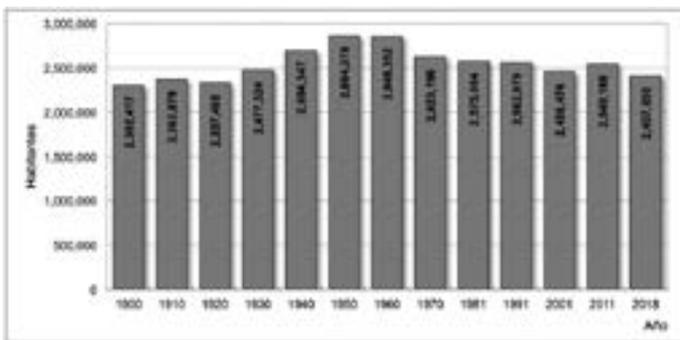


Fuente: INE: Censos de la población de España (1900-1991) y Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

El siglo XXI muestra dos tendencias opuestas: mientras en la primera década se registra el crecimiento demográfico más intenso de la historia, con una tasa media de crecimiento anual del 1,37%, en la década actual se registran, por primera vez, tasas de crecimiento negativo a escala nacional, si bien desde 2016 este valor negativo tiende a reducirse y aproximarse a cero.

Esta tendencia general para el conjunto del país no se replica de forma igual para todas las comunidades autónomas o las entidades locales. A modo de comparación, se pueden analizar los datos de la región que presenta una tendencia demográfica más negativa en el lapso estudiado, como es Castilla y León. (FIGURA 3)

**Figura 3.– Evolución de la población en Castilla y León desde 1900 hasta 2018**



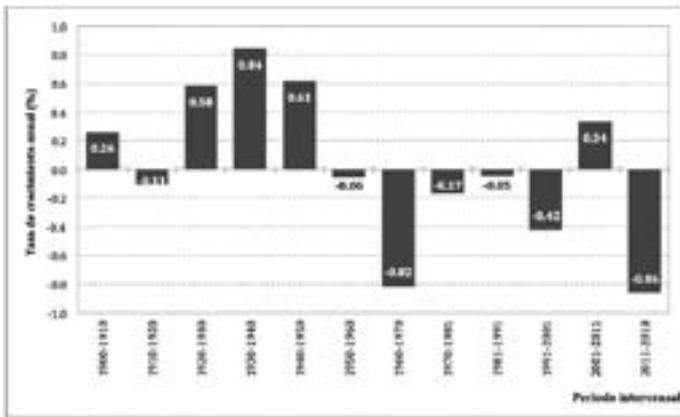
Fuente: INE: Censos de la población de España (1900-1991) y Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

Mientras en el conjunto de España la población se duplica a lo largo del siglo XX, en Castilla y León apenas se crece en el mismo periodo, y se mantiene una tendencia a la pérdida desde 1960, sin que los cambios políticos y económicos hayan modificado significativamente esta tendencia.

Si se analiza, como hemos hecho a escala nacional, la tasa de crecimiento anual para cada uno de los periodos intercensales, en Castilla y León son mayoritarias las décadas en las que se ha perdido población a las que se han registrado ganancias, y este proceso es más evidente desde 1960, pues, desde entonces, únicamente la primera década de este siglo muestra una tasa anual positiva, aunque bastante limitada.

También es significativo que, frente a la visión habitual de que la pérdida demográfica más intensa se produce en los sesenta, y se frena casi completamente desde la crisis económica de los setenta, la FIGURA 4 muestra que el periodo intercensal con la pérdida más intensa de población es el actual, superando incluso a los sesenta, si bien, como veremos, las causas de esta caída obedecen a razones diferentes en ambos casos.

**Figura 4.- Tasa de crecimiento anual de la población en Castilla y León por periodos intercensales (1900-2018)**

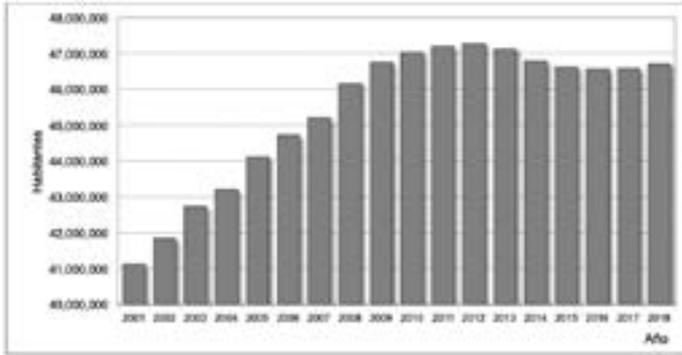


Fuente: INE: Censos de la población de España (1900-1991) y Padrón Municipal de Habitantes (200-2018).

Por ello, conviene centrarse en la evolución demográfica reciente, toda vez que los procesos actuales tienen causas que los diferencian de procesos que, aunque con resultados demográficos similares, se deben a otras cuestiones.

Así, como muestra la FIGURA 5, a lo largo del siglo XXI se produce un crecimiento demográfico muy intenso hasta 2012, para caer y frenarse hasta la actualidad. De los poco más de 41 millones de 2001 se pasa a los 47,2 millones en 2012, y, con una leve pérdida, se alcanzan en 2018 los 46,7 millones de habitantes, medio millón menos que en el momento con un mayor crecimiento.

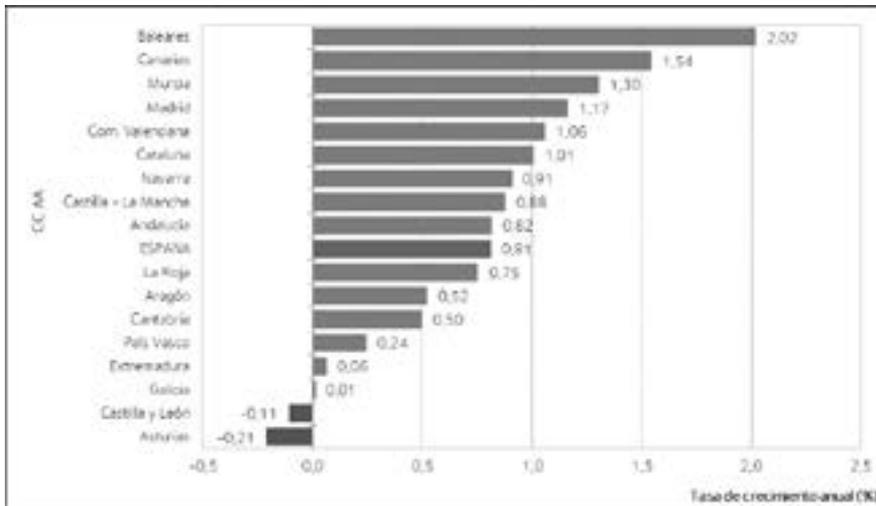
**Figura 5.- Evolución de la población en España en el siglo XXI (2001-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

Por comunidades autónomas, en el siglo XXI la mayor parte de ellas han crecido, salvo Castilla y León y Asturias, que, en el conjunto de los 18 años de este siglo, tienen una tasa negativa de -0,11 y -0,21%, respectivamente (FIGURA 6). Por el contrario, las mayores tasas de crecimiento se experimentan en las dos comunidades autonómicas insulares (Baleares y Canarias), ambas por encima del 1,5% anual, seguidas de Murcia y Madrid.

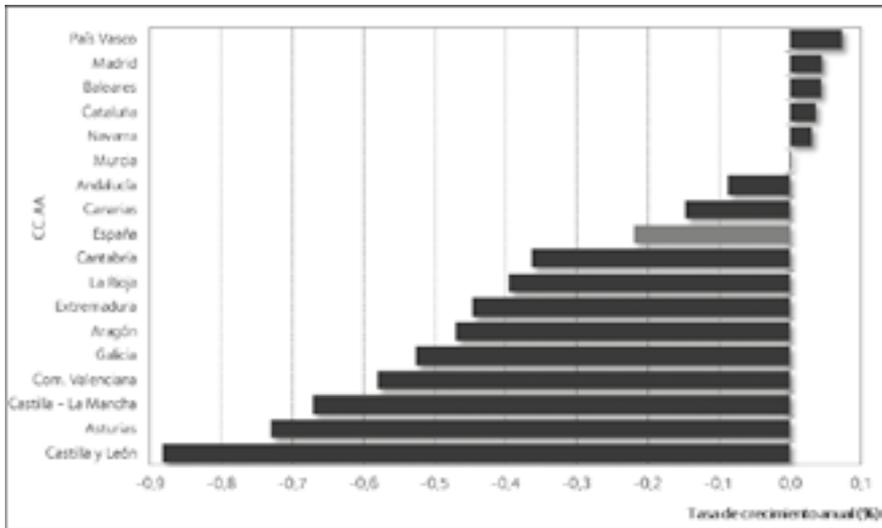
**Figura 6.- Tasa de crecimiento demográfico anual por Comunidades Autónomas (2001-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, la evolución demográfica de este siglo no es homogénea, sino que, por efecto de la crisis económica, la tendencia se rompe en torno a 2011 y 2012 para comenzar a registrar pérdidas de población de manera generalizada en España. La FIGURA 7 muestra este cambio de forma nítida: si en el conjunto del siglo sólo decrecen dos regiones, en esta década las tasas negativas se están registrando en 11 comunidades, e incluso el promedio nacional es del -0,2% anual. Los crecimientos, débiles, se registran en 6 comunidades, y en ninguna se alcanza siquiera un aumento del 0,1% anual.

**Figura 7.- Tasa de crecimiento demográfico anual por Comunidades Autónomas (2011-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2011-2018).

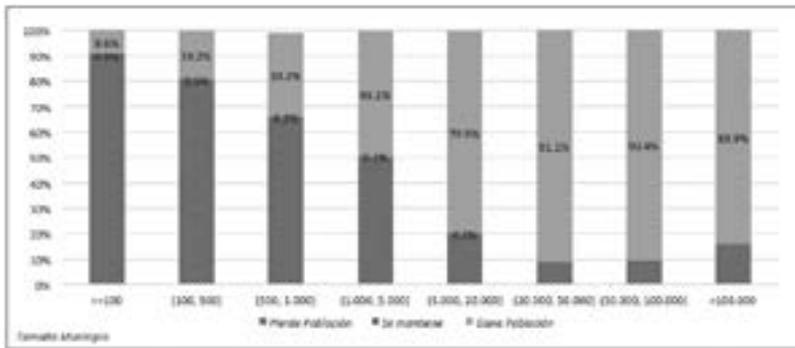
Tanto la evolución general de la población en este siglo como la de cada una de las comunidades autónomas tiene una repercusión en el territorio, aunque las cifras generales encubren la realidad del mapa territorial, condicionado por el tamaño de los municipios. Así, la FIGURA 8 registra los municipios que pierden población a lo largo de este siglo. Como puede comprobarse, aunque solamente dos comunidades tienen una tendencia global negativa, son mayoritarios los municipios que están registrando una pérdida de población en este periodo. Se aprecia perfectamente que los procesos de crecimiento demográfico, tan intensos como para que la mayor parte de las regiones hayan sumado población en este lapso, se concentran en muy pocos ámbitos en cada comunidad, como sucede en el ámbito de la costa mediterránea, en la comunidad de Madrid o el valle del Guadalquivir en Andalucía.

**Figura 8.– Municipios que pierden población en el siglo XXI (2001-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

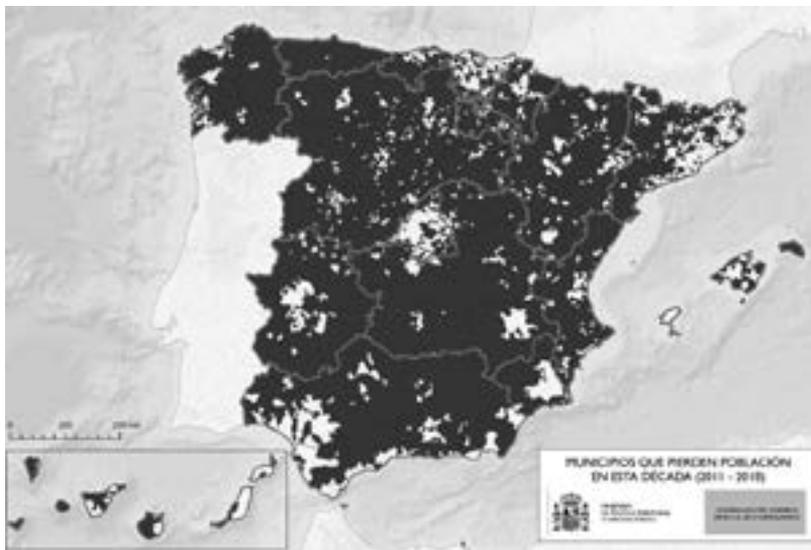
**Figura 9.– Variación en el número de habitantes por municipio 2001-2018 (% municipios)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2001-2018).

Como se observa en la FIGURA 9, la pérdida de población en este siglo está directamente relacionada con el tamaño del municipio. Mientras cerca del 80% de los municipios menores de 1.000 habitantes pierden población, el porcentaje de los municipios que pierden población por encima de los 20.000 habitantes es escasamente significativo.

**Figura 10.– Municipios que pierden población en la década actual (2011-2018)**

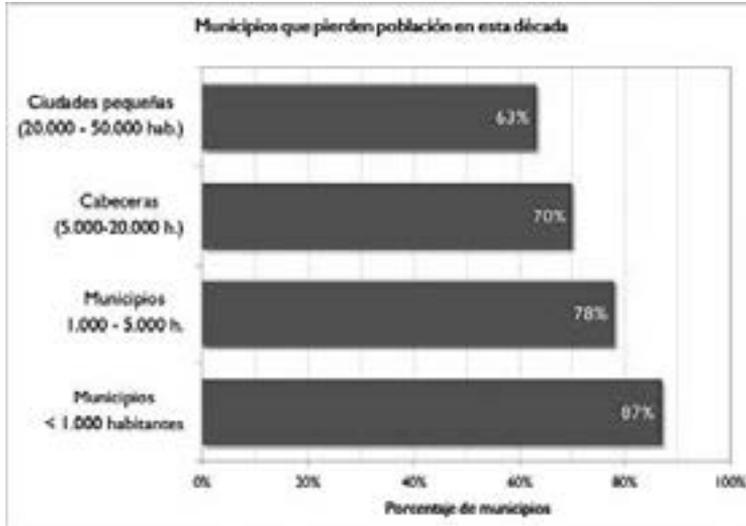


Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2011-2018).

Si concentramos el análisis en la década actual, el mapa muestra un crecimiento significativo de los municipios que pierden población, siendo mucho más reducidos los espacios que registran ganancias en esta década, si bien son ciertamente relevantes. Lo más significativo tanto del mapa como de la figura adjunta es el hecho de la generalización de las pérdidas demográficas, por diversas causas que analizaremos en el apartado posterior, y que hace compleja la vuelta a fases de crecimiento demográfico intenso.

Además, la FIGURA 11 revela que la despoblación ha dejado de ser un proceso vinculado únicamente a las áreas rurales para convertirse en un fenómeno mucho más generalizado, que afecta también, de forma muy intensa a las cabeceras comarcales e, incluso a las ciudades pequeñas e intermedias, y a las capitales de provincia. Si casi nueve de cada diez municipios menores de 1.000 habitantes están perdiendo población desde 2011, también es muy significativo que lo hagan casi el 80% de los municipios rurales de hasta 5.000 habitantes, el 70% de las cabeceras, entendidas como los núcleos funcionales en el área rural, y el 63% (casi dos tercios) de las ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes.

**Figura 11.– Municipios que pierden población en la década actual (2011-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (2011-2018).

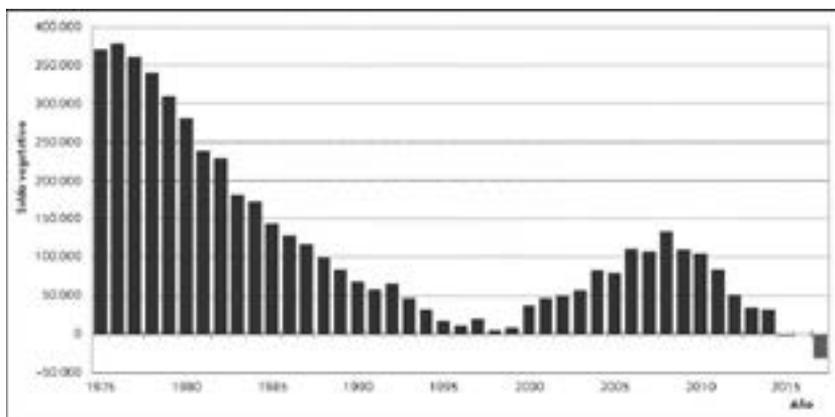
Por tanto, estamos, al analizar la despoblación, ante un fenómeno muy extenso en el territorio, sobre todo en la última década, cuyas raíces alcanzan la década de los sesenta del siglo pasado en muchos espacios, pero que se produce en un contexto de crecimiento casi continuo a lo largo de este periodo. Ahora bien, conviene estudiar con mayor detenimiento las causas que explican esta situación en la actualidad.

### **3.– Los factores de la despoblación: el crecimiento vegetativo y la dinámica externa**

La evolución demográfica de cualquier territorio depende, de forma sintética, de dos conjuntos de variables, que marcan la tendencia creciente o decreciente, así como su proyección a corto, medio o largo plazo.

Dentro de estas variables tenemos, por un lado, las asociadas a la dinámica interna, que recogen la información referida a la natalidad y a la mortalidad. Históricamente, también se reflejaban los datos de nupcialidad, porque la natalidad aparecía como una variable dependiente de esta. Sin embargo, en la actualidad ya no existe esa relación directa, por lo que el análisis se simplifica con los datos referidos a nacimientos y defunciones en el territorio.

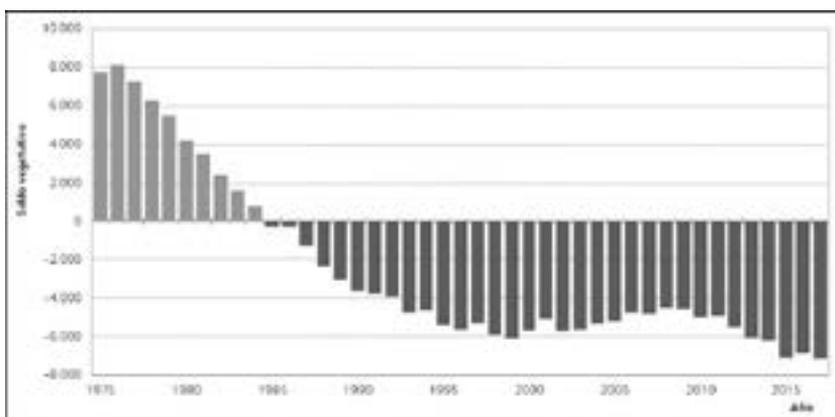
Figura 12.– Saldo vegetativo en España, 1975-2017



Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población de España (1975-2017).

La FIGURA 12 recoge el saldo vegetativo de España en su serie histórica, desde 1975 hasta la actualidad, es decir, la diferencia entre la natalidad y la mortalidad registrada cada año. El gráfico es muy representativo porque recoge desde los últimos años del *baby boom*, en torno a 1975-1978, la caída drástica de la natalidad hasta mediados de la natalidad, su recuperación en la primera década del siglo XXI, y el cambio de signo de la serie desde 2015, cuando, por primera vez en España, se registran más defunciones que nacimientos, por la caída de estos y el incremento de la mortalidad asociada al envejecimiento.

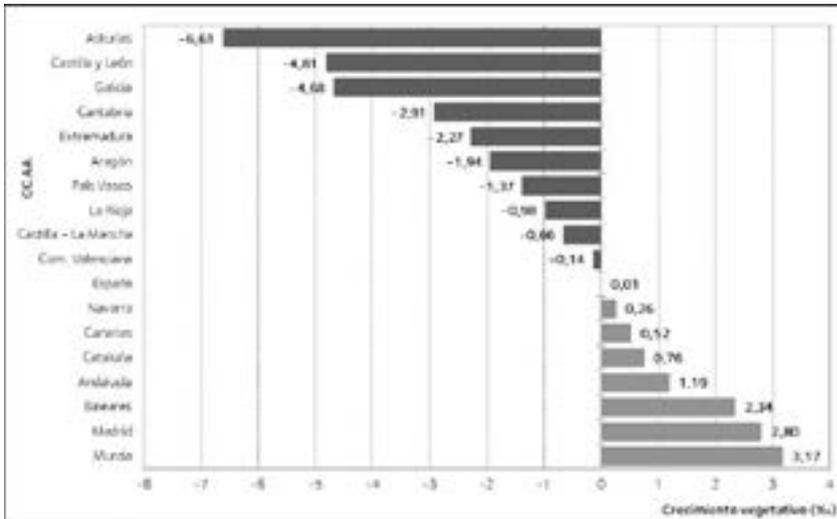
Figura 13.– Saldo vegetativo en el Principado de Asturias, 1975-2017



Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población de España (1975-2017).

No obstante, el gráfico nacional encubre una gran variedad de situaciones en el conjunto nacional, tanto a escala de comunidades autónomas como, sobre todo, a nivel de entidades locales. La evolución demográfica de las comunidades viene dada, en buena medida, por este saldo, de tal forma que, como se aprecia en la FIGURA 13, en el caso de Asturias, que es la región con un nivel de envejecimiento más alto y de menor tasa de natalidad, el cambio en el signo del saldo vegetativo no se produce esta década, sino que ya se prolonga desde hace más de tres décadas, sin que el efecto de la llegada de inmigrantes y el aumento de la natalidad de la primera década del siglo XXI supusiera un cambio significativo.

Figura 14.– Crecimiento vegetativo (%) de las Comunidades Autónomas en 2016



Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población de España (1975-2017).

El ejemplo de Asturias, siendo el más representativo en cuanto a la dinámica interna negativa, no es, ni mucho menos, una excepción en España, puesto que son más las comunidades autónomas que registran crecimientos vegetativos negativos que positivos, y con saldos cuantitativamente muy significativos.

De hecho, como expresa la FIGURA 15, en la última década una proporción mayoritaria de municipios en España registra un crecimiento vegetativo negativo, vinculado, como veremos, a la caída de la natalidad, pero, sobre todo, al efecto del envejecimiento, que provoca, en una tendencia que se prolongará en las próximas décadas, que el saldo vegetativo sea negativo y que la tendencia demográfica tienda a ser negativa con independencia de que la dinámica socioeconómica del territorio sea más o menos positiva.

Figura 15.– Municipios con crecimiento vegetativo negativo entre 2011 y 2017



Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población de España (1975-2017).

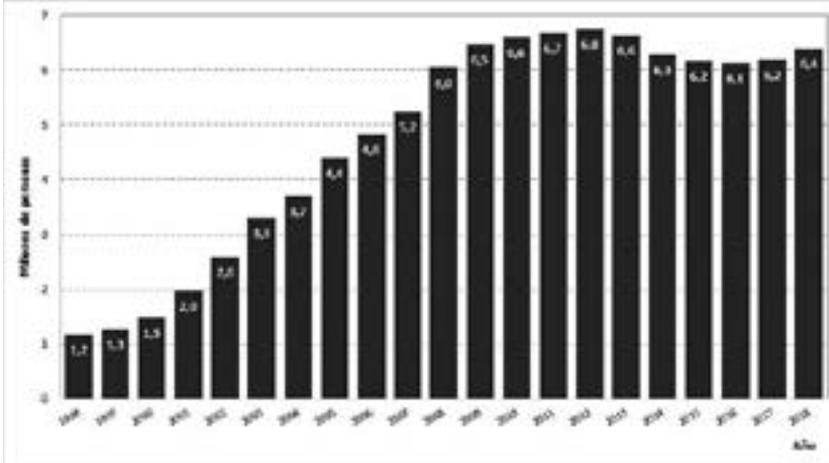
El segundo conjunto de variables que determina la evolución demográfica de un territorio es el asociado a la dinámica externa, esto es, a los movimientos migratorios, tanto de entrada como de salida, y tanto interiores como exteriores.

La FIGURA 16 recoge la evolución en el número de personas nacidas en el extranjero según el Padrón Municipal de Habitantes. Como puede comprobarse, la evolución demográfica del siglo XXI en España está directamente relacionada con la llegada de población inmigrante extranjera desde inicios del siglo, y que se interrumpe, por efecto de la crisis, en torno a 2010-2012.

En apenas una década, se suman 5 millones de residentes, pero, a pesar de ello, buena parte del territorio ha perdido población. Ello es debido a dos factores unidos.

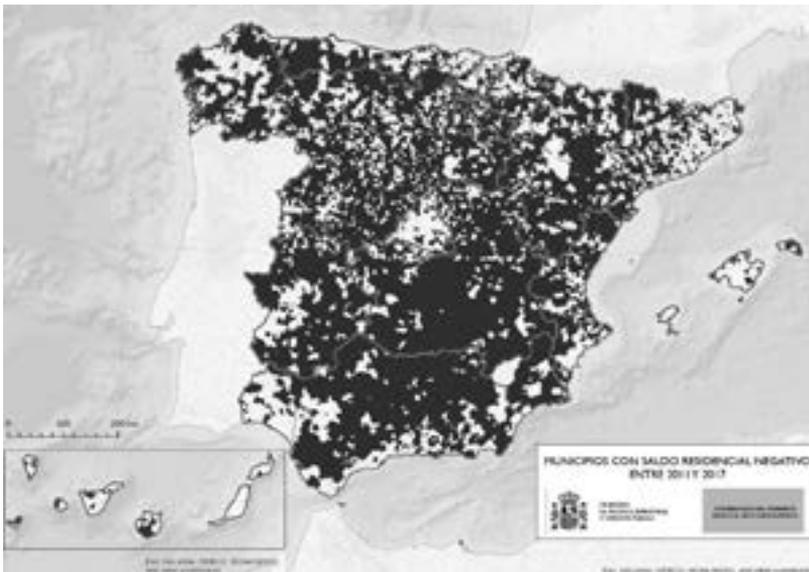
Por un lado, el crecimiento vegetativo negativo provoca que, al margen de la llegada de población inmigrante, los saldos demográficos totales hayan sido negativos. Sobre todo en el noreste español, donde la dinámica interna muestra los saldos más negativos, una parte de la caída de la población es debida a este factor, pero, en ningún caso puede entenderse como la única causa de la despoblación en el conjunto del territorio.

**Figura 16.– Número de personas nacidas en el extranjero según el Padrón Municipal de Habitantes (1998-2018)**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes (1998-2018).

**Figura 17.– Municipios con saldo residencial negativo entre 2011 y 2017**



Fuente: INE: Estadística de Variaciones Residenciales (2011-2017).

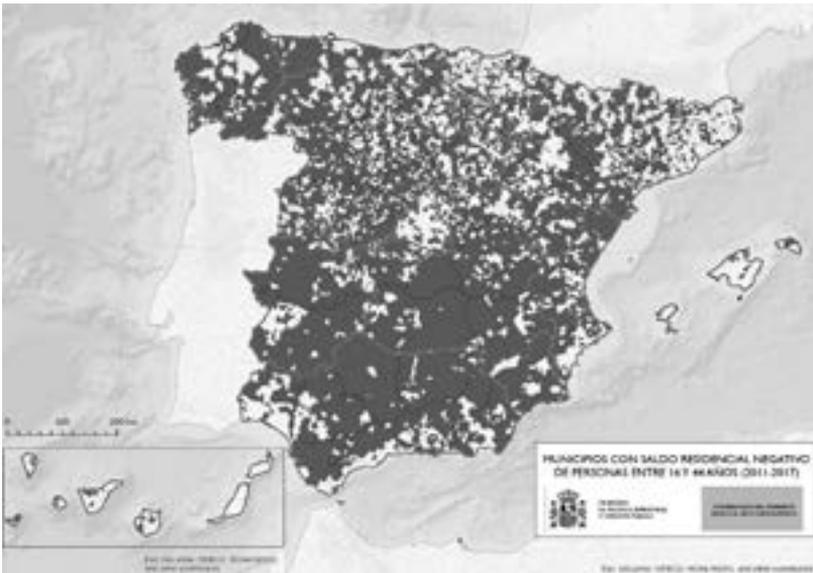
De hecho, como muestra la FIGURA 17, son mayoritarios los municipios que, en la década actual, muestran un saldo residencial negativo, de acuerdo con los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales del INE. Y, como puede

comprobarse con una superposición sencilla, en muchos casos son coincidentes con los municipios que tienen crecimiento vegetativo negativo en el mismo periodo, de tal forma que, en estas áreas, se suman saldos negativos tanto en dinámica interna como externa.

Ahora bien, en el caso de la dinámica externa, no sólo es importante el saldo migratorio y su signo, sino también las características demográficas de la población que llega o se va, de tal forma que territorios con saldos migratorios semejantes pueden tener dinámicas demográficas completamente diferentes. A modo de ejemplo, un territorio puede sufrir la salida de población joven en busca de empleo y, a la vez, tener un saldo positivo de personas que regresan tras la jubilación, de tal forma que el saldo puede ser neutro, pero la evolución de su pirámide no es positiva.

Las FIGURAS 18 Y 19 expresan, precisamente, el movimiento de personas en edad adulta joven en los municipios españoles en la década actual, de tal forma que se observa que, las áreas que pierden población además están perdiendo buena parte de su capital demográfico.

**Figura 18.- Municipios con saldo residencial negativo de personas entre 16 y 44 años entre 2011 y 2017**



Fuente: INE: Estadística de Variaciones Residenciales (2011-2017).

**Figura 19.- Municipios con saldo residencial negativo de mujeres entre 16 y 44 años entre 2011 y 2017**



Fuente: INE: Estadística de Variaciones Residenciales (2011-2017).

Los territorios en riesgo demográfico están perdiendo población adulta joven y, en mayor medida, mujeres, de tal forma que, al saldo negativo directo se suma la caída demográfica indirecta propiciada porque la natalidad asociada a esta población joven no se registra en las zonas de origen sino en las áreas que concentran la población, por lo que aumenta el envejecimiento y el saldo vegetativo negativo, y complica las proyecciones de población a medio plazo.

No todos los datos demográficos son negativos. Si se observa la FIGURA 20, el saldo residencial exterior de un número importante de municipios es positivo en esta década, lo que se debe a dos procesos. Por un lado, al retorno de población nacional desde el extranjero, que vuelve después de estar registrada fuera del país; y, por otro, a la llegada de población inmigrante extranjera que se empadrona en estos territorios.

Lo que muestra el mapa es que, en cuanto cambia el sentido del saldo migratorio, se produce una cierta difusión de este proceso en el territorio, aunque, en valores absolutos, se produzca una concentración de la población inmigrante en un número limitado de áreas, en los entornos urbanos y periurbanos.

**Figura 20.– Municipios con saldo residencial exterior positivo entre 2011 y 2017**



Fuente: INE: Estadística de Variaciones Residenciales (2011-2017).

#### 4.– El efecto de la despoblación en el territorio

La evolución demográfica del país, unido a las diferentes características socioeconómicas y geográficas de las comunidades autónomas y las entidades locales provocan que la despoblación esté teniendo efectos muy diversos en el territorio. Para resumir estos efectos en el territorio, analizaremos tres variables que condicionan de manera significativa las políticas que pueden llevarse a cabo para afrontar los desafíos demográficos.

El primero de los efectos por analizar es el de la baja densidad de población. A diferencia de otros países, la densidad media en España apenas tiene una significación territorial, puesto que no son representativas las áreas en la que dicha densidad se sitúe entre 90 o 100 habitantes por kilómetro cuadrado, ya sea por exceso, en el ámbito de las áreas urbanas y los espacios costeros, o, más comúnmente, por defecto, ya que la densidad media del territorio de interior, exceptuando el área metropolitana de Madrid, está muy por debajo de dicho promedio.

Como se aprecia en la FIGURA 21, casi la mitad de nuestro territorio tiene una densidad inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Usamos este umbral por ser el que la Unión Europea está utilizando en la actualidad para identificar aquellos territorios en los que la baja densidad de población es un problema grave.

**Figura 21.– Municipios con densidad de población inferior a 12,5 hab./km<sup>2</sup> en 2017**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

La distribución por el territorio es bastante dispersa, debido a cuestiones como el relieve o la planta municipal, que provocan que, en áreas como en Galicia la baja densidad esté escasamente representada en este mapa. En todo caso, 12,5 habitantes es un umbral bajo de densidad, toda vez que los estudios hablan de territorios despoblados por debajo de los 20 habitantes por kilómetro cuadrado.

Sin embargo, la realidad de la densidad en España es aún más compleja porque, en realidad, la mayor parte del territorio por debajo de 12,5 no alcanza siquiera los 8 hab./km<sup>2</sup> (FIGURA 22), umbral que la Unión Europea en los que la densidad supone un problema demográfico muy severo.

El segundo de los efectos del proceso de despoblación en España es el incremento del envejecimiento en los territorios afectados por la pérdida demográfica. La caída de la natalidad, la salida de población joven a otras áreas y el retorno de población jubilada a sus lugares de origen propicia que los índices de envejecimiento de muchos municipios sean excepcionalmente altos.

**Figura 22.– Municipios con densidad de población inferior a 8 hab./km<sup>2</sup> en 2017**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

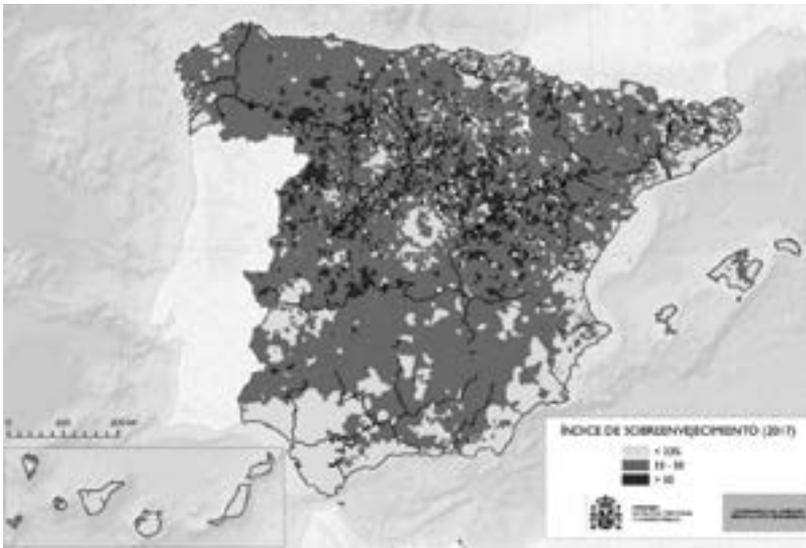
**Figura 23.– Índice de envejecimiento de los municipios de España en 2017**



Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

Como recoge la FIGURA 23, si España es un país que tiende al envejecimiento en su conjunto, como demuestra el saldo vegetativo y como marcan las proyecciones de población para las próximas décadas, en las que la población nacida en el *baby boom* llegará a las edades más avanzadas, en algunos territorios el envejecimiento duplica, cuadruplica o, incluso, decuplica el promedio nacional. El índice de envejecimiento, que relaciona la población mayor de 65 años con la menor de 15 y permite analizar el margen de reemplazo generacional, supera el valor de 2 en buena parte de nuestro territorio, pero no son excepcionales los municipios en los que ya hay 4 mayores, o incluso 8, de 65 años por cada menor de 15.

**Figura 24.**– Índice de sobre-envejecimiento de los municipios de España en 2017



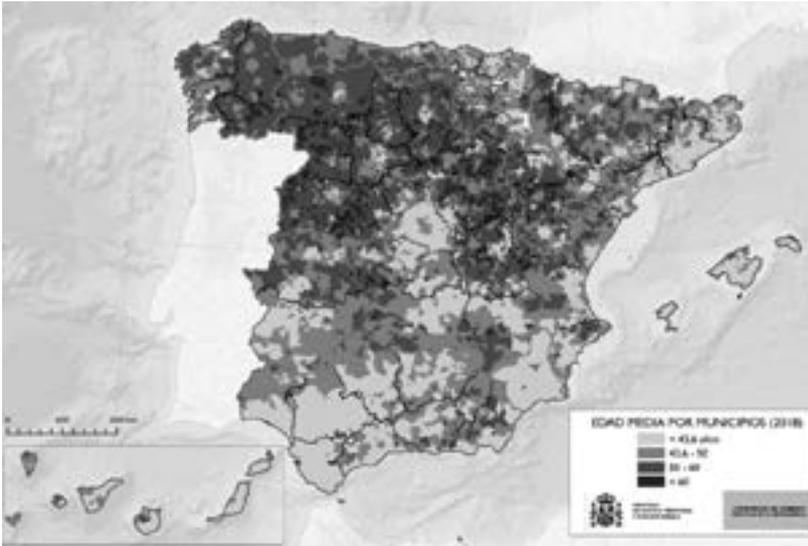
Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

Además, los datos recogidos muestran que los territorios más afectados por la despoblación no son sólo los más envejecidos sino, sobre todo, sobre-envejecidos. El aumento continuo de la esperanza de vida en España propicia que los indicadores de envejecimiento tengan que complementarse con los referidos al sobre-envejecimiento, es decir, la proporción de mayores de 80 años dentro de las cohortes de edad de mayores de 65 años. No es un umbral aleatorio, sino que viene marcado por ser el valor en el que una parte importante de la población muestra algún tipo de dependencia, por lo que su atención es muy distinta a la de los mayores de 65 años.

Pues bien, como representa la FIGURA 24, la mayor parte del territorio envejecido tiene elevados niveles de sobre-envejecimiento, hasta el punto de que más de

la mitad de su población mayor ya ha superado los 80 años. Este hecho, unido a la baja densidad y al tamaño demográfico reducido de los municipios, supone un factor de complejidad añadida en la prestación de servicios básicos y en la garantía de la igualdad de derechos en el territorio.

**Figura 25.– Edad media por municipios, 2018**

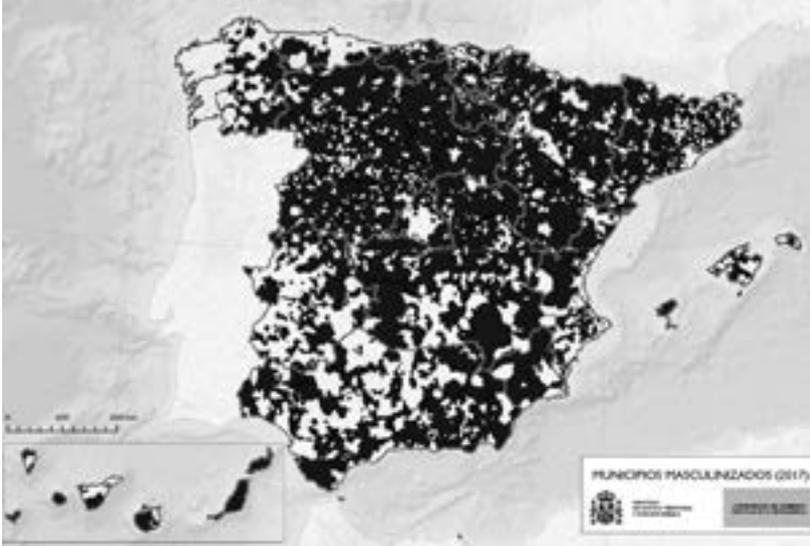


Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2018.

La FIGURA 25 resume el proceso del envejecimiento en el territorio y su vinculación directa con la despoblación a través de la edad media de la población para cada municipio. En España, la edad media de la población en 2018 se sitúa en 43,6 años. Pues bien, como se observa, los municipios por debajo de la media son un número muy reducido, mientras dominan en extensión aquellos términos en los que se superan los 50 años de media.

Ahora bien, la tendencia demográfica, con el incremento previsto de la esperanza de vida, implica que, incluso en el caso de los municipios más envejecidos y con menor población, y sin cambios externos, habrán de seguir prestándose servicios durante décadas, aun con la caída esperada de población.

Finalmente, el último efecto derivado de la despoblación es el referido a la masculinización. Aunque en la actualidad la población femenina en España supera en casi un millón de habitantes a la masculina, los procesos de despoblación, sobre todo en el medio rural, propicia la extensión de la masculinización del territorio, tal y como se aprecia en la FIGURA 26.

**Figura 26.– Municipios masculinizados (2017)**

Fuente: INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

La masculinización es el síntoma de la falta de igualdad de oportunidades de las mujeres en el medio rural, de tal forma que la población femenina, formada y en edad laboral, se concentra cada vez en un número muy reducido de áreas en las que ha de desarrollar sus proyectos personales, familiares y profesionales.

## 5.– Conclusiones

El breve análisis de la despoblación en España realizado pone de manifiesto la importancia que este fenómeno demográfico ha adquirido en nuestro país, así como la complejidad que, bajo el concepto y la denominación, se esconde.

Asimismo, la diversidad de procesos que llevan a ella, unido a las diferentes características socioeconómicas y territoriales en el Estado español, obligan a que la puesta en marcha de medidas e iniciativas se base en un análisis exhaustivo de las causas de su evolución demográfica y en una medidas que se adapten a las características concretas de los espacios en despoblación, no teniendo sentido medidas o iniciativas generales y abstractas.



# EL DESPOBLAMIENTO EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA: SITUACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA

*D. José Luis Martínez Guijarro  
Vicepresidente primero del Gobierno de Castilla-La Mancha*

*D.<sup>a</sup> Virginia Marco Cárcel  
Directora general de relaciones institucionales y asuntos europeos*

## 1.- Introducción

El cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Entre sus factores se encuentran el envejecimiento de la población, la disminución del número de jóvenes y una tasa de natalidad inferior. Esto hace que el crecimiento demográfico dependa, en gran medida, de los movimientos migratorios, muy diferentes en unos y otros territorios de la UE. Los desequilibrios crean desafíos diversos tanto en las zonas que pierden población como en las grandes áreas urbanas receptoras.

Desde el año 2000, el crecimiento poblacional de Europa ha sido muy modesto en comparación con los 50 años anteriores: en torno al 0,5% anual. En 2014, doce Estados miembros experimentaron pérdidas de población, mientras que en dieciséis se dio un crecimiento. Existen importantes diferencias entre el Este y el Oeste de Europa y también, aunque en menor medida, entre el Norte y el Sur. Incluso dentro de un mismo Estado son frecuentes las desigualdades regionales. En particular, se aprecia un patrón global de mayor crecimiento en las áreas urbanas que en las rurales en la mayoría de los países europeos. Las áreas rurales remotas experimentan desafíos demográficos en todo el continente. La reciente crisis económica ha acentuado la polarización de tendencias tanto a nivel europeo como nacional, así como los desafíos de pérdida de población a nivel regional; sobre el enorme impacto económico, social, presupuestario y ecológico, tanto a escala nacional como regional y local, del cambio demográfico. Este afecta a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Determina la evolución del Estado del Bienestar, fundamentalmente por la presión sobre los sistemas de salud y los servicios sociales de atención a las personas mayores. Incide en el desarrollo de los distintos territorios de la UE y en el mantenimiento de los ecosistemas tradicionales.

En España, la pérdida de población, el envejecimiento demográfico y la despoblación en gran parte del interior peninsular, ha obligado a buscar a las Comunidades Autónomas afectadas sinergias para que se establezcan medidas específicas en materia de despoblación, creando un foro de debate, en el que no importan los signos políticos sino las necesidades de todos los ciudadanos que queriendo vivir en estos territorios, no cuentan con las mismas oportunidades que tendrían en las grandes ciudades. El Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD), así se denomina, está formado por ocho Comuni-

dades Autónomas: Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja. Representan un territorio continuo con el doble de superficie de Bélgica que se extiende a través de una decena de provincias (como Burgos, Cuenca, Guadalajara, Segovia, La Rioja, Soria, Teruel, Zaragoza) y posee una densidad de población inferior a los 8 hab./km<sup>2</sup> (en Laponia no se superan los 2 hab./km<sup>2</sup>). Desde su creación en 2013, se han celebrado 8 encuentros en los que se han alcanzado diversos acuerdos de gran trascendencia para enmarcar el despoblamiento en la agenda del Gobierno de España y de la Unión Europea.

Si tomamos los datos estadísticos del INE 2017 podemos comprobar que la densidad de población más baja de toda España la tiene Castilla-La Mancha con 25,57 hab./km<sup>2</sup>, estando las provincias de Cuenca (11,59 hab./km<sup>2</sup>) y Guadalajara (20,74 hab./km<sup>2</sup>), muy por debajo de la media de densidad de población regional.

**Tabla 1.– Densidad de población 2017.  
Provincias y Total Comunidad autónoma**

| Código                          | Provincia   | Superficie km <sup>2</sup> | Población        | Densidad     |
|---------------------------------|-------------|----------------------------|------------------|--------------|
| 02                              | Albacete    | 14.926,0                   | 390.032          | 26,13        |
| 13                              | Ciudad Real | 19.813,0                   | 502.578          | 25,37        |
| 16                              | Cuenca      | 17.141,0                   | 198.718          | 11,59        |
| 19                              | Guadalajara | 12.212,0                   | 253.310          | 20,74        |
| 45                              | Toledo      | 15.370,0                   | 686.841          | 44,69        |
| <b>Total Castilla-La Mancha</b> |             | <b>79.462,0</b>            | <b>2.031.479</b> | <b>25,57</b> |

Fuente: INE. Cifras de población según Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2017.

En Castilla-La Mancha, la existencia de zonas con gran dispersión territorial de los núcleos de población, unido a la baja densidad de la misma y a la dificultad orográfica, contribuyen a profundizar la dicotomía entre los entornos urbano y rural, dificultando la gestión de los recursos y servicios sobre el terreno en un contexto de elevado envejecimiento poblacional y riesgo de despoblamiento. Del mismo modo, la existencia de zonas en las que la población activa se encuadra en un ámbito medio/bajo, contribuye a que los niveles de pobreza y exclusión sean más acentuados en estas zonas de marcado carácter rural.

Hoy en día, todo el mundo habla y muestra interés por el fenómeno de la despoblación, pero esto no implica necesariamente un mejor conocimiento de los factores ni de la intensidad de este fenómeno, dado que se trata de un proceso complejo en el que intervienen diversas causas, ni por supuesto, el que se tengan las soluciones para frenarlo. Pero desde Castilla-La Mancha estamos convenci-

dos de que se pueden encontrar diferentes soluciones, eso sí, en diferentes ámbitos, como la labor que realizamos diferentes regiones en FREDD.

## 2.- A nivel europeo

Por un lado, en el seno de la Unión Europea, contamos con el Comité de las Regiones (CdR), organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los Estados miembros de la UE y que cuenta con 350 miembros. A través del CdR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. Así, se aprobó un Dictamen titulado “La respuesta de la UE al reto demográfico”, presentado por D. Juan Vicente Herrera Campo, Presidente de Castilla y León, el 16 de junio de 2016 con el respaldo de todas las regiones españolas afectadas por los retos demográficos y remitido a la Comisión Europea.

Este Dictamen, junto a numerosas reuniones y encuentros que en las Instituciones europeas hemos mantenido tanto el Gobierno de Castilla-La Mancha, al más alto nivel, como otras regiones españolas parecen haber calado en la sensibilidad del Parlamento y la Comisión Europea, de tal forma, que en el debate que se está manteniendo en estos momentos en la UE sobre el futuro de la Política de Cohesión posterior a 2020, ya se tiene claro que debe desempeñar un papel prominente en la ayuda a las regiones para adaptarse al cambio demográfico; que se tienen que crear instrumentos específicos para frenar la pérdida de población; así como conceder una mayor flexibilidad en los porcentajes de financiación, la elección de objetivos temáticos y la creación de indicadores específicos para las regiones afectadas por desventajas demográficas. Castilla-La Mancha además viene solicitando de forma urgente en los últimos años, que los recursos destinados por las regiones con desafíos demográficos, a la cofinanciación de las medidas establecidas en los Programas Operativos de los fondos FEDER, FSE y FEADER, no computen como déficit, y por lo tanto, se puedan aplicar en todo su extensión.

En junio de 2017, se presentó ante la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo un Proyecto de Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico. En ese documento, que incluía las aportaciones del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos, se abogaba por una mayor coordinación de los instrumentos de la Unión Europea en los diferentes sectores políticos para garantizar un enfoque más amplio del cambio demográfico, subrayando la necesidad de aumentar la eficacia y complementariedad de los fondos europeos para responder a los retos demográficos y defendiendo un papel más prominente de la Política de Cohesión para ayudar a que las regiones se adapten a los cambios demográficos, solicitando la creación de un marco jurídico a escala de la Unión Europea que reconozca específicamente los territorios que sufren desventajas demográficas.

### 3.– A nivel nacional

Los Presidentes autonómicos del FREDD entregaron al entonces Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el seno de la Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2017, la Declaración suscrita por ellos, el 28 de octubre de 2016, en Cuenca, en la que se indicaba la necesidad de considerar la dimensión de este cambio demográfico, que demanda acciones de cooperación entre todas las administraciones públicas, actuando cada una de ellas en el ámbito de sus competencias y con la finalidad de que estas acciones se refuercen mutuamente.

Además, se consideraba que uno de los factores que constituyen el cambio demográfico es en realidad enormemente positivo, esto es, los ciudadanos viven cada vez más tiempo y de forma más saludable, pero al mismo tiempo más dependientes y demandantes de servicios, lo cual puede significar una oportunidad en términos de empleo y crecimiento para el conjunto de la sociedad y se pedía al Presidente del Gobierno que actuase en consecuencia.

Así el Gobierno de España adquirió como compromiso elaborar una Estrategia Nacional en la que participen todas las Administraciones Públicas, tanto la central como la autonómica y local con el objetivo de abordar los graves problemas demográficos que sufrimos. Compromiso que el actual Gobierno de España mantiene y en el que se está trabajando.

#### 3.1.– *Pero al Gobierno de España le pedimos más*

Celebramos que el Gobierno de España se haya comprometido con la elaboración de una Estrategia Nacional, pero la inclusión de criterios demográficos, como número de municipios, y/o número de habitantes por kilómetro cuadrado, en el nuevo sistema de financiación autonómica y la dotación de más recursos en las políticas de desarrollo rural debido a su carácter transversal y su incidencia en la vertebración del territorio, resultan, a nuestro juicio, de vital importancia.

La creación de un Fondo nacional específico para hacer frente a los desafíos demográficos, es otra de las propuestas que los Presidentes de las regiones FREDD solicitaron al Gobierno de España. El Fondo debería definir un catálogo de intervenciones, tales como las inversiones físicas, el estímulo de la demanda y creación de servicios de mercado y de servicios públicos de no mercado (sanitarios, sociales y educativos) y bonificaciones fiscales y en los costes a la seguridad social. Asimismo, deberá tener en cuenta el coste del envejecimiento poblacional que tiene que atender cada Comunidad Autónoma, el coste de las políticas de apoyo a la natalidad en estos territorios, fijar la población al territorio e impulsar la repoblación.

En materia de incentivos, hablamos de la aplicación de incentivos fiscales, por un lado hacia las personas, con objetivo de garantizar el relevo generacional y la integración de la mujer en el medio rural, así como para fomentar el mantenimiento y asentamiento de nueva población joven. Para ello, el Gobierno de España debe llevar a cabo una decidida política fiscal que, teniendo en cuenta el problema de la despoblación, establezca, por un lado, deducciones, similares

a las establecidas en el tramo autonómico para la adquisición, rehabilitación y alquiler, tanto de viviendas habituales como de segundas viviendas.

Asimismo, podrían aumentarse las deducciones referidas a nacimiento, adopción y discapacidad que se apliquen por el nacimiento o adopción, durante el período impositivo, de hijos que generen el derecho a la aplicación del mínimo por descendiente, viéndose incrementadas en un porcentaje razonable para los contribuyentes residentes en municipios con escasa población.

Por otro lado, son también relevantes los incentivos fiscales hacia las empresas. Es necesario incentivar y apoyar el asentamiento de nuevas actividades dentro de las áreas rurales, especialmente las que contribuyan a generar empleo y tengan vinculación con el territorio o sean industrias limpias, así como el mantenimiento de las actividades económicas actuales. Todo ello atendiendo en todo momento al margen permitido por la Directiva de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

En la actualidad, las microempresas, predominantes en nuestras zonas, cuentan con menos de 10 trabajadores y tienen un límite de 2 millones de euros de volumen de negocio y balance general, y por lo tanto, no disfrutan de deducciones ni bonificaciones que se apliquen con carácter general atendiendo a criterios de lucha contra la despoblación. Convendría establecer también medidas para las empresas que tributan por el IRPF, por lo que el Gobierno de España debería incluir un factor de corrección que disminuya el rendimiento neto positivo cuando la actividad se desarrolle en municipios escasamente poblados. Asimismo, las bonificaciones y deducciones en la cuota que vengan determinadas por la inversión en activos fijos y por la generación de empleo cuando estos tengan lugar en municipios escasamente poblados sería una medida positiva.

Para las empresas que tributan por el Impuesto de Sociedades, ya que las deducciones actuales están basadas en criterios económicos o sociales, pero no en criterios de lucha contra la despoblación, el Gobierno debería implementar una bonificación importante de la parte de cuota íntegra del impuesto que corresponda a rentas obtenidas por las entidades que operen en municipios escasamente poblados, así como una deducción en el régimen común para la inversión en activos fijos y por la generación de empleo en estos territorios.

Además, en las Comunidades Autónomas más afectadas por la despoblación, tenemos un grave problema en relación con las obligaciones de cobertura de banda ancha de los operadores nacionales. En este sentido, debería modificarse el Real Decreto 458/2011, que actualmente penaliza sustancialmente la cobertura territorial de las Comunidades Autónomas más despobladas. Además, respecto al despliegue de banda ancha en núcleos rurales, es esencial que las actuaciones que se ejecutan actualmente con Fondos Estructurales Europeos y alineadas con los objetivos establecidos por la Agenda Digital Europea, prioricen la financiación de soluciones tecnológicas que posibiliten la evolución al 5G.

Especialmente por lo que se refiere a los núcleos de población de menos de 50 habitantes, debe articularse una línea específica de ayudas para el despliegue

de LTE (4G) con el fin de dotarles de conectividad y movilidad. Para solucionar con rapidez el problema del acceso de banda ancha en el último tramo en las zonas rurales, se propone incluir la telefonía móvil en el servicio universal porque facilita el despliegue de soluciones de acceso de banda ancha en movilidad (BAM) en las zonas rurales. De esta manera, por una parte se solventarían las dos carencias de telecomunicaciones básicas en las zonas rurales de nuestro territorio: inexistencia o precariedad de los servicios de telefonía móvil y de banda ancha de alta velocidad, garantizando así la cohesión territorial a nivel europeo. Porque aunque parezca increíble, el mundo rural sigue teniendo carencias básicas como la inexistencia del servicio de telefonía móvil.

#### 4.- A nivel regional

*Y en Castilla-La Mancha, ¿qué estamos haciendo para poner freno al despoblamiento?*

El art. 36 del Reglamento 1303/2013, regulador de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), para el periodo 2014-2020, prevé la utilización de Inversiones Territoriales Integradas, como herramientas para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo urbano o territorial, cuando las mismas exijan un enfoque integral que implique inversiones del FSE, el FEDER o FEADER, conforme a más de un eje prioritario o varios programas operativos (estatal, regional o transfronterizo).

Pues bien, el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, con fecha 26 de abril de 2016, acordó la definición de las áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, así como el inicio de los trámites para la implementación de la ITI de Castilla-La Mancha 2014-2020.

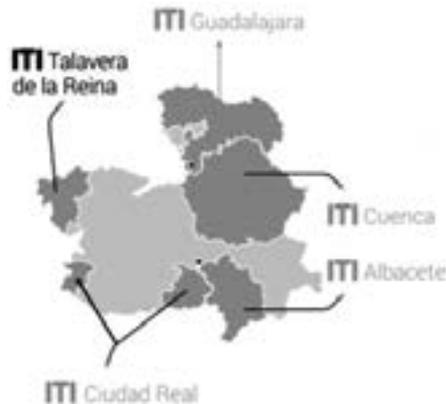
La definición inicial de estas zonas se realizó sobre la base del estudio de las comarcas en riesgo de despoblamiento realizado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (incorporado como Anexo al citado Acuerdo), y detectaba las siguientes zonas geográficas susceptibles de ser objeto de intervención de la ITI:

- En la provincia de Toledo: Comarca de Talavera y Comarca de la Campaña de Oropesa.
- En la provincia de Ciudad Real: Comarca de Almadén y Comarca de Campo de Montiel.
- En la provincia de Albacete: Comarca de Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel y Sierra de Segura.
- La provincia de Cuenca, con actuación preferente en núcleos de población de menos de 2.000 habitantes.
- La provincia de Guadalajara, salvo el área de influencia del Corredor del Henares.

El total de municipios en zona ITI (después de la incorporación de nueve municipios producida por el Decreto 49/2017, de 9 de agosto) es de 632, con la siguiente distribución:

- Provincia de Albacete: 37 municipios.
- Provincia de Ciudad Real: 26 municipios.
- Provincia de Cuenca: 238 (222 municipios de actuación preferentes +16 con más de 2.000)
- Provincia de Guadalajara: 267 municipios.
- Comarca de Talavera de la Reina: 64 municipios.

Así la zona ITI, de Castilla-La Mancha en el contexto regional, representa el 50% del territorio regional, pero su peso demográfico disminuye hasta el 17% (12% si se excluye la ciudad de Talavera de la Reina). Nuestra estructura territorial se caracteriza por municipios de pequeño tamaño de población, 562 habitantes de media (423 si se excluye Talavera de la Reina), frente a 5.522 habitantes de la zona NO ITI. Es decir, tenemos nuestra población concentrada en las grandes ciudades, situación que se agravó con la reciente crisis económica. Con una densidad de tan sólo 4 habitantes por kilómetro cuadrado, en la zona ITI de Guadalajara, 5, en el caso de la zona ITI de Cuenca, 7 en la de Albacete, y 9 en la de Ciudad Real, siendo en la zona ITI de Talavera de la Reina, de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, excluyendo la ciudad de Talavera de la Reina.



El significado económico de la zona ITI se limita al 17% del tejido empresarial regional y, aún menos en términos de empleo, 13%. El menor ratio de trabajadores por empresa, inferior a 6 personas, nos revela una estructura empresarial más atomizada en la zona ITI que en el resto de la región. Además el número de trabajadores por habitante, se reduce a 23 personas, siete por debajo de la media regional.

La población de Castilla-La Mancha es de aproximadamente 2.030.807 personas, siendo la población masculina mayoría, con 1.019.254 hombres, lo que supone el 50,18% del total, frente a las 1.011.554 mujeres que son el 49,81%.

Conocer esta realidad, a través de un análisis cuantitativo y cualitativo fue un primer paso para invertir en estas zonas de forma adecuada, pero también lo fue la participación de toda la sociedad civil castellano-manchega, en el mismo, para conocer sus necesidades directas. Una vez identificadas las áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, procedimos a la elaboración de un documento estratégico, a efectos de justificar las necesidades de intervención en el territorio, documento que contiene el contexto geográfico de intervención, diagnóstico DAFO, asignación de FEIE indicativa de 490.609.803 euros y retos, líneas estratégicas y acciones destinados a impulsar los siguientes ámbitos:

- Acceso a nuevas tecnologías.
- Modernización y diversificación del sector agrario.
- Desarrollo turístico y puesta en valor de recursos turísticos endógenos.
- Competitividad empresarial y diversificación económica.
- Convergencia a una economía sostenible.
- Cuidado del medio ambiente como activo de desarrollo.
- Nuevas oportunidades de empleo y promoción socio-laboral.
- Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza para la mejora de vida de las condiciones de la población local.
- Formación como instrumento de desarrollo y regeneración socio-económica.

Con fecha 25 de abril de 2017, el Consejo de Gobierno, tomó en consideración la Estrategia ITI, aprobándose el Decreto 31/2017, de 25 de abril, que estableció el modelo de Gobernanza de la ITI, así como los municipios integrantes de la ITI, sin que se realizara la creación de nuevos organismos intermedios para la gestión y ejecución de la ITI, posibilidad ésta prevista en el art. 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, correspondiendo a cada una de las Consejerías, del Gobierno de Castilla-La Mancha, la ejecución de las líneas ITI gestionadas por las mismas. Del mismo modo, corresponde el control de las operaciones vinculadas a la ITI a la autoridad de gestión del programa FEADER y a los organismos intermedios del programa FEDER y del programa FSE.

No obstante lo anterior, y aun sin crear estructuras administrativas propias, una iniciativa como la planteada necesitaba de una acción coordinada, así como de la participación en su implementación de los territorios, para lo cual se definió el marco institucional en el referido Decreto de gobernanza, que regula la composición y funciones de los siguientes órganos de la ITI:

- Un Comité de Planificación, Coordinación y Seguimiento de la ITI, como órgano colegiado inter-orgánico de participación administrativa,

encargado de la definición y aprobación de actuaciones o proyectos que se propongan realizar en el marco de la Iniciativa Territorial Integrada 2014-2020 de Castilla-La Mancha, en el que estarán representadas todas las Consejerías de la Administración Regional con vinculación directa en la implementación de las acciones contempladas en la ITI, así como organismos intermedios y autoridad de gestión.

- Los Subcomités Territoriales de Participación, para cada uno de los territorios definidos como zona ITI, como órgano de participación e interlocución de las actuaciones a desarrollar, con representación de los interlocutores económicos y sociales de las zonas (en su composición se integran representantes a nivel provincial de la Junta de Comunidades, así como representantes de los sindicatos, empresarios, municipios y diputaciones, grupos de acción local, la universidad y el tercer sector), y que canalizará las propuestas que se estimen convenientes para el desarrollo de estrategia.

Pero para que la ITI fuese una realidad desde el punto de vista financiero, resultaba necesario proceder a modificar los Programas Operativos de los Fondos Estructurales asignados a Castilla-La Mancha para el periodo 2014-2020, mediante la presentación ante los respectivos Comités de Seguimiento de los diferentes Programas Operativos, la iniciativa ITI, a fin de iniciar la tramitación ante las instituciones comunitarias y realizar las modificaciones en cada uno de los Programas Operativos, de cara a introducir un criterio de selección de operaciones vinculado a las zonas con despoblación y declive socioeconómico, que ha tenido lugar en las siguientes fechas:

- Decisión de ejecución de la Comisión 8953 de 19/12/2017, por la que se modifican elementos del PO FEDER y se incorpora la Iniciativa Territorial Integrada.
- Decisión de Ejecución de la Comisión de 14/12/2017, por la que se modifica el PO FEADER y se incorpora la ITI.
- Decisión de Ejecución de la Comisión 9374 de 10/08/2018, por la que se realiza la modificación del PO FSE a efectos de incorporar la iniciativa ITI.

Las referidas modificaciones operadas en los PO de FEIE han permitido que las operaciones provenientes de los territorios ITI, hayan sido consideradas de un modo preferente a la hora de realizar la selección de las operaciones. Indicado lo anterior, el criterio ITI no sólo ha sido incorporado a las operaciones financiadas con FEIE, sino también a actuaciones financiadas con fondos propios de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha así como provenientes de otras Administraciones.

A fecha de hoy, hemos publicado **66** convocatorias de ayudas con fondos de la Junta de Comunidades o de otras Administraciones, así como de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), incluidas las expresiones de interés del PO FEDER. Todas ellas incluyen criterios de discriminación positiva a favor de los territorios ITI, por importe de **586.805.312,18** euros.

**Tabla 2.- Total convocatorias con criterio ITI**

| Disposiciones con criterio ITI | FEDER          | FSE           | FEADER         | JCCM y otros fondos | Total          |
|--------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------------|----------------|
| Nº                             | 25             | 5             | 14             | 22                  | 66             |
| Importe convocado (euros)      | 169.599.820,00 | 78.148.101,91 | 255.319.884,21 | 83.737.506,06       | 586.805.312,18 |

Al igual que en las convocatorias de ayudas y subvenciones, se han incluido criterios de valoración ITI en diferentes Instrumentos Financieros puestos a disposición por el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, ofreciendo la posibilidad de optar a un 20% de financiación adicional para los proyectos ubicados en territorios ITI. Habiéndose aprobado hasta el momento una inversión en proyectos de 5.005.333,53 euros, con un importe de préstamo de 1.558.696,51 euros.

La aplicación de la Inversión Territorial Integrada en Castilla-La Mancha es ambiciosa, pero desde el Gobierno de Castilla-La Mancha tenemos muy claro que no es suficiente con conocer nuestra realidad socioeconómica, sino que debemos actuar con los instrumentos que tenemos a nuestro alcance, así como demandar los que otros deben poner al servicio de los ciudadanos, para evitar las desigualdades entre zonas urbanas y rurales. Aún es pronto para saber el impacto de esta iniciativa, pero lo que si tiene un gran impacto es no hacer nada.

III.

**LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



## 1.– Actividad político-institucional

La crónica de 2018, en Andalucía, hay que empezarla por el final. El vuelco provocado por el resultado de la elección del 2 de diciembre –por primera vez en los cerca de cuarenta años de historia de la autonomía andaluza se da una mayoría alternativa a la liderada por el PSOE– hace palidecer a cualquier otra noticia entre las ocurridas en el ámbito institucional en los once meses precedentes.

Una convocatoria esta, por otra parte, para la que los partidos se habían ido preparando a lo largo del año. Ninguno decía querer elecciones, todos achacaban a los otros la responsabilidad de la eventual convocatoria, pero todos fueron designando sus candidatos y dando a su discurso un tono preelectoral durante 2018. En particular, Ciudadanos elevó el tono de sus reivindicaciones a final de agosto, al reclamar una bajada de impuestos y la supresión de los aforamientos como condición para negociar el presupuesto del año siguiente, propuestas ambas que fueron rechazadas por el PSOE. El 8 de septiembre, el portavoz de Ciudadanos, Juan Marín, anunció la retirada del apoyo parlamentario de este grupo al Consejo de Gobierno, aduciendo como *casus belli* la negativa a suprimir los aforamientos.

Finalmente, la Presidenta firmó el 8 de octubre el Decreto de disolución del Parlamento y de convocatoria de elecciones para el 2 de diciembre, es decir, en torno a tres meses y medio antes de lo que correspondía.

El resultado de la elección fue el siguiente:

**Tabla.– Elecciones Autonómicas 2018: Andalucía**

|               | Resultados<br>2018 | Variación<br>2018–2015<br>Aut | Variación<br>2018–2016<br>Gen | Diputados |           |
|---------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------|-----------|
| Participación | 56,6               | –5,7                          | –8,6                          |           |           |
| Abstención    | 43,4               | +5,7                          | +8,6                          |           |           |
|               | %<br>s/votantes    |                               |                               | 2018      | 2018–2015 |
| PSOE–A        | 27,9               | –7,5                          | –3,3                          | 33        | –14       |

|                                 | Resultados<br>2018 | Variación<br>2018-2015<br>Aut | Variación<br>2018-2016<br>Gen | Diputados |     |
|---------------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------|-----|
| PP                              | 20,7               | -6                            | -12,8                         | 26        | -7  |
| Ciudadanos                      | 18,3               | +9                            | +4,7                          | 21        | +12 |
| Adelante Andalucía <sup>1</sup> | 16,2               | -5,6                          | -2,4                          | 17        | -3  |
| Vox                             | 11                 | +11                           | +11                           | 12        | +12 |

El PSOE-A obtiene la mayoría simple de votos y escaños, pero lo más relevante, como se dijo al inicio del presente trabajo, es que por primera vez el resultado electoral hace posible formar una mayoría parlamentaria alternativa entre los tres partidos de centro y derecha.

Este dato tiene aún mayor interés si lo enmarcamos en el contexto de la campaña electoral. Se opusieron dos modelos de campaña, una basada en temas y propuestas relativos a política andaluza y prestaciones sociales en Andalucía, y otra basada en la situación en Cataluña, la inmigración y una sobreexposición de la bandera de España. Que los partidos que hicieran este segundo tipo de campaña consiguieran la mayoría es significativo de un cambio de percepción en una parte importante de la opinión pública andaluza sobre la Comunidad.

El PSOE-A saca mayor número de votos en todas las provincias, salvo Almería, donde consigue mayoría el PP (ambos partidos igualan en número de escaños en Málaga). Ahora bien, resulta significativo el descenso de los dos partidos mayoritarios tradicionales y la disgregación de la representación en cinco partidos. Como dato que lo ilustra, el PSOE-A, que obtiene el mayor número de escaños, consigue, sin embargo, el mismo número que sirvió al PP en las anteriores elecciones para quedar sólo segundo. El PP, fuerza principal de la alternativa de gobierno, iguala, pese a todo, su peor resultado electoral en Andalucía, que se había dado en el año 1990, también con 26 escaños. Es cuarta fuerza política en las provincias de Sevilla y Cádiz, medido el dato en número de votos.

Ciudadanos no consigue sobrepasar al PP en términos globales, pero sí lo hace en Cádiz (segunda fuerza en número de votos) y Sevilla (tercera fuerza), y empata con PSOE y PP en Málaga, y con el PP en Granada, en número de escaños. Adelante Andalucía confirma la tendencia que señala que la coalición entre Podemos e Izquierda Unida no alcanza a sumar ni los votos, ni los escaños, obtenidos en convocatorias anteriores por ambas fuerzas por separado.

1. Coalición formada por Podemos Andalucía, Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y otras fuerzas minoritarias de izquierda andalucista. Para la comparación con anteriores convocatorias electorales, se suman los resultados obtenidos en aquéllas por Podemos e IU-LV-CA.

Además, se ve sobrepasada por Ciudadanos. Con todo, es segunda fuerza en Sevilla y tercera en Cádiz.

E irrumpe Vox. Obtiene este partido su mejor resultado en Almería, donde es tercera fuerza política. Se erige en llave del gobierno. Por otra parte, es la primera vez que entra en el Parlamento un partido que pone en cuestión las estructuras fundamentales del Estado de las Autonomías. En su programa de máximos está la desaparición de las Comunidades Autónomas (supresión de Gobiernos y Parlamentos autonómicos); subsidiariamente, defiende, entre otras cosas, la “devolución” al Estado de las competencias sobre educación, sanidad y justicia y la supresión de Canal Sur (o una limitación al máximo de sus medios y alcance). Además, propugna la derogación de las leyes sobre violencia de género y derechos del colectivo LGTBI, eliminar subvenciones a partidos y asociaciones “ideológicas” y una política hostil a la inmigración, entre otras medidas.

Pero ocurrieron cosas también antes de las elecciones. Se aprobaron diez leyes, algunas sobre temas tan relevantes como violencia de género, igualdad de género, modelo energético y audiovisual. Asimismo, se aprobaron cuatro Decretos-ley y un Decreto legislativo.

El 12 de septiembre fue aprobado en el Pleno el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía, con los votos a favor de los Grupos Socialista y Popular, la abstención de Podemos Andalucía y Ciudadanos, y el voto en contra de IU-LV-CA. En general, el informe señala el consenso de los partidos sobre reformas relativas a ampliación de incompatibilidades, necesidad de organizar debates electorales y ampliación de espacios gratuitos en medios de comunicación, aunque incluso en estos temas se reflejan discrepancias sobre detalles importantes. No hay consenso sobre la reforma de los elementos centrales del sistema, tales como fórmula electoral, número de Diputados, barrera electoral y listas electorales. En general, da la impresión de que el informe se limita a acumular las propuestas –muy variadas e incluso opuestas– de los Grupos sobre la reforma del sistema electoral, sin haberse hecho un esfuerzo de aproximación entre ellas.

Se presentaron cuatro proyectos de ley, sobre promoción de una vida saludable y alimentación equilibrada, promoción de la igualdad de género (que se aprobó), juventud y agricultura y ganadería. Asimismo, se presentaron 15 proposiciones de ley. De ellas, se debieron seis al Grupo Popular, tres al Grupo Podemos Andalucía, dos al Grupo Ciudadanos y una a los Grupos Socialista y IU-LV-CA. Además, hubo una proposición de ley de los Grupos Socialista, Ciudadanos y Popular sobre puertos y una suscrita por todos los Grupos sobre medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (aprobada). Se presentaron, asimismo, cuatro Decretos-ley, todos ellos convalidados; un Decreto legislativo, sobre tributos cedidos; una propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento, debida al Grupo Podemos Andalucía, y relativa a senadores de designación autonómica (decaída al terminar la legislatura), y dos iniciativas legislativas populares (una de ellas no admitida a trámite).

Tras la incorporación de María Jesús Montero al Gobierno formado por el Presidente Pedro Sánchez tras el triunfo de la moción de censura votada el 1 de junio en el Congreso, fue necesario llevar a cabo una reestructuración del Consejo de Gobierno andaluz. Antonio Ramírez de Arellano, que ejercía como Consejero de Economía y Conocimiento, quedó a cargo de una macroconsejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, que incorporaba a su consejería las funciones que ejercía la consejera cesante como titular de Hacienda y Administración Pública. Asimismo, Lina Gálvez Muñoz, catedrática de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Pablo de Olavide, fue nombrada consejera de Universidad y Conocimiento. Estos cambios se produjeron el 7 de junio.

En el terreno hacendístico, no se aprobó el presupuesto para 2019. Andalucía salió del FLA y pasó a integrarse en el Fondo Facilidad Financiera.

El Consejo de Gobierno renovó en enero el Consejo Consultivo con polémica, ya que se le achacó haber roto la regla no escrita de pactar sus miembros con los partidos de la oposición.

En el apartado de *crónica de sucesos*, se desarrolló durante todo el año el juicio por el asunto de los ERE, que quedó visto para sentencia el 17 de diciembre, y compareció la Presidenta de la Junta el 8 de noviembre en la Comisión de investigación del Senado sobre financiación de los partidos políticos. Además, salió a la luz el asunto FAFPE (Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, en funcionamiento de 2003 a 2011), en el que se descubrieron presuntas contrataciones *a dedo* y pagos con tarjetas de crédito de comidas y visitas a clubes de alterne. El 21 de septiembre se creó en el Parlamento una comisión de investigación sobre el indicado asunto, pero apenas dio tiempo a que comenzara su trabajo antes de la convocatoria electoral.

La **legislatura** registró **31.137 iniciativas parlamentarias**, lo que casi dobla las que se presentaron en la anterior. **Se aprobaron 31 leyes (en la anterior legislatura fueron 16), de las cuales solamente dos corresponden a puntos del acuerdo cerrado por el PSOE y Ciudadanos al principio de la legislatura, relativas a participación ciudadana y emprendimiento (aparte, hay que contar las normas relativas a la bajada del IRPF y la “casi” supresión del Impuesto de Sucesiones). Se quedaron sin aprobar leyes importantes, como las relativas a agricultura y ganadería, formación profesional y sostenibilidad del sistema sanitario andaluz. Otras ni siquiera llegaron a entrar en el Parlamento, como la reforma de la ley electoral y las leyes de buen gobierno y de la Cámara de Cuentas. El Consejo de Gobierno aprobó 15 Decretos-ley, frente a los 33 de la legislatura anterior.**

No se han renovado en toda la legislatura ni el Consejo Audiovisual (que ejerce interinamente desde 2016), ni el Consejo de Administración y la Dirección General de la Radio Televisión de Andalucía (que debió haberlo sido en 2014). También se encuentran en situación de interinidad tres consejeros de la Cámara de Cuentas (desde diciembre de 2017) y, desde junio de 2018, el Defensor del Pueblo.

Ya tras las elecciones, entre el 23 y el 26 de diciembre, PP y Ciudadanos presentaron tres acuerdos sobre “regeneración democrática”, reformas económicas y fiscales y “medidas de desarrollo y prosperidad para un nuevo gobierno en Andalucía”. Estos acuerdos, que se justifican en “la Unidad de España Constitucional frente al Independentismo radical, haciendo que el pueblo español siga siendo el sujeto de la Soberanía Nacional”, suman 90 medidas destinadas a servir de programa de un gobierno de coalición en el que Juan Manuel Moreno, del PP, sería el Presidente, y Juan Marín, de Ciudadanos, el Vicepresidente.

Se prevé la eliminación de los aforamientos (aunque esto necesita de la reforma del Estatuto de Autonomía), la supresión del Consejo Consultivo, limitar a ocho años el mandato del Presidente y los Consejeros, crear una Oficina contra el Fraude y la Corrupción, reformar la Cámara de Cuentas, crear la comisión de investigación sobre la FAFPE, llevar a cabo una auditoría de la Administración autonómica, redimensionar y profesionalizar la Radio Televisión de Andalucía y cambiar el modelo de elección de su Consejo de Administración, presentar una “Ley de despolitización de la Junta”, reducir impuestos, equiparar los salarios de profesionales sanitarios y docentes con respecto a la media nacional y defender los derechos del colectivo LGTBI, entre otras medidas.

Quedaba pendiente a final de año negociar el acuerdo de gobierno con Vox, cuyo apoyo era necesario para asegurar la investidura de Juan Manuel Moreno como Presidente.

Como dato también novedoso en el contexto andaluz, cabe destacar el papel directivo que han tenido las direcciones nacionales del PP y de Ciudadanos en las negociaciones que han dado a la luz los acuerdos citados.

El 27 de diciembre quedó constituido el Parlamento de Andalucía. Fue elegida presidenta Marta Bosquet, de Ciudadanos (votada por los diputados de PP, Ciudadanos y Vox), y los restantes miembros de la Mesa se repartieron a razón de dos del PSOE, dos del PP, uno de Ciudadanos y uno de Vox. Adelante Andalucía, con una agria polémica en la sesión constitutiva, quedó fuera de la Mesa por aplicación de la jurisprudencia derivada de la STC 199/2016 y por haber rechazado la oferta de Ciudadanos de cederle un puesto. Hay que destacar que, por primera vez, el Grupo Socialista no controla la Mesa del Parlamento.

En el terreno de lo anecdótico, por primera vez la elección de un órgano político ha debido ser replanteada por los partidos para asegurar la presencia equilibrada de hombres. Ocurrió durante la elección de los miembros de la Mesa, dado que, al elegir a los Vicepresidentes, su composición, sumada la Presidenta, daba tres mujeres y un hombre. Ello dio lugar a la suspensión de la constitución de la Mesa, para alcanzar el compromiso de los partidos de elegir como Secretarios a dos hombres y una mujer.

## 2.– Actividad normativa

Diez leyes se han aprobado en 2018. Son las siguientes:

*Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.*

*Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.*

Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado.

Ley 5/2018, de 19 de junio, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía.

Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.

Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

Ley 9/2018, de 8 de octubre, de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía.

A ellas se unen las siguientes normas con fuerza de ley:

Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero.

Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía.

Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Además, hubo dos Decretos-ley sobre actuaciones relativas a emergencias y catástrofes.

Fue aprobada en las Cortes la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm<sup>3</sup> desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, que tiene su origen en una proposición de ley presentada por el Parlamento de Andalucía al Congreso de los Diputados en 2017.

Por señalar algunas de las previsiones más importantes de las leyes citadas, comenzaremos diciendo que la primera regula el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración de la Junta de Andalucía para adquirir viviendas procedentes de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria o dación en pago, a fin de proceder al alquiler social de las mismas. La segunda tiene como finalidad regular el acceso provisional, por un tiempo máximo de dos años, y autorizado por los municipios, a servicios básicos en edificaciones existentes en dichas parcelaciones para las que no quepa la adopción de medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico infringido, y que constituyan la vivienda habitual de sus propietarios.

La Ley 7/2018 amplía el concepto de violencia de género a colectivos como son las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela, guardia o custodia de la mujer víctima de la violencia de género, que convivan en el entorno violento, así como a las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados como forma de violencia vicaria. Distingue entre las formas de violencia y los modos de la misma y se profundiza en el concepto de violencia de género, diferenciando entre la naturaleza del perjuicio causado a las víctimas, el *modus operandi* de la misma y la forma de agredir a través de los actos que concretan dicha violencia. La Ley 9/2018 incluye medidas de carácter transversal relativas a violencia de género en una variedad de ámbitos de la competencia de la Comunidad.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

Sólo cuatro sentencias del Tribunal Constitucional han tratado sobre controversias competenciales relativas a Andalucía.

La STC 32/2018 resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del art. 1 y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, y que suponía la modificación del art. 1 de la Ley 1/2010, del derecho a la vivienda en Andalucía. En relación con el art. 1.3 de la Ley, admite su conformidad con la Constitución siempre que se interprete que el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso residencial no es configurador del contenido esencial del derecho de propiedad, lo cual, en cierto modo, priva al artículo de su finalidad.<sup>2</sup> Sobre la base de la STC 93/2015, se

---

2. Esta interpretación resulta paradójica porque el artículo discutido dice literalmente que “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como

declara inconstitucional la disposición adicional primera de la norma recurrida, al estimar que la previsión de la expropiación del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años interfiere de un modo significativo en la competencia estatal del art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE. Hay que recordar que la STC 93/2015 resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, que constituye el precedente de la ley enjuiciada por la STC 32/2018.

La STC 67/2018 examina el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Desestima el recurso, al entender que los preceptos impugnados entran dentro del régimen básico de la educación. Se trataba, entre otros, de los preceptos sobre el cómputo en el currículum de la evaluación de la asignatura de religión y sobre la prohibición de que los centros de educación diferenciada por sexos tengan un trato menos favorable, o una desventaja, a la hora de suscribir conciertos. Globalmente, la sentencia se remite a lo argumentado en las SSTC 14/2018 y 31/2018, y cuenta con votos particulares de los magistrados Valdés Dal-Re y Xiol Ríos.

La STC 76/2018 resuelve el conflicto de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. En líneas generales, declara contrarios a la Constitución los artículos que atribuyen al Estado funciones ejecutivas en lo relativo a la acreditación de enfermeros para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos de uso humano. Por la misma razón, sobre la base del art. 67 de la LOTC, se declara inconstitucional el art. 79.1, párrafo quinto, del Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio.

La STC 78/2018 reproduce la controversia sobre la normativa autonómica que fija una jornada laboral presencial de 35 horas en el sector público, completando la jornada de 37,5 horas con otras tareas. El art. 13.2 de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 impugnado tiene el mismo contenido que el correspondiente del Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, sobre esta materia, que había sido declarado inconstitucional por la STC 142/2017, y, por tanto, la sentencia se remite a la citada sentencia del año anterior. Sin embargo declara conformes con la Constitución los anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a la tesorería de la Comunidad Autónoma, dado que no alteran ni inciden en los criterios de reparto de la participación que corresponda a los entes locales con cargo a los ingresos del Estado.

---

mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística.”

Respecto a otras incidencias, hay que comenzar señalando que los datos disponibles al momento de redactar la presente crónica alcanzan sólo a junio de 2018. En tal momento, se encontraban abiertas negociaciones en la Comisión Bilateral en torno a la Ley de Andalucía 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, y la Ley de Andalucía 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018. En 2018 fueron emitidas por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local a Andalucía dos cartas de cooperación. No se tienen noticias de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias presentados por Andalucía frente a normas del Estado, o viceversa.

Junto a ello, ha tenido lugar la habitual actividad de colaboración entre Junta y Estado, plasmada principalmente en convenios, si bien se vuelve a detectar una reducción de su número respecto al habitual en años anteriores. Cabe destacar el Convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la gestión de las becas de los niveles postobligatorios no universitarios correspondientes al curso 2018-2019, el Convenio entre la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Fabricación y Mantenimiento para el desarrollo de un proyecto de formación profesional dual, y el Protocolo General entre la Consejería de Educación y la Diputación Provincial de Sevilla para fomentar la mejora de la climatización de los centros públicos de educación infantil y primaria de titularidad municipal por los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla de menos de 20.000 habitantes, tema este muy acuciante en la citada provincia.



## 1.- Valoración general

El ejercicio 2018 podría calificarse como otro año final de la legislatura en la Comunidad Autónoma, que terminará en la primavera siguiente, pero cuya conclusión ha anticipado el ejecutivo al demorar la tramitación de los presupuestos para 2019. De hecho, el año 2018 concluía sin un borrador siquiera, lo cual, dado a la preceptiva disolución de las Cortes en marzo de 2019, significa una segura prórroga del presupuesto de 2018 –ya tardíamente aprobado– pero con un bloqueo de más de 200 millones de gasto. Tampoco el techo de gasto cuenta con una fecha para ser llevado a las Cortes de Aragón, so pretexto de las incertidumbres que genera la misma situación de bloqueo presupuestario que padece el Gobierno central.

En cualquier caso, la realidad vuelve a demostrar que la importancia del presupuesto es solo política y no tanto económica ni financiera: estando la Comunidad vinculada por el plan económico y financiero que rige para 2018 y 2019, y debido a la incorporación de la Comunidad Valenciana al Fondo de Convergencia Autonómica –con la consecuente reducción en 26 millones de euros de la aportación estatal disponible para Aragón por este concepto–, la hacienda aragonesa ha debido efectuar en el último trimestre sendos recortes en el gasto por un importe total de 50 millones de euros. Mientras la inejecución presupuestaria aumenta con el objetivo de cumplir el objetivo de déficit, fijado en un 0,4% del PIB.

En este contexto de constantes y continuos ajustes, la sensibilidad ante el agotamiento de los contribuyentes y la proximidad de las elecciones autonómicas y municipales podrían explicar la relajación de la carga tributaria autonómica en concepto del Impuesto de sucesiones y donaciones, a la que se suma la suspensión –otro año más– de la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. A lo que no renuncia el Gobierno de Aragón es a los ingresos por el Impuesto sobre Contaminación de las Aguas, cuya recaudación en la ciudad de Zaragoza, como es sabido, mantiene enfrentados al ejecutivo autonómico y al Ayuntamiento de la capital. Sucede que la tributación no es ni de lejos la fuente principal de ingresos públicos para la Comunidad Autónoma, ascendiendo la recaudación a un modesto 5,13% del PIB a pesar de que el Gobierno autonómico impulsara en 2015 el mayor aumento de la carga fiscal en España. No obstante, la Comunidad sigue por debajo de la media autonómica en presión fiscal. Con todo, el nivel de endeudamiento a final de

---

1. Colaborador: Pablo Guerrero Vázquez.

año se situó en torno a los 8.144 millones, 185 más que el pasado, aunque el ritmo de crecimiento se ha ido reduciendo anualmente a lo largo de la legislatura: de 920 millones en 2015, a 556 millones en 2016 y 473 en 2017.

La presencia aragonesa en el ejecutivo estatal surgido de la moción de censura aumenta respecto a la etapa anterior, ascendiendo a ocho altos cargos –ninguno de ellos con rango de Ministro–, una cifra superior a la de las dos legislaturas presididas por Rajoy y cercana a los diez mandatarios con los que contó Rodríguez Zapatero entre 2008 y 2011. Aragoneses son quienes ocupan la secretaría de Estado y la dirección del gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, las subsecretarías de Justicia y de Educación, además de otros puestos en niveles inferiores en áreas económicas y laborales (Agencia Tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social, Tribunal Económico-Administrativo central, y gabinete técnico del subsecretario de Trabajo).

Por lo demás, el año 2018 ha sido el momento del broche final para la renovación institucional pendiente en Aragón, con la toma de posesión por parte de los nuevos miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (nombrados por Decreto 198/2017, de 30 de noviembre), y la renovación el 19 de abril de la figura de El Justicia de Aragón en la persona del juez Ángel Dolado. La renovación no estuvo exenta de polémica, sin embargo, dado que la norma exige una mayoría de tres quintas partes de la Cámara –en opinión de quien suscribe, ello se traduce en 41 de los 67 diputados, no bastando los 40 que sumaron todos los grupos parlamentarios salvo el del PP, grupo que a la postre se abstuvo en la votación facilitando el nombramiento–. Un nutrido informe de los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón avaló la suficiencia de los 40 votos para cumplir la regla de la mayoría reforzada, con argumentos jurídicos –que no artiméticos– respetables, que habrían servido en su momento para allanar la dilatada investidura del actual Presidente de la Generalitat catalana al fijar la mayoría absoluta del Parlament en 67 y no en los preceptivos 68 diputados.

También 2018 será un año memorable para una de las constantes aspiraciones históricas de la Comunidad aragonesa: el inicio de las obras de remodelación de la 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. Un sombrío horizonte se avizora, sin embargo, para la comarca de las Cuencas Mineras, ante la comunicación del cierre de la Central Térmica de Andorra (Teruel) formalizada por parte de ENDESA, un cierre celebrado por el Gobierno estatal de cara al cumplimiento de compromisos ambientales internacionales, pero rechazado por el autonómico a la vista de las insuficiencias del plan compensatorio para los trabajadores y presentado por la empresa energética.

## 2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido diecisiete leyes, de entre las cuales destacan doce, dejando aparte los demorados presupuestos anuales y las de creación de colegios profesionales de ámbito autonómico (3/2018, de 19 de abril, de Periodistas; 11 y 12/2018, de 20 de septiembre, de Ingenieros en

Informática y de Ingenieros Técnicos en Informática; 13/2018, de 4 de octubre, de Economistas de Aragón por fusión de los de Economistas y de Titulados Mercantiles). Procede un relato somero de cada una de las citadas leyes, con una mención puntual de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018*, costosamente aprobada con el apoyo de PSOE, CHA, PODEMOS e IU y con la oposición de PP, PAR y C's y un techo de gasto que asciende a ca. 5.300 millones de euros (alrededor de un 5% más que el de 2017).

La lista –categorizada– comenzaría con las leyes de marcado carácter ideológico (igualdad de género, identidad de género, memoria democrática y actualización de derechos históricos), siguiendo con regulaciones de tipo sectorial de carácter sustantivo (taxi, diálogo social, voluntariado, ciencia, deporte, sendas sobre medidas en el Impuesto de sucesiones y donaciones, y una modificación puntual de la Ley de coordinación de policías locales).

La Ley 7/2018, de 28 de junio, *de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón*, extensa e intensa norma (114 preceptos) que establece los principios generales de actuación de los poderes y Administraciones públicas de Aragón en materia de igualdad de género, recoge medidas y recursos preventivos y de lucha en los sectores público y privado aragoneses contra toda forma de discriminación por razón de género, así como de fomento y garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos imaginables en Aragón. El gran activo de esta norma es la transversalización del enfoque de género en la adopción y ejecución de normas y políticas públicas y, probablemente, su gran pasivo sea la penetración en esferas íntimas de la personalidad y la minoración de los espacios de libertad individual (art. 22.4: se apodera a los poderes públicos aragoneses para garantizar –sin explicitar cómo– “que no se emitan ni publiquen textos o imágenes de carácter discriminatorio, sexista, vejatorio o en contra del principio de igualdad de género”; art. 56.1: se obliga a mujeres y hombres de Aragón a “compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia”, entre otros aspectos). La ley persevera y profundiza en las medidas incorporadas en su día a la Ley Orgánica 3/2007, previendo la creación de Unidades de Igualdad de Género en todos los departamentos y organismos autónomos de la Administración autonómica, de una Comisión Interdepartamental para la Igualdad, y un Consejo Aragonés por la Igualdad de Género. En cuanto a las medidas concretas, dadas las limitaciones de esta reseña, baste con indicar que se cifran en introducir y consolidar la perspectiva de género en todos los sectores y a todos los niveles, con soluciones a veces remitidas a futuro, a veces reducidas al impulso o la planificación, y otras veces de manera efectiva y directamente vinculante para agentes públicos y privados.

Junto con la anterior, la Ley 4/2018, de 19 de abril, *de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón* –vulgo “ley trans”–, aborda integralmente la problemática que rodea a las personas transexuales, reconociendo su derecho a la libre manifestación de la identidad de género sin discriminación alguna y disponiendo medidas en todos los ámbitos (sanitario, educativo, laboral, responsabilidad social corpo-

rativa, inserción social, familiar, juventud, ocio, cultura, deporte y hasta cooperación internacional al desarrollo). En particular, se dispensa una protección y atención específicas para los menores “trans”, previéndose la adopción de programas coordinados de la Administración sanitaria, laboral, de servicios sociales y educativa, y garantizándoles el derecho a recibir el tratamiento médico necesario y la audiencia previa a la toma de cualesquiera decisiones administrativas que les afecten por razón de su identidad de género. Con carácter general, la ley regula el tratamiento administrativo de la identidad de género y el derecho a una documentación adecuada frente a la Administración pública aragonesa; también se prevé la promoción de la concienciación, divulgación y transmisión del respeto a la identidad y expresión de género en todos los medios de comunicación de titularidad pública y subvencionados; la elaboración de un Protocolo de atención policial específico y, entre todas las medidas administrativas recogidas, la reserva de un cupo mínimo de plazas del 1% en las convocatorias de empleo público de las Administraciones públicas de Aragón.

Prosigue este apartado con la Ley 8/2018, de 28 de junio, *de actualización de los derechos históricos de Aragón*. Esta ley, inmediatamente impugnada ante el Tribunal Constitucional en casi un ochenta por ciento de su contenido, intenta un tránsito directo del “Antiguo régimen” al “Estado social” sin pasar por nada menos que dos siglos de constitucionalismo y legislación liberales –en sentido político–. El preámbulo contradice hechos probados: en el mismo se alude a la creación de las Cortes en el siglo XII, se denomina a la Corona de Aragón como “confederación” –denominación objetada cuando la pronuncian autoridades y particulares catalanes–; se afirma que Aragón encabezó el movimiento autonomista en España anterior a 1978; y se considera la justicia social como principio tradicional aragonés. Con la sola oposición de PP y C’s, y a iniciativa de un partido soberanista (CHA), la ley atribuye a Aragón la condición la de territorio foral reservada por la Disposición Adicional 1ª de la Constitución a Navarra y al País Vasco. El efecto perseguido por esta atribución es, eludiendo la vindicación del derecho a la autodeterminación, reafirmar un pretendido derecho a la paridad con el Estado, vana pretensión porque en toda relación bilateral es preciso el reconocimiento recíproco de ambas partes. A partir de ahí, y con fundamento en la mitificación del pasado, la ley incorpora un elenco de derechos colectivos o institucionales intangibles e imprescriptibles, “anteriores a la Constitución española” y a la Unión Europea (art. 4), pero inviables tras un análisis crítico.

Esos derechos históricos, trazando un paralelismo con el catálogo de derechos fundamentales individuales, serían los siguientes: en primer lugar, el derecho al nombre (“Aragón, nacionalidad histórica”), de uso obligado para todas las Administraciones aragonesas, sin sanción alguna en caso de incumplimiento. En segundo lugar, el derecho al honor, que protege “los símbolos, nombres y denominaciones originales de las instituciones políticas y jurídicas del antiguo Reino” y emplaza a las instituciones a combatir “los errores, deformaciones o manipulaciones de la historia o de la realidad territorial, cultural o lingüística de Aragón que desvirtúen su naturaleza o significado”... aunque dejando aparte la indiscutible geografía, la historia y la cultura no se prestan a versiones oficiales, y la normalización lingüística suele, o debería, obedecer a criterios técnicos y no políticos. En tercer lugar, se proclama también una especie de libertad

de expresión cuyo objeto exclusivo es “la voluntad de mantener y reafirmar la identidad política, institucional y jurídica del pueblo aragonés”. Junto a ella se presenta algo parecido a una libertad de conciencia, derecho a ocupar “una posición singular... en relación con el Derecho foral, la historia, la cultura y las lenguas, con la proyección de todos estos elementos en el ámbito educativo y con el sistema institucional”, siendo ambos derechos poco compatibles con el carácter institucional de una Comunidad Autónoma y, en todo caso, dependientes del reconocimiento de terceros (el Estado y las demás Comunidades). En quinto lugar, el “derecho a acceder al más alto grado de autogobierno”, sería equiparable al libre desarrollo de la personalidad, y homologable a la llamada “cláusula Camps” del Estatuto valenciano de 2006, fracasada en su día. Por último, se consagra un derecho que apela a la vocación prestacional de nuestras instituciones públicas, totalmente ausente en tiempos anteriores al siglo XX: la ley exige que se use “el autogobierno político y la autonomía financiera para prestar a la población unos servicios públicos “universales, laicos, gratuitos y de calidad, así como garantizar e impulsar los derechos sociales y culturales y el estado del bienestar”. No cabe imaginar racionalmente otro fin para el ejercicio de las potestades y de la hacienda públicas en un Estado social, pero es bien sabido que el Antiguo Régimen tenía otras hechuras. Veladamente (último inciso del art. 6.3) la ley intenta algo demandado por la sociedad, propuesto por ciertos partidos y argumentado por algunos académicos: la aplicación de un teórico “principio de no regresión” para el Estado del bienestar. Tan bienintencionado propósito chocaría con la voluntad del parlamento aragonés de cada momento, responsable de la aprobación de unos presupuestos condicionados por la realidad de cada ejercicio anual. En definitiva, se trata de una norma de escasa utilidad práctica y de corto recorrido, a pesar de su grandilocuencia y sus ambiciosas pretensiones.

Remontándose a un pasado más próximo, la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, *de memoria democrática de Aragón*, pretende reparar las violaciones de los derechos humanos acaecidas en Aragón durante la guerra civil y el franquismo, profundizando en las políticas públicas dispuestas en la Ley estatal 52/2007. A tal efecto se crea un Censo de memoria democrática y se disponen medidas para el reconocimiento y reparación de las víctimas (en un entendimiento amplio de este concepto), se disponen medidas para abordar las exhumaciones de fosas (actualizar el mapa de fosas, aprobar un Protocolo de exhumación, identificación genética y dignificación para fosas y enterramientos clandestinos y crear un depósito de ADN), se protegen los lugares y rutas de memoria democrática de Aragón adecuando su gestión a la legislación de patrimonio cultural, se prevé la creación de un Centro de investigación de la memoria democrática de Aragón y se dispone el fomento del movimiento memorialístico y de la formación de la ciudadanía, incluyéndose contenidos específicos en el sistema educativo. Otro elemento relevante en esta materia lo constituye la fijación de un procedimiento para la retirada del espacio público de los símbolos y actos contrarios a la memoria democrática por parte de las administraciones, con fecha máxima de realización (dieciocho meses). Finalmente, se prevé la creación de un órgano administrativo de gestión y se regula la constitución de la Comisión técnica de memoria democrática, de carácter participativo, para elaborar el Plan de acción de memoria democrática de Aragón. Un régimen sancionador cierra la ley, que

cuenta con otros contenidos relativos al impulso de acciones a escala estatal por parte del Gobierno aragonés.

La Ley 1/2018, de 8 de febrero, *de diálogo social y participación institucional en Aragón*, consolida la regulación del sistema de negociación y participación social institucionalizado con el originario “Acuerdo Socioeconómico de Aragón” firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno de Aragón en 1989, con el objetivo de acordar políticas y medidas en materia de empleo, economía y ámbito social que mejoren la empleabilidad y el bienestar social de la ciudadanía. La principal novedad de la Ley es la creación de la Mesa del Diálogo Social de Aragón (máximo órgano de negociación y participación permanente y de composición paritaria y tripartita), dotando una financiación específica a favor de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas por el ejercicio de la participación institucional, a través de una subvención nominativa presupuestaria.

La Ley 6/2018, de 28 de junio, *del Voluntariado de Aragón*, reemplaza a la Ley 9/1992, del Voluntariado Social, modernizando la regulación de este fenómeno en medio centenar de preceptos donde se fija el concepto y principios rectores de la acción voluntaria, el estatuto jurídico de los sujetos de la misma (destinatarios, voluntarios y entidades con voluntariado), el régimen de compatibilidades de los voluntarios, las relaciones entre éstos y las entidades con voluntariado (forma de incorporación, acreditación identificativa y reconocimiento de actuaciones, responsabilidad extracontractual frente a terceros, resolución de los eventuales conflictos y pérdida de la condición de voluntario). La norma estipula las funciones de las administraciones públicas y sus relaciones con las entidades con voluntariado, regulando el Censo de Voluntariado de Aragón, la distribución de competencias de las Administraciones autonómica y locales aragonesas, el Sistema Aragonés de Voluntariado (conjunto de medidas, recursos y actuaciones a disposición de la sociedad para promover el voluntariado), los instrumentos de planificación (estratégica plurianual y operativa general o sectorial), la creación del Consejo Aragonés de Voluntariado y el régimen específico del voluntariado en el ámbito de la protección civil, regulando las funciones de las agrupaciones tanto en el ámbito de la prevención como en el de la intervención, los convenios de colaboración y los deberes de los miembros de las agrupaciones. Finalmente, se habilita a la Administración autonómica para elaborar modelos normalizados de compromiso de acción voluntaria (contratos de voluntariado).

La Ley 5/2018, de 19 de abril, *del Taxi*, dota a la Comunidad de un marco regulatorio propio a los servicios de taxi que transcurran íntegramente por el territorio aragonés, desplazando al Reglamento estatal de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros (RD 763/1979, de 16 de marzo) en el marco de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y su Reglamento (RD 1211/1990, de 28 de septiembre). Dejando de lado el controvertido fenómeno de los vehículos de alquiler con conductor, la ley establece un completo régimen jurídico para los servicios de transporte y sus modalidades (discrecional, regular de uso general y de uso especial), determinando los elementos del objeto, contratación y concertación, prestación, denegación,

documentación exigible y reglas especiales relativas al inicio de los servicios. En particular, se definen y distinguen los servicios que los coches con licencia de transporte discrecional interurbano de viajeros pueden realizar en la esfera del transporte regular (por ejemplo, se supera la prohibición de integración de usuarios comunes en los servicios especiales, principalmente escolares, en zonas de bajo tráfico o con carencias de servicios de transporte público regular, permitiéndose la utilización de la capacidad residual de los vehículos de menos de nueve plazas). La ley articula las competencias de la Comunidad Autónoma y de las corporaciones locales, regula el estatuto jurídico del taxi (vehículos, conductores y usuarios) y el régimen de los títulos habilitantes, identifica la Administración competente para la determinación del número de licencias a otorgar (los respectivos Ayuntamientos, vinculándose el número máximo de títulos otorgables a la población del municipio). Asimismo, se introduce un completo régimen jurídico de dichos títulos en relación a los requisitos exigidos, vigencia, transmisibilidad, extinción y la constancia en un Registro, regulándose los títulos habilitantes para la prestación de servicios de taxi en los municipios de menos de 10.000 habitantes (permitiendo, a diferencia de los de población superior, la titularidad de personas jurídicas).

La Ley 9/2018, de 28 de junio, *de modificación de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón*, responde a una demanda sindical policial en punto a la integración de los funcionarios del subgrupo C1 (Escala Ejecutiva, Oficial) en el subgrupo A2 (Escala Técnica, Subinspector) en los casos de ausencia de titulación acorde con la exigida para el subgrupo exclusivamente a efectos retributivos, eliminándose cualquier posibilidad de carrera profesional o promoción, con respeto a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional (por todas, la más reciente STC 154/2017, de 21 de diciembre). Esta solución se adopta a imagen de lo dispuesto en otras Comunidades (Valenciana, Castilla y León, Madrid y Andalucía), en un alarde de *benchmarking* institucional que demuestra la efectiva utilidad de la autonomía territorial. Asimismo, la modificación introduciendo el término “movilidad” como forma de provisión en la categoría de “policía”, con objeto de corregir la disfunción con el resto de categorías que sí lo recogen de forma expresa, en aras de la coherencia sistemática de la Ley 8/2013.

Idéntica función reparatoria puntual cumplen sendas normas legales de naturaleza tributaria referidas al problemático, aunque legítimo, impuesto de sucesiones. Las Leyes 10/2018, de 6 de septiembre, *de medidas relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* y 15/2018, de 22 de noviembre, *sobre la tributación de la fiducia aragonesa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*. La primera, aprobada gracias a un acuerdo alcanzado por el PSOE con C's en primer momento y después con el PP y el PAR pero con los votos en contra del socio y los apoyos del Gobierno CHA, Podemos e IU), eleva el límite exento de pago desde los 150.000 a los 500.000 euros por persona, sin considerar el patrimonio preexistente como ocurría hasta la fecha. A pesar de que en los últimos años más del 95% de los contribuyentes han quedado exentos del pago del impuesto por heredar menos de 150.000 euros, para el 5% restante la normativa aragonesa era una de las más voraces en el contexto autonómico. La presión popular (articulada por la activa asociación “Aragón Stop Sucesiones”) y, proba-

blemente, la proximidad de las elecciones, ha propiciado este alivio fiscal, además de impulsar al Gobierno de Aragón a reclamar al Estado una armonización del impuesto cedido en todo el territorio.

Por su parte, la segunda Ley pretende también atemperar la carga fiscal en concepto del impuesto, pero, y sobre todo, proteger la institución tradicional de la fiducia sucesoria aragonesa removiendo el desincentivo de su uso que regía hasta ahora, consistente en el gravamen de la fiducia como si los potenciales herederos lo fueran también reales. Recuérdese que la fiducia es una institución tradicional de vinculación patrimonial pensada para la conservación de las pequeñas explotaciones agrarias, de modo que un único heredero pudiera sustentar a una familia: así, el titular de la “casa” encomendaba la designación de su heredero a un tercero (generalmente su cónyuge) para evitar la división en porciones hereditarias y consecuente falta de rentabilidad del patrimonio familiar. Pues bien, este espíritu conservador del Derecho foral aragonés se veía entorpecido por el espíritu recaudatorio del Derecho tributario, en virtud del cual se vienen girando liquidaciones a cuenta y complementarias de forma alícuota a todos los herederos, relegando la devolución correspondiente al momento en que se produjere su efectiva designación por parte del fiduciario: sin embargo, hasta ese momento, no hay herederos ni siquiera de la plena o nuda propiedad, lo que implica una cierta injusticia material y un lastre tributario excesivo al recurso a la fiducia por parte de los testadores. Así pues, la modificación puntual del art. 133.2 del texto refundido de las disposiciones en materia de tributos cedidos enmienda de alguna manera la vieja reglamentación estatal, haciendo renunciar a la Administración tributaria autonómica al ingreso a cuenta y trocando la obligación de pagar impuesta a los futuros herederos por la de comunicar la delación hereditaria, defiriendo la liquidación del impuesto al momento en que se les asigne la herencia.

La Ley 16/2018, de 4 de diciembre, *de la actividad física y el deporte de Aragón* contiene una completa ordenación en la materia, sustituyendo íntegramente la temprana ley de 1993 y regulando la organización administrativa –también la disciplinaria– y consultiva, el asociacionismo deportivo (incluidas las federaciones deportivas, para las que se dispone un marco normativo inspirado en el concepto de “buen gobierno corporativo”), las competiciones deportivas oficiales, el régimen de licencias deportivas, la tecnificación deportiva y las selecciones deportivas aragonesas. La norma regula también la formación de los técnicos deportivos, las titulaciones deportivas, la delimitación de requisitos mínimos de competencia en lo relativo a las profesiones del deporte y el voluntariado deportivo, los espacios y equipamientos deportivos y su planificación (que tendrá carácter de Directriz Especial de Ordenación Territorial), los mecanismos de prevención, control y sanción en relación con la salud de los deportistas y el dopaje en el deporte, la prevención y represión de la violencia y el régimen disciplinario deportivo, distinguiendo entre la potestad administrativa sancionadora y la disciplina deportiva.

La Ley 17/2018, de 4 de diciembre, *de Investigación e Innovación de Aragón* pretende establecer un marco normativo y financiero estable, transparente y simplificado para las relaciones entre las autoridades administrativas, los agen-

tes y las entidades públicas y privadas del Sistema Aragonés de I+D+i. Para ello, se actualiza –sustituyéndola– la Ley de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón de 2003, adaptando sus contenidos e incorporando los nuevos conceptos de la legislación estatal (leyes de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011 y de la Investigación Biomédica de 2007), en el marco de las nuevas orientaciones a escala europea (revisión del Manual de Frascati de 2015) y del “Pacto por la Ciencia en Aragón”. La ley redibuja el mapa de órganos ejecutivos y consultivos, de cara a la creación de un ecosistema propicio para la I+D+i, con el propósito de completar y potenciar las actuales infraestructuras de base tecnológica y explorar posibilidades de generación de nuevos núcleos de innovación industrial y empresarial compartidos con otras Comunidades Autónomas, impulsando la internacionalización. Con esta ley se abordan, entre otros, aspectos: la gobernanza y financiación del Sistema Aragonés de I+D+i, la continuidad de la Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo “ARAID” (el CSIC aragonés), el redimensionamiento de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón “ACPUA” (la ANECA aragonesa), la planificación autonómica de I+D+i, la regulación del Registro de Investigación e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón. De sus contenidos destaca el intento de dotar de estabilidad a la financiación pública de la I+D+i y fomentar el mecenazgo con nuevos productos y programas (capital-riesgo social, inversión de impacto, *crowdfunding* e inversión en empresa social): a tal efecto, se deberá aumentar anualmente el esfuerzo inversor del Gobierno de Aragón en la misma medida que la UE. También se contempla la importancia de la difusión de los resultados de la I+D+i, especialmente a través del acceso abierto, así como el régimen aplicable a la explotación y cesión de invenciones realizadas por el personal investigador de los centros públicos de investigación aragoneses, y un régimen contractual y retributivo especial para el personal investigador.

En la nómina de las normas legales de urgencia se cuentan tres, una propiamente de atención a una emergencia tristemente recurrente: las inundaciones en el tramo medio del Ebro. Se trata del Decreto-ley 2/2018, de 8 de mayo, *por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante el mes de abril de 2018*, que importa un total de 12,4 millones de euros presupuestarios (6 para reparación de bienes e infraestructuras y el resto para la compensación de daños).

El segundo de los Decretos-ley atiende a otra necesidad, ésta ya burocrática, previsible y, aunque recurrente, solucionable con un simple y gratuito retoque normativo. En efecto, el Decreto-ley 3/2018, de 13 de julio, *sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto dependientes de financiación externa*, modifica la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de 2000, con el fin de salvar los inconvenientes burocráticos que dificultan, cuando no impiden, la ejecución de actuaciones autonómicas (especialmente en materia de contratación, pero también los relativos al otorgamiento de subvenciones) que dependen de la transferencia de recursos estatales en caso de retraso en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, lo cual viene sucediendo últimamente. Esta reforma permite anticipar la tramitación de expedientes de gastos autori-

zando los mismos en el ejercicio anterior a aquél a cuyo presupuesto vayan a ser imputados, poniendo de relieve las consecuencias de una de las agravantes de las muchas patologías del sistema de financiación autonómica de las que venimos advirtiendo: la ruptura de los ritmos de elaboración y aprobación presupuestaria.

Distinto alcance y recorrido tiene el Decreto-ley 1/2018, de 20 de marzo, *de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía*, que modifica la Ley de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón de 2011 regulando un procedimiento de licitación para los contratos menores, que, mediante su publicidad en el perfil de contratante y cumpliendo, además, unos mínimos requisitos (plazo de presentación de proposiciones no inferior a cinco días, libre presentación de ofertas por cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación), permita sortear la doble limitación establecida por el art. 118.3 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 para este tipo de contratos (recuérdese, un máximo de 40.000 euros en todos los contratos de obras y 15.000 en todos los de servicios y suministros licitados en el período anual). Aunque esta modificación no afecta al resto de requisitos exigidos por la propia ley estatal, y a pesar de que con ella se garantiza la publicidad, transparencia y concurrencia en la contratación y se responde a un clamor de las pequeñas entidades locales aragonesas y del tejido empresarial del territorio, el Decreto-ley no se entiende sino en el contexto de la pugna competencial entre la Comunidad y el Estado con respecto a la nueva regulación contractual básica estatal, 101 de cuyos preceptos eran recurridos en junio tras el fracaso de las negociaciones precontenciosas mantenidas en sede de la Comisión Bilateral. No obstante, sí prosperaron las negociaciones previas relativas al propio Decreto-ley 1/2018, como revela el Acuerdo de 21 de diciembre de 2018 de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado: el Gobierno estatal se comprometía a iniciar la tramitación de la modificación del art. 118 de la Ley estatal para subsanar problemas de la actual redacción, en línea con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; por su parte, el Gobierno de Aragón se comprometía a interpretar el penúltimo inciso del art. 4.2 de la Ley autonómica 3/2011 (“los contratos menores adjudicados con publicación de un anuncio de licitación no limitarán la adjudicación de ulteriores contratos menores por el mismo procedimiento”) de conformidad con el art. 99.2 de la ley básica estatal, de manera que la publicación de un anuncio de licitación de un contrato menor no obsta para la aplicación de la prohibición de fraccionar el objeto del contrato con la finalidad fraudulenta de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Por último, cabe mencionar la aprobación de varias disposiciones generales del más alto rango, cuales son el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (Decreto 210/2018, de 3 de diciembre), el Reglamento regulador de la clasificación y registro de seguridad presas, embalses y balsas competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 205/2018, de 21 de noviembre), la ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón (Decreto 204/2018, de 21 de noviembre), el Reglamento de los establecimien-

tos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón (Decreto 14/2018, de 23 de enero, que reemplaza al Decreto 153/1990, de 11 de diciembre), el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021 (Decreto 223/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, que incorpora al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma el Plan Estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo).

### 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 ya octava reunión de 19 de noviembre alumbró una suma de acuerdos de distinta índole, más allá de la sustanciación de negociaciones precontenciosas para resolver discrepancias en relación con la legislación relativa a la vivienda o Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón (constitución de un grupo de trabajo específico para el desarrollo del art. 108 del Estatuto de Aragón; asunción de las obras de la segunda fase de la elevación de aguas del Ebro a Andorra, cifrada en unos 20 millones de euros; cesión del uso del Pabellón de España en la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008, compromiso de análisis del grado de ejecución y priorización de los acuerdos de la reunión precedente sobre infraestructuras pendientes: desdoblamientos de la N-II y la N-232, variante de Alcorisa, reapertura del Canfranc, corredor ferroviario Cantábrico-Mediterráneo, balsas laterales de la comarca del Matarraña, Plan de prevención para reducir los riesgos de inundación en el tramo aragonés del río Ebro, declaración de zona de urgente actuación para municipios afectados por las inundaciones de las riadas del Ebro de 2018, y sistema de regadíos “Monegros II”). La reunión fue también el marco para un debate acerca de dos cuestiones de honda preocupación para el Gobierno de la Comunidad, que trasladó a su contraparte su parecer en torno a la incidencia de la despoblación, la dispersión y el envejecimiento de la población aragonesa en la financiación autonómica, así como una propuesta específica para una eventual reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con los contratos de pequeña cuantía, atendiendo especialmente a las peculiaridades de los pequeños municipios y de los agentes públicos del sistema de ciencia, tecnología e investigación.

Ya en la arena contenciosa, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a lo largo del año en tres procesos de inconstitucionalidad directamente concernientes a la Comunidad aragonesa. En la STC 41/2018, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional validaba la previsión de la legislación aragonesa de patrimonio de 2011 sobre el destino de fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido. El Presidente del Gobierno había interpuesto su recurso de inconstitucionalidad entendiendo que la atribución de la propiedad de los bienes mostrencos (derivados, en este caso, de una concentración parcelaria) a la Comunidad Autónoma contraría la efectuada a la Administración General del Estado por la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional, dado que la regulación de los bienes vacantes en la Ley estatal se ampara en el título competencial del

art. 149.1.8 de la Constitución, la materia es propia del Derecho civil, sobre la cual la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias suficientes para disponer en sentido opuesto a la Ley estatal. Este fallo cuenta con un voto particular discrepante colectivo, en el que se duda de la conexión directa entre el Derecho foral aragonés (en concreto, la regulación de la sucesión intestada) y la adquisición de fincas de reemplazo vacantes en los procesos de concentración parcelaria, donde lo que hay propiamente es una adquisición automática por ministerio de la Ley: el precepto impugnado y ahora salvado regularía *ex novo* una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición de los bienes por una institución de derecho público, vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil.

En la STC 98/2018, de 19 de septiembre, se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados de los grupos parlamentarios Podemos-En Comú Podem-En Marea y Mixto contra la modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, confirmando la constitucionalidad de la nueva regulación del Impuesto sobre contaminación de las aguas (ICA) de Aragón. El TC legitima al legislador autonómico para articular los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que en cada momento estime idóneos. Aunque la reforma legal autonómica impone una serie de deberes de colaboración a los entes locales (información de los usuarios y los consumos de agua, necesarios para la aplicación del impuesto), renunciando al convenio como instrumento para concretar la aplicación del impuesto en determinados municipios (los dotados de sistemas de depuración propios, entre ellos la capital, aspiraban a perpetuar su exención del impuesto), ello no les despoja de sus competencias en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales ni les priva de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes, sin que el ICA pueda ser considerado como un lastre o “condicionante indebido” de las políticas prestacionales municipales. Para el TC, el impuesto no supone una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco impide o hace inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia.

Otro recurso de inconstitucionalidad, éste resuelto en tiempo récord, fue juzgado en la STC 137/2018, de 13 de diciembre, poniéndose fin a una crisis política desatada en el mes de febrero cuando el alcalde Pedro Santistevé (“Zaragoza en Común”), en aplicación del art. 14.1.u) de la recientemente aprobada Ley de capitalidad de Zaragoza, alteró la composición de los consejos de administración de las cuatro sociedades mercantiles de capital municipal expulsando a los representantes de la oposición y pasando a controlarlas plenamente pese a estar en minoría en el pleno. El jocosamente denominado “golpe de empresa (pública)” mantuvo colapsada la gestión de las sociedades hasta que en octubre el gobierno municipal rectificó su postura, tras la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal y la consecuente suspensión del polémico artículo. Otros varios artículos de la ley de capitalidad habían sido puestos bajo el foco por las autoridades estatales, dando lugar en septiembre a un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral acerca de su correcta interpretación y aplicación. El Tribunal Constitucional declara inconstitu-

cional y nulo el precepto citado por contravenir la disposición de la LRBRL que otorga al pleno municipal la competencia de crear las sociedades mercantiles, así como de aprobar sus estatutos. El controvertido precepto, trasunto del LRBRL modificado en 2003, otorgaba al gobierno local la competencia de establecer la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles de capital municipal, reconociéndole al efecto las funciones de Junta General. La sentencia confirma que la ley de capitalidad, “al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado en la normativa básica estatal”: con ello, el Tribunal Constitucional persevera en su consideración de la LRBRL como canon de constitucionalidad, esta vez, del modelo organizativo de la administración municipal en las “grandes ciudades”.

Por su parte, la STC 51/2018, de 10 de mayo declaraba constitucional la supresión de las ayudas estatales directas a la entrada de viviendas protegidas a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el seno de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular ante el impago estatal de una ayuda directa a la entrada de una vivienda protegida, otorgada previa y expresamente por el Gobierno de Aragón. Para el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la previsión de la disposición adicional segunda b) de la Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (“Las Ayudas Estatales Directas a la Entrada que subsisten conforme a la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, sólo podrán obtenerse cuando cuenten con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de esta Ley, y siempre que el beneficiario formalice el préstamo en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la misma.”) podría vulnerar los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, argumentos que rechaza el Tribunal Constitucional porque (i) del régimen jurídico aplicable con anterioridad a la entrada en vigor del precepto discutido ya se desprendía que la resolución administrativa autonómica aragonesa era condición necesaria pero no suficiente para generar el derecho a la ayuda, (ii) la supresión de la ayuda era claramente previsible, por derivar de un Plan Estatal de Vivienda con vigencia temporal limitada, cuya ultraactividad decidió limitar el Estado suprimiendo la línea de ayudas. En cualquier caso, el conflicto revela las dificultades de articulación de una política pública de tipo prestacional en la que se exige el concurso de dos autoridades diferentes (estatal y autonómica), afectadas cada cual por condicionantes financieros tan distintos.

Se sigue a la espera de la decisión que adopte del Tribunal Constitucional en relación con varios artículos y disposiciones –cada vez menos, por lo que se explica a continuación– de 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*. En efecto, a la reducción de la controversia del año pasado se suma otra merma este año, debida al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral celebrada en el mes de noviembre. La retirada parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el anterior Presidente Gobierno, a efectos prácticos, da vía libre al Gobierno de Aragón para requerir vivienda a bancos e inmobiliarias y otros grandes tene-

dores –con 15 propiedades– que procedan de desahucios y lleven más de medio año vacías si la emergencia social lo requiere y no hay parque público disponible para realojos de emergencia. El mérito del acuerdo puede deberse, seguramente, a la STC 16/2018, de 22 de febrero (sobre la ley navarra), en la que se admite que la previsión de causas “adicionales” que justifican la expropiación forzosa de viviendas por incumplimiento de la función social de la propiedad no vulnera el art. 149.1.13 CE en la medida en que las expropiaciones vayan acompañadas de la indemnización correspondiente y no tengan aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito ni para dificultar los objetivos de la actuación de la SAREB. Para el Tribunal Constitucional solo hay previsiones, que no datos objetivos, de los efectos negativos que la medida controvertida podría causar sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión confiado a la SAREB, por lo que no hay una base cierta que permita declarar su inconstitucionalidad y nulidad. El recurso se mantiene, no obstante, en lo relativo a la suspensión de desahucios por vulnerabilidad, ya que hay indicios de que invaden competencias estatales.

Importa destacar una resolución judicial ordinaria que, sin perjuicio de su origen y efectos, se inscribe en un debate jurídico de naturaleza constitucional, cual es la frustración por parte de las Comunidades Autónomas de la eliminación de la asistencia sanitaria pública para extranjeros menesterosos sin autorización para residir en España impuesta por el Real Decreto-ley 16/2012. El Departamento de Sanidad aragonés había dictado una Instrucción en agosto de 2015 regulando el acceso a la asistencia sanitaria para las citadas personas, la cual es declarada nula por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 7 de febrero de 2018, so pretexto de que el documento incorpora, en realidad, una disposición formal y materialmente de carácter general, dictada prescindiendo de los requisitos esenciales exigibles (competencia y procedimiento) y vulnerando la normativa básica estatal en materia de sanidad.

Por último, es digna de mención la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 26 de abril de 2018 (asuntos prejudiciales C-236/16 y C-237/16), que valida el “Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta” (un impuesto propio instituido por la Ley 13/2005), que no supone ni un obstáculo a la libertad de establecimiento consagrada en los arts. 49 y 54 del TFUE ni una ayuda de Estado en el sentido del art. 107.1 del TFUE. Se trata de la primera ocasión en que la Comunidad Autónoma ha comparecido en defensa de una norma legal propia (tributaria, en este caso) ante el Tribunal de Justicia de la UE, junto con el Principado de Asturias y la Generalitat de Cataluña –en defensa de impuestos homólogos– en ausencia, por cierto, del Estado y frente a la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) y la Comisión Europea. La sentencia reviste interés por tratarse de uno de los escasos pronunciamientos del Tribunal eurounidense en relación con la fiscalidad medioambiental, ámbito en el que se muestra deferente con el legislador.

En el plano de la cooperación horizontal, sorprende –gratamente– la suscripción –en fechas totalmente inapropiadas para este tipo de actividades: 31 de agosto de 2018– de un Convenio específico de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Generalitat de Catalunya, para el desarrollo del Convenio Marco

para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos comunidades de 29 de abril de 2005.

#### 4.- Organización administrativa e institucional

Pocas novedades cabe referir en el plano administrativo, destacando la creación y regulación del Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional (por Decreto 71/2018, de 24 de abril), primera secuela de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación aprobada en 2017; la creación, composición, organización y funcionamiento del Comité de Ética en la Atención Social en Aragón (Decreto 212/2018, de 3 de diciembre) o la aprobación de los Estatutos de la Academia Aragonesa de la Lengua (Decreto 56/2018, de 10 de abril).

En cuanto a la actividad de la recién renovada institución de El Justicia de Aragón cabe referir el nombramiento en septiembre de 2018 de la figura del Lugarteniente, así como la reducción del número de quejas recibidas con respecto a 2017, pasándose de 2938 a 1784 debido a una política de acumulación de las materialmente idénticas y de las masivas. También es digna de mención la publicación de sendos informes temáticos, uno sobre la situación de las personas mayores en situación de soledad no elegida, y el *Informe Especial sobre la situación de la provincia de Teruel*, que discurre en torno a posibles soluciones para la despoblación. A su vez, el nuevo Justicia ha emprendido gestiones ante para asumir la Defensoría del Menor.

Como cierre de esta crónica, cabe apuntar que la Cámara de Cuentas se ha ocupado a lo largo de 2018 de fiscalizar la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2016 y las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de 2010 a 2016, las cuentas anuales de determinados consorcios y de la situación financiera de determinadas empresas del Sector Público autonómico de 2016, la Sociedad Plaza y de la actividad contractual de las Plataformas Logísticas Aragonesas de 2015, las comarcas del Campo de Borja y de la Ribagorza de 2015, el Fondo de Inversiones de Teruel de 2016, la Universidad de Zaragoza de 2016 y el Ayuntamiento de Caspe de 2013 a 2015.



## 1.- Actividad político-institucional

Ante la proximidad de los comicios autonómicos algunos partidos políticos ya han elegido a sus cabezas de lista y otros lo harán en breve en un contexto no exento de incertidumbre.

Adrián Barbón, Secretario general de la Federación socialista asturiana, fue proclamado candidato socialista a la Presidencia del Principado, sin que se llegaran a celebrar primarias, al no presentar alternativa el llamado “sector crítico”, más afín al Gobierno autonómico. Aunque Barbón había manifestado su voluntad de centrarse en el Partido, el apoyo de Pedro Sánchez y de agrupaciones municipales relevantes, junto al intento de escisión de SOMA de UGT, parece que provocó su cambio de opinión. Según afirmó, el “blindaje del Estado social”, abordar los retos de “la despoblación”, la “culminación de infraestructuras”, “las políticas industriales y la transición energética” serán sus prioridades.

Foro Asturias pasó por momentos convulsos con la dimisión de su Presidenta y Portavoz de Grupo, Cristina Coto, que también dejó su escaño, siendo sustituida en él por Patricia García. El cambio de régimen de dedicación de una asesora en la Junta, decisión cuestionada por su Grupo y desautorizada por el Partido, fue el detonante de una marcha que Coto vinculó a sus desencuentros con el Secretario general, Álvarez-Cascos. Tras una presidencia interina, la alcaldesa de Gijón, Carmen Moriyón, fue elegida Presidenta de Foro y también candidata al Principado.

En Podemos Asturias año agitado, primero desacuerdos con la proposición de ley de transición energética que Unidos Podemos impulsó en el Congreso, luego dimisión de su Portavoz de Grupo en la Junta General, Emilio León, alegando razones personales y, por último, imposibilidad de consensuar la candidatura autonómica. Los “oficialistas” ganaron las primarias y la lista será encabezada por Lorena Gil, parlamentaria de la Junta.

Tensiones en Izquierda Unida (IU), con la Dirección federal, por la convocatoria y organización del referéndum sobre la confluencia con Podemos ante el temor de que la organización pierda identidad, y con Gaspar Llamazares, Portavoz de IU en la Junta, al conocerse que la plataforma que promueve, Actúa, tenía intención de concurrir a las elecciones. Aunque la Coordinadora federal y algún sector de la organización en el Principado pidió su dimisión, solo abandonó sus cargos en los órganos federales, manifestando su compromiso con IU Asturias. IU aún no ha escogido a su candidato a las autonómicas, como tampoco lo ha

hecho Ciudadanos (C's), ni el Partido Popular (PP), cuya Dirección nacional parece auspiciar un acercamiento a Foro, que causa reservas en Asturias.

La cercanía del fin de legislatura no dio tregua al Ejecutivo, no sólo por la reprobación de la gestión de uno de sus miembros, el Consejero de Sanidad, sino porque tuvo que hacer frente a varios asuntos que causan honda preocupación: futuro de la minería, política industrial con el cierre de las térmicas y de Alcoa, infraestructuras y caída demográfica. Respaldado por el resto de fuerzas políticas, sindicatos y patronal solicitó al Gobierno estatal su mediación ante la Unión Europea para prorrogar la actividad minera y mostró su rechazo a una transición energética “exprés” de gran impacto en nuestra industria y empleo. El nuevo Gobierno de España trajo otro plan para la variante de Pajares, un túnel en ancho ibérico y otro en triple hilo que asegura por ambos el tránsito de trenes de viajeros y de mercancías, sin alterar la previsión de fin de obra para 2020.

La creación del área metropolitana central se vio impulsada. El abandono del Consorcio que inicialmente se barajaba y su sustitución por otras figuras más respetuosas con las competencias municipales allanó un camino aún plagado de dificultades. Los primeros acuerdos tuvieron por objeto la constitución de dos comisiones y el encargo de un Plan de movilidad. Los Plenos de los ayuntamientos implicados, sin perjuicio de que puedan sumarse otros, debatirán el próximo enero el Convenio de colaboración que supondrá su integración en el proyecto. La voluntariedad y la flexibilidad que se persigue con esta fórmula también está presente en la organización que girará en torno a una Conferencia, de la que formarán parte ayuntamientos y Federación asturiana de concejos, Principado y Estado, sin prescindir de espacios técnicos y de participación.

A pesar de la prórroga, el ámbito presupuestario dio al Gobierno no pocas satisfacciones; fueron capaces de entablar alianzas puntuales, hasta ahora difíciles, con Podemos e IU para aprobar la Ley de créditos adicionales y también consiguieron sacar adelante sin problema la Ley de medidas en materia de función pública. Pero sin duda su mayor logro, visto lo ocurrido a lo largo de la legislatura (2 prórrogas presupuestarias y sólo un presupuesto pactado con los Populares), fue el entendimiento en torno al Presupuesto de 2019 con Podemos e IU, elegidos como únicos interlocutores. Desde el principio todos mostraron su disposición al acuerdo, pudiendo influir en ello la sintonía PSOE-Unidos Podemos a nivel nacional y la próxima cita electoral. IU vio aceptada la subida del Impuesto de actos jurídicos documentados y las ayudas para viajes a jóvenes emigrantes que reclamaba y Podemos obtuvo una rebaja en las matrículas universitarias, un incremento en la financiación de la educación para menores de 3 años, un refuerzo del personal sanitario, transparencia y avances en la gestión de las prestaciones sanitarias y listas de espera, un compromiso por las 35 horas semanales para los funcionarios e inversiones municipales. El contenido concreto del Presupuesto se analizará en el siguiente epígrafe.

La Sindicatura de Cuentas o, mejor dicho, el Síndico mayor, adquirió un protagonismo inusual. La anulación por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del sistema de provisión de algunos puestos de personal en la Sindicatura (libre designación y concurso específico), establecido desoyendo las recomendaciones de la Junta, y la defensa del Síndico mayor en comparecencia parlamentaria del

método seguido con base en la autonomía del órgano y en una aprobación por unanimidad en el Consejo de la Sindicatura, que luego fue puesta en entredicho por otro Síndico, al manifestar que el sentido afirmativo de su voto se había producido tras confirmarle que el proyecto cumplía el criterio de la Junta, provocó la reprobación del Síndico mayor por todos los Grupos, salvo el socialista, y la apertura de un procedimiento de destitución, que no alcanzó en el Pleno de la Junta la mayoría de 3/5 requerida. Tan sólo PP, Podemos y Foro apoyaron la revocación, al entender que había un incumplimiento de los deberes propios del cargo y una actitud que denotaba “incapacidad, falta a la verdad y deslealtad”, según señalaba el Dictamen de la Comisión encargada de la instrucción, desmarcándose al final IU y C’s, y no sólo los socialistas, ante los reiterados avisos de los servicios jurídicos de la Cámara de que las razones invocadas no eran bastantes, ni estaban suficientemente acreditadas.

Siguiendo con los órganos auxiliares, después de fracasar las propuestas de reforma del Consejo Consultivo instadas por C’s y Podemos apelando a su coste y relación con el Gobierno, tuvo lugar la renovación de sus miembros, incorporándose Eva María Menéndez Sebastián, profesora titular de Derecho administrativo, y Dorinda García García, abogada y exsenadora del PP, a propuesta de la Junta General, y Begoña Sesma Sánchez, catedrática de Derecho financiero y tributario, Isabel González Cachero, jefa de los servicios jurídicos del Principado y Jesús Iglesias Fernández, abogado y exsenador de IU, a propuesta del Consejo de Gobierno. Begoña Sesma Sánchez fue elegida Presidenta.

También hubo relevo en la Delegación del Gobierno. Tras la dimisión de Gabino de Lorenzo, exalcalde de Oviedo, ocupó brevemente el puesto Mariano Marín, Presidente del PP de Gijón. Con el cambio de Gobierno en España accedió al cargo Delia Losa, abogada, exintegrante del gabinete jurídico del Grupo socialista del Congreso, exsecretaria de relaciones institucionales del Principado, en cuya Administración también trabajó, y con distintas responsabilidades en órganos del PSOE.

Por último, en este apartado de nombramientos, María Fernández, exalcaldesa de Langreo, sustituyó a María Luisa Carcedo como senadora de designación autonómica.

En la desgraciadamente ya “clásica” referencia a la corrupción, reseñar la sentencia del “Caso Villa”, en la que se le condena por un delito continuado de apropiación indebida a 3 años de prisión, multa de 24.000 euros e indemnización al SOMA de 431.330 euros, ya que “hizo suyo y destinó el dinero del sindicato para sus propios gastos, utilizando los recursos ajenos en su provecho y beneficio exclusivo”... y “prevaliéndose de su posición jerárquica sobre el resto de miembros y trabajadores, que no ponían en duda ni discutían sus decisiones o simples deseos, aprobando incluso su gestión...”. Sigue abierto el “Caso Hulla”, en el que también está siendo investigado, colocándose ahora el foco sobre cargos políticos municipales y estatales por presuntas irregularidades en la concesión de licencias y en la asignación de fondos mineros para la obra del geriátrico puesta en cuestión.

## 2.– Actividad normativa

Como se ha señalado en crónicas pasadas, durante toda la legislatura ha sido difícil equilibrar función legislativa, prioritaria para el Ejecutivo y los Grupos socialista e IU, y función de control, prioritaria para PP, Podemos, Foro y C's. Esta última ha adquirido peso a riesgo de retrasar la primera; baste recordar la relevancia cuantitativa y cualitativa de las comisiones de investigación, manteniendo otras fórmulas cifras parejas a las del 2017, con una leve tendencia a la baja, salvo las interpelaciones y preguntas urgentes (Datos <http://www.jgpa.es> 2/1/2019). En 2018 destacó la Comisión de investigación de la GITPA (Gestión de infraestructuras de telecomunicaciones del Principado), que, con los votos de PP, Podemos y C's, en la comisión y en el Pleno, constató la “ausencia total de control por parte de la Administración del Principado, tanto a nivel jurídico como de gastos, sobre la actividad de la empresa pública”, atribuyendo responsabilidades políticas, bien durante la realización de obras, bien tras descubrirse anomalías, al Presidente del Principado Álvarez Areces, 3 exconsejeros, otros altos cargos, 2 Directores generales y varios funcionarios y personal de la GITPA; además del traslado del Dictamen a la fiscalía del TSJ, la jueza de instrucción que investiga la GITPA solicitó a la Junta las pruebas que se manejaron para llegar a concluir la existencia de presuntas irregularidades. No pueden tampoco dejar de mencionarse las comisiones sobre la gestión del organismo de establecimientos residenciales para ancianos (ERA) y las ayudas a cursos de formación. Aun así, frente a los 7 proyectos de ley del pasado año, este se han presentado 13, entre los que todavía están en tramitación los de defensa y promoción de calidad alimentaria y calidad diferenciada; participación y promoción juvenil; acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación a las personas de servicios de carácter social; garantía de derechos y prestaciones vitales; garantía del derecho a la libre expresión de la identidad sexual y/o de género; salud; actividad física y deporte. En cuanto a las proposiciones de ley se ha mantenido la misma cifra que en 2017, 18, correspondiendo al Grupo popular la mayor parte. Algunas siguen tramitándose (gratuidad de libros de texto y material curricular –Grupo popular– y modificación de la ley de caza –Grupo Foro Asturias–) y, aunque la mayoría se han visto frustradas, de las 14 leyes que han salido adelante, 2 han tenido su origen en iniciativas de los Grupos parlamentarios, la Ley 9/2018 en relación a la suspensión de liquidaciones de deudas reclamadas a herederos de usuarios del ERA, impulsada conjuntamente por todos ellos, y la Ley 10/2018, de categorías profesionales del personal estatutario del servicio de salud del Principado de Asturias, promovida por el Grupo Podemos Asturias (Datos <http://www.jgpa.es> 2/1/2019).

Las leyes aprobadas en 2018 son: Ley 1/2018, de 23 de febrero, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2007, de 16 de marzo, de atención y ordenación farmacéutica (BOPA N° 54, de 6 de marzo); Ley 2/2018, de 23 de marzo, de los asturianos en el exterior y del reconocimiento de la asturianía (BOPA N° 79, de 6 de abril); Ley 3/2018, de 20 de abril, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo escolar (BOPA N° 99, de 30 de abril); Ley 4/2018, de

4 de mayo, sobre financiación de créditos adicionales a la prórroga presupuestaria (BOPA N° 103, de 5 de mayo); Ley 5/2018, de 22 de junio, sobre derechos y garantías de la dignidad de las personas en el proceso del final de la vida (BOPA N° 154, de 4 de julio); Ley 6/2018, de 18 de julio, de creación del Colegio profesional de dietistas-nutricionistas (BOPA N° 173, de 26 de julio); Ley 7/2018, de 24 de julio, de medidas en materia de función pública como consecuencia de la prórroga presupuestaria (BOPA N° 174, de 27 de julio); Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés (BOPA N° 222, de 24 de septiembre); Ley 9/2018, de 11 de octubre, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 4/2016, de 4 de noviembre, de suspensión de liquidaciones de las deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo “establecimientos residenciales para ancianos de Asturias” (BOPA N° 247, de 24 de octubre); Ley 10/2018, de 2 de noviembre, de categorías profesionales del personal estatutario del servicio de salud del Principado de Asturias (BOPA N° 260, de 9 de noviembre); Ley 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección general de servicios (BOPA N° 272, de 23 de noviembre); Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible (BOPA N° 281, de 4 de diciembre); Ley 13/2018, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública, sobre el régimen retributivo en la situación de incapacidad temporal (BOPA N° 301, de 31 de diciembre); Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019 (BOPA N° 301, de 31 de diciembre).

En esta ocasión, dadas las limitaciones de espacio, se comentarán tan sólo algunas Leyes de especial interés.

La Ley 2/2008 pretende apoyar a los numerosos asturianos en el exterior, asegurar el ejercicio de sus derechos, reconociéndoles algunos específicos (recibir información sobre Asturias y cursos o programas a distancia), así como promover su participación en el ámbito social y cultural del Principado, su retorno e integración; bastantes medidas se hacen depender de la disponibilidad presupuestaria. También fija las condiciones para que las Comunidades asturianas en el exterior puedan acceder a la asturianía, “entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias”, sus derechos y obligaciones. Crea un Registro de la emigración para inscribir estas Comunidades y la Federación internacional de Centros asturianos, un Censo virtual voluntario de asturianos en el exterior con finalidad estadística y un órgano colegiado, el Consejo de Comunidades asturianas, de naturaleza deliberante, con “funciones consultivas y de asesoramiento a los poderes públicos”. El Consejo de Gobierno realizará cada cuatro años un Plan integral de emigración, que será examinado y debatido en la Junta General.

La Ley 5/2018 confiere una serie de derechos a los pacientes en el final de su vida (trato digno, alivio del sufrimiento, información asistencial, confidencialidad, consentimiento informado, rechazo de tratamientos, instrucciones previas, acompañamiento, cuidados paliativos, sedación paliativa) y establece unos deberes/obligaciones a los profesionales y centros sanitarios, garantizando la dignidad, autonomía e intimidad de los primeros y la seguridad jurídica de

los segundos. Se contempla una serie de infracciones y sanciones por incumplimiento de la norma y también se crea un Observatorio de la muerte digna para “mejorar el conocimiento, evaluar la calidad asistencial y evitar la variabilidad territorial”. A pesar de tratar una materia sensible la Ley no generó ninguna polémica política ni social, logrando un gran consenso a lo largo de su tramitación.

Tras varios intentos fallidos y años de negociación y trabajo parlamentario, de lo que se ha dado cuenta en crónicas anteriores, ha visto la luz la Ley 8/2018 de transparencia, buen gobierno y grupos de interés con el acuerdo de todos los Grupos, salvo la abstención de Podemos, a pesar de ver reflejada alguna de sus exigencias, aunque no con la intensidad que reclamaban. Como destaca su Preámbulo, la Ley potencia la transparencia en relación a la normativa básica, ampliando los sujetos obligados a la publicidad activa y sus contenidos preceptivos. Se fija un régimen sancionador severo (multas hasta 10.000 euros, destituciones, inhabilitaciones de altos cargos...). Se configura un portal de transparencia, “no sólo como un repositorio”, sino “como herramienta participativa”, que permitirá también canalizar las denuncias de corrupción, dotando al denunciante de un estatuto basado en la confidencialidad y la indemnidad que le proteja de represalias. La posibilidad de “denuncia anónima”, reclamada por Podemos y uno de los puntos más controvertidos durante la tramitación de la ley, se hace depender de su previsión en la legislación básica. Respecto del buen gobierno, se especifica quién debe ser considerado alto cargo; el Presidente del Principado no queda equiparado a los demás en el ámbito sancionador, pues en caso de infracción muy grave, si no dimite, no será destituido como el resto “porque afectaría a la forma de gobierno”, en tanto sólo la Junta podría retirar la confianza. Además de medidas presentes en la norma estatal, se incluye un código de conducta que deberán aceptar los altos cargos antes de su toma de posesión, un plan bienal de prevención de la corrupción, un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses y una Oficina de buen gobierno y lucha contra la corrupción. Esta fue otra de las peticiones de Podemos, debatiéndose de quién debía depender; al final no está sujeta ni al Gobierno, ni a la Administración, sino que se vincula al Consejo de transparencia y buen gobierno, que goza de “autonomía funcional” e “independencia en el desempeño de sus funciones”, aunque orgánicamente esté adscrito a la Administración del Principado. El régimen sancionador en este plano es “más riguroso” que el actual en la línea del anteriormente comentado. Respecto de los grupos de interés, se regula las actividades de *lobby*, se crea un registro público donde deben inscribirse, se les obliga a tener un código de conducta, se establece un “expediente de huella en la actuación pública” que permita seguir los cambios producto de su intervención y, de nuevo, se impone un régimen sancionador para grupos y altos cargos implicados.

La Ley 11/2018, siguiendo la senda de la anterior, subraya la importancia de la Inspección general de Servicios como órgano que con plena autonomía e independencia controla el buen funcionamiento de la Administración autonómica desde la legalidad y la eficiencia. El Inspector general, designado por concurso entre funcionarios del Principado del Grupo A, y el resto de inspectores tienen la consideración de agentes de la autoridad y los sometidos a ellos deberán prestarse a colaborar a riesgo de un expediente disciplinario. Al margen de que

puedan realizar otras inspecciones conforme al procedimiento establecido, sus actuaciones se fijarán en un Plan anual, aprobado por el Consejo de Gobierno, que será remitido a la Junta General junto a la Memoria anual.

La Ley 12/2018 regula los transportes (motorizados por carretera por vía pública o vía privada si el transporte es público; ferroviarios por camino de rodadura fija; por cable; a pie, bicicleta, patines o similares; marítimos entre puertos o puntos sin conexión con otros de fuera de Asturias), que discurran íntegramente por el Principado, y sus actividades auxiliares y complementarias (estaciones de transporte de viajeros por carretera y centros de transporte y plataformas logísticas de mercancías) de competencia autonómica y local. Además, promueve un modelo de movilidad “accesible, segura, asequible” y “sostenible”, que potencia frente al vehículo privado a motor el transporte público, los desplazamientos peatonales y ciclistas, en un intento de conciliar libertad de circulación y respeto al medio ambiente. La ley atribuye al Principado en el ámbito de sus competencias una serie de funciones en materia de transporte, sin perjuicio de las que correspondan a los Concejos; refuerza la coordinación competencial y la cooperación administrativa y establece varios instrumentos de planificación del transporte y movilidad. La estructura institucional se construye en torno al Consorcio de transportes de Asturias, ente público para la gestión conjunta y coordinada de la movilidad; el Consejo de la movilidad del Principado, órgano de participación, asesoramiento, consulta y debate; la Junta arbitral de transporte, órgano de protección de las partes del contrato de transporte; las oficinas de movilidad sostenible, órganos de información y propuesta de mejora y los servicios de inspección dependientes de la Consejería competente. No se olvida la Ley de los helipuertos y aeródromos que no sean de interés general y de los llamados aparcamientos disuasorios para facilitar el uso del transporte público o activo. Con el régimen sancionador y de control concluye la regulación normativa.

La Ley 14/2018 aprueba un Presupuesto para 2019 que llega a los 4.524 millones, de los que 3.081 se destinan a sanidad, educación y servicios sociales y 357 millones a inversiones, previéndose un endeudamiento de 574 millones. Para el Gobierno es un “presupuesto realista y eminentemente social”. Criticado por la patronal, PP, Foro y C’s, por la baja inversión productiva y el nivel de deuda, estos tres Grupos presentaron enmiendas a la totalidad y 250 enmiendas parciales que fueron rechazadas en la Junta por los Socialistas, Podemos e IU.

Por último, recordar que también ha tenido lugar la Reforma, de 15 de junio de 2018, del Reglamento de la Junta General (BOPA N° 146, de 25 de junio) en un doble sentido. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se permite que, en caso de aprobarse sin unanimidad la tramitación en lectura única de una iniciativa legislativa, se puedan presentar enmiendas parciales y se establece que el estatuto de personal de la Junta sea aprobado directamente por el Pleno a propuesta de la Mesa.

No fue posible, sin embargo, reformar el Estatuto de autonomía antes del término de la legislatura, ni para eliminar los aforamientos de los diputados de la Junta, como promovieron Podemos y C’s, ni para introducir la cooficialidad del asturiano y del gallegoasturiano, como deseaban Podemos e IU. Si para

oponerse a lo primero, más que desacuerdos de fondo, se alegó precipitación, electoralismo y existencia de otras prioridades, lo segundo generó la oposición de la mayoría de Grupos, incluido el socialista, que sí está dispuesto a tratar el asunto en la próxima legislatura.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Respecto de la colaboración señalar el Convenio entre Cantabria y Asturias relativo a la prestación de asistencia sanitaria y mejora de accesibilidad a servicios del sistema de salud por pacientes residentes en municipios limítrofes, autorizado por la Junta General, y el mantenimiento de las cumbres “informales” de Presidentes autonómicos con nuevas incorporaciones. Asturias, Castilla y León, Galicia, Aragón, Castilla La-Mancha y La Rioja buscan una posición conjunta ante el Gobierno estatal sobre temas comunes: transición energética, retos demográficos, brecha digital y nuevo modelo de financiación.

La aceptación del Parlamento europeo de incluir a Asturias en el corredor atlántico transeuropeo ha sido un paso importante, a salvo de lo que decida el Consejo, para poder acceder a las ayudas del Mecanismo conectar Europa 2021-2027 y mejorar las infraestructuras.

Por su parte, la conflictividad sigue, como el pasado año, en cotas bajas con tan solo dos sentencias.

En la anterior crónica resultó imposible recoger la STC 147/2017, de 14 de diciembre, al ser publicada ya en 2018. Al igual que la STC 132/2017, de 14 de noviembre, que sí pudo comentarse, su objeto es la Ley 2/2017 del Principado de modificación de la Ley de montes y ordenación forestal, ahora recurrida por la Defensora del Pueblo. El Tribunal traslada algunas de sus conclusiones anteriores y da por bueno el cambio de uno de los tipos infractores, porque, sin reducir el ámbito de protección establecido en la legislación básica, la Ley sigue considerando infracción el pastoreo o permanencia del ganado en el monte en zonas acotadas por causa de incendio. Además, salva la Disposición transitoria primera, interpretando que la pérdida de efecto de los acotamientos al pastoreo vigentes a la entrada en vigor de la Ley sólo se refiere a terrenos forestales que no son bosques o montes arbolados incendiados. Del mismo modo entiende que el archivo de expedientes sancionadores instruidos por pastoreo en zonas acotadas por incendio forestal no concluidos por resolución definitiva y la revocación de resoluciones sancionadoras que no han ganado firmeza, prevista en la Disposición transitoria segunda, es admisible si no se refieren a los vinculados al pastoreo en zonas acotadas “en las que subsiste una prohibición, como es el caso de los bosques o montes arbolados incendiados”, pues en estos casos la infracción “podría persistir”.

La STC 53/2018, de 24 de mayo, desestima el recurso del Gobierno asturiano contra varias disposiciones de la Ley orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa, extrapolando argumentos de las SSTC 14/2018, de 20 de febrero, 31/2018, de 10 de abril y 49/2018, de 10 de mayo, al igual que los votos particulares reiteran los que a ellas se habían formulado. A juicio del Tribunal

forman parte de los “aspectos básicos del currículo” los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, por lo que no contar con el Principado para su determinación no lesiona su competencia de desarrollo en materia educativa y más cuando se le deja un cierto margen “a través de la fijación o el complemento de los criterios de evaluación... y de la fijación de los estándares de aprendizaje del bloque de asignaturas de libre configuración”. También por remisión a las sentencias mencionadas se rechazan otras pretensiones del Gobierno del Principado, que creía vulneradas sus competencias por la ordenación de las evaluaciones en las distintas etapas educativas o por la “obtención de títulos de educación secundaria y bachillerato sin la evaluación previa de las asignaturas respecto de las que es competente”. Por último, como en la STC 31/2018, fuera del plano competencial se descarta la inconstitucionalidad de la regulación de las asignaturas de valores sociales y cívicos y valores éticos alternativas a la de religión y la aplicación del régimen de conciertos a los centros de educación diferenciada.



## 1.- Actividad político-institucional

Canarias ha alcanzado dos logros sencillamente extraordinarios este año en su afán de búsqueda por encontrar y consolidar su propio espacio jurídico dentro del Estado español. Y sirva ante todo esta primera consideración para recordar esa suerte de carácter bifronte que tiene dicho espacio que Canarias reivindica para sí dentro del conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que no solo viene aquél conformado por su propio ordenamiento (autonómico), sino también por la suma de especialidades normativas reconocidas para el archipiélago en el interior del propio (sub)ordenamiento del Estado. Teniendo presente esto, dos acontecimientos bien merecedores del calificativo apuntado al inicio, en efecto, se han producido en 2018 y, además, los dos alcanzaron a materializarse en el curso de una misma semana (y hasta el mismo día), la última de octubre, que, con razón se ha calificado así como una “semana histórica” para Canarias.

Porque el Senado vino entonces, por un lado, a aprobar de modo definitivo un nuevo Estatuto de Autonomía para Canarias, herramienta fundamental para el desarrollo de su autogobierno y norma de cabecera del ordenamiento propio (autonómico) de la Comunidad Autónoma al que antes nos referimos. Se trata del estatuto más reciente de los aprobados hasta la fecha de los denominados estatutos de autonomía “de última generación” y ha sido el resultado de un larguísimo proceso, porque no solo habría que computar el período de tiempo consumido durante estos últimos cuatro años, como se dice. Este dato no es del todo correcto si se mira con perspectiva, porque el camino empezó a recorrerse en realidad mucho antes y habría que remontarse incluso al momento mismo en que el gobierno de Zapatero dio el pistoletazo de salida para la reforma y actualización de los textos estatutarios a la sazón vigentes. Quiso Canarias ser la primera en alcanzar la indicada meta (el Pleno del Parlamento de Canarias de 19 de septiembre de 2006 aprobó un texto que se remitió después al Congreso para su toma en consideración) y llegar al final del camino antes incluso que la Comunidad Valenciana en 2006, que a la postre fue la primera de todas en hacerlo. Pero, pese a la presentación a tal fin de un texto articulado y completo y el inicio de su debate propiamente dicho, topó pronto con un importantísimo escollo que, en verdad, tampoco cabe considerar como inesperado o imprevisto, porque en el fondo se trata de un viejo y recurrente asunto, el régimen electoral del archipiélago. Ahí encalló el proceso, y súmase después a ello el cambio de enfoque que se produjo en las reformas estatutarias a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña a cuyo planteamiento se adhirieron después las Comunidades Autónomas que siguieron su senda, la incertidumbre reinante en torno a la salida

del conflicto constitucional que vino a desatarse tras la aprobación de dicho Estatuto, la devastadora crisis económica sucedida a continuación y, en fin, la inestabilidad política e institucional que a la postre dicha crisis por añadidura vino a traer también consigo. Todo este conjunto de factores terminaba una y otra vez precipitando hacia el fracaso los intentos de reforma y, al final, volvió a surgir de nuevo el desacuerdo en torno al régimen electoral de la Comunidad Autónoma como obstáculo insuperable y llevando a la reforma estatutaria a un callejón al que solo ahora por fin acaba de verse su salida.

Por si hubiese sido esto poco, habida cuenta además del largo proceso al que apenas nos hemos referido, resulta también que, por otro lado, el Senado en el curso de la misma sesión dio luz verde a la reforma de los aspectos económicos que componen el régimen especial de Canarias (REF). Una reforma, que, pese a poder venir propuesta desde la Comunidad Autónoma, como así fue, correspondía al Estado concretar en último término, en tanto que incidía sobre competencias de inequívoca titularidad estatal (transporte aéreo y marítimo en trayectos intrainsulares y con la península de viajeros y mercancías, formación y empleo, energía, telecomunicaciones y residuos, subvenciones a la desalación del agua, incentivos económicos regionales, fondo anual de lucha contra la pobreza, constitución de zonas francas en todo el territorio, etc.; así también los tributos del REF son de titularidad estatal y las medidas se concretan en diferentes deducciones e incentivos); que, por eso y por una buena parte de las razones también antes apuntadas en relación con la tramitación del texto estatutario, así también tardó en hacerse llegar en este caso; y que, del mismo modo que lo acontecido con la reforma estatutaria, parecía durante estos últimos cuatro años que apenas avanzaba. Repárese, por lo demás, en este caso que, si el nuevo Estatuto de Autonomía reemplaza ahora en 2018 al anterior de 1992 (modificado en 1996), la reforma ahora aprobada de del REF modifica sustancialmente un texto legal todavía más antiguo, que se remonta a 1994 (este texto legal engloba, como antes decíamos, los denominados “aspectos económicos” del REF, aunque tampoco se desentiende todo de sus “aspectos fiscales”, a los que también dedica una importante atención, si bien en este caso éstos se completan con la regulación de dos de las figuras tributarias también integrantes del REF, de cuya regulación se ocupa una Ley todavía anterior, de 1991).

Cuanto se lleva dicho justifica suficientemente el empleo de los calificativos con los que abríamos estas líneas (“logros extraordinarios”, “semana histórica”). Ninguna autoridad quiso por eso faltar a la sesión del Senado en que se aprobaron estos dos textos legales que venimos mencionando y, entre el público asistente a dicha sesión, estaban prácticamente y apenas sin excepción todos los representantes políticos e institucionales de las islas y una nutrida y bastante completa representación también de sus principales fuerzas sociales.

Y, sin embargo, por paradójico que pueda parecer, pese a todo ello, lo cierto es que durante el año en curso las relaciones entre Canarias y el Estado, más exactamente, entre sus dos gobiernos, no han dejado de estar exentas de dificultades y no han terminado de encauzarse. Tres episodios concretos han venido a erosionar gravemente tales relaciones.

En primer lugar, con motivo de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, impulsados por el anterior gobierno del PP, aun cuando, como es sabido, aprobados finalmente por las Cortes Generales ya bajo el gobierno del PSOE. Pues bien, si la aprobación de tales presupuestos fue posible, entre otras circunstancias, se debió ello a que el anterior gobierno recibió en el Congreso de los Diputados el apoyo de CC a través de su diputada y, asimismo, la de otro diputado perteneciente a un partido de ámbito canario que había concurrido a las elecciones junto al PSOE y formado con dicho partido una candidatura conjunta. Tan decisivos resultaron ambos respaldos que sin ellos la suma en efecto no habría dado en el Congreso; y ello, además por segundo año consecutivo. Y si el apoyo se produjo se debió, junto a otros importantes compromisos de gasto, en lo que ahora nos ocupa, sobre todo, al acuerdo alcanzado para incrementar del 50% al 75% la bonificación del transporte aéreo de viajeros con la península para los residentes canarios (en realidad, de todos los territorios extrapeninsulares), lo que cristalizó en el propio texto presupuestario (Ley 6/2018: disposición adicional centésima cuadragésima séptima). Lo cierto, sin embargo, es que al ejecutar esta medida ya bajo al nuevo gobierno la fórmula literal empleada en dicho texto hacía depender su efectividad de una ulterior autorización gubernativa. Por eso, se habló primero de la necesidad de atenerse a un periodo de hasta seis meses para la tramitación de la correspondiente normativa reglamentaria, se presentó después un texto que venía a reemplazar el concepto de tarifa legalmente empleado por otro de carácter más ambiguo (“tarifa bonificable” en lugar de la “tarifa del servicio regular”, que se concreta en el coste de dicho servicio), se produjeron por parte de la cámara legislativa autonómica (cuya intervención resultaba obligatoria por formar parte esta medida del REF) hasta tres informes contrarios (el tercero ya fue favorable, aun cuando condicionado, merced al dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio), porque se sucedieron hasta tres propuestas reglamentarias de diverso contenido, en suma, se fueron produciendo una serie de desencuentros que empezaron a minar la confianza entre ambos gobiernos. Pese a todo, sin embargo, pudo entonces encontrarse finalmente una salida (Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio, publicado al día siguiente; y Real Decreto 949/2018); aunque, ciertamente, no ya al inicio del verano, como eran las previsiones iniciales, sino durante el trascurso del período estival.

No han corrido, en cambio, con el mismo desenlace los otros dos conflictos por las que han atravesado las relaciones de Canarias con el Estado. Al menos, hasta la fecha en que se redacta este *Informe*. Un segundo frente de desavenencias, en efecto, vino a producirse en el marco de las negociaciones entabladas por el Estado con el conjunto de las Comunidades Autónomas encaminadas a la aprobación de un nuevo techo del gasto público, en el que Canarias insistió desde el principio en poder emplear el remanente presupuestario obtenido por el superávit arrojado por sus cuentas anterior, cifrado en un montante de casi 300 millones de euros (296,2 millones). Trata así esta Comunidad Autónoma de servirse de esta cantidad para atender las necesidades sociales más acuciantes en precario desde hace tiempo. Por otro lado, considera que de no ser así vendría a la postre a recibir Canarias el mismo trato que las Comunidades Autónomas incumplidoras de los objetivos de déficit, lo que le sitúa en peor condición lo

mismo a ella que a las otras que hayan cumplido tales objetivos. Como es sabido, sin embargo, todavía no ha podido aprobarse un nuevo límite por el nuevo gobierno con vistas a la elaboración a su vez de unos nuevos presupuestos; pero, en todo caso, hemos de consignar que la propuesta efectuada desde la Comunidad Autónoma no ha venido hasta este momento a encontrar una acogida favorable, más allá de las buenas palabras. Y de ahí el surgimiento del desencuentro al que ahora nos estamos refiriendo.

Pero todavía más grave ha sido el tercero y último de los conflictos, en relación ahora con los convenios con el Estado pendientes de firma, entre los que, por encima de todos, destaca por su envergadura y trascendencia económica el de carreteras, cuyas condiciones habían sido pactadas con el gobierno anterior. Para superar los obstáculos, el propio Presidente de la Comunidad Autónoma se desplazó a la capital a finales de esa última semana histórica de octubre a la que antes nos referimos. Para tratar de ponerle así un broche de oro a dicha semana. Pero no pudo ser. Se celebró entonces esa reunión con el Presidente del Gobierno de la Nación dentro de la rueda de las celebradas por este último con todos los presidentes autonómicos, y que hasta entonces no había tenido lugar con el de Canarias (antes, en julio, el Presidente de la Comunidad Autónoma ya sí se había desplazado a Madrid y despachado con tres ministros en un día, con el mismo objeto). El conflicto reside no tanto en las cifras del nuevo convenio de carreteras y los 1.200 millones previstos a tal fin para los próximos ocho años, como en otra de sus piezas: también hay acuerdo en incluir como “addenda” las cantidades procedentes del convenio anterior pendientes de ejecución (poco más de 100 millones); e incluso en la necesidad de incorporar como tercer concepto los incumplimientos del Estado del anterior convenio, por los recortes al mismo efectuados por el gobierno anterior y a cuyo resarcimiento el Tribunal Supremo conmina al Estado. Pero las diferencias se sitúan en la cuantía concreta en que justamente se cifran tales incumplimientos, porque el Gobierno de la Nación en principio sólo piensa en reintegrar la cantidad efectivamente desembolsada por el gobierno autonómico (unos 500 millones), dejando fuera así unos 300 millones (334 millones) igualmente previstos en el convenio anterior e imprescindibles por tanto para cumplirlo por entero. Hubo desde luego buenas intenciones para solventar el desencuentro, y hasta final de año se han sucedido las declaraciones en que se aplazaba la solución, pero se anunciaba al tiempo la consecución de un acuerdo inminente. Lo cierto, como decimos, es que al final no ha sido así. A finales de año algunos de los convenios pendientes han pedido firmarse (infraestructuras turísticas, empleo, infraestructuras hidráulicas y el de carreteras, en parte, como acaba de indicarse); pero no son pocos los que quedan (infraestructuras educativas, agricultura, vivienda, lucha contra la pobreza).

En todo caso, sin embargo, y para completar ya este primer apartado, valga señalar que, sin embargo, no ha habido síntomas de inestabilidad política en el archipiélago a resultas de cuanto se lleva dicho. Y ello, pese a que sin duda ha aumentado la distancia y los celos entre las formaciones políticas que sustentan los respectivos gobiernos estatal y autonómico.

Lo pone de relieve el desarrollo este año del debate sobre el denominado estado de la nacionalidad: todas las mociones propuestas a su término resultaron aprobadas con un altísimo nivel de acuerdo, además, a lo que sin embargo no resultó ajeno la enorme vaguedad de buena parte de ellas, que apenas emplazan al cumplimiento de obligaciones en sentido estricto y que terminan devaluando el recurso a este instrumento parlamentario (asimismo se explica, de este modo, el elevado número de mociones aprobadas, nunca visto hasta ahora –entre ellas, todas las presentadas por el gobierno y en la mayor parte de los casos con el apoyo de todos los partidos; y también hasta algunos errores en que algunos grupos incurrieron al apoyar propuestas incluso en contra de sus propios intereses).

Ha habido también acuerdo en la renovación de las instituciones de autogobierno en el curso de este año (Consejo Consultivo, Audiencia de Cuentas y Diputado del Común), una renovación que converge en el tiempo, y que convierte por eso en especialmente ardua la tarea de alcanzar las mayorías parlamentarias reforzadas requeridas en todos estos casos para el nombramiento de los miembros de estos organismos.

Y, por último, con vistas a confirmar la estabilidad política e institucional reinante en el ámbito interno del archipiélago este año, sin duda es todavía de mayor enjundia el dato de que, pese a encontrarse en situación de minoría parlamentaria el actual ejecutivo autonómico, los presupuestos de Canarias para 2019 han podido aprobarse; y, como, por otro lado, es también habitual en esta Comunidad Autónoma, ya a finales de este mismo 2018. Resultando clave a tal fin el respaldo proporcionado a las cuentas por el PP, gracias al acuerdo alcanzado con esta formación política, al acceder el gobierno a una rebaja de medio punto en la imposición indirecta en Canarias (IGIC) (del 7% al 6,5%), con el compromiso y la mirada puesta en obtener otra reducción en dicho impuesto de mayor calado aún (hasta el 5%), si se consigue del Estado finalmente la cantidad reclamada por Canarias por el superávit habido en sus cuentas el año precedente.

## 2.– Actividad normativa

A pesar del inminente final de legislatura no se ha intensificado el ritmo en la producción legislativa y tampoco ha sido demasiado alto en el caso de los reglamentos. Con todo, algunas de estas normas merecen ser anotadas dentro de este *Informe*.

Solo siete han sido las leyes aprobadas este 2018, y una, además, en tanto que relativa a la aprobación de un colegio profesional (Ley 3/2018: colegio de logopedas), habría que incardinar dentro de la categoría de las leyes-acto.

Otras dos versan sobre radio televisión y proceden a modificar puntualmente la normativa en vigor, la primera de ellas (Ley 1/2018), exclusivamente, con vistas a incorporar a la organización del servicio la figura del administrador único para seis meses, designado por el Gobierno de Canarias, previo acuerdo favorable de una comisión parlamentaria cuando la composición del consejo rector del organismo tenga menos de tres miembros y ninguno fuera el Presi-

dente, y pudiendo ser cesado en sede parlamentaria a propuesta de tres grupos; y la segunda (Ley 6/2018), dictada justo al vencimiento del plazo antes indicado, y que con más calado procede a una reforma del modelo de gestión y profundiza en el control parlamentario y social del ente público, reformulándose en esta línea su Junta de Control (cuyos seis miembros los elige conforme a un criterio de proporcionalidad el Parlamento entre profesionales por mayoría de 3/5 o absoluta, en su defecto), Dirección General (elegido del mismo modo) y Consejo Asesor (con representantes de distintos sectores de la sociedad).

Exigencia derivada de la normativa europea (Directiva 2014/45/UE), y tributaria asimismo de la propia normativa interna aprobada a raíz de aquélla (Real Decreto 920/2017), con la Ley 2/2017 termina por generalizarse la figura de la autorización administrativa en el sector de la inspección técnica de vehículos, dotando ahora de mayor rango a la normativa autonómica que el que tenía hasta ahora (Decreto 93/2007). Se acaba también con las antiguas concesiones y se contemplan las correspondientes medidas transitorias relativas a sus bienes y personas; todo ello, junto al diseño ahora de un completo régimen sancionador para el sector.

En punto a facilitar la mejora en el acceso a la vivienda, la Ley 4/2018 incorpora diversas ventajas fiscales en la materia, con deducciones en impuestos como el de la renta de las personas físicas y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en diversas operaciones relacionadas con su adquisición y arrendamiento, así como en el impuesto general indirecto canario.

La Ley 5/2018, por su parte, desarrolla por vez primera en el archipiélago el contenido de la Ley estatal 52/2007 y en amparo del derecho ciudadano a la reparación moral y recuperación de su memoria personal y familiar, se reconocen y amplían los derechos de las víctimas de la dictadura y guerra civil y se disponen varias medidas en su favor: se crea un registro de víctimas, un mapa de fosas, un protocolo de exhumaciones, un banco de ADN para identificar a los desaparecidos, así como una estrategia para la memoria histórica de Canarias y una comisión técnica también a tal fin. Igualmente, en relación con los símbolos contrarios a la memoria histórica, se contemplan actuaciones para su retirada y la anulación de distinciones y honores. Y, en fin, como medidas para divulgar la memoria, se prevé un centro virtual documental y la señalización de los lugares y monumentos más emblemáticos.

Y cierra la lista, como es habitual, la nueva ley presupuestaria (Ley 7/2018). Los presupuestos para 2019 superan los 8.000 millones de euros por segundo año consecutivo, si bien ahora se acercan más a los 9.000 que los del año pasado. Aparte de la rebaja en medio punto del IGIC pactado con el PP para obtener su apoyo, en relación con los ingresos, entre otras medidas, se establece también un IGIC “social” tipo cero para los servicios sanitarios (atención social y sociosanitaria, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y noche y atención residencial y a la promoción de la autonomía personal en situación de dependencia), así como en productos básicos manufacturados (pan especial, aceites y arroz) y en la factura eléctrica (se suprime el IGIC para la entrega de energía eléctrica), compensando a las corporaciones locales si cae por eso la recaudación. También se rebajan en 0,5% los dos primeros tramos de la escala autonómica

en el impuesto sobre la renta, se incrementan las deducciones para las familias numerosas de tipo general y especial, se amplía la bonificación para los parientes de segundo y tercer grado en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y se amplía la tarifa plana para los autónomos hasta los dos años; y entre los gastos, si bien se contiene el gasto corriente de la Comunidad Autónoma salvo en lo que atiene a la recuperación de derechos derivados de la legislación básica estatal y de los acuerdos sindicales alcanzados –contención que es otra de las medidas a que obligaba el pacto con el PP–, asciende el de sanidad, que representa un tercio del total (y de este, la mitad es para personal), para combatir las listas de espera, implantar un plan de urgencias y mejorar la atención de los enfermos crónicos y cuidados paliativos; así como el de educación también para tratar de alcanzar en 4 años el 5% del PIB afrontándose ahora una subida de hasta casi un 4% para sufragar la ampliación de la enseñanza bilingüe y la educación entre 0 y 3 años; y se contempla también una partida específica para financiar la futura aplicación de la ley de servicios sociales (con vistas a luchar contra la pobreza, ampliar los beneficiarios de la prestación canaria de inserción y reducir las listas de espera en dependencia).

Entre los reglamentos aprobados en 2018, mención destacada merecen, por su complejidad técnica y trascendencia, los tres dictados en desarrollo de la ley del suelo (Decretos 181,182 y 183/2018) y que, si bien no completan el desarrollo reglamentario de dicho texto legal, no dejan pendientes para el año próximo sino los de carácter orgánico. Y, asimismo, los otros tantos decretos por los que han venido a aprobarse “in extremis” tres de los planes hidrológicos insulares todavía pendientes (Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro: Decretos 184, 185 y 186/2018; el último, el de Gran Canaria, llegaría ya con el año nuevo), y bajo amenaza de multas y de retirada de fondos a Canarias por incumplimiento de la normativa europea.

En todo caso, por encima de la legislación, lo que sin duda de ninguna clase sobrepasa en el sentido apuntado en el apartado anterior es la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía. Pese a que formalmente la Ley Orgánica 1/2018 lo denomina de reforma de Estatuto de Autonomía es lo cierto que constituye un texto enteramente nuevo, que triplica el número de sus artículos (202 frente a los 65 del vigente hasta ahora). No es posible dar cuenta en el ámbito de este *Informe* de su contenido ni siquiera de forma sucinta. Como es fácil entender, requeriría ello un estudio de carácter monográfico. Así las cosas, hemos de limitarnos a indicar que sigue de cerca la estela de los estatutos de autonomía de esta última generación, con previsiones habituales en ellos como la posibilidad de disolver anticipadamente la cámara legislativa o la atribución al gobierno de la potestad de dictar decretos leyes. Y, entre sus novedades, seguramente, en el capítulo de los derechos estatutarios se refuerzan los que conectan con las nuevas reivindicaciones sociales (derecho a la identidad de género y a la no discriminación por orientación sexual; a la vida digna e independiente y a una atención integral para la promoción personal y envejecimiento activo de las personas mayores; derecho también de estas personas a declarar su voluntad sobre sus cuidados y el destino de su cuerpo y órganos; derecho a la protección de la familia en cualquiera de sus modalidades; a la conservación de la memoria histórica; a la salvaguarda de los animales

como seres que sienten y a no usarse en actividades que conlleven crueldad; a la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y a la conciliación de su vida familiar y profesional; al uso de la lengua de los signos; y derecho a una renta de ciudadanía dentro de la lucha contra la exclusión social); se contempla el reconocimiento de las aguas incluidas dentro del perímetro lineal del archipiélago como parte integrante de la propia Comunidad Autónoma; así como también la desvinculación de la financiación autonómica de los recursos obtenidos del REF (que impedía a Canarias participar en el fondo de competitividad hasta ahora); y, sobre todo, se desmantelan los aforamientos de políticos (miembros del gobierno y del parlamento). Una nueva reforma estatutaria queda sujeta a una mayoría de 3/5 (antes 2/3) y a un referéndum de ratificación. Detengámonos un ápice más siquiera, sin embargo, en lo que atiene a la reforma electoral, en tanto que ha sido la cuestión más polémica que ha tenido bloqueado el Estatuto de Autonomía durante tanto tiempo. La nueva fórmula ahora consagrada consiste en el incremento del número de diputados en el Parlamento de Canarias (de 60 a 70): manteniéndose los escaños asignados a las circunscripciones insulares (salvo en el caso de Fuerteventura que aumenta en uno, por razón del incremento de su población: en más de un 300% en los últimos quince años), pero procediendo a la vez a la creación de una nueva circunscripción de ámbito regional (9 escaños); y, por otra parte, en la sensible rebaja de que son objeto las barreras tanto insulares como regionales existentes (respectivamente, pasan del 30% y 6% al 15% y 4%). Puede ser sin embargo una fórmula transitoria la antedicha, porque el propio Estatuto emplaza a la aprobación de una legislación electoral por mayoría de tres quintos en el plazo de tres años. El tiempo dirá si se aprueba o no esta legislación.

### **3.- Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado**

Han sido cuatro los litigios de carácter competencial solventados este año por el Tribunal Constitucional, con lo que el número de conflictos pendientes de resolución va decreciendo, aun cuando lentamente. Canarias, con todo, sigue siendo de las Comunidades Autónomas que mayor número de conflictos tiene planteados con el Estado en sede constitucional, y su mayor parte trae su causa de la iniciativa de la propia Comunidad Autónoma (Gobierno de Canarias). Así, en 2018 de las cuatro sentencias de índole competencial antes mencionadas, tres de ellas tienen su origen en dos recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia planteados por la Comunidad Autónoma, y solo una se debe a la iniciativa del Estado (Presidente del Gobierno).

Precisamente, la primera de las resoluciones dictadas en el tiempo ha sido esta última, la STC 43/2018, en relación con distintos preceptos de la reforma de la legislación canaria sobre vivienda (Ley 2/2003) auspiciada por la Ley 2/2014. Algunos de sus preceptos se declaran inconstitucionales en concordancia con otras resoluciones anteriores recaídas a propósito de la normativa de otras Comunidades Autónomas que contenían medidas similares (expropiación del uso de la vivienda). Se citan las STC 16/2018 (Navarra) y las 32/2018 y 93/2015 (Andalucía). Otras quejas, en cambio, sobre las que también hubo ocasión de

pronunciarse entonces (imposición del deber de destinar la vivienda al uso habitacional y medidas para evitar viviendas deshabitadas), resultaron desestimadas por las mismas razones expresadas a la sazón.

La STC 66/2018, ya dictada a raíz de un recurso de la Comunidad Autónoma en relación con algunas de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 8/2013 (mejora de la calidad educativa), vino a desestimar en cambio el citado recurso en su integridad. Se sigue, también en este caso, la línea de otras resoluciones anteriores que ya habían resuelto sobre estas mismas previsiones al calor de los recursos entablados por otras Comunidades Autónomas (Cataluña y Asturias), así como por el grupo parlamentario socialista (STC 14, 31, 40 y 53/2018), y no queda sin dejarse constancia de los votos particulares asimismo formulados en tales ocasiones, en particular, con motivo de la STC 31/2018. El Magistrado Xiol, por su parte, ve necesario reproducir ahora el suyo propio, especialmente digno de mención en relación con la educación diferenciada por sexo (también en cuanto a la regulación de la asignatura de religión).

En idéntico sentido desestimatorio se pronuncia la STC 79/2018, por la que se resuelve el conflicto de competencia suscitado por el Gobierno de Canarias en relación con el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017 (control interno de las entidades del sector público local). No hay resoluciones precedentes en este caso, pero a la postre se aplica la misma doctrina recaída en torno a la última reforma sobre régimen local (STC 111/2016): el mecanismo de control establecido por dicho precepto se considera que no es incompatible con el ejercicio de la tutela financiera de las entidades locales por la Comunidad Autónoma ni con las competencias de desarrollo y ejecución de que también dispone esta última.

Lo mismo que la STC 110/2018, en relación con la impugnación de sendas previsiones sobre procedimiento administrativo común incorporadas por la Ley 39/2015 (específicamente, sus artículos 1.2 y 129.4 párrafo segundo). Tampoco prosperó en esta ocasión el recurso promovido por el Gobierno de Canarias. Vuelve en este caso el Tribunal Constitucional a apoyarse en una resolución precedente, ahora la STC 55/2018, para alcanzar el mismo resultado que entonces (también se deja constancia del voto particular formulado a la sazón).

No quedaría completa esta relación, sin embargo, si omitiéramos toda referencia, por un lado, a la STC 42/2018, sobre determinados aspectos incorporados a la normativa urbanística especial existente para las denominadas “islas verdes” (Ley 6/2002), cuya reforma (Ley 2/2016) vino a controvertir el grupo parlamentario de Podemos-En Comú Podem-En Marea por medio del ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad, el primero por parte de dicho grupo, y que además resultó parcialmente estimado. No se solventan cuestiones de carácter competencial, pero se contiene una importante doctrina acerca del alcance de la ordenación del uso del suelo rústico y de los instrumentos singularmente previstos a tal fin.

Y, por otro lado, a dos resoluciones por las que se estimaron sendos recursos de amparo, como consecuencia la primera de ellas de un recurso planteado también por el mismo grupo parlamentario que acaba de mencionarse (STC 4/2018: se estimó su queja por la inadmisión de sus enmiendas justamente en relación

con la iniciativa legislativa después impugnada por dicho grupo a que acabamos de referirnos, unas enmiendas erróneamente calificadas como a la totalidad, vulnerándose así su derecho al ejercicio de funciones representativas); y la segunda, a iniciativa ya del recurso de un particular (STC 167/2014: por tratarse de un error patente vino a considerar el Tribunal lesivo de su derecho a la tutela judicial efectiva la inadmisión acordada en la jurisdicción contencioso-administrativa de su recurso por la falta de acompañamiento de la documentación preceptiva exigible a las personas jurídicas, precisándose así la correcta interpretación constitucionalmente procedente de la indicada exigencia).

En aras de la reducción de la conflictividad constitucional, importa asimismo dar cuenta aquí del funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Canarias, en cuyo ámbito se han alcanzado al menos dos acuerdos importantes, al resolver las discrepancias suscitadas en relación con sendas leyes autonómicas relevantes aprobadas el año anterior, como son la del suelo y espacios naturales protegidos (no pocas eran las discrepancias que afectaban a un importante número de preceptos de la Ley 4/2017) y la de presupuestos para 2018 (Ley 7/2017); iniciándose de igual modo negociaciones para superar la controversia planteada por Canarias a propósito de la reforma (Ley 7/2018) de la ley estatal de patrimonio natural y de la biodiversidad (Ley 42/2007).

Acerca del grado de colaboración existente entre Canarias y el Estado, en fin, no es mucho más lo que ahora cabe añadir, ya que hemos dado suficientemente cuenta en otras partes de este mismo *Informe* del estado de sus relaciones y de sus aspectos tanto positivos (la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y de la reforma de los aspectos económicos del REF: como evidencia del elevado clima de entendimiento tan solo cabe ahora añadir que del refrendo a ambos textos legales, solo se desmarcaran en el primer caso los grupos de Ciudadanos, con su abstención, y de Podemos, que lo rechazó, aunque este grupo contribuyó también a favorecer la rapidez en la aprobación de la norma al retirar las 61 enmiendas que había presentado al mismo; y únicamente se registró la oposición de este último grupo, en el segundo caso) y negativos (aplicación del descuento en el transporte aéreo, empleo del superávit presupuestario del año anterior y renovación de los convenios con el Estado, particularmente, aunque no sólo, el de carreteras). Sin que se precise por eso tener que volver a reiterar ahora las consideraciones ya consignadas.

Puesto que la negociación y aprobación de los presupuestos generales del Estado de este año que acaba de terminar ha tenido lugar en el curso del mismo, ya por último, no podemos dejar de referirnos a las importantes cantidades previstas en ellos con destino a Canarias: si ya desde su origen las cifras incorporadas a los presupuestos para 2018 eran importantes (más de 800 millones, entre inversiones directas –Cap. VI: unos 275– y transferencias de capital –Cap. VII: unos 485 millones–, todavía más importante esta última, habida cuenta además de que los fondos recibidos se han “territorializado” en el caso de Canarias y pasado por tanto a gestionarse por la propia Comunidad Autónoma; a lo que habría que sumar otros 400 millones más en concepto de diversas subvenciones: Cap. IV), todavía se incrementaron los recursos con las negociaciones celebra-

das, sobre todo, con CC y NC, hasta superar la ficha financiera superior a los casi 1.500 millones de euros que había de partida: el incremento podría oscilar entre 250 y 350 millones adicionales.



## 1.- Actividad político-institucional

Como viene siendo la tónica de los últimos años la actividad jurídica y pública de la Comunidad Autónoma sigue pautas conocidas de normalidad institucional y no ha supuesto novedades dignas de mención.

Por lo que hace al Gobierno de coalición PRC-PSOE se ha mantenido estable por más que se han manifestado algunos roces que se han hecho más patentes en la segunda parte del año a medida que se acercan las elecciones autonómicas de la primavera de 2019. El PRC parece cohesionado y con el Presidente Revilla dispuesto a repetir como cabeza de lista. En el PSOE las cosas están menos claras al haber ciertas discrepancias entre la dirección regional del partido surgida de su último Congreso y algunos de los miembros socialistas que forman parte del Gobierno. No hay que olvidar que la antigua Secretaria Regional, la actual Vicepresidenta del Gobierno, perdió el Congreso regional en beneficio de un nuevo líder (el actual Delegado del Gobierno, nombrado para tal cargo tras la moción de censura que colocó en el Gobierno de España al Presidente Sánchez en junio de 2018). Esa circunstancia no se ha traducido en conflictos institucionales conocidos, pero está, desde luego, latente.

El Parlamento, por su parte, ha tenido una actividad significativa, no sólo por el número de leyes tramitadas (11) sino por las numerosas sesiones de debate y control celebradas. Y durante el año 2018 ha permanecido sin cambios institucionales, esto es, con 5 Grupos: 13 diputados del Grupo popular, 12 del Grupo regionalista, 5 del Grupo socialista, 3 del de Podemos y 2 del Grupo Mixto (Ciudadanos). El Grupo Mixto, como digo, estaba integrado por dos diputados originariamente elegidos en las listas del mismo partido (Ciudadanos), aunque no pudieron constituir Grupo propio por no llegar al mínimo previsto. Sin embargo, el partido se rompió en 2017 cuando uno de los diputados de ese Grupo mixto abandonó la formación política a la que pertenecía. El Grupo siguió igual en cuanto al número de diputados pero la circunstancia de que dejó de haber coincidencia política entre sus dos integrantes condujo a la necesidad de redactar unas reglas de funcionamiento del Grupo, cuyo Portavoz se alterna semanalmente (BOPC 286, de 17 de octubre 2017). En el año 2018 cesa la portavoz del Grupo de Podemos siendo sustituida por otro de los tres miembros del Grupo, pero en los primeros días de 2019 la citada diputada, la antigua Portavoz del Grupo, abandonó el Grupo parlamentario por problemas internos de su formación. En consecuencia, al perder el número mínimo de diputados que se requieren para formar Grupo el citado Grupo parlamentario de Podemos quedó disuelto con efectos de 15 de enero. El grupo mixto pasó a tener 5 diputados y la Cámara 4 Grupos (incluido el Mixto) en lugar de los 5 iniciales.

Los cambios en el interior de los grupos a que acabo de hacer referencia son una manifestación de las crisis que, como contraste con la estabilidad institucional, ha afectado a todos los partidos, excepto al Partido regionalista. En efecto, el PP arrastró en 2018 la grave crisis abierta tras su último Congreso ganado por la actual Presidenta del Partido (M<sup>a</sup> J. Sáenz de Buruaga), antigua colaboradora del anterior Presidente y Presidente también del Gobierno (2011-2015), Ignacio Diego; Gobierno en el que S. de Buruaga fue también Vicepresidenta. El resultado del Congreso fue muy ajustado. De hecho, ganó por 4 votos, lo que significó un cierto cisma por cuanto el Congreso y sus resultados fueron cuestionados no solo en el plano político sino incluso judicialmente y con graves acusaciones de irregularidades. Y aunque ya ha habido una primera Sentencia rechazando la impugnación, el asunto, recurrido, no está aún del todo cerrado. Una derivación de esa crisis ha tenido lugar a finales de 2018 cuando el nuevo Presidente nacional del partido propuso la candidatura de la atleta y diputada regional, Ruth Beitia, como número 1 de las listas para las elecciones autonómicas de mayo próximo y, en consecuencia, como candidata a presidir el Gobierno. Teniendo en cuenta que Beitia había apoyado a Diego en el Congreso regional y que S. de Buruaga se había decantado por Soraya Sáenz de Santamaría en el debate interno nacional del PP, la designación de Beitia en contra de lo que esperaba la dirección regional del partido para su Presidenta y líder supuso un duro golpe que a punto estuvo de generar un cisma y una ruptura en toda regla por cuanto suponía una descalificación de la actual dirección y una vuelta, por la vía de los hechos, a la situación previa al Congreso regional. Con todo, la situación volvió a encauzarse relativamente cuando, menos de quince días después de su designación y ya en enero de 2019, Beitia, que había empezado a sufrir las inclemencias de la política tras algunas desafortunadas declaraciones suyas fruto probablemente de su inexperiencia, renunció como candidata y como diputada.

En el caso del PSOE los conflictos internos derivan también de su último Congreso y de la constatación de su reiterada pérdida de votos (y escaños) en el Parlamento de Cantabria donde en menos de veinte años han pasado nada menos que de 105.002 votos en 1999 (un 31,29 por 100 y 14 diputados) a 45.653 votos (y 5 escaños) en las últimas elecciones de 2015. En medio, 103.608 votos y 13 diputados en 2003 (2,37%), 99.159 y 10 diputados en 2007 (28,16%) y 55.541 votos y 7 diputados en 2011 (16,01%). Esa circunstancia y el natural deseo de detener y revertir esa evolución fue seguramente un factor subyacente, además de otros menos relevantes, en el resultado del último Congreso regional ganado por militantes cercanos a Pedro Sánchez. El resultado del Congreso estuvo a punto de generar una crisis del Gobierno puesto que la candidata perdedora de ese Congreso y anterior líder del partido era –y sigue siendo– la Vicepresidenta del Gobierno en el que acumula la responsabilidad de varias áreas importantes (Ordenación del Territorio, Urbanismo, medio ambiente, Políticas sociales, Universidad e Investigación). La crisis se saldó a finales de 2017, de un lado, con el cese de un solo Consejero (el de Educación) sustituido por otra persona del mismo partido a finales de 2017 y, de por otra parte, diferenciando entre partido y Gobierno, de manera que la Sra. Díaz Tezanos continuó en el cargo sin perjuicio de haber perdido el liderazgo en el partido. El nuevo secretario regional,

como ya se ha dicho, fue nombrado después Delegado del Gobierno, cargo que continúa ejerciendo al final de 2018.

Ciudadanos obtuvo en las elecciones de 2015 dos diputados que pasaron a configurar ambos el Grupo mixto al no poder formar grupo propio, como ya se ha dicho. Sin embargo, el hecho de los dos diputados del Grupo integraran ellos solos el Grupo mixto convertía a este Grupo, de hecho, en el grupo del partido. Esa circunstancia se quebró ya en 2017 al abandonar uno de ellos el partido por el que había sido elegido aunque mantuvo su acta. El diputado que permanece en el partido se ha convertido en un elemento fundamental para configurar con él la mayoría aritmética que necesita el Gobierno. Su voto, por ejemplo, permitió la aprobación de la última Ley de Presupuestos.

Podemos también tuvo una crisis parecida pues de tener Grupo parlamentario propio ha pasado, como ya he dicho, a no tenerlo. Las claves del conflicto son, de nuevo, cuestiones internas del partido que incluyen episodios de acusaciones de acoso laboral, dimisiones, ceses y aun el nombramiento desde la dirección central de una gestora provisional encargada de superar la crisis.

El Partido regionalista ha sido el único, como ya he dicho, que se ha librado de marejadas y crisis internas. El hiperliderazgo del Presidente Revilla está seguramente en la base de esa pacífica situación lo que le coloca en buena posición de cara a las próximas elecciones autonómicas.

## 2.- Actividad normativa

La actividad legislativa en 2018 ha aumentado algo respecto de otros años hasta llegar a 11 Leyes, aunque algunas de ellas no son sino reformas de leyes anteriores a las que, en algunos casos, sustituyen. Las 11 Leyes aprobadas son las siguientes:

– *Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.* Se trata de una Ley importante que se aprueba en el marco de la Ley estatal básica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la que desarrolla, completa y amplía. Tiene también en cuenta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001. La idea de fondo, como la que late en las normas citadas, es evolucionar hacia lo que el Preámbulo denomina “un modelo de gobierno abierto y socialmente responsable, (...) una nueva forma de relación del Gobierno y la Administración pública con la ciudadanía, basada en la transparencia de la actividad pública y la promoción de la participación en las políticas públicas que impulse el Gobierno de Cantabria”. Estructurada en 4 Títulos y con 52 artículos el título I se dedica a precisar su objeto y establecer los principios generales en las relaciones del Gobierno y de la Administración pública con los ciudadanos. Importa retener el amplio ámbito de aplicación que detalla el art. 3 y en el que se incluyen, entre otros, no sólo a la Administración de la Comunidad Autónoma sino también a los Organismos y entidades de derecho público o privado a ella vinculados; la Universidad de Cantabria; las

corporaciones de Derecho público y las federaciones y clubes deportivos “en lo relativo a las actividades sujetas al Derecho administrativo”; el Parlamento de Cantabria; los consorcios dotados de personalidad “en que participen cualesquiera de las entidades que conforman el sector público de la Comunidad” y otros entes que se financien con dinero público o tengan controlada su gestión por otros entes públicos. También se establecen obligaciones de transparencia para los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como para las asociaciones y fundaciones vinculadas a los mismos cuando perciban ayudas o subvenciones públicas. En este Título se regula también el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, fomentando la tramitación electrónica. Respecto de la Ley básica se amplían aspectos relativos a la transparencia política, la información sobre el empleo público y sobre la ejecución de los contratos. Se crea el Consejo de Transparencia para la promoción de la transparencia y la resolución de las reclamaciones sobre el derecho de acceso. Se crea también el Portal de Transparencia y se contemplan mecanismos de control para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. El título IV regula el régimen sancionador.

Se trata de una ley importante que en la línea indicada por la legislación estatal y cuya operatividad real se verá cuando entre en funcionamiento y haya experiencia suficiente. Como en el caso de instituciones similares será necesario no sólo que exista la norma y funcionen sus previsiones técnicas y formales sino, además, que los empleados públicos asuman su realidad y, sobre todo, que los ciudadanos conozcan su existencia y el derecho que les asiste y lo utilicen para forzar, como reacción, la mejora en los servicios a que hace referencia la Ley como uno de sus objetivos.

– *Ley 2/2018, de 8 de mayo, de Casas de Cantabria.* Esta Ley, que deroga la anterior Ley 1/1985, de 25 de marzo, de comunidades montañosas o cántabras asentadas fuera de Cantabria, regula, con el genérico nombre de “Casas de Cantabria”, la promoción, fomento, apoyo, coordinación de la Comunidad Autónoma de Cantabria con las asociaciones y centros sociales de las comunidades montañosas o cántabras asentadas fuera de Cantabria a las que hace referencia el art. 6 del Estatuto de Autonomía. Las llamadas Casas de Cantabria deberán ser entidades sin ánimo de lucro, con una estructura interna y un funcionamiento democráticos y tendrán por objeto principal el mantenimiento de lazos culturales, sociales y económicos con la Comunidad Autónoma. La Ley regula el reconocimiento de las Casas y su colaboración con la Comunidad autónoma. También regula la Ley los derechos de las personas cántabras en el exterior. Y con mucho detalle el Consejo de Casas de Cantabria.

– *Ley 3/2018, de 28 de mayo, de creación del Consejo de la Mujer.* El Consejo de la Mujer fue creado por Ley 3/1997, de 26 de mayo, con el carácter de organismo público y como medio de participación de las mujeres en la lucha contra la desigualdad así como instrumento para fomentar el asociacionismo. El Consejo, sin embargo, fue suprimido como tal organismo por Ley 2/2012, de 30 de mayo, que, en su lugar, creó la llamada Comisión de Participación de las Mujeres como órgano consultivo de carácter colegiado. Pero dicho órgano, del que no se aprobó la norma reglamentaria que determinase su composición,

organización y bases de funcionamiento, no llegó a constituirse. La nueva Ley sigue la misma previsión de 2012 en el sentido de que el Consejo que crea no tiene el carácter de organismo público sino que es simplemente un órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta cuya composición se contempla directamente en la Ley. Su finalidad es la misma que antes, esto es, servir de instrumento de representación, participación y consulta en todas las políticas que afecten a los derechos e intereses de las mujeres, no sólo en lo relativo a la igualdad de género, sino también a otras políticas globales.

– *Ley 4/2018, de 15 de junio, por el que se regula el Consejo Social de la Universidad de Cantabria.* Esta Ley deroga y sustituye a la anterior Ley 10/1998, de 21 de septiembre, reguladora también del Consejo Social de la Universidad de Cantabria. Su finalidad es adaptar la normativa autonómica a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (modificada por la también orgánica Ley 4/2007), que establece unas pautas básicas sobre la posición institucional y funciones de los Consejos sociales. A estos efectos la Ley regula los fines y competencias del Consejo social en materia de supervisión, planificación, control del rendimiento, eficiencia y calidad de los servicios, fomento de las relaciones con los sectores sociales y organización académica. Obviamente contempla asimismo la composición y organización del Consejo que constará de 20 miembros, seis de la comunidad universitaria (incluido el Rector, el secretario general y el gerente) y catorce en representación de los intereses sociales que deberán ser personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, distribuidos de la siguiente manera: 4 elegidos por el Parlamento por mayoría cualificada; 2 designados por las organizaciones sindicales; 2 por las organizaciones empresariales; 2 por el Gobierno (aunque la Ley los prefigura puesto que han de ser el director general de la Consejería competente en materia de Universidades y un director general de la Consejería competente en materia económica); uno designado también por el Gobierno entre personas con experiencia en los ámbitos científico, tecnológico, profesional o de la administración, uno más designado por el Presidente del Consejo Social, otro designado por la Federación de Municipios de Cantabria de entre sus miembros y, finalmente, otro designado por el Consejo Escolar de Cantabria, también de entre sus miembros.

– *Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma.* Se trata de una Ley importante que regula, como su propio nombre indica, el Gobierno y la Administración de la Comunidad, así como su sector público institucional, en el marco de la legislación básica estatal constituida ahora por las Leyes 39/2015 de 30 octubre, del Procedimiento Administrativo Común y, en menor medida, la ley 40/2015, de la misma fecha, de Régimen Jurídico del Sector Público. Viene a sustituir, quince años después, a la anterior Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, que era hasta ahora el último eslabón de la regulación legal de la organización autonómica, que se inicia, tras el Estatuto, con la Ley 2/1982, de 4 de octubre, de Régimen Jurídico del Estatuto Personal, atribuciones, y organización del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria y de su Consejo de Gobierno. Esta Ley estuvo en vigor menos de dos años hasta su sustitución por la Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico

del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria (DRC), sustituida luego por la Ley 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC que fue una consecuencia obligada de la Ley básica estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Finalmente, la Ley 2/1997 fue derogada y sustituida por la hasta ahora vigente, la ya citada Ley 6/2002. Es, pues, la quinta Ley que regula las instituciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma. Y lo hace siguiendo un esquema convencional y, con él, la trayectoria de las leyes precedentes, aunque adaptándose a la normativa básica estatal e incorporando algunas novedades, entre ellas una especial dedicación a la regulación detallada del sector público institucional, hasta ahora insuficientemente regulado, como el explicativo Preámbulo indica.

Así, pues, la Ley no incluye grandes cambios en la organización y el funcionamiento del Gobierno, la Administración y el Sector Público de la Comunidad. Pretende adecuar el marco normativo propio a la legislación básica estatal, actualizar sus previsiones y añadir algunos cambios de importancia práctica. Siguiendo el esquema clásico de las anteriores regulaciones se contempla, de un lado, el Gobierno, su organización, el régimen de sus actos, su control y sus relaciones con el Parlamento. De otra parte, se regula en detalle la Administración autonómica con especial referencia, en un Título nuevo, al llamado Sector público institucional hasta ahora insuficientemente regulado. Finalmente, la Ley se refiere a la actividad de la Administración limitándose en esto las más de las veces a hacer una remisión a la normativa básica estatal del procedimiento administrativo que aquí ocupa un espacio amplio de aplicación directa.

En suma, una Ley nueva, pero en la que, con prudencia, se conservan numerosos aspectos de la normativa anterior y en la que se adecúa la regulación a la normativa estatal básica al tiempo que incorpora algunas novedades destacadas y otras muchas de detalle. Entre las primeras baste citar la nueva regulación de la iniciativa normativa, ya legislativa, ya reglamentaria; la sistematización detallada del llamado Sector público institucional y, en tercer lugar, la regulación de los aspectos básicos de la Administración Electrónica, que hasta ahora no estaba contemplada en el plano legislativo. Finalmente, entre las novedades prácticas destacadas está el cambio efectuado en relación con los actos de los Consejeros que hasta ahora, de manera un tanto anómala, no agotaban la vía administrativa (únicamente la agotaban los actos del Presidente y del Consejo de Gobierno) y que a partir de ahora la agotan, lo que implica la no necesidad de interponer recurso de alzada y la reducción de la carga que suponía para el Gobierno tener que resolverlos. En adelante será el propio Consejero el que resuelva el recurso de reposición que, además, es, como en todos los casos de autoridades cuyos actos agoten la vía administrativa, meramente potestativo.

– *Ley 6/2018, de 22 de noviembre, por el que se crea el Organismo Autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria.* El Servicio de emergencias de Cantabria estaba hasta ahora constituido en forma de sociedad anónima de capital público (112 Cantabria S.A.U.), configurándose como el instrumento básico para la ejecución de la política del Gobierno en esta materia. En el año 2012 la

entidad se convirtió formalmente en medio propio y servicio técnico de la Administración. Ahora de lo que se trata es de extinguir la sociedad unipersonal y crear un organismo autónomo (*Servicio de Emergencias de Cantabria*) respecto del que la Ley se limita a definir su naturaleza y régimen jurídico, su sede, la Consejería de adscripción y los aspectos pertinentes de su régimen económico, presupuestario, patrimonial y de personal.

– *Ley 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular*. Se trata de una nueva Ley que sustituye y deroga a la anterior Ley 6/1985, de 5 de julio, sobre el mismo tema y en aplicación de lo dispuesto en el art. 15.1 del Estatuto de Autonomía que reconoce la iniciativa popular y remite a una Ley autonómica su regulación de detalle y procedimental. La nueva Ley parte de la anterior para adecuarse a las nuevas realidades y al afán de potenciar la participación. A tal fin lo más destacado es, quizá, la reducción del número de firmas precisas (4.000 electores censados), el aumento del plazo para recogerlas (6 meses prorrogables) y la simplificación del procedimiento (incluyendo la posibilidad del uso de los medios electrónicos). En todo caso, quedan excluidas de la iniciativa popular las materias sobre las que la Comunidad no tenga atribuidas competencias legislativas, las normas de naturaleza presupuestaria y tributaria, las relativas a la ordenación institucional y las que se refieran a los derechos fundamentales, sean contrarias a los Tratados internacionales sobre derechos humanos o pretendan anular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales recogidos en ellos.

– *Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social*. Esta Ley vuelve a crear el Consejo Económico y Social de la Comunidad como órgano colegiado de participación y consulta en materia socioeconómica y laboral. El Consejo había sido creado por Ley 6/1992, de 26 de junio, pero en el contexto y con el trasfondo de la crisis económica fue suprimido por Ley 2/2012, de 30 de mayo. La nueva creación del Consejo es fruto de una resolución del Parlamento de 10 de octubre de 2016 por la que se instaba al Gobierno a crear un nuevo Consejo que fuera lo más austero posible y cuya representación fuera también más plural que la que plasmaba la composición que tenía el anterior. La nueva Ley mantiene los aspectos esenciales de la de 1992 adaptándola a la Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, lo que supone un cambio importante puesto que de tener personalidad jurídica propia pasa a ser un órgano colegiado sin personalidad siguiendo el mismo esquema que el renovado también (por Ley 3/2018) Consejo de la Mujer. El número de miembros del Consejo se amplía pasando a ser 29, para contemplar a nuevos agentes representativos de sectores sociales. En concreto, se prevén cuatro grupos de Consejeros. El primero, integrado por 6 Consejeros de los cuales uno representará a la Universidad y otro a la Federación de municipios de Cantabria (designados por sus órganos de gobierno) más otros 4 nombrados por el Gobierno, debiendo ser uno de ellos perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma. Los Grupos segundo y tercero estarán integrados cada uno por 6 miembros, pertenecientes, respectivamente, a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Finalmente, el Grupo cuarto tendrá diez miembros representativos de diversos sectores de la economía social (cooperativas; organizaciones de consumidores; organizaciones representativas

de otros intereses públicos) de los cuales uno al menos será representante de las asociaciones de trabajadores autónomos, otro de los colegios profesionales, un tercero de las organizaciones profesionales agrarias y uno más de las organizaciones sindicales que no tengan la consideración legal de más representativas. Los 5 miembros restantes de ese Grupo serán designados por el Parlamento de Cantabria a propuesta de los grupos parlamentarios y en la forma establecida en el Reglamento de la Cámara.

Por lo demás, el Consejo se concibe, como su predecesor, como un órgano de participación y consulta en materia socioeconómica y laboral. Para ello se prevé (art. 6) que emita, con carácter preceptivo aunque no vinculante, informe en relación con todos los Anteproyectos de Ley relacionados con la política socioeconómica o laboral y en cualesquiera otros asuntos en que una Ley así lo prevea. También debe elaborar “dentro del primer tercio de legislatura” un informe sobre la situación socioeconómica y laboral de la Comunidad, que elevará al Gobierno y posteriormente al Parlamento. Puede asimismo elaborar informes o estudios a solicitud del Gobierno, el Parlamento o a iniciativa propia; formular aportaciones a los Presupuestos antes de su remisión al Parlamento y formular recomendaciones y propuestas en relación con sectores económicos y sociales concretos. La Ley contempla luego la composición del Consejo y sus distintos órganos así como su régimen económico financiero y el del personal adscrito.

– *Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Se trata de una Ley importante que pretende una regulación global de la discapacidad a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad de la ONU, de 13 de diciembre de 2006, y en desarrollo del RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba con carácter básico el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En esa línea la Ley pretende pasar de un modelo de acción estrictamente médico a otro global que contemple la problemática de este colectivo y aborde los derechos a ellos inherentes como personas. El Preámbulo de la Ley pasa revista a las normas estatales aprobadas hasta el citado RD legislativo 1/2013 destacando luego que en la Comunidad de Cantabria no se ha aprobado una norma que reconozca de forma general derechos a las personas con discapacidad, aunque sí haya habido reconocimientos en normas sectoriales, como las referidas al ámbito sanitario, educativo o en la legislación de servicios sociales. La nueva Ley, tras un Título preliminar que contiene las disposiciones generales (objeto, ámbito, principios) aborda en diferentes Títulos una regulación omnicompreensiva de la discapacidad empezando por el derecho a la autonomía personal y a la vida independiente. Después, hay previsiones y medidas en el ámbito de la salud, en el ámbito educativo, en el ámbito del empleo, la previsión explícita de cláusulas sociales en la contratación pública (en línea con lo previsto en la Disp. Adicional 4 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), medidas en el ámbito de la protección social y otras referidas al acceso a la cultura, el turismo, el ocio y el deporte. También medidas de acceso a la Justicia (para que la comunicación de los actos judiciales lleguen de forma comprensible) y previsiones genéricas en el ámbito de la fiscalidad. Otras previsiones legales se refieren a la supresión de barreras arquitectónicas y a la lengua de signos española. También la previsión

genérica de tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad en la formulación de las distintas políticas públicas.

– *Ley 10/2018, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2019*. La Ley prevé un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo Organismos Autónomos) de 2.850.999.773, que supone un aumento de unos 120 millones respecto de los del año anterior (casi un 5% más). Se consolida así una tendencia manifestada ya en los años anteriores y expresiva de una cierta superación de la crisis económica que comenzó en 2007/2008 y tuvo sus peores momentos en torno al año 2012. En el cuadro siguiente se muestran datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2019 comparadas con las de los tres años anteriores.

**Tabla.– Presupuesto para 2019 por políticas de gasto comparado con los presupuestos de 2018, 2017 y 2016**

|  | 2019<br>Ley 10/2018 | 2018<br>Ley 8/2017 | 2017<br>Ley 1/2017 | 2016<br>Ley 5/2015 |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Justicia   | 32.306.214          | 31.443.571         | 30.123.498         | 29.252.353         |
| Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias | 15.060.394          | 14.327.392         | 13.909.692         | 12.306.027         |
| Política exterior                                  | 3.746.385           | 3.526.224          | 2.236.033          | 1.818.992          |
| Servicios sociales y promoción social              | 236.960.421         | 230.204.778        | 221.604.787        | 218.390.955        |
| Fomento del empleo                                 | 98.443.330          | 96.234.032         | 91.691.369         | 93.691.369         |
| Acceso a la vivienda y fomento de la edificación   | 21.193.026          | 23.750.715         | 22.260.460         | 21.880.790         |
| Sanidad  | 874.227.540         | 854.602.546        | 824.906.103        | 805.758.103        |
| Educación  | 581.467.961         | 556.764.111        | 537.924.025        | 527.428.341        |
| Cultura  | 31.311.809          | 30.798.121         | 28.689.458         | 24.355.208         |
| Agricultura, Pesca y Alimentación                  | 52.676.344          | 51.413.695         | 50.533.367         | 44.483.357         |
| Industria y energía                                | 39.822.161          | 39.250.645         | 32.348.236         | 26.475.468         |
| Comercio, Turismo y Pymes                          | 25.169.173          | 24.950.447         | 23.157.040         | 16.787.772         |
| Infraestructuras                                   | 252.966.865         | 240.163.602        | 229.938.204        | 211.645.450        |

|   | 2019<br>Ley 10/2018  | 2018<br>Ley 8/2017   | 2017<br>Ley 1/2017   | 2016<br>Ley 5/2015   |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Investigación, Desarrollo e Innovación  | 8.697.745            | 8.261.360            | 8.122.705            | 4.070.631            |
| Otras actuaciones de carácter económico | 34.022.798           | 32.916.246           | 32.171.806           | 32.330.468           |
| Alta dirección                          | 9.678.644            | 9.517.981            | 9.398.492            | 9.302.906            |
| Servicios de carácter general           | 46.795.401           | 37.283.337           | 36.833.222           | 37.652.556           |
| Administración Financiera y Tributaria  | 19.303.992           | 17.574.723           | 19.279.586           | 17.069.776           |
| Deuda Pública                           | 487.149.570          | 426.140.404          | 386.230.212          | 329.892.000          |
| <b>Total</b>                            | <b>2.850.999.773</b> | <b>2.729.123.930</b> | <b>2.601.358.295</b> | <b>2.464.592.522</b> |

En el cuadro se puede ver que prácticamente todas las políticas aumentan su dotación y en algunos casos de forma muy significativa, aunque incluida también la de la deuda.

– *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, Medidas Fiscales Administrativas.* Siguiendo una práctica que se ha convertido ya en tradición y aprovechando la ocasión de la modificación de numerosas tasas, esta Ley supone la modificación parcial de las siguientes 17 Leyes: Ley 5/1986, de 7 de julio, del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional; Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública; Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte; Ley 1/2003, de 18 de marzo, de Creación del Servicio Cántabro de Empleo; Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; Ley 12/2006 de 17 de julio, de Caza; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales; Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, Texto Refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado; Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración; Ley 2/2008, de 11 de julio, por la que se crea el Instituto de Finanzas de Cantabria; Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales; Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de Derechos y Atención a la Infancia y a la Adolescencia; Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 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 y Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida.

### 3.- Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad formalizada se plasma en un bloque de Sentencias que tienen que ver con la Comunidad Autónoma o han tenido su origen en ella y que trascienden, por la materia o la doctrina en ellas contenida, el estricto ámbito territorial autonómico. Por razones de espacio no me puedo detener a glosarlas, pero sí cabe esquemáticamente mencionarlas.

A) En primer lugar, del Tribunal Constitucional cabe destacar la *STC 82/2018, de 16 de julio*, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales (modificada por Ley 5/2011), de 29 de diciembre, que establecía la exención de la colegiación obligatoria para los profesionales empleados públicos. De acuerdo con la doctrina anterior ya fijada en particular en la *STC 3/2013, de 17 de enero*, se declara inconstitucional el precepto impugnado en cuanto incide en la competencia estatal exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Dicha normativa estatal –dice el TC– “no exceptúa a los empleados públicos (...) de la necesidad de colegiación en el caso de que presten servicios solo para, o a través de, una Administración pública”. Por consiguiente, las Comunidades Autónomas “no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia”.

De interés general es también la *STC 74/2018, de 5 julio*, en recurso de amparo planteado por una asociación de padres de un colegio privado al que se le había denegado la renovación del régimen de concierto por la opción de dicho colegio por la enseñanza segregada por sexos. En un primer momento y de acuerdo con la legislación entonces vigente (art. 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, luego modificado en Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre) el TSJ de Cantabria y el propio Tribunal Supremo desestimaron el recurso contencioso. Ahora, el Tribunal Constitucional entiende que se ha vulnerado el derecho a la libertad educativa en conexión con la garantía de la libertad ideológica. La Sentencia tiene dos votos particulares firmados por tres Magistrados. Ha de notarse que la Sentencias del TSJ y del TS aplican, como he dicho, la previsión legal que afirmaba que “en ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, poniendo el acento en la expresa previsión de la no discriminación por razón del sexo que era lo que estaba en base de la denegación de la subvención conforme a las previsiones autonómicas (puesto que la legalidad de la enseñanza segregada por sexos no estaba en cuestión). La reforma del citado precepto en 2013, manteniendo la redacción de ese primer apartado, precisa luego que “no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos”. Y, aún más, añade que “en ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro

aspecto”. Aunque la Sentencia del TC no tiene en cuenta este cambio el resultado del fallo va en la misma línea.

**B)** Del Tribunal Supremo destacan la serie de Sentencias interpretativas del art. 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa según el cual, como se sabe, tras la reforma operada por Ley Orgánica 7/2915, de 21 julio, en los casos en que el juez ordene la demolición de un inmueble “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”. La ambigüedad del precepto ha dado lugar a no pocas dudas, algunas de las cuales subsisten aun después de las Sentencia a que ahora me refiero y que, por cierto, fueron de las primeras que inauguraron la puesta en funcionamiento del nuevo recurso de casación que implanta también la citada Ley Orgánica 7/2015 al reformar la Ley Jurisdiccional. Pues bien, en las *SSTS de 21 de marzo* (Pueblo del Mar, en Argoños), *1 de junio* (Piélagos), *28 de junio* (Piélagos), *2 de julio* (Piélagos), *11 de julio* (La Llana I. Argoños) y *27 de noviembre* (Las Torres. Escalante), todas ellas de 2018 y, especialmente, en la primera (que las de las reiteran), se sienta como interpretación más acertada del art. 108.3 “que la exigencia de la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, a la que se refiere el precepto como condición previa a la demolición de un inmueble ordenada por un Juez o Tribunal, no precisa la tramitación de un procedimiento contradictorio ni requiere que tales indemnizaciones hayan sido fijadas como debidas en un procedimiento de responsabilidad patrimonial o en un incidente de ejecución de sentencia en el que se declare y reconozca el derecho del tercero y determine la cantidad líquida que resulte exigible por el mismo, sino que se configura como un trámite integrado en la ejecución de sentencia, que consiste en la adopción por el órgano jurisdiccional de las medidas de aseguramiento que resulten suficientes para responder del pago de las indemnizaciones que puedan reconocerse a terceros de buena fe al margen del proceso, medidas de aseguramiento que han de ser valoradas, en su existencia y alcance, por el órgano judicial atendiendo a los datos y elementos de juicio de que disponga y pueda recabar en el procedimiento, resolviéndose las controversias que puedan surgir al respecto, en el correspondiente incidente de ejecución de sentencia, como dispone el art. 109.1 de la Ley Jurisdiccional”.

Las demás Sentencias repiten la misma doctrina añadiendo y precisando que “1º el art. 108.3 LJCA no impide la ejecución de sentencias; 2º tampoco constituye causa alguna de inexecución de tales resoluciones, al amparo del art. 105.2 LJCA; y 3º no vulnera ello el art. 24 de la Constitución” (Así, *SSTS de 1 y 28 junio, 2 y 11 de julio 2018*).

**C)** Por lo que hace a la actividad del Tribunal Superior de Justicia, al margen de otras decisiones importantes pero constreñidas al ámbito local, el asunto que más interés general tiene es el problema de la casación autonómica. La práctica ausencia de regulación en la reforma de la Ley Jurisdiccional y las dificultades

materiales de implantación en los Tribunales de Justicia pequeños como el de Cantabria, han planteado la duda de la propia existencia de este nuevo recurso, a pesar incluso de la *STC 128/2018, de 29 de noviembre* que avala que a la llamada casación autonómica se le aplique, en lo que corresponda, la regulación de la casación estatal. Pues bien, en la *STSJ de 10 de diciembre de 2018* la Sala de Casación del TSJ de Cantabria, integrado para la ocasión por 5 Magistrados (una de la Sala de lo contencioso y los demás de la Sala civil y penal y de la de lo Social), desestima el recurso de casación autonómico previamente admitido a trámite "al considerar que no procede frente a resoluciones dictadas por la Sala de lo contencioso de este Tribunal Superior de Justicia". Aunque al parecer es la primera vez que el asunto termina en Sentencia, lo que sucede es que la Sala de lo Contencioso de Cantabria está dividida. Dos magistradas consideran que no procede la casación autonómica y el resto de Magistrados (otros dos) entienden que sí, de manera que se produce la extraña y poco comprensible situación de que cuando a las dos primeras magistradas les toca conocer los escritos de preparación del recurso, el auto inicial es tenerlo por no preparado con el voto discrepante de un tercer magistrado, produciéndose la situación inversa cuando sólo una de las discrepantes forma sala en cuyo caso es ella la que redacta un voto particular contrario a tener por preparada la casación autonómica.

Otras decisiones del TSJ de Cantabria son, como digo, de menor incidencia e interés territorial por más que sí lo tengan desde un punto de vista más general. Entre ellas, se pueden citar diversas Sentencias en materia de urbanismo, lo que es ya una tradición en la Comunidad Autónoma. Una muestra en la *STSJ de 18 de junio de 2018* que estima un recurso contra al Acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Laredo, que queda así anulado por modificaciones sustanciales y falta de sometimiento de los cambios a la Evaluación Ambiental. También la *STSJ de 19 de febrero de 2018* que anula el PGOU de San Vicente de la Barquera y que tiene interés porque a diferencia de lo que suele ser habitual en la anulación de Planes (al ser considerados normas) no anula el Plan entero sino "únicamente en lo referente a la clasificación de suelo urbanizable en el sector de la Acebosa". Esto es, matiza los efectos de la nulidad, lo que supone una gradación destacable.

La *STSJ de 28 de septiembre 2018*, es pionera en un caso que tiene ramificaciones en otros lugares también. Se estima en ella un recurso de apelación contra una Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Santander el 15 de febrero de 2018. Se trata de un supuesto de responsabilidad sanitaria que había sido desestimada en la instancia, Ahora el TSJ condena al Servicio Cántabro de Salud por unos hechos que tienen cierta proyección general. Se trataba de un paciente operado correctamente de un desprendimiento de retina y en cuya operación se utilizó un producto que, con posterioridad, fue considerado defectuoso por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que emitió una alerta sanitaria acerca de la toxicidad del mismo y ordenó su retirada de los centros sanitarios. El asunto tiene proyección general pues ha afectado en toda España en casos similares a 116 intervenciones quirúrgicas por desprendimiento de retina (8 en Cantabria), en 28 centros sanitarios de 13 Comunidades Autónomas. Esta primera Sentencia tiene, pues, trascendencia

general. De ahí la importancia del fallo que estima el recurso y considera que si durante una asistencia sanitaria practicada correctamente se utilizan productos defectuosos, aun sin existir entonces una previa alerta sanitaria, se genera un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración prestadora del servicio y no es de aplicación el régimen jurídico de daños derivados de la utilización de los productos defectuosos previsto en la Ley General de Consumidores y Usuarios que hace responsable al productor y distribuidor de dichos productos.

### 1.– Actividad político-institucional

En Castilla y León no se han registrado grandes novedades en el plano institucional. Al igual que en el año anterior, en 2018 la tónica general ha sido la normalidad, que apenas se ha visto alterada por algunas escaramuzas que han tensado puntualmente las relaciones entre el Gobierno del PP y los grupos de la oposición. El Presidente Herrera ha podido gobernar con relativa comodidad, sin grandes aprietos, y en esa tarea ha contado con el respaldo del grupo parlamentario popular y de la dirección regional de su partido, encabezada por Fernández Mañueco, vencedor de las primarias celebradas el año pasado y candidato a la presidencia de la Junta en las elecciones de 2019, disipándose así las dudas o suspicacias que algunos albergaban al respecto. En el tramo final de su quinto mandato, Herrera ha seguido manejando el timón, dirigiendo las operaciones en el puesto de mando, y no parece que se haya visto afectado por el síndrome del “pato cojo”.

#### 1.1.– Actividad parlamentaria

La fragmentación de la representación en las Cortes, con la presencia de 6 fuerzas políticas, aunque dos de ellas (IU y UPL) cohabiten en el grupo mixto, explica que se haya multiplicado exponencialmente la actividad parlamentaria. En esta legislatura ya se han incrementado en un 150% las iniciativas tramitadas. Pero este frenético ritmo de crecimiento no comporta necesariamente un salto cualitativo en el control que el Parlamento ejerce sobre el Gobierno. La revitalización del órgano representativo, que es una buena noticia, ha restablecido un cierto equilibrio, pero no estoy seguro de que esta nueva dinámica generada por los resultados de 2015 haya invertido o frenado siquiera la deriva presidencialista que venía corrompiendo el sistema de pesos y contrapesos propio de un régimen parlamentario.

En cuanto a la iniciativa legislativa, es verdad que se han tomado en consideración algunas Proposiciones de Ley promovidas por la oposición, como la relativa a la Igualdad Social de la Diversidad Sexual y de Género, y de Políticas Públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género, presentada por todos los grupos de la oposición. Pero la agenda legislativa sigue bajo el control del grupo mayoritario, que, con 42 de los 84 escaños del hemisiciclo, tiene la llave para cerrar el paso a cualquier propuesta de otras formaciones, aunque necesita el apoyo (o la abstención) de un procurador al menos de otro grupo para sacar adelante sus propias iniciativas. Una prueba elocuente de este

férreo control es que de las 9 leyes aprobadas en 2018, 8 tuvieron su origen en un proyecto de ley y otra en una Proposición de Ley del Grupo Popular. Y es que este Grupo tampoco encontró demasiadas dificultades para asegurarse la toma en consideración de sus iniciativas.

En el orden del día del Pleno celebrado el 11 de abril se incluyó, por fin, el debate de totalidad de la Proposición de reforma de la Ley Electoral de Castilla y León, presentada en 2016 por Ciudadanos. En dicha sesión se debatió la enmienda a la totalidad con texto alternativo formulada por Podemos con el objetivo de incrementar la proporcionalidad del sistema y la paridad de la representación (mediante “listas cremallera”) y reforzar la igualdad de oportunidades en la campaña electoral. La enmienda fue rechazada, pero es prácticamente imposible que esta iniciativa pueda aprobarse en esta legislatura.

Debemos consignar asimismo la presentación de otra iniciativa de reforma constitucional, que se une a la registrada el año pasado por Podemos para dotar de la máxima protección al derecho a la salud, pendiente aún del debate de toma en consideración. Me refiero a la Proposición de reforma del art. 50 de la Constitución, promovida por el único procurador de Izquierda Unida-Equo. Para garantizar efectivamente la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad propone que se incluya en el citado precepto una referencia a la actualización anual de las pensiones “como mínimo conforme al incremento del coste de la vida”. En la sesión celebrada el 10 de octubre, el Pleno rechazó la toma en consideración de esta propuesta, que sólo obtuvo 11 votos a favor (IU y Podemos). PP y Ciudadanos votaron en contra y PSOE y UPL se abstuvieron.

Uno de los momentos estelares de la vida parlamentaria es el debate anual sobre la política general de la Junta, que este año se celebró a finales de junio. Una cita que esta vez encerraba un significado especial, porque era el último debate que iba a protagonizar el Presidente Herrera. Leída en esa clave, su intervención pudo interpretarse como un balance global no sólo de esta novena legislatura, sino también de su gestión durante 17 años, como una especie de testamento político incluso.

En su discurso inicial, Herrera reivindica el valor de la estabilidad política: reconoce y agradece que, por encima de las muchas diferencias y cada cual en su papel, todos los grupos hayan demostrado sentido de la responsabilidad y se hayan esforzado por contribuir a la estabilidad de Castilla y León. Esa estabilidad ha permitido sacar adelante iniciativas que mejoran la calidad de vida de las personas, que es el objetivo último del autonomismo útil en el que cree. Es un ingrediente esencial de su ADN político. Y menciona expresamente los pactos que facilitaron la investidura y han favorecido la gobernabilidad, los sucesivos acuerdos para aprobar los Presupuestos y los amplios consensos fraguados en sede parlamentaria en cuestiones tan cruciales como la financiación autonómica, la reindustrialización o la nueva PAC.

A esa estabilidad política se añade la estabilidad económica y social, a la que viene contribuyendo desde su puesta en marcha el diálogo social, un factor decisivo para asegurar el progreso, la cohesión social y el crecimiento económico. Gracias a esa evolución positiva, la tasa de paro es tres puntos inferior a la media

de España y se reduce a un ritmo superior a las demás Comunidades. Para el Presidente, el cuadro macroeconómico invita al optimismo: Castilla y León es una Comunidad más industrializada que la media nacional y es la industria el sector que más está contribuyendo a la recuperación económica, gracias, entre otras cosas, al apoyo de la Junta a los proyectos industriales prioritarios (en el sector de la automoción, por ejemplo) y la internacionalización de las empresas, que ha hecho posible la escalada de las exportaciones. Se compromete a concentrar todos los esfuerzos en la creación de empleo de calidad y se marca como objetivo que la Comunidad vuelva a superar el millón de ocupados.

El panorama dibujado por los portavoces de la oposición es muy distinto. No coinciden en el diagnóstico y tampoco en las soluciones aplicadas. Las cifras ponen en evidencia la dramática pérdida de población y la diáspora de nuestros jóvenes. Y en el terreno económico, la situación ha mejorado últimamente, pero Castilla y León tiene 44.600 parados más que en 2001 y ha perdido peso en todos los indicadores (en porcentaje del PIB, y en número de ocupados, de afiliados a la Seguridad Social o de autónomos). Concluido el debate, el Pleno de las Cortes aprobó 74 propuestas de resolución, bastantes de ellas por unanimidad. Entre las propuestas que concitaron el apoyo de todos los grupos, destacan las que son reflejo de la posición común, bien conocida, de fuerzas políticas y organizaciones económicas y sociales de la Comunidad, como la relativa a la reforma de la PAC, las propuestas sobre los fondos de cohesión de la UE o los acuerdos en materia de financiación autonómica, en defensa de la minería del carbón y las centrales térmicas o en favor de la implantación de una EBAU única para todo el territorio nacional, para garantizar así la igualdad de condiciones en el acceso a la formación universitaria. Esta es una exigencia ampliamente compartida porque no tiene sentido que en un distrito universitario único existan 17 pruebas de acceso muy diferentes en cuanto a su grado de dificultad.

El rendimiento de las comisiones de investigación creadas esta legislatura ha sido, como en 2017, muy desigual. La que se ocupa de 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, ha celebrado 30 sesiones, nada menos, en las que han comparecido expertos, auditores, un expresidente de la CNMV, dirigentes sindicales, representantes de las organizaciones de consumidores, y 30 directivos de las Cajas (Caja Duero, Caja España, Caja Círculo, Caja Burgos, Caja Segovia y Caja Ávila). Las comparecencias concluyeron en la sesión extraordinaria celebrada el 19 de julio, en la que respondieron a las preguntas de la Comisión Óscar López y Juan Vicente Herrera, que coincidieron a la hora de atribuir el fracaso del proyecto de integración de las cajas de la región impulsado por la Junta y respaldado por partidos, patronal y sindicatos a la resistencia ofrecida por determinadas elites provinciales, con una estrecha visión localista. A partir de esa fecha se abrió la fase final de elaboración del dictamen, pendiente aún de aprobación.

Con las seis sesiones celebradas este año se ha completado también el calendario de comparecencias de la Comisión de Investigación sobre los repetidos sobrecostes, el estado actual de su infraestructura, las modificaciones de las

adjudicaciones y el presupuesto final del Hospital Universitario de Burgos, en la que han comparecido decenas de personas (75). La Comisión convocó en febrero y marzo a expertos y directores de hospitales y servicios de salud y comenzó a redactar el dictamen. En este caso, el acuerdo parece muy difícil.

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, sigue paralizada un año más. Por un lado, las discrepancias entre el Grupo Popular y el resto en torno a las comparecencias solicitadas por la oposición han impedido hasta ahora la aprobación de un calendario o plan de trabajo. Y por otro, el PP viene insistiendo en que la investigación parlamentaria de la “trama eólica” es incompatible con un proceso judicial abierto, el que tramita el Juzgado de Instrucción nº 4 de Valladolid, a raíz de la querrela presentada en mayo de 2017 por la Fiscalía Anticorrupción. Esta situación de bloqueo llevó a los dos procuradores del Grupo Socialista en la Comisión a presentar en febrero de 2018 un recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes de 20 de diciembre de 2017, por el que se denegó el amparo solicitado frente a la paralización de las actividades de la Comisión. En este recurso, que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional en julio, los parlamentarios invocan su derecho a ejercer las funciones representativas exart. 23.2 CE.

Este año ha sido pródigo en lo que respecta a la designación parlamentaria de los titulares de órganos e instituciones. El 11 de abril el Pleno de las Cortes eligió por unanimidad a Germán Barrios para un nuevo mandato como Presidente del Consejo Económico y Social. En la sesión celebrada el 10 de octubre fue elegido Procurador del Común Tomás Quintana, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León. Su candidatura fue promovida y respaldada por populares y socialistas, que con sus 67 escaños superan con holgura el listón de la mayoría de 3/5 que exige el Estatuto. Los demás grupos se abstuvieron. En esta legislatura los dos grupos mayoritarios (todavía) pueden pactar la renovación de estos órganos (a la “vieja usanza” bipartidista) y no se sienten obligados a negociar con las fuerzas “emergentes”.

En el pleno del 12 de diciembre se procedió finalmente a la elección de los consejeros del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas. Ya se había intentado en el Pleno del 10 de octubre, pero el veto del PSOE al candidato propuesto por el PP para presidir el Consultivo, J. M. Fernández Santiago, Expresidente de las Cortes y Exconsejero de Fomento de la Junta, por su presunta implicación en la adjudicación irregular de una variante, obligó al Grupo Popular a retirar sus candidaturas el día anterior. De las tres personas elegidas, dos, el futuro Presidente, Agustín Sánchez de Vega, y María del Valle Ares, lo fueron a propuesta del PP y el otro, Francisco Ramos, que continúa en su cargo, a propuesta del PSOE.

Para formar parte del Consejo de Cuentas fueron designados, Mario Amilivia (que cambia la presidencia del Consultivo por la de este órgano) y Miguel Ángel Jiménez, por el Grupo Popular, y Emilio Melero, por el Socialista. Estos dos últimos siguen en su cargo. Votaron a favor de la propuesta populares y socialistas. En esa misma sesión, el Pleno designó al socialista Antidio Fagúndez como nuevo senador en representación de la Comunidad Autónoma. Cubre la

vacante dejada por Óscar López, que fue nombrado Presidente de Paradores en el mes de junio.

Para concluir este repaso de la actividad parlamentaria más relevante, hay que anotar la celebración el 12 de marzo de un acto conjunto del Congreso, el Senado (representados por sus respectivas Mesas) y las Cortes de Castilla y León para conmemorar el 40 Aniversario de la Constitución y el 35 Aniversario del Estatuto de Autonomía. Con ese mismo motivo, el Parlamento autonómico organizó el 9 de noviembre en el Monasterio de Santa Clara de Tordesillas –donde se celebró la primera sesión plenaria de la institución– un homenaje a todos los procuradores de las nueve legislaturas.

Por lo que concierne a las instituciones propias de la Comunidad que se sitúan en la órbita del Parlamento, el Procurador del Común presentó el Informe Anual correspondiente al año 2017 ante el Pleno de las Cortes celebrado en Salamanca el 16 de mayo y la Memoria Anual del Comisionado de Transparencia ante la Comisión competente el 20 de septiembre. De acuerdo con los datos provisionales que figuran en la página web de la institución, este año se han presentado 6.500 quejas y se iniciaron 79 actuaciones de oficio, un incremento muy notable motivado por la acumulación de quejas por la situación de la sanidad en la provincia de Zamora (casi 4.000, más del 60% el total). Entre las actuaciones emprendidas de oficio destacan sus resoluciones sobre los problemas que plantea la atención educativa de los alumnos con altas capacidades, con dislexia o con trastorno de falta de atención con hiperactividad.

En el informe del año pasado dimos cuenta del conflicto generado por la negativa de los grupos de la oposición a aprobar el Plan anual de Fiscalizaciones presentado por el Consejo de Cuentas y el incierto desenlace de ese pulso institucional sin precedentes. Este conflicto tiene su origen en la previsión contenida en la Ley 2/2002 del Consejo de Cuentas, que dispone que el Plan Anual debe someterse a la aprobación de las Cortes (art. 3). Una singularidad respecto del resto de los órganos de control externo de España que pueden aprobar de forma autónoma el Plan Anual de Fiscalizaciones. Para reconducir la situación, la Presidencia de la Cámara dictó el 22 de febrero una Resolución por la que se aprueban las normas para la tramitación parlamentaria de dicho Plan y de sus propuestas de modificación, que introduce importantes novedades en la regulación contenida en una Resolución anterior de 2014, que permitía la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución al proyecto presentado, así como de enmiendas parciales que propusiesen la inclusión de nuevas fiscalizaciones o la modificación o supresión de las ya previstas. En la nueva Resolución se reconoce que la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento parlamentario de aprobación del Plan Anual puede condicionar en exceso la propia iniciativa fiscalizadora del Consejo y menoscabar su independencia funcional. Por esa razón, se configura el procedimiento de aprobación como un debate en el que el Presidente del Consejo presenta el proyecto y los grupos fijan su posición sobre el mismo, con una votación de conjunto sobre la propuesta, sin que puedan formularse enmiendas. Se mantiene, eso sí, la posibilidad de proponer modificaciones al Plan ya aprobado para el ejercicio en curso. Los grupos parlamen-

tarios podrán presentar dos propuestas de modificación, una por cada periodo de sesiones.

Pues bien, en cumplimiento de esas nuevas normas, el Presidente del Consejo, Jesús Encabo, compareció el 2 de marzo ante esa Comisión para presentar el Plan Anual de Fiscalizaciones (ejercicio 2018), que tras un tenso debate fue aprobado con el voto favorable del PP y la abstención de Ciudadanos. Los portavoces del PSOE, de Podemos y de IU, aun reconociendo que el Plan presentado es mejor que el anterior, se niegan a aprobarlo porque consideran inexplicable que no contemple la fiscalización del contrato del Hospital de Burgos.

En 2018 el Consejo Consultivo aprobó 557 dictámenes, todos por unanimidad. Aunque ligeramente inferior al número alcanzado en 2017, sigue siendo una cifra muy notable si se tiene en cuenta su reducida composición –solo tres miembros– y la complejidad y amplitud de sus atribuciones. Un 75% de esos dictámenes (419) derivaron de consultas sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por anormal funcionamiento de los servicios públicos, siendo las relativas a la sanidad pública las más numerosas, 38 versaron sobre reglamentos ejecutivos y 11 sobre anteproyectos de ley. A su función consultiva hay que añadir su función como Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. En 2018 resolvió 131 recursos, un 8,3% más que el pasado ejercicio.

### *1.2.– La actuación del Gobierno regional*

No hay que consignar ninguna novedad en su composición. En cuanto a la actividad desarrollada, el año comenzó con nutridas manifestaciones contra la gestión de la Consejería de Sanidad, convocadas por las plataformas en defensa de la sanidad pública. Y terminó con varias huelgas convocadas por sindicatos y colectivos, como el de médicos de familia de atención primaria, que reivindicaban estabilidad en sus empleos. Aunque los datos facilitados por la Junta sobre dotaciones presupuestarias, recuperación del empleo, reducción de listas de espera, o índices de satisfacción de los usuarios desmienten algunas de las denuncias formuladas por la oposición, lo cierto es que esta Consejería ha sido el principal blanco de críticas y protestas, y su titular, en el punto de mira desde hace tiempo y sometido a una enorme presión (la oposición pidió su reprobación en febrero), acusa un fuerte desgaste.

La Junta mantiene la firme apuesta por el diálogo social, una de las señas de identidad del proyecto político pilotado por Herrera. En febrero, el Presidente, los dirigentes regionales de UGT y CCOO y el Presidente de la patronal (CECALE), firmaron nueve acuerdos en diversas materias (ya son 99 desde 2001). Entre ellos, el Plan Anual de Políticas de Empleo para 2018 dotado con 152 millones de euros, un plan plurianual para la integración social y laboral de la población inmigrante y emigrante, y varios acuerdos sobre dependencia y conciliación de la vida familiar y laboral, acceso a la vivienda, cambio climático, formación para el empleo y calidad del empleo en la contratación de servicios por la Junta (para promover, entre otras cosas, la contratación de más personas con discapacidad o con especiales dificultades de inserción y la igualdad efec-

tiva entre mujeres y hombres). En este orden, la Junta ha seguido implicándose activamente en el rescate de las empresas en crisis, como Made o Vestas, y en la ayuda a las inversiones de las grandes empresas como Nissan o Renault.

Una vez consolidado el cauce del diálogo entre los interlocutores sociales, la Junta quiere promover otra vía de participación, compatible con la anterior: la de la sociedad civil. Con el objetivo de reforzar esa participación en la elaboración de normas, planes y programas de la Junta, regular las iniciativas ciudadanas en relación con esas normas o planes y establecer el régimen jurídico de las consultas populares no referendarias previstas en el Estatuto, el Consejo de Gobierno del 6 de septiembre aprobó el proyecto de ley del Diálogo Civil de Castilla y León, que sigue su tramitación en las Cortes.

El Gobierno aprobó a lo largo del año varios programas o planes plurianuales. Entre ellos, la Estrategia de Eficiencia Energética de Castilla y León 2020, con el objetivo de reducir en más del 30% el consumo de energía y las emisiones de CO<sub>2</sub> hasta el año 2020. La inversión pública y privada estimada para alcanzar este objetivo, que está 10 puntos por encima del fijado por la UE, se eleva a casi 800 millones de euros.

El 4 de septiembre el Presidente de la Junta se reunió con el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, a quien pidió que el Gobierno asumiera el compromiso de mantener la financiación de la PAC. Ese mismo mes, en el acto de inauguración del curso escolar 2018-2019, el Presidente recordó que los dos objetivos irrenunciables en materia de educación son la calidad y la equidad. La calidad del sistema educativo de la Comunidad ha sido refrendada en los sucesivos informes PISA. Y en materia de equidad, esos mismos informes certifican que no existe una brecha educativa entre clases sociales y apenas hay diferencias de resultados entre la escuela rural y la urbana. Pero hay margen de mejora y por eso se ha puesto en marcha este curso el Programa 2030, para prevenir y erradicar la segregación escolar.

El 27 de noviembre el Presidente Herrera se reunió en La Moncloa con el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, a quien trasladó las prioridades de Castilla y León, como la necesidad de contar con un nuevo modelo de financiación autonómica que tome en consideración los factores que objetivamente aumentan el coste efectivo de dichos servicios (dispersión territorial, baja densidad o envejecimiento), de disponer de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico anunciada en la última Conferencia de Presidentes, de defender el mantenimiento de los fondos de la PAC en la negociación del nuevo modelo, así como medidas concretas que permitan una transición energética justa y ordenada que evite el desplome abrupto del sector minero sin ofrecer alternativas de futuro a las cuencas mineras. Esa hoja de ruta alternativa al cierre inmediato de las minas y las térmicas es la que defendieron los Presidentes de Castilla y León, Asturias y Aragón en la reunión que mantuvieron el 26 de diciembre con la ministra de Transición Ecológica. Tampoco podían faltar en la agenda de la reunión, las recurrentes reivindicaciones en materia de infraestructuras, como la culminación de la Autovía del Duero o la Autovía entre León y Valladolid y la fijación de la fecha definitiva de la llegada del AVE a Burgos.

En el último Consejo de Gobierno, celebrado el 27 de diciembre, se aprobó una Oferta de Empleo Público sin precedentes, con 5.478 plazas, que sumadas a las 1.064 aprobadas en marzo, hacen un total de 6.542. Y se aprobó también el Decreto por el que se regulan las condiciones de la prórroga al ejercicio 2019 de los Presupuestos Generales de la Comunidad en vigor. Finaliza el año, pues, sin que se hayan aprobado los Presupuestos para 2019, en contraste con lo sucedido en otras autonomías. Ni siquiera llegó a aprobarse el anteproyecto por el Gobierno, que justificó su postura aduciendo que su elaboración requiere conocer necesariamente una serie de parámetros que permitan una planificación rigurosa de ingresos y gastos, como son los objetivos de déficit y deuda pública asignados a Castilla y León, que el Gobierno de la nación no había fijado aún.

## 2.- Producción normativa

Las Cortes aprobaron nueve leyes en 2018. La 1/2018 modificó la Ley 2/2015 del Estatuto del Consumidor, suprimiendo el precepto introducido en 2016 que obligaba a todas las instalaciones de venta al público al por menor de combustibles y carburantes a disponer en la propia instalación, mientras permaneciesen abiertas y en servicio, al menos de una persona responsable. La aprobación de varias normas básicas del Estado en esta materia obligaba a eliminar esa disposición. Se da así marcha atrás a la decisión de prohibir las gasolineras sin empleados. Perdió también su objeto, y se declaró decaída por tanto, la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular presentada el año pasado para modificar la disposición adicional ahora derogada.

La Ley 3/2018 reformó la Ley 9/2003 de Coordinación de Policías Locales, con el objetivo de flexibilizar las condiciones de creación de Cuerpos de Policía Local y posibilitar la integración de los vigilantes municipales como agentes de policía local, de acuerdo con los requisitos que se establecen. Se actualiza asimismo el régimen disciplinario de los policías locales.

Se aprobó por unanimidad la Ley 4/2018 de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica. Esta red, creada en 2013 en un contexto de crisis económica, contó en 2018 con un presupuesto de 207 millones de euros para atender a 200.000 personas. Se trata ahora de integrar en esta estructura diferentes recursos y medidas, de titularidad pública o privada, de una forma coordinada.

Mediante la Ley 6/2018, aprobada con los votos del PP y la abstención de Podemos, se modificó un tributo propio, el que grava “la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión”. Este impuesto amplía su perímetro para gravar también el impacto medioambiental del almacenamiento temporal de residuos radioactivos, que por su elevada vida útil generan un riesgo potencial de contaminación del agua, el suelo y la atmósfera. Esta nueva imposición no grava el almacenamiento definitivo de residuos en una instalación centralizada, sino que se aplica a los que se

almacenan temporalmente en las propias centrales nucleares (las situadas en el territorio de Castilla y León). Los ingresos obtenidos se destinarán a financiar inversiones en las zonas de influencia de dichas centrales.

En el Pleno del 28 de noviembre se aprobó la Ley 7/2018 por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. Además de crear ese foro de encuentro y colaboración entre la Junta y las entidades locales de la región, se regula el derecho de sus miembros a obtener información, mediante el acceso a la documentación que obre en poder de la entidad local. Se prevé también la grabación y archivo de las sesiones de los Plenos, que serán como norma general públicas.

La última de las Leyes aprobadas es la Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera, que integra en un único cuerpo legal toda la legislación sectorial. El principal objetivo de esta ley es dotar a todos los habitantes de Castilla y León de un servicio de transporte público suficiente y adaptado a las necesidades de cada territorio, proporcionando un transporte de proximidad en el ámbito rural que facilite el acceso a los servicios básicos. En el Título II, que se dedica al transporte interurbano, se regulan los servicios integrados zonales y se reconoce legalmente el transporte a la demanda, una fórmula de éxito en zonas de difícil cobertura.

La Junta dictó en 2018 cuatro Decretos-Leyes y todos ellos fueron convalidados. Los dos últimos tienen un denominador común: las retribuciones de los empleados públicos. Mediante el Decreto-ley 3/2018, de 30 de agosto, se habilitó el incremento de las retribuciones (en un 0,25 adicional) y la eliminación de las limitaciones para el abono del 100% en las situaciones de incapacidad temporal del personal al servicio del sector público. Se adapta así la normativa autonómica a la regulación establecida en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Y ante la imposibilidad de aprobar el proyecto de Presupuestos de la CACYL para 2019 antes del 1 de enero de dicho ejercicio, se dictó el Decreto-ley 4/2018, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el incremento de las retribuciones para 2019 en el ámbito del sector público de la CACYL.

Por lo que respecta a las disposiciones reglamentarias más relevantes, el Gobierno aprobó varios Decretos que modificaban la normativa en materia de juego (casinos, máquinas y salones de juego, bingos, apuestas) con la finalidad de reducir las cargas administrativas. Con ese mismo objetivo, la simplificación de los procedimientos de autorización de establecimientos y servicios, se aprobó el Decreto 2/2018 por el que se modificaban diversas normas en materia de ordenación sanitaria.

En esta breve reseña debemos mencionar otros Decretos como el que aprobó el Reglamento de Concentración Parcelaria (1/2018); el que regula la ayuda económica a huérfanos y huérfanas de víctimas de violencia de género y el acceso gratuito a estudios universitarios (15/2018); o el que regula los establecimientos de alojamiento en la modalidad de albergue en régimen turístico (22/2018). Pero destaca, sin duda, por su calado político, el Decreto 9/2018, de 12 de abril, de

la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León, que regula y facilita la localización, exhumación e identificación de los restos de las víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura, así como el apoyo institucional y económico a las asociaciones para la recuperación de la memoria histórica, con el fin de afianzar la reconciliación y promover la concordia, la justicia y el pluralismo. En su preámbulo, la Junta condena expresamente los casos de vulneración de los derechos humanos que se produjeron durante la guerra civil y la dictadura franquista, apelando a la declaración aprobada en su día por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso; y reconoce la deuda que nuestra nación tiene con las víctimas de la guerra civil y la represión de la dictadura franquista. El Decreto establece un marco normativo para el desarrollo de actuaciones destinadas a honrar a esas víctimas y preservar del olvido la memoria colectiva, dando cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley 52/2007 (la Ley estatal comúnmente conocida como de la Memoria Histórica). Se elaborará un mapa de fosas y se apoyarán los actos de reconocimiento y homenaje a las víctimas. Se impulsará asimismo la inclusión en los currículos de la ESO y Bachillerato de los contenidos destinados a conocer la verdad de los hechos ocurridos durante la Guerra Civil y la dictadura franquista.

### 3.- Conflictividad

En este capítulo, constatamos por séptimo 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. El Gobierno de la nación tampoco ha presentado ningún recurso contra leyes de Castilla y León, pero mostró sus reparos en relación con un precepto de la Ley 3/2018 de Coordinación de Policías Locales, lo que motivó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 33.2 LOTC, la reunión de la Comisión de Cooperación para tratar de reconducir el conflicto. La Comisión adoptó en octubre el acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas y designar un grupo de trabajo para proponer la solución que proceda.

En otro terreno, el de la jurisdicción ordinaria, es significativo el número de sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo con sede en Valladolid del TSJ de Castilla y León que declararon la nulidad de pleno derecho de decretos, órdenes o acuerdos del Ejecutivo autonómico, por el incumplimiento de la obligación de consultar o dar audiencia pública a los sujetos u organizaciones directamente afectadas, u otros defectos (como el rango insuficiente de la norma o la ausencia de memoria económica) en el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos, regulado en la Ley 3/2001 del Gobierno y de la Administración de la CACYL. Aunque no sean firmes, suponen un varapalo y un toque de atención del que debería tomar buena nota la Junta. Sirva como ejemplo la anulación de la Orden de 3 de marzo de 2017 por la que se crea el Banco de libros de texto “RELEO PLUS” y las bases reguladoras de las ayudas en él incluidas (STSJ de 26/06/2018); del Decreto de 31 de julio de 2017 de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores de Castilla y León (SSTSJ de 23 y 26/11/2018),

o del Acuerdo de 31 de agosto de 2017, por el que se aprueba el catálogo de puestos tipo de personal funcionario al servicio de la Administración General de la CACYL y de sus organismos autónomos (STSJ de 20/12/2018). Esa misma Sala anuló por las mismas razones el Decreto 14/2016 por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo, estimando un recurso de una organización ecologista (STSJ de 25/01/2018, firme tras el ATS de 13/12/2018).

#### **4.- Relaciones de cooperación**

En el ámbito de las relaciones bilaterales con el Estado, no se produjo ningún traspaso de competencias, pero sí se firmaron diversos convenios de colaboración entre las dos Administraciones. En muchos casos, son acuerdos que se limitan a prorrogar o actualizar convenios ya vigentes, como Convenio entre el Ministerio de Defensa y la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para la prevención y lucha contra incendios forestales durante la campaña de 2018, firmado el 13 de julio.

El de mayor alcance es seguramente el Convenio entre el Ministerio de Fomento y la CACYL para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, suscrito el 30 de julio. Una vez fijado en la Conferencia Sectorial del 15 de marzo el porcentaje correspondiente a la CACYL (un 5.40% de los fondos destinados al Plan), se trata de garantizar la ejecución de los diversos programas del plan mediante una acción coordinada de las dos Administraciones. La CACYL se hace responsable de la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas y subvenciones (hasta un total de 102 millones de inversión conjunta).

En cuanto a los convenios de cooperación horizontales con otras Comunidades Autónomas, destaca el Convenio de colaboración suscrito el 19 de abril (BOCCYL de 29/05/2018), entre las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia, para dar respuesta a las necesidades de movilidad de quienes se desplazan frecuentemente desde Ávila y Segovia a Madrid y viceversa. Fue ratificado por el Parlamento autonómico para su posterior comunicación a las Cortes Generales.



## 1.– Introducción

La estabilidad política e institucional ha sido la nota predominante del año 2018 en Castilla-La Mancha. Tras la entrada de Podemos en el Gobierno de la Comunidad en 2017, el pacto entre esta fuerza y el PSOE ha funcionado de forma ininterrumpida, permitiendo una mayor facilidad para la acción de gobierno. En las Cortes, este pacto también se ha notado, pues con carácter general el Grupo Socialista y el de Podemos han actuado conjuntamente en la aprobación de resoluciones y otras manifestaciones de la función de orientación política (a diferencia de lo que sucedía antes del pacto de gobierno de 2017), aunque no han faltado excepciones como el debate del estado de la región.

Sin embargo, la acción legislativa no se ha visto incrementada de forma apreciable, aunque durante el año se ha aprobado alguna ley de trascendencia. No ha habido ley de presupuestos, probablemente a la espera de la estatal. Y, por otro lado, parece que la legislatura va a terminar sin la aprobación de algunas de las reformas más significativas que se anunciaron al inicio, lo que puede justificarse en algún caso por la necesidad de un elevado consenso (reforma de la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo) y en otros casos por su conveniencia (reforma electoral, o la propia reforma del Estatuto).

También cabe apuntar, como hito destacado, la dimisión de María Dolores Cospedal como Presidente del PP regional, después de liderarlo durante algunos años muy relevantes.

## 2.– Actividad político-institucional

### 2.1.– Consejo de Gobierno

Tras los cambios habidos en 2017, el año 2018 ha transcurrido sin ninguna alteración en la composición del Consejo de Gobierno. De este modo, la estructura y los titulares de las consejerías han sido los siguientes a lo largo de todo el año:

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).

## 2.2.– Cortes de Castilla-La Mancha

Como ya se ha indicado, y a diferencia de la “geometría variable” que caracterizaba las votaciones y acuerdos en la primera parte de la legislatura, a partir del acuerdo de gobierno (y por tanto durante todo el año 2018) en las cámaras han actuado dos “bloques” enfrentados, siendo uno de ellos el de gobierno (PSOE+Podemos), mientras que el otro, que sería la oposición, está compuesto únicamente por el PP. La tensión entre ambos ha sido significativa, con enfrentamientos destacados, y habiéndose llegado a producir incluso en mayo la expulsión del vicepresidente de la cámara del PP (Vicente Tirado) por parte de la presidencia.

Con todo, lo anterior es solo una regla general, en la que ha habido algunas excepciones. Por un lado, como veremos más adelante, a veces el acuerdo ha sido total, de manera que algunas leyes significativas se han aprobado por unanimidad. Por otro, en cambio, a veces el bloque PSOE-Podemos no ha funcionado como tal, impidiendo la adopción de todo acuerdo. Tal ha sido el caso del debate sobre el estado de la región, celebrado los días 30 y 31 de octubre de 2018 (DSCCM nº 88, IX Legislatura, Pleno) que acabó sorprendentemente sin la aprobación de una sola resolución, debido a que PSOE-Podemos votaron en contra de todas las presentadas por el PP, pero cada uno de ellos se abstuvo ante las presentadas por el otro, permitiendo que la “mayoría minoritaria” del Grupo Popular impidiera su aprobación al votar en contra.

En todo caso, la función de orientación política ha sido intensa, con la aprobación de 9 proposiciones No de Ley ante el Pleno (de las 67 presentadas) y, sobre todo, la sustanciación de 50 debates generales (sobre los 93 planteados). En lo relativo al control y peticiones de información, en cambio, las cifras son mucho más bajas, probablemente porque el bloque de gobierno ha cercenado muchas de las iniciativas de la oposición: solo se han sustanciado dos interpelaciones de las 97 presentadas, y ninguna de las dos mociones planteadas. En el Pleno se han sustanciado 115 preguntas con respuesta oral, sobre 587 presentadas, y en el mismo Pleno se han sustanciado 10 comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno, sobre 38 presentadas.

Entre las resoluciones aprobadas, a título de muestra, se pueden mencionar la relativa a relativo a la financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha, a propuesta de Podemos (BOCCM nº 177, de 12 de febrero); la aprobada a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la reducción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en

Castilla-La Mancha (BOCCM nº 178, de 20 de febrero); la propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos, en relación con el Debate General relativo a la brecha salarial entre hombres y mujeres en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 180, de 5 de marzo); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la situación del transporte escolar en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 184, de 16 de marzo); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a las nuevas titulaciones universitarias necesarias a implantar en Castilla-La Mancha y su necesaria financiación por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, o a propuesta del mismo Grupo, la correspondiente al Debate General relativo a la situación de la cuenca del río Segura (ambas en BOCCM nº 193, de 30 de abril); la propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación con el Debate General relativo al anuncio de reducción de Fondos Europeos destinados a la Política Agraria Comunitaria, y su posible repercusión para Castilla-La Mancha (BOCCM nº 195, de 11 de mayo); la propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos, en relación con el Debate General sobre la incidencia en Castilla-La Mancha de la situación de Talavera y su Comarca (BOCCM nº 199, de 25 de mayo); las relativas al Debate General sobre la declaración institucional conjunta de los Gobiernos de Galicia, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León, sobre el modelo y la reforma del Sistema de Financiación Autonómica y de los Fondos de la Política de Cohesión Europea, una propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista y otra por el Grupo Parlamentario Popular (BOCCM nº 211, de 21 de septiembre); la relativa al Debate General sobre el futuro de la PAC, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCCM nº 218, de 27 de noviembre); o, por último y a título de muestra, la que versó sobre el Debate General relativo a los efectos y consecuencias sociales, políticas y económicas para Castilla-La Mancha de la Constitución Española en el 40 aniversario de su aprobación, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCCM nº 219, de 30 de noviembre).

Por último, cabe mencionar el cambio del Letrado Mayor de las Cortes, incorporándose a este puesto don Nicolás Conde.

### 2.3.– *Otras instituciones*

En cuanto al Consejo Consultivo, cabe señalar que ha seguido ejerciendo sus funciones con normalidad. No ha variado a lo largo del año su composición, lo que ya es llamativo dado que desde octubre de 2017 los tres consejeros nombrados por las Cortes tienen su mandato vencido. El Consejo ha emitido un total de 468 dictámenes durante el año, destacando los 365 destinados a asuntos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por otro lado, cabe mencionar la aprobación del Reglamento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un órgano previsto en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, y adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha; pero que hasta ahora no se había puesto en marcha, pendiente de la aprobación de su

Reglamento por la asamblea regional, lo que finalmente, aunque con retraso, se ha producido (DOCM nº 136, de 12 de julio).

### 3.– Actividad normativa

Durante 2018 se han aprobado seis leyes, una menos que en 2017 y, desde el punto de vista cuantitativo, en la línea bastante baja propia de esta legislatura, mucho menos activa en términos de producción legislativa que otras anteriores. A pesar de la estabilidad a la que hacíamos referencia al inicio de este informe, la mayoría parlamentaria ahora bastante más sólida de PSOE + Podemos no ha intensificado la actividad legislativa, y a punto de acabar la legislatura, es muy probable que algunos de los grandes proyectos anunciados, como por ejemplo la reforma de la ley electoral, o del propio Estatuto de autonomía, queden aplazados a la próxima. En los ejemplos citados ello puede comprenderse por el deseo de que estas normas alcancen un consenso más amplio; pero aun así, en el resto de materias tampoco parece haberse incrementado la actividad legislativa.

Por lo demás, aunque en general ha sido la citada mayoría la que ha aprobado las leyes, con la oposición del PP, también se han dado varios casos de unanimidad en el año 2018, como detallaremos en el comentario de las respectivas normas legales.

Las leyes finalmente aprobadas durante el año han sido las siguientes:

Ley 1/2018, de 11 de enero, de modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha.

Ley 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha y otras normas en Materia Medioambiental y Fiscal.

Ley 3/2018, de 24 de mayo, de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.

Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.

Ley 6/2018, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.

La Ley 1/2018 se limita a modificar el número máximo de plazas que, con carácter general, puede tener un taxi, pasando de 5 a 7, con el objetivo de apoyar a un sector que atraviesa una crisis significativa.

Una de las leyes de mayor trascendencia del año es la Ley 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha y otras normas en Materia Medioambiental y Fiscal. Se trata de

una reforma de amplio calado, no exenta de polémica en determinados sectores políticos y sociales. No puede ignorarse la trascendencia que tiene este sector en la Comunidad Autónoma. No se puede entrar aquí en un análisis exhaustivo de las reformas llevadas a cabo. A título de ejemplo, pueden destacarse medidas para hacer compatible el ejercicio de la caza y la protección de la Red Natura, y se introducen medidas para la adecuación de la actividad cinegética a la Directiva 2009/147/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres. También hay una modificación del régimen de la responsabilidad civil por especies cinegéticas. La reforma pretende también llevar a cabo una simplificación de la carga administrativa para el desarrollo de la actividad cinegética. También se regula la caza social, y en especial la figura de los cotos sociales, de titularidad de la Junta. Hay, por último, una modificación del régimen de las infracciones y sanciones. En cuanto a su tramitación parlamentaria, que reflejó el amplio debate existente en esta materia, culminó con el voto en contra del Grupo Parlamentario Popular.

También es relevante la Ley 3/2018, de 24 de mayo, de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha. Esta norma tiene por objeto, de acuerdo con su artículo inicial, “articular un sistema de planificación de apoyos destinado a aquellas personas con discapacidad que tengan limitada su autonomía personal para la toma de decisiones y para que, con el apoyo de su familia o representante legal, puedan manifestar sus preferencias sobre la atención integral, igualdad de oportunidades y la participación activa en el entorno comunitario cuando sus apoyos familiares falten”; y, en segundo lugar, “establecer una garantía de apoyo residencial una vez que la persona no cuente con sus apoyos familiares”. En consecuencia, se regula el sistema de apoyos, y el plan personal de futuro, entendido como proyecto diseñado por la persona con discapacidad y su entorno para establecer sus preferencias y prioridades de apoyo cuando los familiares no puedan prestarlo.

Otra de las leyes de gran trascendencia y calado ha sido la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha. La legislación autonómica existente hasta el momento en esta materia se contenía en la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas que, si bien en su momento fue una de las pioneras en este ámbito dentro del panorama autonómico español, incluyendo medidas que fueron muy innovadoras, dado el tiempo transcurrido y los cambios producidos en la materia, se ha considerado conveniente su sustitución. En esta materia ha habido acuerdo de todos los grupos, de manera que la ley se ha aprobado por unanimidad. La Ley se compone de 35 artículos, ordenados en cinco títulos. Tras las disposiciones generales (Título I), se establecen medidas de prevención y sensibilización (Título II), incluyendo algunas en el ámbito educativo (se establece “una asignatura obligatoria con contenidos relativos a igualdad, educación afectivo-sexual, y prevención de la violencia de género a impartir tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria Obligatoria para transmitir los valores de igualdad, respeto y diversidad”, según el art. 9.1). El Título III se dedica a la protección y atención a las víctimas de violencia de género, incluyendo medidas de fomento de la autonomía personal y de la inserción laboral, así como ayudas económicas. El Título IV se dedica

a la investigación y evaluación, y el Título V a la responsabilidad institucional, recogiendo medidas como posible ejercicio de la acción popular por la Junta de Comunidades en los procesos por violencia de género cuando se trate de homicidio o asesinato, o cuando las circunstancias especiales lo aconsejen.

Por su parte, la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, busca garantizar el “derecho de acceso al entorno social a las personas usuarias de cualquier perro que pueda ser calificado como perro de asistencia, en atención a su función de apoyo a la autonomía personal”, incluyendo el acceso al entorno laboral o espacios de titularidad privada de uso colectivo aunque no sean propiamente de acceso público.

Por último, la Ley 6/2018, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, se limita a única medida, si bien de gran trascendencia: se deroga la jornada de 37,5 horas semanales que había establecido la ley en 2012 para el sector público, retornando a la regulación de 1 de enero de 2012, que con carácter general establecía las 35 horas. Aquella reforma había generado mucha polémica y rechazo en parte del sector, y a pesar de las críticas que la oposición ha realizado a esta nueva modificación, finalmente ha sido aprobada por unanimidad.

Entre los reglamentos y decretos más relevantes aprobados, cabe citar el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha; el Decreto 7/2018, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (ambos en DOCM nº 41, de 27 de febrero); Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha (DOCM nº 113, de 11 de junio); Decreto 49/2018, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, en materia de subvenciones, aprobado por Decreto 21/2008, de 5 de febrero (DOCM nº 138, de 16 de julio); Decreto 66/2018, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha 2018-2021 (DOCM nº 193, de 2 de octubre); Decreto 85/2018, de 20 de noviembre, por el que se regula la inclusión educativa del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM nº 229, de 23 de noviembre); Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha. (DOCM nº 238, de 7 de diciembre); o el Decreto 91/2018, de 4 de diciembre, del derecho a la segunda opinión médica (DOCM nº 245, de 18 de diciembre).

#### **4.- Relaciones de colaboración y conflicto**

El cambio de signo del Gobierno estatal ha provocado que este y el de Castilla-La Mancha vuelvan a coincidir políticamente. Sin embargo, aunque las relaciones son, desde luego, correctas, y en algunos puntos se puede pensar que

hay una mayor sintonía, nada de ello ha evitado que el Presidente de la Comunidad y su Gobierno hayan “marcado distancias” con el Gobierno en algunos aspectos importantes, y en especial en lo relativo a la política a llevar a cabo respecto a Cataluña.

Por otro lado, y ya en lo relativo a las decisiones del Tribunal Constitucional que resuelven conflictos en los que haya sido parte la Comunidad, o se pronuncian sobre normas autonómicas, conviene destacar en primer lugar la sentencia 65/2018, de 7 de junio. Esta decisión resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 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. Esta norma es una de las leyes autonómicas que han sido conocidas coloquialmente como “antifracking”, de manera que ya existe jurisprudencia constitucional en la materia. Pero a diferencia de otras sentencias, que han declarado la nulidad de preceptos autonómicos en la materia, en este caso el Tribunal utiliza una decisión en parte desestimatoria y en parte interpretativa, afirmando que la legislación autonómica puede entenderse en términos compatibles con la Constitución y la legislación estatal aprobada en ejercicio de sus competencias (Ley 17/2013, de 29 de octubre). La diferencia con las sentencias precedentes del Tribunal Constitucional (SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre, 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero) es clara, ya que en estos casos se produjo la declaración de inconstitucionalidad, si bien en la STC 8/2018, relativa a la legislación del País Vasco, el recurso se desestimó en la parte que impugnaba la ley de aguas de esa Comunidad, entendiéndose que ese precepto tampoco implicaba la prohibición total. El propio Tribunal enfatiza en el F.J. 4 esas diferencias en la regulación de Castilla-La Mancha respecto a las analizadas en sentencias anteriores, destacando que esta “no contiene una prohibición legal expresa de esta técnica de carácter absoluto e incondicionado”; ni tampoco efectúa “una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso”.

Conviene incluir también una referencia a la sentencia 52/2018, de 10 de mayo, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el art. 9 a) de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos. La sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto legal, en cuanto que supedita el disfrute de una bonificación en el impuesto sobre donaciones al requisito de que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en Castilla-La Mancha. Siguiendo la línea de la STC 60/2015 (aunque en aquel caso se trataba de transmisiones *mortis causa*, y en este *inter vivos*), el Tribunal fundamenta la inconstitucionalidad en que la diferencia de trato basada en la residencia no resulta justificada ni razonable en el caso.

También puede mencionarse por su relevancia, aunque se trate de un recurso de amparo, la sentencia 12/2018, de 8 de febrero. El recurso fue interpuesto por

un profesor de un centro público de la Comunidad respecto de las resoluciones sancionadoras de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que le impusieron una sanción de suspensión firme de funciones y retribuciones de 30 días, por haber empleado unos minutos de clase y una comunicación a los padres para explicar los motivos por los que iba a secundar una huelga convocada en 2012. El Tribunal otorga el amparo considerando que hay vulneración del art. 25.1 de la Constitución, pues la conducta sancionada no supuso incumplimiento del deber de neutralidad de los poderes públicos, y en estas circunstancias la sanción tuvo un efecto disuasorio para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Por último, en la sentencia 73/2018, de 5 de julio, el Pleno resuelve el recurso de amparo promovido por Centro de Iniciativas para la Formación Agraria, S.A. (CIFASA), contra el Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 22/2004, de 2 de marzo, sobre admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos. A pesar de la trascendencia de la cuestión (se impugnaba un precepto legal que atribuía la admisión en los centros concertados al Consejo de Escolarización, y otro que excluía de la posibilidad de conciertos a los centros que imparten enseñanza diferenciada por sexos), la derogación de la norma impugnada le hace al Tribunal desestimar el amparo por pérdida del objeto, si bien uno de los dos votos particulares, firmado por Encarnación Roca Trías, discrepa de ese criterio.

## 5.- Partidos políticos

Hay que mencionar el relevo en la presidencia regional del PP, tras la dimisión de María Dolores Cospedal, que tras haber sido reelegida Presidente en 2017, el año 2018 ha abandonado finalmente toda actividad política. De acuerdo con los estatutos del PP, la elección del nuevo Presidente regional tiene dos fases: una primera de voto de todos los militantes, y una segunda llevada a cabo por los compromisarios. Aunque se presentaron dos candidatos, la diferencia de apoyos en la primera fase hizo que solo uno de ellos llegara a la segunda. Se trata de Francisco Núñez, quien finalmente ha sido elegido nuevo Presidente regional.

Por su parte, Podemos también ha llevado a cabo un proceso de primarias al que se presentaron varios candidatos, siendo finalmente elegido de nuevo José García Molina como líder regional del partido, con el 51% de los apoyos.

El PSOE había celebrado sus primarias el año 2017, ratificando a García-Paige como secretario general del partido en la Comunidad.

## 1.– La tensión y la incertidumbre se mantiene

El año 2017 estuvo marcado por la creciente tensión entre los Gobiernos del Estado y de la Generalidad de Cataluña a medida que se desarrollaba el proceso independentista. La celebración de referéndum ilegal el primero de octubre, la aprobación de las leyes del referéndum y de la transición hacia el nuevo Estado independiente y, en particular, la declaración de independencia, dieron paso a la aplicación del art. 155 de la Constitución, concretado en el cese del Gobierno autonómico y la convocatoria de elecciones autonómicas. Las elecciones del 21 de diciembre confirmaron el mantenimiento de los dos grandes bloques, independentistas y unionistas, en unas magnitudes muy similares a las anteriores, con mayoría de escaños pero no de votos a favor del independentismo. Estos resultados han dado paso a un nuevo año en el que, sin perjuicio de las novedades significativas producidas por el levantamiento de la intervención aplicada con el art. 155 y la llegada al Gobierno del Estado del PSOE, la tensión se ha mantenido. El año finaliza con un futuro incierto en el que destacan dos hechos que tendrán lugar en el 2019: las elecciones locales, autonómicas y europeas, y la celebración de los juicios a los políticos encausados.

Lo cierto es que llegamos al final del 2018 sin que las partes enfrentadas hayan renunciado a sus respectivos planteamientos de partida, aunque la llegada al gobierno del Estado del PSOE haya introducido un cambio de estrategia muy significativo. El Gobierno catalán insiste en reivindicar un referéndum de autodeterminación y afirma que su objetivo es implantar la República catalana despreciando el autonomismo y la Constitución, que en votación en el Parlamento catalán se llegó a calificar de antidemocrática y asocial. El PSOE, dentro de la irrenunciable defensa del Estado de derecho y la Constitución, ha propiciado la apertura de vías de negociación política, pero éstas estas son todavía muy débiles y de resultado incierto. Los partidos de la derecha constitucionalista rivalizan en la radicalización de su discurso contrario a la política del PSOE consistente en tratar de alcanzar una solución política al conflicto con Cataluña. Así las cosas, tras un año convulso seguimos con más incertidumbres que certezas, y con un camino por recorrer sembrado de minas.

## **2.– El Gobierno catalán: un Gobierno débil, que mantiene un discurso radical pero que a la vez apela a la necesidad de diálogo y acuerdos, y que mantiene un nivel de actividad muy bajo**

Las líneas básicas de actuación del nuevo Gobierno presidido por el Sr. Torra parecen estar marcadas por el reconocimiento de hecho la inviabilidad de la vía pero el mantenimiento del objetivo de crear la República, la renuncia al sistema autonomista, y la apelación al mismo tiempo a la necesaria negociación política con el Gobierno del Estado.

Las energías dedicadas a seguir defendiendo el “procés” sin caer en posibles motivos de impugnaciones penales han lastrado, sin duda, la actividad del Gobierno catalán. Además, no debe olvidarse que hasta la constitución del nuevo Gobierno resultante de las elecciones del 21 de diciembre el gobierno autonómico estuvo intervenido en aplicación del art. 155. Una intervención que se llevó a cabo sin tensiones políticas significativas y que no paralizó la máquina administrativa, si bien ésta se mantuvo en un régimen de mínima actividad.

Tras la elección del nuevo Presidente de la Generalidad se levantó la aplicación del art. 155 y pudo constituirse el nuevo Gobierno. La elección del Presidente estuvo marcada por un proceso largo y complejo debido a la voluntad inicial de los partidos soberanistas de investir al expresidente exiliado. Finalmente el 14 de mayo se eligió al Sr. Quim Torra con 66 votos a favor, Junts per Catalunya y ERC, 65 en contra, C's, PSC, Catalunya en Comú-Podem y PP, y cuatro abstenciones de la CUP.

El nuevo Gobierno nace en todo caso debilitado por las tensiones entre Junts per Catalunya y ERC, tensiones que se irán manifestando a lo largo de todo el resto del año, y por la presión externa de la CUP, cuyos votos son necesarios para obtener la mayoría.

Tras la constitución del nuevo Gobierno el mismo recuperó sus poderes para el ejercicio de sus funciones, pero la realidad es que la actividad de gobierno y la administrativa se han mantenido en unos niveles mínimos.

En el 2018 sólo se han aprobado tres leyes, y una de ellas, la única con un significado político relevante, la ley 2/2018 de modificación de la ley 13/2008 de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, con la que se pretendía habilitar la investidura del Presidente propuesto sin su presencia física en el debate de investidura fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional y está suspendida. Las otras dos leyes contienen pequeñas modificaciones de textos legales anteriores.

La debilidad parlamentaria del Gobierno ha reforzado el recurso al Decreto ley. Se han aprobado 8 Decretos leyes, pero también estos carecen de contenido sustantivo relevante, salvo tal vez el relativo a la asunción del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones en alta, lo que por otro lado ha abierto el conflicto jurídico sobre el coste para las arcas públicas derivado de esta operación.

A nivel reglamentario prácticamente tan sólo pueden mencionarse los decretos de reordenación de la administración tras el período de intervención, así

como los que tienen como objeto recuperar las “embajadas” cerradas y abrir otras nuevas. Debe destacarse el Decreto 1/2018 de 19 de mayo por el que se crean, denominan y determinan las ámbitos de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad, un total de 13 Departamentos, repartidos entre representantes de JxCat y ERC.

Esta parálisis seguramente se debe, como hemos dicho, a la prioridad del interés por mantener vivo el “procés”, pero también a la realidad de un Gobierno débil, lastrado por su dependencia política respecto del expresidente exiliado, por las tensiones internas entre los partidos que lo sostienen, JxCat y ERC, y por las presiones externas de la CUP y la ANC. Las tensiones entre JxCat y ERC llevaron, por ejemplo, con ocasión del debate sobre el trato a dar a los diputados procesados, a paralizar la actividad del Parlamento durante todo el mes de septiembre. Los enfrentamientos y las llamadas a la unidad se suceden, pero ello afecta al normal funcionamiento del Gobierno. Esta misma debilidad parlamentaria y falta de acuerdo interno provoca la falta de renovación de muchos órganos institucionales de la Generalidad, algunos de tanta relevancia como el Consell de Garanties Estatutàries o la Sindicatura de Comptes.

### **3.- Dos hechos externos que han incidido de forma muy significativa en el tratamiento de la cuestión catalana: la moción de censura y el acceso del PSOE al gobierno del Estado, y el resultado de las elecciones andaluzas**

Presentada la moción de censura contra el Presidente Rajoy poco después de la sentencia del Tribunal Supremo sobre el caso Gürtel, en la que se condenó al PP por los casos de corrupción enjuiciados, la misma logró los votos favorables, 180 frente a 169 en contra y una abstención. De esta forma Pedro Sánchez accedió a la presidencia del Gobierno. Para alcanzar la mayoría de votos necesarios pactó con el PdeCat, Esquerra Republicana y el PNV, comprometiéndose a restablecer el diálogo con el Gobierno catalán y a mantener el presupuesto aprobado por Mariano Rajoy. Se configuró de este modo una nueva mayoría, la mayoría de la moción de censura, que incluye a los partidos soberanista catalanes. Este hecho va a tener una indudable significación en la nueva política del gobierno del Estado respecto al problema catalán.

Desde un primer momento el nuevo Presidente del Gobierno afirma que el problema catalán es un problema político que debe ser abordado como tal y que, por tanto, requiere abrir un espacio de negociación para tratar de llegar a acuerdos. La negociación debe enmarcarse en todo caso dentro de la Constitución y el Estatuto, pero si nada es posible fuera del marco legal no sólo hay que apelar al respeto de la ley. Hay que explorar las vías para una solución negociada dentro de este marco.

Se abre así una nueva etapa en la que se pretende situar la vía de la negociación en el centro de la estrategia para solucionar el problema catalán, pero esta vía está sujeta a fuertes tensiones desde un lado y otro, lo que dificulta su éxito.

Por un lado los partidos en la oposición al Gobierno de Pedro Sánchez, PP y C's no dudan en recurrir a este cambio de rumbo en la relación con el gobierno

catalán para extremar sus críticas al Gobierno socialista. Se acusa al nuevo Gobierno de haberse vendido a los secesionistas con el único fin de obtener el Gobierno, y cada reunión que se celebra o acuerdo que se alcanza, se critica como una muestra de las cesiones que se están haciendo a los enemigos de España. En este clima el pequeño partido de la extrema derecha nacionalista española, Vox, encuentra un espacio para colocar su mensaje en defensa a ultranza de la unidad de España y la recentralización, y empieza a crecer. Frente a las vías de acuerdo se reclama la vuelta al 155 con medidas más duras contra la autonomía catalana.

Pero la vía del acuerdo también es difícil en el bando catalán. Como ya hemos dicho el Gobierno catalán al asumir el poder proclama su voluntad de instaurar la República, reclama la legitimidad del resultado del referéndum del primero de octubre de 2017, y reitera la voluntad de llevar a la presidencia de la Generalidad al Presidente legítimo, a Carles Puigdemont. Estas proclamas reniegan de la vía autonomista y, por ello, la vía de la negociación se defiende de forma muy matizada, ya que lo único que se dice se puede acordar es la celebración de un referéndum de autodeterminación que abra las puertas a la proclamación de la República. Algo que el gobierno de Pedro Sánchez se niega a reconocer. Por ello el Gobierno de la Generalidad trata de ocultar o rebajar de contenido todo acuerdo o reunión que se celebre con el Gobierno del Estado.

Esta compleja situación a la que acabamos de referirnos se va a ver directamente afectada por el resultado de las elecciones andaluzas de diciembre de 2018, que van a permitir que el PP acceda al gobierno de la Comunidad Autónoma con el apoyo de C's y Vox. De esta forma los resultados electorales dieron la razón a quienes en el PP y C's vieron en la crítica a la política de Pedro Sánchez un útil argumento electoral, aunque por otro lado ello comportó la desagradable aparición de Vox con más de 400.000 votos y 12 escaños, necesarios por otra parte para conformar la mayoría necesaria para gobernar. Pero si Cataluña incidió en Andalucía, lo que ocurrió en Andalucía seguramente afectará a lo que pueda ocurrir en relación a la política estatal para Cataluña y en Cataluña, y ello en un doble sentido cuyas consecuencias son ahora difíciles de predecir.

Por un lado las ya contrastadas consecuencias negativas de la política de Pedro Sánchez en relación a Cataluña en unas elecciones autonómicas han hecho sonar las alarmas en el PSOE ante las próximas elecciones locales y autonómicas en 13 Comunidades Autónomas en mayo de 2019. Pero por otro lado el mismo resultado electoral, y en particular el ascenso de Vox y la radicalización de PP y C's en el tratamiento del tema catalán en Andalucía, también ha sido leído y valorado por el Gobierno catalán. La formación de facto de un tripartito de derechas, muy radicalizado en el planteamiento de la respuesta a dar a lo que acontece en Cataluña, se ve como una amenaza real para el propio autogobierno y la situación futura de los hoy presos y los exiliados. Ello lleva a valorar la vía de la negociación abierta por Pedro Sánchez y de forma particular la conveniencia de mantener la estabilidad del Gobierno socialista aprobando los presupuestos y garantizando la gobernabilidad hasta el año 2020 con el fin de ganar tiempo y tratar de alcanzar acuerdos de cierto calado político. Si bien desde el gobierno catalán y los partidos que lo sostienen se mantiene la radicalidad verbal así como

la reivindicación de la República y el referéndum de autodeterminación, no se cierra la vía al acuerdo, y la posible aprobación de los presupuestos sigue viva, aunque incierta.

#### **4.- La realidad de los políticos encarcelados y la tensión creada por el proceso judicial**

La situación de los presos políticos y de los exiliados en Bélgica, Escocia y Suiza es un motivo de tensión permanente con el Gobierno del Estado y a su vez de cohesión de las fuerzas soberanistas y de las personas que les dan apoyo.

Como es conocido en 2018 han permanecido en prisión preventiva los Consellers Junqueras, Turull, Rull, Romeva y Forn y la Consellera Bassa, también la Presidenta del Parlamento catalán, Sra. Forcadell, y los presidentes de la ANC y Òmnium Cultural, Jordi Sánchez y Jordi Cuixart (los Consellers Turull, Rull y Romeva, la Consellera Bassa y la Presidenta del Parlamento catalán Sra. Forcadell ingresaron en prisión el 23 de marzo de 2018; los otros políticos ya estaban en prisión desde el año 2017). Permanecen en el exilio el Expresidente Puigdemont, los Consellers Comín y Puig y las Conselleras Ponsatí, Serret y Rovira, así como la exdiputada de la CUP Anna Gabriel, si bien esta última no está imputada por presuntos delitos de rebelión ni malversación de caudales públicos.

Estos hechos han dado lugar a numerosas actuaciones de orden procesal. El proceso penal contra los detenidos en España quedó preparado para iniciar el juicio oral a finales de 2018, dividiéndose la causa entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en razón de los delitos imputados a los diversos procesados.

Las órdenes de detención europea contra los políticos exiliados finalmente se dejaron sin efecto por Auto del juez Llarena de 19 de julio de 2018 como consecuencia de los diferentes reveses judiciales obtenidos por las resoluciones del Tribunal de primera instancia de Bruselas y la Sala de lo penal del Tribunal alemán de Schleswig Holstein.

El debate jurídico sobre todas estas cuestiones es sin duda complejo. Por un lado la prisión preventiva fundada en el motivo del riesgo de fuga, por otro la imputación del tipo penal de la rebelión, que exige la concurrencia del elemento de la violencia, y la correlativa aplicación de la inhabilitación a los imputados no juzgados y, por otro, la no ejecución de la orden de detención europea internacional con el argumento de no estar acreditada la doble incriminación y en base a la calificación de los hechos por quien debe conceder la extradición.

No podemos entrar aquí en este debate jurídico, que en relación a la sanción a imponer por los hechos imputados deberán resolver los tribunales españoles competentes. Pero en todo caso lo cierto es que la existencia de presos y exiliados y la tramitación de un proceso en el que se imputa un tipo penal discutible que puede conllevar elevadas penas de prisión, mantienen una gran tensión ambiental.

### 5.- Pero la vida sigue y la economía no parece resentirse

La vida social y económica, no obstante el clima general de tensión, ha continuado dentro de unos márgenes de normalidad aceptables.

Es cierto que hay tensión en los ambientes familiares y profesionales. La convivencia social sigue fuertemente alterada por el proceso soberanista, y las posturas entre soberanistas y unionistas o constitucionalistas continúan enfrentadas, haciendo muy difícil abrir espacios de consenso. Pero no hay fractura ni enfrentamientos violentos. Lo que importa es tratar de no magnificar los problemas existentes y no ahondar en la división, de forma que no sea irreversible.

La actividad económica, por su parte, parece caminar al margen de las tensiones políticas y de la parálisis del Gobierno catalán, un Gobierno que no propone leyes ni programas de actuación a corto o medio plazo, y que no logra aprobar sus presupuestos.

En efecto. No obstante este clima político y social que puede parecer poco propicio a la actividad económica, los datos económicos son significativos en la medida en que ofrecen un panorama distinto, positivo. Cataluña acaba el 2018 con 392.907 parados, el mejor cierre desde 2007, y la economía catalana crece en el 2018 un 2,7%. También es verdad que en el 2018 se advierte una cierta desaceleración en el crecimiento (en particular en industria, construcción y exportaciones), y que el dinamismo de la economía catalana es menor que el de otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Madrid. El turismo no ha funcionado tan bien como otros años, pero este es un fenómeno general en toda España. Además, si ha bajado el número de turistas también se ha registrado un incremento significativo del gasto (6,3%).

Las empresas que decidieron trasladar su sede social fuera de Cataluña, en su inmensa mayoría, no han regresado, pues entienden que aún no se dan las condiciones de seguridad jurídica que aconsejarían el retorno. Pero por otro lado varias empresas importantes han apostado por abrir sus sedes en Cataluña, sobre todo en Barcelona, polo de atracción del sector tecnológico. Así, la compañía argentina de micro satélites Satellogic, el laboratorio de cuántica de Microsoft o el centro de desarrollo tecnológico de Siemens en Cornellà.

En todo caso la fuerzas sociales económicas, tanto sindicatos como patronal, reclaman la necesidad de alcanzar consensos que permitan definir planes de actuación conjunta que ofrezcan al sector empresarial y en particular a los nuevos inversores un marco de seguridad y predictibilidad con el fin de dar estabilidad y poder reforzar en su caso al proceso de crecimiento económico. En este sentido puede destacarse el acuerdo alcanzado al final del año 2018 entre los sindicatos UGT y CCOO y la patronal de Foment del Treball para trabajar conjuntamente con el fin de contribuir a la estabilidad política, económica y social. En esta misma línea el nuevo Presidente de Foment del Treball, el Sr. Sánchez Llibre, se comprometió a trabajar para elaborar e implementar un Plan Estratégico para Cataluña 2030 para posicionar a las empresas catalanas ante los nuevos retos de la economía y fijar los objetivos del sistema productivo, el mundo laboral y el ámbito social y de bienestar.

El mundo económico, pues, sigue confiando en la potencialidad y el futuro de Cataluña, aunque reclama recuperar el clima de consensos y acuerdos que permitan garantizar un crecimiento estable y no perder las oportunidades que ofrece el marco actual económico.

## 6.– Cierre del 2018 y perspectivas del 2019: el futuro sigue siendo muy incierto

Más allá de las declaraciones altisonantes a favor de la República y de algunas otras desafortunadas (las declaraciones del Presidente Torra pidiendo a los CDR que “apretaran” al Gobierno, la descalificación de los Mossos de Esquadra por haber reprimido una manifestación de los mismos CDR, y la apelación a la vía Eslovaca como la ruta a seguir hacia la independencia), lo cierto es que también se han dado pasos a favor de lograr espacios de acuerdo y de negociación política. El Gobierno del PSOE trata de favorecer un diálogo que pueda llevar a una solución política del conflicto a través de algunas medidas concretas que puedan ayudar a la distensión. En aplicación de la ley penitenciaria acercó los políticos presos a cárceles catalanas y retiró recursos ante el Tribunal Constitucional contra las leyes catalanas sobre emergencia habitacional, leyes 24/2015 y 4/2016 y da sanidad universal, 9/2017. De hecho, según informa El País el 10 de diciembre de 2018, ministros del Gobierno se han reunido 22 veces con consejeros de la Generalidad, y los Presidentes del Gobierno de España y Cataluña se han reunido en Madrid y Barcelona.

Tras su reunión en Barcelona el 21 de diciembre de 2018, Pedro Sánchez y Joaquim Torra se comprometieron a avanzar en la colaboración de los Gobiernos del Estado y de la Generalidad en el marco de la seguridad jurídica. Pero ¿tiene recorrido real esta manifestación?. Seguramente esta es la única vía para poder alcanzar una solución al problema político que hoy existe en Cataluña, pero los problemas para transitar por este camino son muchos y los hechos que deben acontecer en el 2019 impiden formular previsiones mínimamente fiables.

Por un lado, aun admitiendo la sinceridad de los firmantes del acuerdo en querer avanzar por la vía de la negociación, no puede olvidarse su respectiva debilidad. El Gobierno de la Generalidad se encuentra dividido entre pragmáticos y radicales, y por otro lado comprometido por sus propias declaraciones y compromisos en favor de una implantación rápida de la República. Compromisos que le recuerdan la CUP, de cuyos votos depende, y la ANC, que domina la calle y buena parte de sus bases más activas.

El Gobierno del PSOE está en una posición de minoría, y depende de nuevo de los partidos soberanistas para aprobar los Presupuestos. Tras los resultados de las elecciones andaluzas empiezan a generarse tensiones internas por la política hacia Cataluña. Y es acosado día y noche sin piedad por el PP y C's, y en los últimos tiempos por un creciente Vox. La vía de la negociación tiene un coste político propio muy elevado, pero a su vez la necesita para seguir en el Gobierno.

Los partidos de la oposición, PP, C's y ahora Vox, no dudan en utilizar el problema catalán como arma arrojadiza contra el Gobierno de Pedro Sánchez,

y aparecer ante el electorado como los garantes de la unidad de España ante la debilidad y traición del PSOE, traición que imputan no a una política de Estado equivocada, sino a los intereses de este partido en mantenerse a toda costa en el poder. De forma reiterada reclaman la convocatoria de elecciones generales y la aplicación de un 155 más riguroso.

En esta situación, ya de por sí compleja, hay que tener en cuenta que en el horizonte inmediato del 2019 habrá que contar con unos hechos que condicionarán de un modo u otro, pero en todo caso incidirán de forma determinante, en el devenir de la política en Cataluña. Por un lado las elecciones autonómicas y locales de mayo y, por otro, el fin del proceso judicial.

## 7.- Algunas referencias jurisprudenciales de interés

### A. *El Tribunal Constitucional y el proceso soberanista*

#### a. *Sentencias*

Sentencia 10/2018 de 5 de febrero por la que se estima el recurso de amparo interpuesto por los Diputados del grupo parlamentario socialista del Parlamento de Cataluña en relación con los acuerdos de la Mesa del Parlamento de la Cámara catalana que inadmitieron su solicitud de Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en relación con la proposición de ley del referéndum de autodeterminación.

Sentencia 27/2018 de 5 de marzo por la que se estima el recurso interpuesto por los diputados del grupo parlamentario socialista del Parlamento de Cataluña contra el acuerdo de la mesa del Parlamento que dispuso la inadmisión de la solicitud del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en relación con la proposición de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Sentencia 46/2018 de 26 de abril por la que se estima el recurso del Sr. Miquel Iceta y otros 15 diputados del grupo socialista respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara admitiendo a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Generalidad. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas.

Sentencia 47/2018 de 26 de abril por la que se estima el recurso promovido por los diputados del grupo parlamentario socialista respecto de la admisión a trámite de las propuestas de resolución denominada “Declaración de los representantes de Cataluña” y “Proceso constituyente”. Vulneración del ejercicio de las funciones representativas.

#### b. *Autos*

Como ya hemos señalado el Parlamento catalán tan sólo aprobó tres leyes, y la más significativa, la ley 2/2018 de 8 de mayo, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional. La citada ley modificaba parcialmente la ley 13/2008 de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, trataba de permitir la elección

del Presidente o Presidente de la Generalidad en una sesión de investidura sin la presencia física del candidato/a, así como permitir también la reunión del Gobierno y otros órganos colegiados sin presencia física de sus miembros. Con ello se pretendía poder investir al expresidente Puigdemont en el exilio y poder mantener en el gobierno a políticos presos o exiliados, es decir, poder constituir de hecho un gobierno en el exilio.

Tras el recurso, el Tribunal, por Resolución de 9 de mayo de 2018, tuvo por invocado el art. 161,2 de la CE y por tanto la suspensión de la ley, y añadió la advertencia individualizada al Presidente del Parlamento, a los miembros de la Mesa y al Secretario General y al Letrado Mayor de obedecer las resoluciones del Tribunal. El 18 de septiembre acordó mantener la suspensión de la ley.

Otras resoluciones del Tribunal Constitucional de interés, de las que nos limitamos a dar noticia, son las siguientes:

Auto de 5 de enero. Se admite a trámite los recursos de amparo presentado por Jordi Sánchez y Jordi Cuixart contra su ingreso en prisión.

Auto 10 de enero. Se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 diputados del grupo confederal Unidos Podemos-En Comú Podem.- En Marea, contra el acuerdo del Pleno del Senado por el que se autorizó a aplicar el art. 155 de la Constitución.

Auto de 7 de febrero. Se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad que presentó el Parlamento de Cataluña contra el acuerdo del Senado que aprobó la aplicación del art. 155, pero se paraliza su tramitación debido a que la Generalidad debe hacer alegaciones, pero en este momento no puede hacerlas al estar intervenida.

Auto de 27 de enero. Por unanimidad se suspende cautelarmente la investidura del Sr. Puigdemont salvo si accede en personal Parlamento previa autorización judicial.

Auto 30 de enero de 2018. Por unanimidad se rechaza el escrito del Sr. Puigdemont y se mantienen las medidas cautelares referidas a su investidura como Presidente de la Generalidad.

Auto de 7 de marzo. Deniega la suspensión en el recurso de amparo promovido por el Sr. Jordi Sánchez en la causa penal en la que está imputado.

Auto 22 de mayo. Deniega la petición de medidas cautelares para el ejercicio de funciones anejas al cargo como diputado del Parlamento de Cataluña formulada por el Sr. Jordi Sánchez.

Auto de 5 de junio. Se desestima el recurso de súplica del Sr. Puigdemont y otros diputados contra el Auto 49/2018 de 26 de abril que admite a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas en relación con la Resolución del Presidente del Parlamento de Cataluña por la que se propone la investidura del Sr. Puigdemont como candidato a la Presidencia.

*B. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una primera decisión en relación al “procés” soberanista*

El 11 de septiembre de 2018 el TEDH acordó desestimar la demanda de la Sra. Aumatell en relación a la sanción que le impuso el Tribunal Constitucional español por haber formado parte de la Sindicatura Electoral nombrada para la celebración del referéndum de autodeterminación regulado en la ley del Parlamento catalán 19/2017, ley declarada inconstitucional por sentencia de 17 de octubre de 2017. Sanción que fue levantada cuando la recurrente presentó su dimisión del cargo.

La reclamante, invocando el art. 6 del Convenio Europeo denunció la violación de su derecho a un juicio justo, invocando el art. 7 alegó que fue objeto de una sanción ad hoc y que el hecho de ser miembro de la sindicatura electoral no constituye delito, invocando el art. 13 alegó que no pudo defenderse y alegando el art. 14 alegó ser víctima de persecución política.

El TEDH rechazó el recurso al inadmitir las diversas argumentaciones por encontrarse manifiestamente mal fundadas.

## Consideraciones generales

En la recta final de la Legislatura, el año 2018 ha estado determinado, esencialmente, por una altísima producción legislativa dirigida a cumplir con los Acuerdos sellados en el Pacto del Botánico; que será la que ocupe la mayor parte de este Informe.

Ciertamente, estamos ante un año de notables advenimientos. En efecto, 2018 fue el año de apertura de la nueva televisión pública valenciana **À Punt**, que inició sus emisiones regulares el 10 de junio, aunque estaba prevista para el segundo semestre de 2016. Se cumplía, así, con una de las medidas fuerza anunciadas en el Debate de Investidura, que arrancó con la aprobación de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat. Llegada, también, del AVE a Castellón. Y de un tenor muy distinto, pero con fuerte repercusión social y mediática, el recate y llegada del *Aquarius* al Puerto de Valencia, con 630 inmigrantes a la deriva, rechazados en otros puertos, y atendidos por un dispositivo especial de 1.500 personas integrado por personal de Cruz Roja, Policía Nacional, Guardia Civil, funcionarios de Sanidad Exterior y la Conselleria de Sanitat, voluntarios e intérpretes.

Persistió durante este ejercicio la reivindicación centrada en dos temas: en primer lugar, la reforma de un sistema de financiación justo; que propició un encuentro bilateral y una Declaración conjunta del Presidente de la Generalitat y del Presidente de Castilla-La Mancha en la que solicitaban una reestructuración y rebaja de la deuda que afecta a ambas Comunidades. Y, tras negociar con el Gobierno central la asunción de la deuda de 350 millones de euros del Consorcio Valencia 2007, que se había creado para gestionar las infraestructuras exigidas por la Copa América de Vela de ese mismo año, la Comunidad Valenciana superó su abstención inicial, y voto a favor de la propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera relativa a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, que consentía mayor margen de gasto a las Comunidades Autónomas durante el periodo 2019-2021.

En segundo lugar, se prosiguió con el reto recogido en el Acord del Botànic de la garantizar la finalización del Corredor del Mediterráneo.

La moción de censura que permitió la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno tuvo una clara repercusión en la Comunidad Valenciana. Por un lado, orgánica, ya que cambió la Delegación del Gobierno ejercida por Juan Carlos Moragues (PP), que fue sustituido por Juan Carlos Fulgencio Teje-

dor (PSPV), una de las personas más próximas a José Luis Ábalos. Este último nombrado Ministro de Fomento, junto con Carmen Montón, nombrada Ministra de Sanidad, quien, previamente, revirtió la primera concesión privada de la sanidad pública en España, la del Modelo Alzira. Sin embargo, su paso por el Ministerio fue fugaz, ya que decidió dimitir tras las dudas generadas en torno al Master que había cursado en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Su nombramiento como Ministra de Sanidad implicó, asimismo, cambios en la Consejería valenciana que ejercía en aquel momento; siendo sustituida por Ana Barceló Chico como Consejera de Sanidad Universal y Salud Pública.

Por otro lado, el cambio en la Presidencia del Gobierno central supuso el anuncio del compromiso de intentar elevar las inversiones territorializadas en la Comunidad Valenciana al 10% del conjunto de los Presupuestos Generales del Estado para 2019, en línea con el porcentaje de población.

De modo más que sintético, en relación con la situación económica, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Cámara de Comercio, el crecimiento de la Comunidad Valenciana en 2018 permitió seguir creando empleo, aunque el ritmo se desaceleró respecto al año anterior, reduciéndose la tasa de paro hasta el 15,3% de la población activa en el tercer trimestre, dos puntos porcentuales menos que un año antes.

## 1.- Actividad político-institucional

En 2018 Les Corts Valencianes celebraron el 35 aniversario de las primeras elecciones autonómicas, que permitieron constituir las primeras Cortes de esta etapa constitucional. Y, en el apartado que nos ocupa, la actividad político-institucional fue intensa, por ello destacamos los siguientes contenidos:

### *A. Rematando el Pacte del Botànic*

Los Pactos del Botánico, que permitieron el actual Gobierno de PSPV-PSOE y Compromís, con el apoyo parlamentario de Podemos, se encuentran en la recta final. Desde sus inicios son 6 los Seminarios realizados (desde el primero en Morella en 2016, pasando por Torrevieja, Sagunto, Ademuz, Vinaroz/Benicarló, hasta el de julio de 2018 en Castalla/Biar) con el objeto de fijar objetivos y analizar el desarrollo de las medidas previstas en dicho pacto. De hecho, en el último de ellos, realizado en julio de 2018, se marcaron 50 nuevos retos para cumplir en el último semestre de mandato. Y, aunque las cifras oscilan, de acuerdo con las informaciones publicadas, se entiende que en la actualidad se ha cumplido con el 86,1% de su contenido. De hecho, la dilatada actividad normativa, como analizaremos con posterioridad, fue concreción de los compromisos de Gobierno.

### *B. Reforma del Estatuto de Autonomía*

En diciembre, el Congreso de los Diputados aprobó la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, que estaba en espera desde que las Cortes Valencianas aprobaran su modificación en 2011.

La reforma cristalizó tras un *iter* convulso, ya que la Cámara había admitido su tramitación hasta en otras dos ocasiones, decayendo al disolverse las Cortes por la convocatoria de elecciones generales; debiendo debatirse y votarse, nuevamente al inicio de la presente legislatura (2016). Aún así, se volvió a ver afectada por la ampliación de los plazos para la presentación de las enmiendas durante un año y medio; y hubo que esperar a que Presidencia del Congreso dictara una Resolución que permitía la participación de una delegación de Les Corts en su tramitación.

La revisión del Estatuto estaba dirigida a incluir la denominada “Cláusula Camps” que, originariamente, obligaba a que la inversión del Estado en la Comunidad fuera equivalente al peso de su población. Ahora bien, durante su tramitación se alteró dicha redacción, ya que el Tribunal Constitucional se había pronunciado ya en otros casos restando efectividad a cláusulas similares previstas en otras Comunidades Autónomas, al considerar que éstas no podían restringir la capacidad del Gobierno para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. En atención a dicha interpretación, los promotores del acuerdo rebajaron el contenido de la redacción inicial. La aprobación definitiva se circunscribió a prever que la Generalitat pueda participar “ en las decisiones de inversión del Estado” en su territorio; e incluye, finalmente, una debatida disposición adicional recogiendo el compromiso de que las inversiones del Estado en la Comunidad Valenciana sean equivalentes a su peso demográfico, para lo que se creará una comisión bilateral integrada por el Estado y la administración autonómica dirigida a negociar las futuras inversiones en la Comunidad. El año finalizó antes de que se consiguiera su aprobación definitiva.

### *C.*

*El marco normativo de Les Corts* se modificó, tanto vía reglamentaria, como por Resolución de Presidencia. La primera reforma, relativa a la regulación del debate de política general y la tramitación de enmiendas, se operó con la reforma del Reglamento, aprobada por el Pleno de Les Corts, el día 18 de julio de 2018. Y se materializó en la Proposición de ley de reforma, canalizada por el procedimiento de lectura única; dando respuesta a la necesidad de corregir las disfunciones advertidas hasta el momento; organizando el debate de política general de una manera ordenada, de forma que permitiera su seguimiento por parte de la ciudadanía, y facilitara y agilizara la gestión del debate a los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara. Por ello, se limitó el número de propuestas de resolución de conformidad con lo que sucede en otros parlamentos del Estado. Los preceptos afectados por esta modificación fueron el art. 76.3, el primer párrafo del art. 76.4 y el art. 76.5. Asimismo, se modificó el art. 121.5 del Reglamento de Les Corts, relativo a la tramitación de enmiendas en los diferentes procedimientos; ya que, ante la ausencia, en ocasiones, de la firma de

las mismas, y las dificultades que ello generaba, se cambió el reglamento para asegurar el conocimiento de las propuestas de enmiendas por parte de todos los grupos y su tramitación.

La segunda de las reformas se operó con la Resolución de Presidencia 5/IX, por la que se regula la participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario previsto en el art. 182 ter del Reglamento de Les Corts, referida a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario; posibilidad que se introdujo en marzo de 2015, que bajo la denominación de “parlamento abierto” regulaba dicha participación diferenciada de la participación de los ciudadanos en el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en la fase previa gubernamental (de anteproyecto de ley). Ahora, la Resolución de 2018 trata de solventar, de manera eventual, las carencias reglamentarias y dificultades advertidas en su aplicación práctica. Ordena, así, plazos de presentación, comparecencias, publicación y, finalmente la asunción de las enmiendas en este proceso de participación ciudadana por algún grupo parlamentario, en cuyo caso deberán hacer constar la autoría de las mismas, sin que puedan modificarse sin el consentimiento de quien las propuso. De no asumirse por ningún grupo parlamentario, se prevé su decaimiento.

## 2.– Producción normativa

### A. Leyes

Veintiocho Leyes aprobadas el año objeto de informe. Las 14 leyes en 2016, 22 en 2017, y las 28 de este ejercicio denotan el impulso creciente a las medidas del Pacto de Gobierno, ya que la mayoría de ella son resultado de los compromisos asumidos en el mismo.

(a) *en materia de derechos destacan:*

*La Ley 26/2018, de 21 de diciembre*, de derechos y garantías de la infancia y de la adolescencia, que ofrece a los niños la consideración de ciudadanos “de pleno derecho”; promueve sus derechos y procura, a su vez, que participen en la vida pública; les reconoce el derecho a que su opinión sea escuchada en todos los asuntos que les conciernan, y elimina el límite de edad para que se escuche su opinión en el consentimiento informado en los tratamientos médicos, fijando la obligación de los padres a respetar sus convicciones en cuanto a libertad ideológica, conciencia o religión; reconoce el derecho a la identidad y la expresión de género. Asimismo, ordena el polémico tema del exceso de los deberes considerando el acceso al ocio educativo como un derecho de manera que el exceso de deberes en Primaria no reduzca el tiempo de juego, así como el derecho al buen trato.

*La Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de la Generalitat de igualdad de las personas LGTBI* es, también, una de las leyes incluidas en el Pacte del Botànic, que reconoce la igualdad y el derecho a la no discriminación de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales; incluyendo una “cláusula general

antidiscriminatoria” que vincula a las administraciones públicas de la Comunitat y el Síndic de Greuges para que velen por estos derechos, pudiendo actuar de oficio. Se crea el Consejo valenciano LGTBI, y obliga a los cuerpos de Policía Local de las ciudades con más de 50.000 habitantes a que creen grupos especializaciones en los delitos de odio hacia el colectivo LGTBI. Pero, señaladamente, prohíbe las terapias dirigidas a modificar la orientación sexual.

*Ley 16/2018, de 28 de junio, de la Generalitat, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de atención al final de la vida.* Es la llamada ley de muerte digna, reguladora del derecho a recibir cuidados paliativos integrales, así como a realizar la planificación anticipada de las decisiones en este tema. Regula, pues, derechos de las personas en la fase final de la vida, las obligaciones de los responsables de los servicios, y las garantías que deben ofrecer.

*Ley 9/2018, de 24 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad,* que apuesta por cambiar la terminología empleada hasta el momento: de “minusvalía” pasa a “discapacidad o diversidad funcional” o de “padecer/sufrir” a “tener/presentar” o “integración” por “inclusión”. Y, especialmente, la modificación intenta acomodar sus contenidos a la convención que obliga a promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley.

Guardando una estrecha relación con los derechos la *Ley 19/2018, 13 julio 2018 de aceleración de la inversión a proyectos prioritarios*, sólo considerará que las iniciativas empresariales que puntúen en los criterios sociales introducidos por la misma puedan ser considerados como tales. Exige cumplir al menos cuatro de los ocho ítems encuadrados en: “promoción de la inclusión social”, “igualdad y conciliación”, “protección ambiental”, y “prácticas o políticas de responsabilidad social y otros criterios ODS Naciones Unidas”. Por ejemplo, en el campo de la inclusión social se valora el compromiso de la empresa para contratar a personas de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral.

Y, en una línea similar, la *Ley 18/20128, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social*, en la línea del Libro Verde de la Comisión Europea Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, apunta como objetivo es regular, sobre todo, el compromiso de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana de integrar plenamente en sus políticas y acciones el concepto de responsabilidad social.

*Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de la Generalitat de mediación de la Comunitat Valenciana,* en estrecha conexión con el derecho de acceso a la justicia, tiene como objeto fomentar los procedimientos mediadores para la resolución de conflictos como alternativa a los procesos judiciales. Superando la mediación en el ámbito familiar regulada con anterioridad, la nueva ley la extiende a muchos otros ámbitos como pueden ser el familiar, el sanitario, el medioambiental, el cooperativo, el empresarial, el comunitario o el administrativo, entre otros.

(b)

De carácter institucional u orgánico la *Ley 11/2018, de 21 de mayo, de modificación de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, para crear un trámite de comparecencias públicas ante la comisión parlamentaria que corresponda y con carácter previo a la votación, en pleno, de las diferentes candidaturas. Su objetivo es aumentar la transparencia y contribuir al control parlamentario, dirigido a verificar el cumplimiento de las condiciones de idoneidad de las personas candidatas.

*Ley 10/2018, de 18 de mayo, Ley de creación del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana* cumple con una vieja reivindicación, al prever la creación de este Consejo, concebido como una autoridad audiovisual independiente, encargada de velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Como era de esperar, el mayor debate y la dificultad para alcanzar acuerdos se centró en la elección de los consejeros. La norma entró en vigor, sin embargo, finalizó el año sin constituirse el Consejo Audiovisual.

*Ley 1/2018, de 9 de febrero Ley reguladora de l'Institut Valencià d'Art Modern (IVAM)*, en cuya aprobación se consiguió la unanimidad, persigue una “profunda modernización” del Instituto en su régimen a través de controles sobre buenas prácticas, ética y transparencia.

(c) *Las leyes de modificación son también relevantes:*

*Ley 13/2018, de 1 de junio, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana*, que especialmente, entre otros, trata de redefinir la situación actual de terrenos agrícolas abandonados, así como las actuaciones y los agentes implicados en los procesos de gestión forestal; modificar las competencias de las administraciones públicas, sobre todo, lo que atañe a la administración local.

*Ley 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunitat Valenciana* que aborda la política de ayudas frente al copago farmacéutico. La norma se ha recurrido y el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso planteado por los senadores “populares” contra el artículo único en su apartado 65 de la Ley 8/2018, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunidad Valenciana por “excluir” a alumnos de medicina de la privada de prácticas en hospitales públicos.

*Ley 2/2018, de 16 de febrero, de modificación de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos* con el trasfondo de un tema que tanto polémica ha suscitado por la asistencia médica en municipios de más de 5.000 habitantes en espectáculos de *bous al carrer*. Siendo la *Ley 6/2018, de 12 de marzo de la Generalitat, de modificación de la Ley 14/2010, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos* de mera corrección de errores de la anterior.

*Ley 3/2018, de 16 de febrero, por la que se modifican los artículos 17, 18 y 22, y la disposición transitoria cuarta, de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio de la Comunitat Valenciana.* Regula el controvertido tema que tanta conflictividad había generado como es el de horarios comerciales. La ley es fruto del denominado “acuerdo de la Lonja”, adoptado entre los distintos agentes implicados en el tema. Finalmente, se fija un nuevo régimen de festivos en los que los comercios podrán abrir sus puertas en los diferentes municipios valencianos.

(d) *En el marco de la transparencia, buen gobierno y lucha anticorrupción destacan las siguientes:*

*Ley 25/2018 de 10 de diciembre, de la Generalitat reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.* En el marco de transparencia, participación y buen gobierno, incluye códigos de conductas que deben seguir los lobbies en su actuación, evitando la opacidad; incorporando los principios reguladores recomendados por los organismos internacionales.

*Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.* La ley que regula Satán: el sistema de alertas rápidas, de carácter preventivo, que busca detectar irregularidades y malas prácticas administrativas y reforzar la inspección. Es importante destacar que confiere al personal inspector la condición de autoridad pública, incluyendo la obligación de todos los órganos administrativos y del personal de la Generalitat y su sector público instrumental de colaborar con la inspección. Para asegurar sus objetivos, prevé la confidencialidad de los denunciantes de prácticas fraudulentas.

*Ley 12/2018, de 24 de mayo, de la Generalitat, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas,* de modificación de la legislación anterior desarrollando los principios de la publicidad institucional, y eliminando determinados los gastos en publicidad. Para evitar la posible discriminación en el reparto de la publicidad entre los diferentes medios y soportes, establece los criterios que deben seguirse para la adjudicación en base a los principios de eficacia, eficiencia y objetividad, mediante el establecimiento de unos criterios objetivos. La ley incorpora mecanismos de exclusión en la contratación dentro del ámbito competencial propio de aquellas empresas y medios de comunicación que contengan anuncios de comercio sexual o fomenten la prostitución.

(e)

De ámbito cultural la *Ley 20/2018, de 25 de julio, del mecenazgo cultural, científico y deportivo no profesional en la Comunitat.* Norma que sustituye a la de 2014, incentivando la financiación privada de proyectos culturales, científicos o deportivos no profesionales. Los mecenas se beneficiarán de una deducción directa de hasta el 25% en el tramo autonómico del IRPF y se mejora

el micromecenazgo o *crowdfunding*. Norma que, junto a la de Navarra, es la que mayor porcentaje de desgravaciones prevé, ya que se pasa del 15% anteriormente previsto a un 25% en cuestiones como la recuperación del patrimonio cultural, o fomento del valenciano.

(f) *En materia de plurilingüismo*

Destacamos, separadamente, en este apartado específico, la *Ley por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano* en atención al iter convulso y a la polémica suscitada por las diversas medidas adoptadas en este marco. La ley fija un mínimo del 25% de horas lectivas en castellano y valenciano, y de entre el 15% y el 25% para el inglés. Recuérdese que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el mismo año 2018 declaró la nulidad parcial del decreto de plurilingüismo por considerar que discriminaba al castellano frente al valenciano en las aulas; estimando que el contenido del decreto derogado, que se mantiene en la ley vigente, **vulnera las normas estatales y la Constitución**.

(g) *Otras leyes, aunque no de menor relevancia son:*

*Ley 15/2018, de la Generalitat, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana*, que deroga la anterior Ley 3/1998 de Turismo. Tras quejas y polémicas vecinales, la Ley regula el tema de los pisos turísticos, requiriendo que las viviendas que se usen con esta finalidad deben contar con informe favorable del ayuntamiento en el que estén radicadas; incluyendo sanciones elevadas en caso de incumplimiento.

*Ley 14/2018 de 5 de junio de 2018 de la Generalitat, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana*. La norma regula las nuevas entidades de gestión y modernización de las áreas industriales, detallando su naturaleza pública, los sujetos integrantes, las funciones atribuibles, el proceso de constitución y autorización, sus órganos de gobierno y gestión, así como su régimen de funcionamiento y disolución. Regula, asimismo, las distintas categorías de áreas industriales, así como el procedimiento para su categorización. Se prevé la elaboración del mapa de áreas industriales de la Comunitat Valenciana; se regulan los enclaves tecnológicos, y se prevé la creación de la figura del municipio industrial estratégico. El punto más polémico, relativo a la obligatoriedad de adscripción a esas entidades de gestión de todas las entidades privadas que tengan un inmueble en el polígono, fue objeto de observaciones por parte del Consell Jurídic Consultiu por la posible afectación del derecho de asociación.

*Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana*, que deroga parcialmente la Ley 8/2010 de 23 de junio de 2010, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. El objetivo es fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios, e introduce como nueva figura las **mancomunidades de ámbito comarcal, permitiendo** a los municipios limítrofes vinculados por características e intereses

comunes que puedan constituirse en mancomunidades de ámbito comarcal y configurarse, así, como entidades locales. Una de las leyes más contestadas por la oposición, que fue calificada por la oposición como golpe a las Diputaciones, además de encubrir “un proceso de comarcalización encubierta”.

*Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat, de seguridad ferroviaria*, aprobada en cumplimiento de la Resolución del Pleno de 3 de julio de 2015 de Les Corts, relativa a la proposición no de ley tramitada en relación con el grave accidente ocurrido el 3 de julio del año 2006 en la línea 1 de Metrovalència. Además, crea la Comissió d’investigació d’Accidents Ferroviaris como órgano colegiado permanente de investigación técnica de accidentes e incidentes significativos que se produzcan en la circulación ferroviaria.

*Ley 5/2018 de fecha 06-03-2018 de la Generalitat, de la Huerta de Valencia*, desarrollada por el Decreto 219/2018 de 30 de noviembre del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia. Trata de paliar los riesgos de desaparición de su paisaje agrario, amenazado por la presión de la actividad urbanística.

#### *(h) De carácter económico*

Además, de la *Ley 8/2018, 28 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2019*, la *Ley 27/2018 de 27 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat*, que, como viene siendo habitual, modifica una cifra elevadísima de normas (52), algunas de ellas del mismo año 2018, como la ley de turismo; la de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana; la de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas; la de seguridad ferroviaria; la del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana; o el Decreto-ley 3/2018 de 17 de julio de 2018 por el que se modifica la Ley 22/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2018.

Finalmente, la *Ley 17/2018 de 11 de julio 2018 de la Generalitat, de modificación de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat*.

#### *B. Decretos-Leyes y otra actividad normativa del Consell*

La legislación de urgencia se ha plasmado en 4 Decretos-Leyes, de modificación de la Ley de coordinación de policías locales; de modificación de la ley de presupuestos para el ejercicio 2018; de creación del la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias; y de derogación de la disposición adicional segunda, sobre el personal en los establecimientos de distribución al por menor y venta al público de carburantes y combustibles, de la Ley 1/2011, de 22 de marzo.

Pero, resulta de interés por las materias a las que afecta la actividad normativa del Consell, de entre la que destacamos el Decretos que aprueba el mapa

sanitario; el que crea y regula el Observatorio Valenciano de Salud; el que regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat; el de horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos; el que se regula el control de las emisiones de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

### 3.– Relaciones de colaboración

#### A. Colaboración

Sólo un Convenio de Colaboración vertical aparece publicado en el Diario oficial, y es el destinado a la financiación de determinadas áreas de regeneración y renovación urbanas. Sin embargo, sí que existe un repunte, aunque muy leve, de la actividad convencional horizontal, pues se han publicado dos convenios marco suscritos: uno entre la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y la Oficina Antifrau de Catalunya. Y el segundo con la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de les Illes Balears; ambos para establecer un canal permanente de comunicación y colaboración para mejorar la eficacia del cumplimiento de los objetivos de interés común en este ámbito.

Sin que se hayan publicado en el Diario Oficial, el Registro de Convenios recoge dos: el Convenio de colaboración entre la Generalitat, a través de la Conselleria d'Hisenda y modelo económico y el servicio público de empleo del principado de Asturias para la cesión del código fuente de la aplicación repositorio de indicadores FSE\_2014-2020 CV. Y el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Generalitat Valenciana sobre cesión del uso del sistema de información *Avantius* sistema de gestión de justicia. Ello implica que la actividad convencional sigue sin publicarse en su integridad en los diarios oficiales, y que en el Registro de Convenios sólo registra algunos de ellos, que, además, no aparecen publicados.

De ellos sólo tenemos constancia gracias a la amabilidad y disposición de la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y con el Estado.

#### B. Acuerdos de Comisión Bilateral

Sin género de dudas, ha sido el año, también, de los Acuerdos de Comisión Bilateral de resolución extrajudicial de conflictos: se han publicado 15 acuerdos de Comisión Bilateral Cooperación Administración General del Estado – Generalitat. Frente a los Acuerdos publicados en los años precedentes: 6 en 2015; 2 en 2016 y 3 en 2017.

Finalmente, se resolvieron durante el año 2018 diversas discrepancias, señaladamente, la relativa a la modificación de la Ley de Comercio, que, como hemos visto, establecía un nuevo régimen de apertura de horarios comerciales en festivo, y que tras alcanzarse el acuerdo en Comisión bilateral para asumir

la modificación de algunos aspectos el Gobierno decidió no impugnar ante el Tribunal Constitucional.

Y la referida al régimen de la carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera y laboral fijo de administración y servicios de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana. Acuerdo que se alcanzó sobre la base de la coincidencia de ambas partes en que la interpretación conforme con el bloque de constitucionalidad ha de entenderse en el sentido de considerar que la implantación progresiva del complemento de carrera profesional del personal funcionario de carrera y laboral fijo de administración y servicios de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana se realizará cumpliendo los límites establecidos en las normas básicas sobre retribuciones recogidos principalmente en el art. 18 y concordantes de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Los restantes son conflictos suscitados en materia de Coordinación de Policías Locales; en relación con la Ley del 2018, de la Huerta de Valencia; la relativa a la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana. Y, sobre todo, sigue latente el conflicto relativo a las normas dirigidas a la promoción del plurilingüismo: Decreto ley 3/2017, de 1 de septiembre, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para la aplicación, durante el curso 2017-2018, de los proyectos lingüísticos de centro, así como la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano.

#### 4.- Conflictividad

Sólo 3 sentencias del Tribunal Constitucional, pero de interés notable:

*La STC 28/2018, de 8 de marzo*, resolvió el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del *sector audiovisual de la Comunidad Valenciana*. El Tribunal, estimó parcialmente el recurso declarando la nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a las funciones de los gestores de canales múltiples digitales y canales de televisión digital terrestre, al considerar que aquellos que establecen las obligaciones y requisitos del gestor del múltiple digital tienen un carácter técnico que está vinculado al uso del dominio público radioeléctrico y no guardan relación con el contenido de la información transportada; en consecuencia, invaden el ejercicio de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones. Y, en aplicación de doctrina anterior (STC 72/2017) estableció interpretación conforme en relación con los preceptos que regulan la titularidad de canales múltiples digitales de cobertura autonómica; desestimando el recurso en todo lo demás.

*La STC 80/2018, de 5 de julio*, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la *función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana*. Sentencia relevante y polémica como denota la formulación de dos votos particulares discrepantes, uno de ellos suscrito por

dos magistrados. El Tribunal estimó parcialmente el recurso en relación con los siguientes los temas que reflejamos muy sucintamente:

- a) declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición autonómica que habilita la expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un proceso judicial de desahucio; tal y como había sentado ya en las Sentencias relativas a las leyes de vivienda de Andalucía y de Navarra, ya que esta medida difiere sustancialmente y resulta incompatible con las adoptadas por el Estado para sentar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica.
- b) se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la ampliación de la acción popular prevista para el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda, considerando que ello no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.
- c) se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la obligación de que las empresas suministradoras de gas y electricidad que deban realizar un corte de suministro soliciten previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en situación de riesgo de exclusión, por contravenir la normativa básica estatal.
- d) se estableció una interpretación conforme con la Constitución del precepto que impone como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, considerando que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho.

En tercer lugar, la *Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre*, de Pleno, que resolvió el recurso de amparo en un tema de gran repercusión como es el del accidente de la línea 1 de Metro valencia, ocurrido el 3 de julio de 2006, en el que murieron 43 personas. El recurso se promovió frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial de investigación creada en las Cortes Valencianas para la investigación de dicho siniestro. En ella consideró que la actuación de la comisión vulneró el derecho al honor de uno de los investigados (el exdirector de recursos humanos), al no tratarlo como no autor o no partícipe en conductas ilícitas.

*El Auto del Tribunal Constitucional 84/2018, de 6 de septiembre* acordó la extinción, por desaparición sobrevenida del objeto, del recurso de inconstitucionalidad 5424-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el art. 3 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunidad Valenciana; al haber sido derogado el precepto impugnado por la disposición derogatoria única c), de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión que, según su disposición final segunda, que entró en vigor el 22 de abril de 2018.

Y, finalmente, en el ámbito de la Jurisdicción ordinaria, destaca el recurso contencioso-administrativo presentado por la Generalitat contra el nuevo trasvase Tajo-Segura; como expresión de una constante reivindicación para asegurar la suficiencia hídrica en Alicante, tanto para necesidades humanas como agrícolas.



## 1.- Introducción

Este año 2018, además de celebrarse el cuadragésimo aniversario de nuestra Carta Magna, se ha conmemorado el trigésimo quinto cumpleaños de la aprobación del primer Estatuto de Autonomía de Extremadura y, por tanto, del nacimiento oficial de nuestra Comunidad Autónoma.

Durante la presente anualidad hemos entrado ya de lleno en la última etapa de la IX Legislatura. Se ha producido durante estos últimos meses una mayor fragmentación del arco parlamentario extremeño, puesto que, a los cuatro grupos parlamentarios que iniciaron la presente Legislatura, se ha añadido un diputado no adscrito, tras perder el PP extremeño uno de sus parlamentarios, que se ha integrado en las filas de Vox. Esta situación, no obstante, no ha perturbado, en lo más mínimo, la estabilidad del gobierno autonómico, encabezado por el PSOE, a pesar de contar este grupo parlamentario con treinta diputados en la Asamblea de Extremadura (de los sesenta y cinco posibles). Tan sólo parece haberse resentido la capacidad gubernamental para aprobar las cuentas públicas regionales en plazo, pero la desviación este año será pequeña, pues la Ley presupuestaria para 2019 verá la luz a lo largo del mes de enero de este último ejercicio. Por lo demás, la actividad legislativa del Parlamento autonómico ha alcanzado las cotas más elevadas de lo que llevamos de Legislatura, ya que se han aprobado un total de trece leyes formales, debiendo añadirse a estas disposiciones parlamentarias tres normas legales gubernamentales: dos decretos-leyes y un decreto legislativo. Es la primera vez a lo largo de nuestra historia autonómica que en un mismo año se adoptan normas legales con las tres formas jurídicas posibles según el sistema de fuentes del Derecho aplicable en nuestra región, desde que en el año 2011 se publicase el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, introduciendo en su articulado la legislación de urgencia. La labor reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura que se ha materializado bajo la forma de decretos es plenamente parangonable a la de los últimos ejercicios, estando centrada de manera muy preferente en la actividad administrativa de fomento, mientras que puede constatarse una disminución de este tipo de medidas por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma, siguiendo la estela de lo que ya se presagiaba a finales del pasado año y, más en concreto, desde la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad, que sirvió para descargar a la Presidencia de la gestión de buena parte de los ámbitos materiales que esta máxima

---

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la inestimable colaboración de Patricia Doncel Muriel.

magistratura autonómica había dirigido directamente durante la primera etapa de la Legislatura.

Con independencia de la referida fragmentación parlamentaria, que no ha supuesto, como ya he indicado también, merma reseñable alguna ni en la producción normativa legal ni reglamentaria, los hechos más significativos en la vida cotidiana de nuestra región pueden agruparse en torno a dos ejes principales:

A) En primer término, la catastrófica situación en la que se encuentra el tren en Extremadura, que ha empeorado de manera muy sensible en los últimos meses. Al problema patológico de una red viaria, que, en buena medida, sigue datando del siglo XIX, es de una sola vía y está totalmente sin electrificar, se ha añadido la más que deficiente calidad en el funcionamiento diario de los trenes. Se han repetido de manera incesante los incidentes ferroviarios y las protestas ciudadanas reivindicando un tren digno para la región, pero la principal novedad en torno a esta cuestión quizá pueda consistir en el hecho de que, por vez primera, ha encontrado un amplísimo eco en numerosos medios de comunicación de alcance nacional durante la práctica totalidad de la primera semana del año 2019, tras una sonora avería que tuvo lugar el día de Año Nuevo, haciéndose, además, viral en las redes sociales, lo que parece haber provocado una plena visibilidad para el conjunto de la sociedad española de la vergonzosa situación en la que se encuentra el tren extremeño. En el momento en que me encuentro ultimando estas líneas, se ha hecho pública la noticia de que el Ministro de Fomento ha solicitado su comparecencia en el Congreso de los Diputados para informar de manera monográfica sobre estos acontecimientos, situando a nuestra región en el centro de la vida política nacional.

B) En segundo término, se han presentado algunas propuestas para la modernización de nuestra Comunidad Autónoma. En este contexto, se circunscribe el proyecto “Repensar Extremadura”, impulsado desde el gobierno autonómico, o el anuncio de dos importantes proyectos empresariales para la región, que, de configuración y de financiación privada, cuentan, sin embargo, con un expreso y amplio apoyo público. Con el fin de impulsar la creación de uno de ellos, la Asamblea de Extremadura ha aprobado, incluso, una disposición legal específica: la Ley de grandes instalaciones de ocio. Muy importante para las arcas públicas regionales ha sido, asimismo, la resolución por parte del Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, declarando ajustada a nuestra Carta Magna la regulación del impuesto autonómico sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente, lo que evita *in extremis* una eventual devolución de una elevadísima cantidad de dinero reclamada por las empresas eléctricas a la administración autonómica. No obstante, no todo han sido luces para la economía extremeña, sino que también se otean algunos nubarrones en el horizonte, que parecen tener un origen o, al menos, un mensajero común: el Ministerio para la Transición Ecológica, con sus anuncios y declaraciones sobre el futuro cierre de la central nuclear de

Almaraz o sobre los anhelos de supresión de la caza y de las corridas de toros. Y es que estas dos últimas actividades, con independencia del componente cultural –más o menos aceptado socialmente– que pudieran tener, conllevan una importantísima repercusión socioeconómica para el conjunto de nuestra región, mientras que de la planta de Almaraz depende en una extraordinaria medida la economía de una extensa comarca extremeña.

## 2.– Actividad político-institucional

### 2.1.– *La labor de la Junta y de la Asamblea de Extremadura*

A pesar de contar con 30 de los 65 escaños en el Parlamento regional, el Gobierno socialista extremeño encabezado por el Presidente, D. Guillermo Fernández Vara, ha dispuesto de una notable estabilidad, que no ha servido, no obstante, para la aprobación de los presupuestos autonómicos para el ejercicio de 2019 dentro del presente año 2018; aunque, sin duda, la mayoría necesaria para que salgan adelante se alcanzará durante el próximo mes de enero, tras quedarse sólo el PP en el apoyo a la enmienda a la totalidad que este grupo político había presentado al proyecto de cuentas públicas regionales, mientras que Podemos y Ciudadanos se han conformado con la introducción de enmiendas parciales con un distinto calado. Sea como fuere, es el cuarto año consecutivo en el que se produce un retraso en la aprobación de los presupuestos autonómicos al tener que lograr el partido gubernamental (PSOE) el apoyo explícito, o al menos la abstención, del PP o de Podemos (dado que Ciudadanos posee una única parlamentaria en la Asamblea de Extremadura, y de que el número de diputados no adscritos es también de tan solo uno).

Aunque la estructura de la Junta de Extremadura sigue contando con las mismas seis Consejerías que el año 2017, sí que se ha producido la sustitución de uno de sus Consejeros. En efecto, D.<sup>a</sup> Olga García García (antigua Directora General de Industria, Energía y Minas) fue designada a comienzos de agosto del presente año como nueva titular de la Consejería de Economía e Infraestructuras, reemplazando así a D. José Luis Navarro, quien, tras la moción de censura que llevó al PSOE al Gobierno del Estado en el mes de junio, fue nombrado nuevo Presidente de la sociedad pública Enresa.

La Asamblea de Extremadura ha sufrido también un cambio en la distribución interna de sus miembros. Es cierto, en efecto, que el PSOE sigue contando con la mayoría simple que le ofrecen sus 30 diputados, por 6 de Podemos y 1 de Ciudadanos, pero la alteración pequeña (pero con importante simbolismo) se ha producido en el Grupo Parlamentario Popular que ha perdido uno de sus miembros, quedándose en 27 escaños, puesto que el vigésimo octavo pasó a ser diputado no adscrito, tras su fichaje por Vox. En otros términos, el Parlamento extremeño cuenta ahora con un total de cuatro grupos parlamentarios (el Grupo Parlamentario Socialista –PSOE-SIEX–; el Grupo Parlamentario Popular –PP–; el Grupo Parlamentario Podemos-Extremadura; y el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía), además de un diputado no adscrito (procedente de manera originaria del PP). Por lo demás, en

su trigésimo quinto aniversario, se ha vuelto a suscitar una vez más la cuestión de la conveniencia de sustituir la denominación del Poder Legislativo extremeño, reconociendo su Presidenta que la expresión Parlamento de Extremadura resulta más clarificadora que la de Asamblea. Debe reseñarse, asimismo, que el intento de aprobar un nuevo Reglamento para la Cámara fracasó al no contar con el consenso de las distintas fuerzas parlamentarias, aunque, y a pesar de este pequeño traspiés, resulta evidente que la actividad normativa del Legislativo autonómico ha sido considerable, puesto que se han aprobado un total de trece leyes formales, que se suman a otras tres normas con rango legal dictadas por el Ejecutivo regional: dos decretos-leyes y un decreto legislativo.

Por último, y en cuando a la situación interna de los partidos políticos, el próximo punto y final de la Legislatura en la primavera del año 2019 está provocando ya la designación definitiva de los cabezas de cartel para las elecciones autonómicas y, también, aunque todavía en menor medida, para los comicios locales. Si el actual Presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, repetirá candidatura para la Máxima Magistratura autonómica al frente del PSOE, tras haber vencido en las primarias celebradas el año anterior, el Expresidente, D. José Antonio Monago Terraza, hará lo propio en las filas del PP, al haber conseguido el respaldo del Líder Nacional de esta formación política durante este mes de diciembre de 2018. El hasta ahora máximo dirigente de Podemos en Extremadura, D. Álvaro Jaén, se centrará en la política nacional, cediendo el testigo a la actual presidenta del grupo parlamentario, D.<sup>a</sup> Irene de Miguel, que se perfila como candidata a la Presidencia de la Junta. Están más rezagados en la realización de estos nombramientos los otros dos partidos políticos que forman parte, *de iure* o *de facto*, de la Asamblea de Extremadura en este momento, puesto que todavía no han designado a sus futuros dirigentes autonómicos ni Ciudadanos ni Vox.

## 2.2.– *La caótica situación del tren extremeño*

En las crónicas sobre Extremadura de los últimos años habíamos dedicado unos párrafos para destacar la caótica situación del tren en nuestra región, que se sigue resumiendo así: buena parte de las infraestructuras datan del siglo XIX, siendo de vía única y careciendo de la más mínima electrificación toda la red ferroviaria. Esta circunstancia se ha visto sustancialmente agravada por el deficiente funcionamiento de los trenes, que ha alcanzado tales dimensiones este año, que el Ministerio de Fomento se vio forzado a la destitución de dos altos responsables de Renfe para la región, como consecuencia de la exigencia por parte de las autoridades autonómicas para que el nuevo Gobierno de la Nación pusiese algo de orden en este tremendo problema. Este cese no parece que haya solventado, no obstante, la crisis ferroviaria, pues las incidencias en el tren extremeño han seguido acaparando titulares semana tras semana en la prensa regional, hasta llegar a su momento culminante los primeros días del año 2019, tras hacerse eco los medios de comunicación nacionales y las redes sociales de una vergonzosa avería de un tren durante la jornada de Año Nuevo.

La sociedad extremeña ha continuado, entre tanto, con unas protestas intensificadas desde el pasado año, y que, en su máxima expresión, habían congregateado en Madrid a varios miles de personas el 18 de noviembre de 2017. Esta fecha se ha tomado como referente también este año para la convocatoria de una nueva manifestación por parte del Pacto del Ferrocarril (que engloba, entre otros, a la mayor parte de los partidos políticos extremeños, a las principales centrales sindicales y organizaciones empresariales, a la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o a las Diputaciones Provinciales de Cáceres y de Badajoz). Esta apelación a los extremeños se materializó con la celebración, también el día 18 de noviembre, de una nueva manifestación multitudinaria en la ciudad de Cáceres, que reunió en una jornada muy lluviosa a unas veinticinco mil personas según la organización (a unas quince mil en las cifras ofrecidas por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma). El día anterior, el PP extremeño, partidario de repetir las protestas en Madrid, había convocado, asimismo, una concentración reivindicativa por un tren digno para nuestra región en la capital de España, dado que su máximo dirigente sostenía que “las voces resuenan más en Madrid”. La carismática plataforma ciudadana “Milana Bonita”, que no se sumó a ninguna de estas dos manifestaciones, ya había desarrollado sus llamativas protestas en Madrid durante el 8 de septiembre de 2018, festividad de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Con independencia de la lentitud de las obras del AVE extremeño y del desastroso funcionamiento del tren ahora existente, que exasperan a la población de nuestra Comunidad Autónoma, hubo otra noticia muy inquietante en el medio y largo plazo para los intereses regionales: el Primer Ministro luso, D. Antonio Costa, expresaba ante la prensa en el mes de noviembre sus dudas sobre la necesidad de que la conexión ferroviaria de alta velocidad entre España y Portugal se hiciese por Extremadura. Nuestra región ya había visto cómo años atrás, en concreto en verano de 2012, se había desplazado la conexión ferroviaria directa entre Madrid y Lisboa, a través del tren Lusitania, a la vecina Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para incrementar todavía más la creciente preocupación de una buena parte de la sociedad extremeña, esta cuestión no fue ni siquiera abordada en la XXX Cumbre Hispano-Portuguesa celebrada en Valladolid el 21 de noviembre de 2018. Si está así la situación con respecto a la alta velocidad ferroviaria, tampoco parece que las cosas hayan avanzado mucho durante el presente ejercicio en relación con el desarrollo del llamado Corredor Central, en el que nuestra región tiene un particular interés, y sobre el que existe una sensación en la sociedad extremeña de que se trata de una infraestructura que se encuentra claramente preterida en beneficio del Corredor Mediterráneo.

### *2.3.— Sobre las luces y las sombras en las perspectivas de desarrollo socioeconómico de nuestra Comunidad Autónoma*

El Ejecutivo autonómico había puesto su empeño en lanzar durante esta Legislatura un proyecto para favorecer el desarrollo socioeconómico de nuestra región. En este marco, un proyecto de “inteligencia colectiva”, denominado “Repensar Extremadura”, ha sentado sus bases a lo largo del presente año con el objetivo de “marcar un camino de investigación, colaboración, cooperación y

participación, que haga posible el encuentro de muchos actores que aporten su talento y participen del presente y del futuro de la región”.

Con independencia de este proyecto, que veremos los resultados que pueda reportar en el futuro, la Junta de Extremadura ha empeñado sus esfuerzos en propiciar la puesta en marcha de algunas iniciativas con una importante repercusión para la economía regional, como la implantación de una gran empresa azucarera en la capital emeritense o un enorme parque de ocio en una de las zonas más despobladas de la Comunidad Autónoma, como es La Siberia extremeña, bajo el paraguas de una norma publicada durante el verano de este mismo año: la Ley de grandes instalaciones de ocio.

Estas expectativas de desarrollo socioeconómico en una región tan necesitada de un fuerte impulso como la extremeña rivalizan, no obstante, con algunas iniciativas que han tenido su origen en el Ministerio para la Transición Ecológica, y que han causado la perplejidad, cuando no el enfado, de una buena parte de la sociedad y de la clase política extremeña. La titular de este Departamento, D.<sup>a</sup> Teresa Ribera, expresó durante el mes de julio la intención del nuevo gobierno socialista estatal, dirigido por D. Pedro Sánchez, de proceder al cierre del parque nuclear español durante los próximos años. Este plan afecta de lleno a la central nuclear de Almaraz y, consecuentemente, a la comarca cacereña de Campo Arañuelo, cuya economía gira de manera decisiva en torno a esta instalación energética. El anuncio gubernamental conllevó la solicitud por parte de los grupos políticos extremeños de un plan alternativo para garantizar el empleo y el desarrollo de esa zona, que pasaría, en buena medida, por la implantación de plantas de energía renovable. Pero han sido, sin duda, las declaraciones de la Ministra en las que se ha mostrado partidaria de suprimir la caza y la tauromaquia las que han provocado una lluvia de críticas por todo el espectro político regional, dado, entre otras cosas, el valor que ambas actividades tienen, según se encargó de recordar, tras las polémicas declaraciones ministeriales, el propio Presidente de la Junta (del mismo color político que la Sra. Ribera), tanto para la economía de nuestra Comunidad Autónoma como para la fijación de la población rural al territorio, en una región con un tremendo problema de despoblación y de intenso envejecimiento de la sociedad.

Desde un punto de vista económico debe subrayarse, asimismo, la importancia que para las arcas públicas regionales ha tenido la STC 120/2018, de 31 de octubre, que ha confirmado la constitucionalidad de la regulación del impuesto autonómico extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (conocido vulgarmente como “ecotasa”), que gravaba a las empresas eléctricas. Se ponía así fin a una compleja lucha jurídica que podía haber significado la devolución de varios cientos de millones de euros reclamados a la Comunidad Autónoma por estas sociedades, que habían obtenido ya en la jurisdicción ordinaria distintas victorias parciales en sus pretensiones resarcitorias frente a la Administración extremeña. Aunque en una menor medida, también se ha presentado políticamente como satisfactoria para nuestra región, al menos temporalmente, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 29 de noviembre de 2018 (asunto “Reino de España contra Comisión”, T-459/16). Este órgano judicial comunitario ha estimado parcialmente en su resolución el

recurso presentado por el Reino de España contra una Decisión de la Comisión por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), por deficiencias detectadas en el cobro de subvenciones provenientes de la PAC durante varias campañas, y que para nuestra región suponía casi ochenta millones de euros. Estas irregularidades han existido según el Alto Tribunal europeo, dado que España realizó de manera incorrecta los cálculos en la declaración de las superficies de pastos beneficiarias, pero la cuantía de la compensación exigida por las autoridades comunitarias es considerada excesiva, debiendo recalcularse en función de los criterios que se derivan de la propia resolución judicial. No tuvo, sin embargo, tanta fortuna nuestra Comunidad Autónoma en la Sentencia de este mismo Tribunal Europeo de 5 de julio de 2018 (asunto “Reino de España contra Comisión”, T-88/17), ya que en esta resolución se desestimó en su totalidad el recurso interpuesto por nuestro país contra una Decisión de la Comisión en la que esta Institución había calificado de “importe no reutilizable” una cantidad superior a cinco millones de euros en el contexto de la liquidación de cuentas del organismo pagador de Extremadura en relación con los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el último ejercicio de aplicación del período de programación 2007-2013. Existe, por último, un amplio grupo de Sentencias de nuestro Tribunal Supremo, también con un alto grado de significación económica (aunque esta vez no para las arcas públicas autonómicas, sino para el sector comercial privado), que constituyen un “pequeño” revés para la Junta de Extremadura, puesto que el gobierno autonómico había revocado en el año 2016 la declaración de diversas ciudades extremeñas (entre ellas, Cáceres, Badajoz y Mérida) como Zonas de Gran Afluencia Turística, lo que les permitía ampliar el número de domingos y de festivos en los que los comercios podían abrir sus puertas. Pues bien, estas decisiones revocatorias dictadas por la Junta han sido anuladas durante el presente ejercicio para, al menos, las ciudades de Cáceres (SSTS 1272/2018, de 17 de julio, y 1319/2018, de 18 de julio), de Badajoz (SSTS 1328/2018, de 19 de julio, 1332/2018, de 19 de julio, y 1351/2018, de 23 de julio) y de Mérida (STS 1353/2018, de 24 de julio).

### 3.- Actividad normativa

#### 3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

A) La gran particularidad del presente año en este ámbito radica en que es el primer ejercicio en el que se han utilizado todas las formas jurídicas previstas en el texto estatutario para la aprobación de normas con rango de ley. Y es que, en efecto, durante esta anualidad el Poder Ejecutivo autonómico ha elaborado tanto decretos-leyes como decretos legislativos, que se unen, naturalmente, a las leyes formales dictadas por el Poder Legislativo regional.

**B)** El Gobierno extremeño ha adoptado dos decretos-leyes y un decreto legislativo.

a) No se dictaba un decreto legislativo en nuestra Comunidad Autónoma desde el año 2013, momento en el que se había aprobado el último en materia, precisamente, de tributos cedidos por el Estado, que ahora resulta derogado por el *Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado*. Esta norma legal de origen gubernamental persigue el objetivo esencial de “dotar de mayor claridad a la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a dicha materia, contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes y de la administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. La autorización legislativa para la adopción de este texto refundido se encuentra en la disposición final tercera de la Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018. En todo caso, debe recordarse que el diseño efectuado de esta categoría normativa de los decretos legislativos por el art. 22.3 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño de 2011 resulta un tanto particular porque, aunque el texto refundido lo elabora el Gobierno autonómico previa habilitación mediante una ley ordinaria de la Asamblea de Extremadura, lo cierto es que la aprobación definitiva no le corresponde al Poder Ejecutivo, sino al Poder Legislativo autonómico, por lo que, más que una norma legal de naturaleza gubernamental, parece una ley aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura mediante una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en esta Cámara legislativa. El propio Preámbulo del nuevo decreto legislativo, en efecto, da cuenta en su párrafo final de esta aprobación parlamentaria.

b) El uso de los decretos-leyes se ha convertido en habitual desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto autonómico, cuyo art. 33 introdujo la legislación de urgencia en Extremadura. Ya en el año 2011 se aprobó uno, tres al año siguiente, cuatro en el ejercicio de 2014 y uno en el 2016. No se recurrió a este tipo de fuente normativa, no obstante, durante los años 2013, 2015 y 2017. Estos nueve decretos-leyes (ocho en la VIII Legislatura y uno en la IX) se han visto incrementados en este año 2018 con otros dos, que tienen en común una amplia motivación en sus respectivos preámbulos de la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” en la que pretenden dictarse: el primero, en materia de suministro eléctrico; y el segundo, referido al restablecimiento y ampliación de derechos sociolaborales para el personal al servicio de la administración autonómica.

**b.1)** El *Decreto-ley 1/2018, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura*. Esta norma legal gubernamental se aprueba, dentro del respeto del marco ofrecido por la legislación básica estatal, y en virtud de las competencias autonómicas para la fijación de normas adicionales de garantía en la

calidad del suministro (art. 9.1.37 EAEEx). Junto a esta habilitación estatutaria se añade, según el Preámbulo de la disposición ahora comentada, “la exigencia de dar cumplimiento a este mandato europeo de garantizar los derechos de estos consumidores, a los que cabría calificar de “vulnerables geográficamente”, unida a la falta de un adecuado y suficiente desarrollo por parte de la normativa básica estatal”; circunstancias estas que “constituyen una fuente de legitimación adicional para que la Comunidad Autónoma extremeña pueda establecer una norma adicional de calidad de suministro eléctrico que permita revertir estas situaciones”. Y es que las persistentes interrupciones en la prestación de este servicio esencial, además de “afectar a la actividad económica, comercial, doméstica, (e) incluso a la salud de los ciudadanos”, ha provocado “una gran alarma y repercusión social entre los afectados, viniendo incluso los representantes de los municipios a manifestarse públicamente, demandando a las Administraciones implicadas la adopción de medidas urgentes” para paliar esta situación irregular.

**b.2)** El *Decreto-ley 2/2018, de 11 de diciembre, de medidas urgentes para el restablecimiento de los derechos del personal al servicio de la Administración de la Junta de Extremadura en las situaciones de incapacidad temporal, y por el que se extienden las mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social a las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia*. Esta norma pretende, en el marco ofrecido por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, devolver al personal al servicio de la Junta de Extremadura “las cuotas de protección previas al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio”, extendiendo esta protección, asimismo, y “en igualdad de condiciones”, a las situaciones enumeradas en el título de esta norma legal de urgencia, según se había pactado previamente por la Administración autonómica y por las organizaciones sindicales “en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Junta de Extremadura” (esto es, a la maternidad, a la paternidad y a los riesgos durante el embarazo y la lactancia).

**C)** La Asamblea de Extremadura ha aprobado un total de trece leyes formales. Esta es una cifra idéntica a la del año 2014, que es el año equivalente en la anterior VIII Legislatura al presente ejercicio de 2018, dado que en dicha anualidad también se aprobaron un total de trece disposiciones legales de origen parlamentario. Las similitudes entre los años 2014 y 2018 se extienden, además, al hecho de que ni en uno ni en otro ejercicio los Gobiernos autonómicos disponían de una mayoría absoluta en el Parlamento (en el año 2014, el Gobierno del PP contaba con 32 diputados de los 65 posibles; mientras que en el año 2018, el Ejecutivo socialista dispone de 30 representantes, a tres escaños, por tanto, de dicha mayoría absoluta). Comparado el número de leyes formales aprobadas durante este año 2018 con el del resto de la presente Legislatura, se comprueba que este ejercicio es el de mayor actividad normativa parlamentaria, puesto que en el año 2017 se aprobaron siete leyes, por diez en el 2016. Es cierto que en el 2015, primer año de esta IX Legislatura se llegaron a dictar hasta diecinueve leyes (si bien resulta también verdad que dieciséis de ellas se aprobaron antes

de la disolución de la Asamblea de Extremadura, esto es, todavía durante la VIII Legislatura, frente a las tres que, consecuentemente, vieron la luz ya iniciada la actual IX Legislatura).

Comenzando a partir de este momento con el análisis del contenido material de estas trece disposiciones debe hacerse una constatación previa: este año la inmensa mayoría de las leyes formales son de nuevo cuño (hasta un total de once), mientras que únicamente dos sirven de manera exclusiva para la introducción de modificaciones parciales en sendas normas legales autonómicas de los años 2001 y 2011; en concreto, en la Ley del estatuto de los consumidores y en la Ley de turismo.

Por lo demás, las leyes con una naturaleza esencialmente económico-financiera tienen el protagonismo material durante este ejercicio, alcanzando un total de siete, seguidas por las normas legales con carácter prioritariamente social, que se elevan a tres, estando las tres restantes centradas, por un lado, en el ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio (un total de dos); y, por otro, en el ya referido campo de la protección de los consumidores.

D) Las leyes formales con un eminente contenido económico-financiero son las siete siguientes:

a) La *Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018*. Siguiendo la tónica imperante durante toda la presente IX Legislatura, las cuentas públicas para este ejercicio no se aprobaron a finales del año 2017, sino que finalmente han visto la luz a lo largo del mes de enero del presente año. A partir del dato esencial de que cuando el gobierno regional consiguió en la Asamblea de Extremadura la mayoría suficiente para sacar adelante los presupuestos regionales no existían todavía cuentas públicas estatales, y de los condicionantes que se derivaban de este hecho para las previsiones económicas regionales, esta primera Ley del año afirma en su Exposición de Motivos que los presupuestos autonómicos para 2018 giran en torno a dos grandes vectores: por un lado, “la necesidad de continuar con las políticas destinadas a favorecer una reorientación del modelo productivo que propicie un crecimiento sostenible e integrador, generador de empleo, la economía verde y circular, que cierre así la brecha existente de la desigualdad que ha generado en los últimos años la crisis y la consolidación fiscal”; y, por otro lado, el compromiso “con la recuperación de los derechos sociales básicos, tendentes a garantizar el bienestar de la ciudadanía, promoviendo el crecimiento económico equitativo, sostenible y duradero y favoreciendo la igualdad de oportunidades”. La cuantía de los presupuestos asciende durante el ejercicio de 2018 a más de cinco mil cuatrocientos millones de euros, siendo las dos partidas principales la sanidad (con algo más de mil seiscientos millones de euros) y la salud (con poco más de mil cuarenta millones de euros).

b) La *Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Esta Ley

se dicta en el marco de las competencias conferidas a la región en materia de cámaras de comercio e industria y otras corporaciones de derecho público por el art. 9.1.11 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño, con la finalidad de proceder a un reajuste de la normativa autonómica en relación a la Ley estatal 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. En este contexto, este tipo de corporaciones de derecho público (que serán una en Cáceres y otra en Badajoz, con domicilio en cada capital provincial, desplegando su competencia en todo el territorio de este tipo de Administraciones Locales, sin perjuicio de que puedan crearse delegaciones de ámbito infraprovincial) continuarán desempeñando funciones jurídico-públicas, al tiempo que, según la Exposición de Motivos de esta Ley autonómica, se pretende reforzar su papel “como entidades prestadoras de servicios empresariales, sobre todo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, que, en el contexto económico actual, resultan de especial relevancia de cara a la regeneración del tejido económico y la creación de empleo, el fomento del emprendimiento, la mejora de la competitividad y la internacionalización de la economía”.

c) La *Ley 6/2018, de 12 de julio, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura*. Esta disposición legal, dictada sobre la base de las competencias exclusivas reconocidas a nuestra región en esta materia por el art. 9.1.19 del actual Estatuto de Autonomía, introduce numerosos reajustes en la vigente regulación del sector turístico “para dotarla de mayor seguridad jurídica” y para “facilitar el ejercicio de la actividad por parte de las empresas turísticas”, dado que esta actividad económica, que resulta de primer orden para Extremadura, “está directamente afectada por los avances y cambios sociales, y por tanto en constante cambio y dinamismo, por lo que su normativa reguladora debe adecuarse a los mismos de forma que contribuya a mejorar la calidad de la prestación del servicio de la actividad turística, a satisfacer a un nuevo tipo de persona usuaria de actividades y servicios turísticos mucho más exigente y a la generación de riqueza y empleo de calidad en la región” (Exposición de Motivos).

d) La *Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO)*. Esta norma legal, que se dicta en base a una multiplicidad de competencias regionales que se citan en su Exposición de Motivos, parte de la necesidad de “impulsar la implantación de un modelo de desarrollo sostenible” en una Comunidad Autónoma, como la extremeña, caracterizada por la conservación de “un magnífico estado de biodiversidad”, pero también por constituir “un desierto demográfico”, persiguiendo la finalidad de incentivar “el desarrollo integral de las zonas rurales en equilibrio con las zonas urbanas a efectos de la generación de empleo en el sector servicios” en este tipo de territorios, y “convirtiendo al medio rural en un elemento atractivo para la innovación social y la implementación de las políticas de desarrollo, como elemento de progreso endógeno de los recursos naturales y palanca de crecimiento sostenible”. En este contexto socioeconómico, la Ley autonómica reseñada se centra en el estable-

cimiento de “un régimen jurídico integral” para dar cobertura “a cualesquiera iniciativas empresariales que pretendan implantar de forma sostenible una instalación de ocio de alta capacidad” (Exposición de Motivos). O, como más ampliamente establece el art. 1.1. de la Ley, al regular su objeto, esta norma tiene por finalidad “la regulación de un régimen jurídico especial y específico para el establecimiento en Extremadura de grandes instalaciones de ocio, así como las actividades económicas que tengan relación con el mismo, en atención a la contribución a la dinamización, desarrollo relevante de la economía regional en términos de empleo, riqueza y sostenibilidad, y que su implantación se ejecute, sin perjuicio del inexcusable cumplimiento de los restantes requisitos impuestos por la normativa vigente, en garantía de su viabilidad en el marco del planeamiento urbanístico y de sostenibilidad ambiental”.

e) La *Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura*. Esta disposición legal ha sido dictada por la Asamblea de Extremadura, a partir de las competencias exclusivas de nuestra Comunidad Autónoma en materia de comercio interior (art. 9.1.16 EAEx) y en el ámbito del consumo (art. 9.1.18 EAEx), con la finalidad de regular la venta ambulante o no sedentaria en el territorio extremeño, que está sometida a previa autorización municipal, persiguiendo, según su Exposición de Motivos, la consecución de los objetivos siguientes: en primer término, la coordinación efectiva entre las Administraciones Locales y la Comunidad Autónoma; en segundo término, la protección tanto de los derechos del comerciante ambulante como los de las personas consumidoras; en tercer término, el establecimiento de una serie de criterios técnicos mínimos que sirvan para la homogeneización, reordenación y control de este tipo de actividad, así como de los requisitos exigidos para la práctica del mismo; o, en cuarto término, el impulso y el fomento de la implantación de este tipo de actividad comercial.

f) La *Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura*. Esta larga norma legal (que cuenta con 197 artículos, 9 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 5 finales) tiene su base en el art. 129.2 CE y en el título jurídico ofrecido a nuestra región por el art. 9.1.17 EAEx, que atribuye a las instituciones autonómicas la competencia exclusiva para la ordenación de la organización, el funcionamiento y el régimen de las cooperativas y entidades asimiladas. La disposición reseñada establece el régimen jurídico de las sociedades cooperativas con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura y que desarrollen de manera principal su actividad en el territorio de nuestra región. A los efectos de esta norma se entiende como sociedad cooperativa aquella “sociedad de base mutualista, con personalidad jurídica propia, en la que los socios se unen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades mediante la realización de actividad cooperativizada, realizan aportaciones al capital social y administran democráticamente la empresa, ostentando el derecho esencial a participar en la gestión de los asuntos sociales” (art. 1). Debe tenerse en cuenta que, aunque esta norma deroga la vieja Ley de sociedades cooperativas de Extremadura de 1998, deja vigente en su totalidad la Ley 8/2006, de

23 de diciembre, de sociedades cooperativas especiales de Extremadura, “dada la adecuación de esta ley para el fomento de las pequeñas cooperativas en el territorio extremeño” (Exposición de Motivos).

g) La *Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura*. Esta norma legal se dicta en base a las competencias de desarrollo conferidas a nuestra región con respecto a la legislación básica estatal establecida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Se citan a este respecto por la Exposición de Motivos de la disposición autonómica reseñada los arts. 9.1.1 (competencia exclusiva en materia de autoorganización), 10.1.1 (competencia compartida en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de la contratación del sector público) y 10.1.5 (competencia compartida en materia de universidades). Sobre esta base competencial, la Ley regional comentada persigue, también según su Preámbulo, los cinco siguientes objetivos: “a) reunir en un solo texto la normativa reguladora de la contratación pública autonómica; b) incorporar a esta los principios inspiradores de las directivas en materia de contratación pública, así como de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...), sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable en materia de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social, sanitario y sociosanitario; c) la colaboración de la actividad contractual en la ejecución de políticas de carácter social y ambiental; d) lograr una mayor transparencia en la contratación pública; y e) conseguir una mejor relación calidad-precio en la contratación pública autonómica, para lo cual se introducen nuevas consideraciones, de manera que los órganos de contratación podrán dar prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la innovación, sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida del objeto de la licitación”.

E) Las tres leyes con un contenido eminentemente social son:

a) La *Ley 5/2018, de 3 de mayo, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en la infancia y la adolescencia*. La Exposición de Motivos de esta norma legal refiere una multiplicidad de títulos competenciales autonómicos para justificar su adopción, tipificados todos ellos como exclusivos por el apartado primero del art. 9 EAEx. Así ocurre, y entre otros, con los previstos en sus números 18 (consumo), 21 (publicidad comercial e institucional), 24 (sanidad y salud pública), 26 (infancia y juventud), 43 (espectáculos y actividades recreativas) o 46 (deporte y otras actividades de ocio). Adoptada con esta base estatutaria, esta ley regional tiene como objetivo la garantía del derecho a la protección de la salud de los menores de edad, “mediante la regulación de medidas y acciones encaminadas a la promoción de la salud, prevención, intervención, asistencia, formación y coordinación social” (art. 1). A tal efecto, la ley reseñada establece, en primer término, medidas de prevención, sensibilización y detección en el consumo de bebidas alcohólicas por los menores de edad; en segundo término, medidas de intervención, referidas, por un lado, a las limitaciones al consumo y al suministro de bebidas alcohólicas a este colectivo y, por otro, a las limi-

taciones a la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas en el territorio extremeño; en tercer término, la ordenación de las competencias de la administración autonómica y de las locales en esta materia; y en fin, en cuarto término, el régimen sancionador, en el que destaca la previsión de la posible sustitución, sujeta a diferentes restricciones legales, de las sanciones pecuniarias por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad o por la inclusión del menor infractor en programas tanto preventivos de carácter formativo o informativo como de tratamiento contra esta lacra social.

b) La *Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura*. Esta ley formal se ha dictado en base a las competencias exclusivas reconocidas a nuestra región por el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en sus arts. 9.1.17 (cooperativas y entidades asimiladas), 9.1.27 (acción social) y 9.1.45 (asociaciones, fundaciones y fomento del voluntariado). El punto de partida de esta disposición general radica en el reconocimiento de la gran importancia del Tercer Sector Social para nuestra región, dado que, según palabras literales de su Exposición de Motivos, “constituye un activo fundamental de la sociedad extremeña en tanto, por un lado, coadyuva al diseño de una sociedad más justa, igualitaria, solidaria, cohesionada, participativa y democrática; y, por otro, ofrece una respuesta más adecuada a las necesidades sociales y/o comunitarias desde la colaboración entre sectores y la participación de las personas destinatarias”. Sobre esta base, la nueva ley regional reseñada regula, en primer término, cuáles son las entidades del Tercer Sector en nuestra Comunidad Autónoma y sus principios rectores; en segundo término, las líneas generales para su intervención en Extremadura; en tercer término, la acción concertada de la administración en la región con las organizaciones del Tercer Sector; en cuarto término, la participación del Tercer Sector, el diálogo civil (con el reconocimiento legal de la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector Social) y la interlocución social; y en quinto término, la promoción del Tercer Sector en Extremadura (con, señeramente, la elaboración al inicio de cada legislatura de un Plan de Impulso y Promoción de las Entidades del Tercer Sector Social en Extremadura).

c) La *Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura*. La Exposición de Motivos de esta norma no indica de manera expresa ningún título estatutario habilitante para su adopción, aunque sí apela a la disposición adicional cuadragésimo novena de la Ley estatal de Contratos del Sector Público de 2017, que establecería la competencia legislativa autonómica para emplear los instrumentos de concertación social “en régimen de autorización al margen de la normativa de contratos para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”. Con esta base normativa, la norma legal ahora reseñada tiene como objeto el establecimiento del “régimen jurídico de la acción concertada con entidades que no tengan ánimo de lucro como modalidad de gestión indirecta de la prestación de servicios de atención social especializada, sanitario y sociosanitarios destinados a la atención directa a las personas en Extremadura, cuando los recursos públicos no

resulten suficientes o idóneos para garantizar la cartera de servicios públicos” (art. 1.1). Este sistema de gestión indirecta a través del concierto social resulta compatible con la facultad de prestar estos servicios públicos mediante otras fórmulas como la gestión directa o el recurso a medios propios, o la gestión indirecta utilizando las modalidades de contratación previstas en la legislación sobre contratos del sector público (art. 1.3).

F) Los campos del urbanismo y de la ordenación del territorio son los protagonistas de dos leyes formales:

a) La *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*. Esta norma legal ha sido dictada en base a las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo exart. 9.1.31 EAEx. La ley comentada parte de la idea de que resulta necesario “facilitar el desarrollo de actividades económicas en un encuadre de seguridad jurídica tanto para los entes públicos como privados, en el que prevalezca el interés general sin menoscabar la iniciativa particular”. Con este leitmotiv, se instauran tres herramientas de intervención administrativa para la racionalización y la agilización de la tramitación, la modificación y la revisión de los planes generales municipales de urbanismo y de los planes territoriales. A saber: en primer término, la elaboración de un marco normativo destinado a la coordinación de la emisión de informes sectoriales en los procedimientos relativos a dichos instrumentos planificadores, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura; en segundo término, la creación de la Comisión de Coordinación Intersectorial, con el objeto de coordinar la emisión de los informes necesarios para la aprobación de los referidos planes; y en tercer término, el establecimiento de “un plazo único e integrado, de tres meses”, para la emisión de los diferentes informes por parte de los organismos sectoriales competentes.

b) La *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*. Esta ley autonómica ha sido dictada también en base al referido art. 9.1.31 EAEx, y con respeto al marco establecido por la legislación estatal aplicable (y, muy en particular, por el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), con la finalidad de reemplazar a la vieja Ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura de 2001. La Exposición de Motivos refleja la situación territorial y poblacional de nuestra región: cuenta con 388 municipios dispersos, menos del diez por ciento de ellos tienen una población superior a 5.000 habitantes, y todo ello en una superficie aproximada de 41.633 kilómetros cuadrados, con una densidad poblacional de unos 25 habitantes por cada kilómetro cuadrado. Con este entramado administrativo, poblacional y territorial, esta norma legal “no solo trata al suelo como elemento motor de nuestra economía, como un valor, sino que le reconoce sus características de sostenibilidad, confiriendo al suelo, al subsuelo, al vuelo e incluso al cielo, la

protección necesaria. Así, la Ley pretende proteger fundamentalmente nuestro modo de vida, el de la población extremeña, que tradicionalmente ha vivido en armonía y equilibrio con su medio, cuidando esa necesaria vinculación de las personas con la tierra que habitan”. Sobre esta base, la disposición legal reseñada procede, tras fijar los principios generales de la ordenación territorial y urbanística en nuestra región, a la regulación de las cuestiones siguientes: en primer término, la clasificación del suelo; en segundo término, la ordenación territorial y urbanística; en tercer término, el régimen del suelo; en cuarto término, la ejecución del planeamiento; en quinto término, los patrimonios públicos de suelo; en sexto término, la actividad edificatoria; y en séptimo y último término, la protección de la legalidad urbanística. Debe tenerse en cuenta, finalmente, que, según la disposición transitoria duodécima de esta Ley autonómica 11/2018, ahora referida, la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, será de aplicación complementaria a los procedimientos para la aprobación de los planes territoriales y de los planes generales municipales, o para sus modificaciones.

G) El ámbito del Derecho del consumo está presente en la *Ley 4/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura*. Esta ley formal, dictada por la Asamblea de Extremadura en base a las competencias autonómicas en materia de consumo (art. 9.1.18 EAEx), no tiene vida autónoma propia, sino que pretende actualizar la vieja Ley de 2001 con la finalidad de “introducir nuevas medidas y aumentar las ya existentes para propiciar una mejor defensa de los consumidores y consumidoras” frente a las “prácticas comerciales abusivas por parte fundamentalmente de entidades comerciales con una posición de dominio, así como otros tipos de mejoras en este ámbito” (Exposición de Motivos).

### 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*

El número de decretos dictados por la más alta de las magistraturas autonómicas ha sido de un total de diez, que es el más reducido, y de manera bien significativa, de los años que llevamos de IX Legislatura, puesto que el pasado año 2017 fueron veintiséis estas disposiciones, en 2016 se elevó la cifra hasta treinta y cinco, y en 2015 (año de paso de la VIII a la IX Legislatura) alcanzaron su cota más elevada con un total de treinta y ocho. Esta drástica reducción, que había comenzado a apreciarse ya durante el pasado año, se ha debido a la disminución de campos que son directamente gestionados por la Presidencia de la Comunidad Autónoma (con la creación en dicho ejercicio de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad), y al hecho de que, al no ser año electoral, el número de ceses y de nombramientos de competencia del máximo representante regional se ha limitado a dos (el cese del anterior Consejero de Economía e Infraestructuras, D. José Luis Navarro Ribera, y el nombramiento de su sustituta,

D.<sup>a</sup> Olga García García). Con independencia de estos dos actos singulares, y un decreto presidencial por el que se establece el régimen de suplencia de los titulares de los órganos administrativos de la Presidencia de la Junta de Extremadura, el resto de los decretos presidenciales se refieren a convocatorias, en ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, de subvenciones, ayudas y becas.

### 3.2.2.– *Los decretos de la Junta de Extremadura*

La cantidad de decretos gubernamentales durante el presente ejercicio se eleva hasta un total de 212; cifra esta que, aunque algo menor, no resulta muy diferente a los 220 alcanzados en el año 2017 y a los 215 del 2016. Estos números son, en todo caso, muy inferiores a los 323 dictados en el año 2015, anualidad esta en la que la conformación de un nuevo gobierno del PSOE, tras su victoria en los comicios autonómicos que abrieron el paso a esta IX Legislatura, trajo el cese y el nombramiento de un importante número de altos cargos en el seno de la administración autonómica. Este tipo de actos administrativos, conforme a lo requerido por la legislación autonómica, revistió la forma jurídica de decreto de la Junta de Extremadura.

En todo caso, durante el año 2018, y tal y como resulta habitual en la práctica de la Junta de Extremadura, se han aprobado bajo la forma del decreto un considerable mayor número de actos administrativos que de disposiciones reglamentarias. Como resulta tradicional en todos los ejercicios en los que no se celebran comicios autonómicos, la inmensa mayoría de los decretos gubernamentales (más de ochenta) se han centrado directamente en actividades de fomento (convocatorias y concesiones de subvenciones y de otros tipos de ayudas). Con independencia de esta categoría de decisiones gubernamentales, ha sido dictado también (y de la misma forma que sucede año tras año en nuestra región) un buen número de decretos relativos a las siguientes materias: la organización administrativa; el régimen local; los registros administrativos; los colegios profesionales; el nombramiento y cese de altos cargos y de miembros de órganos administrativos colegiados de relevancia autonómica; el personal al servicio de la administración pública; la estadística; la agricultura; la aprobación de los reglamentos de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas; la actividad industrial y empresarial; la certificación energética; el medio ambiente; la educación en sus distintas etapas; la investigación; la sanidad; la discapacidad; la adopción de menores; la accesibilidad; la vivienda; la declaración de urgencia de la ocupación de terrenos para la ejecución de obras; la declaración de bienes de interés cultural; o la concesión de la medalla de Extremadura.

#### **4.- La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado**

##### *4.1.- Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido cinco los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación durante el presente año 2018, que es un número más reducido que el de 2017, en el que se elevaron a siete, y siendo idéntico al de 2016, que también fueron cinco. Tanto en los ejercicios de 2018 como de 2016, tres de estos acuerdos sirvieron para poner fin a controversias competenciales, mientras que los otros dos se centraron en el inicio de conversaciones para la resolución de este tipo de desavenencias jurídicas. Veámoslo a continuación.

**A)** En primer lugar, la Comisión Bilateral ha solventado, mediante la adopción de los correspondientes acuerdos, las discrepancias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre el ajuste competencial de las tres siguientes leyes formales autonómicas: en primer término, 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 (Acuerdo de 15 de febrero de 2018); en segundo término, la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura (Acuerdo de 12 de abril de 2018); y en tercer término, la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Acuerdo de 6 de noviembre de 2018).

**B)** En segundo lugar, este órgano mixto ha iniciado, a través de la firma de sendos acuerdos, las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de dos normas legales dictadas por la Asamblea de Extremadura: en primer término, la Ley 4/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura: estas negociaciones se iniciaron por Acuerdo de 27 de abril de 2018, designando el correspondiente grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que pudiese proceder; en segundo término, la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura: se iniciaron las negociaciones por Acuerdo de 21 de mayo de 2018, habiéndose resuelto definitivamente las discrepancias sobre el ajuste constitucional de esta norma mediante el Acuerdo de 6 de noviembre de 2018, referido ya hace unos instantes.

#### 4.2.— *La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido tres las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que han tenido como protagonista a nuestra Comunidad Autónoma durante este ejercicio de 2018. A saber:

**A)** La STC 2/2018, de 11 de enero, ha estimado de manera parcial el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con varios preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. En esta resolución constitucional, se declaran inconstitucionales, por un lado, el grueso de las disposiciones de la referida ley formal que procedían, sustancialmente, a la universalización de la asistencia sanitaria, por vulnerar las competencias estatales para el establecimiento de las bases y la coordinación general en el ámbito sanitario exart. 149.1.16 CE (en este primer aspecto, la Sentencia, que cuenta con dos votos particulares discrepantes, resulta una mera aplicación de las SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, y 145/2017, de 14 de diciembre); y, por otro lado, la previsión de inembargabilidad de unas ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias, por resultar contrarias a las competencias estatales en materia de legislación procesal exart. 149.1.6 CE.

**B)** La STC 106/2018, de 4 de octubre, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017, formulado por la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, en su calidad de Presidenta del Gobierno en funciones, contra diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Esta resolución constitucional constituye aplicación, tal y como en ella misma se indica, de la doctrina sentada en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; o 43/2018, de 5 de julio. Esta Sentencia declara expresamente, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de la regulación autonómica de la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social prevista en su artículo segundo, mediante una simple y corta remisión a la jurisprudencia contenida en las referidas resoluciones constitucionales.

**C)** La STC 120/2018, de 31 de octubre, ha desestimado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6412-2015, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con diversos preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre. Los preceptos cuestionados regulaban, en concreto, los elementos esenciales del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Esta resolución constitucional ahora reseñada, que cuenta con dos votos particulares discrepantes, llega a su fallo desestimatorio (separándose de la anterior STC 22/2015, de 16 de febrero) tras la consideración de que existen sustanciales diferencias entre los principales

elementos caracterizadores del referido impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y los del impuesto sobre actividades económicas, “a lo que habría que añadir, además y como factor complementario para destacar aquella diferenciación, el de la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente a la que tiende el impuesto autonómico” (FJ 5). La conclusión a la que llega la Sentencia comentada, justificando su separación de la referida resolución constitucional de 2015, es literalmente la siguiente: “(...) el Pleno de este Tribunal ha llegado en su enjuiciamiento a una decisión distinta de la que fue adoptada por la STC 22/2015, en la medida en que ahora el art. 6.3 LOFCA, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2009 es, igualmente, diferente al del anterior precepto. Tanto el “hecho imponible” como los demás elementos esenciales de los tributos contrastados marcan diferencias sustanciales, tal y como han sido puestas de relieve en el Fundamento Jurídico anterior. Además, a lo expuesto ha de añadirse, a mayor abundamiento de lo anterior, la constatada finalidad extrafiscal –protección del medio ambiente– a la que hemos hecho referencia, también de modo pormenorizado, en esta sentencia. Así pues, con fundamento en lo hasta ahora razonado, hemos de concluir que los artículos 13 a), 17 y 19.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, en la redacción aplicable al proceso *a quo*, no vulneran el art. 6.3 LOFCA, tras su modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre” (FD 6).

Recordemos, en fin, que la arriba referida STC 22/2015 había estimado, por el contrario, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, declarando contrarios al texto constitucional diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, en la redacción dada a los mismos por la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, que regulan el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Esta declaración del Alto Tribunal se basaba en que los preceptos considerados como inconstitucionales habían vulnerado los límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución, en relación con la redacción entonces vigente del art. 6.3 LOFCA. La redacción de este último precepto fue modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Y es precisamente en este nuevo tenor del referido precepto orgánico donde radica el motivo esencial por el que el Tribunal Constitucional parece separarse en su STC 120/2018 de las conclusiones sentadas en su anterior STC 22/2015.

## 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 bicefalia, 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.

### 1.- Consideraciones generales

Encaminada la recta final de la legislatura, y con la vista puesta en las elecciones de 2019, se acelera la agenda del Gobierno para impulsar sus objetivos políticos, en un contexto de crecimiento económico en volumen, pero no en valor. El balance positivo de la temporada turística no es suficiente para mejorar los datos sobre la economía doméstica, que sigue estancada. Se observa una buena evolución en la calidad del empleo, con un crecimiento sostenido de los puestos de trabajo indefinidos, que, sin embargo, no mitiga los efectos de la contratación temporal. La mejora salarial a partir del nuevo convenio de hostelería, permite registrar un incremento en los salarios del 3,6%, superior a la media nacional, pero no se concreta en un repunte del consumo interno. Los datos del desempleo (con una media anual de personas paradas de 48.641 en el conjunto de 2018) y los registros de la Seguridad Social, cercanos a 430.000 afiliaciones, se sitúan en cifras anteriores a 2008. El aparente cambio de tendencia, gracias al buen comportamiento de la actividad turística, no se refleja en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la economía ni en las instituciones.

Tal y como refleja la producción normativa de este año, el debate socio-político gira, básicamente, sobre tres ejes: protección social; medio ambiente y conservación del territorio; y promoción y normalización lingüística. En este contexto, el ejecutivo impulsa medidas con un marcado carácter social (a finales de año el Consejo de Gobierno, en consonancia con lo dispuesto en la Ley de presupuestos para 2019, adopta el acuerdo por el que los pensionistas con una renta inferior a 100.000 euros se beneficiarán del fin del copago farmacéutico de los medicamentos; también se han incrementado las ayudas a los jóvenes y a las familias con hijos menores). En el plano de la protección medioambiental, para hacer frente a la fuerte presión poblacional sobre un territorio discontinuo y limitado, se promueven medidas de control y preservación del medio natural y para el desarrollo sostenible (con el incremento de reservas marinas, la adopción de medidas para la protección de las praderas de posidonia, o la completa electrificación de la red ferroviaria de Mallorca). Para impulsar el proceso de normalización lingüística, se adoptan nuevas medidas de fomento a la lengua y cultura catalana (con la exigencia del requisito del catalán también al personal estatuario del Servicio de Salud o la aprobación del marco lingüístico que regula los usos del catalán en el ámbito administrativo).

El multipartidismo parlamentario no ha generado graves problemas de gobernabilidad para el ejecutivo de coalición, que en este período se ha mostrado fuerte y cohesionado para sacar adelante su programa de gobierno. Se aprueban

trece leyes, algunas icónicas y emblemáticas para la izquierda nacionalista balear, como la ley de vivienda, la ley de memoria y reconocimiento democráticos, o la ley de caminos públicos y rutas senderistas. Casi al final de la legislatura –con el fin de presentar a los votantes los logros globales de los “Acords del Canvi”–, los integrantes del Pacto de Gobierno coinciden en la necesidad de sacar adelante los Proyectos de la ley agraria (que enfrenta diferentes sectores implicados), de la ley de residuos y suelos contaminantes, de la ley del Gobierno o de la ley de cambio climático y transición energética.

En el plano político, el PP y Ciudadanos ven en el apoyo de Més per Mallorca al Gobierno autonómico un peligro para la radicalización del autogobierno; en concreto, señalan que el “independentismo está permeabilizando puestos de responsabilidad del PSOE en Baleares” y, utilizando los giros que se han dado en las políticas educativas y lingüísticas, ambos partidos apuntan a un preocupante avance del soberanismo en Illes Balears, como ha ocurrido en Cataluña. En cambio, el resto de formaciones políticas considera que aquel planteamiento forma parte de una estrategia electoral; y ello, principalmente, porque entienden que la formación eco-soberanista (Més) no supone una corriente ideológica hegemónica en Baleares –tiene nueve diputados en un total de cincuenta y nueve escaños– y porque, además, en ella tienen cabida sensibilidades muy distintas. Según el portavoz del PSIB, ni el sentimiento independentista es mayoritario en Illes Balears ni la hoja de ruta del Gobierno autonómico pasa por agitar un proceso soberanista, sino que más bien propone culminar un proceso de reformas sociales para recuperar a los más vulnerables de los estragos de la crisis.

Tras la moción de censura, el cambio en el gobierno de España se recibe con satisfacción por los partidos de izquierda y por las formaciones nacionalistas, al considerar que se abre un nuevo tiempo político, difícil y complejo, en el que queda mucho por hablar y acordar. La consecución del incremento de bonificación del 50% al 75% para los desplazamientos de los residentes insulares –inicialmente rechazado por el Senado y finalmente reconocido a través del Real Decreto 949/2018, de 18 de julio– y las diferentes reuniones bilaterales para analizar instrumentos de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma se presentan, por parte de los dirigentes autonómicos, como un cambio de tendencia en las relaciones institucionales. Por su parte, los representantes insulares del PP reconocen públicamente la tarea del anterior jefe del ejecutivo y vaticinan importantes dificultades para el proyecto político del nuevo Presidente del Gobierno.

## **2.– La participación del parlamento balear en la actividad legislativa del estado**

Siguiendo la línea marcada en 2016 y 2017, en el período que abarca este Informe el Parlamento balear ha ejercido la facultad de iniciativa legislativa ante la Mesa del Congreso en cinco ocasiones. De hecho, dos de las proposiciones presentadas vienen a reproducir propuestas formuladas en períodos anteriores, que no prosperaron tras expresar el Gobierno de la Nación su disconformidad con la tramitación, en virtud del art. 134.6 de la Constitución. En este período, además, se inicia en el Parlamento balear el proceso de reforma de la Constitu-

ción en un punto muy concreto, referido a la composición del Senado; también se aprueba en sede parlamentaria la iniciativa de modificación del Estatuto de autonomía para una cuestión muy específica, vinculada al estatuto personal de los diputados y de los miembros del gobierno autonómico.

El 15 de mayo de 2018 el Pleno del Parlamento aprueba por asentimiento la Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. La iniciativa normativa para revisar la Ley estatal fue presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios MÉS per Menorca, Socialista, MÉS per Mallorca, El Pi-Proposta per les Illes y dos diputadas del Grupo Mixto. La proposición, que es tramitada en el Parlamento balear en lectura única, está encaminada a dar apoyo a los entrenadores, deportistas y profesionales que, de manera altruista y voluntaria, dedican su tiempo al deporte base. La iniciativa autonómica se presenta en el Congreso de los Diputados el 4 de junio. Tras los trámites pertinentes, el 11 de septiembre, se celebra el debate de toma en consideración con la participación de tres representantes del Parlamento balear. El resultado de la votación es favorable a la toma en consideración (325 votos favorables, ninguno en contra y dos abstenciones) y la iniciativa se remite a la Comisión de Cultura y Deportes, que asumirá la competencia legislativa plena, para el trámite de enmiendas.

El 9 de octubre el Pleno del Parlamento –haciendo uso de la legitimación que le confiere el art. 166 de la Constitución en relación con el art. 87.2–, después de acordar la propuesta de la Mesa de tramitación directa y en lectura única, aprueba por unanimidad la Propuesta para la reforma del art. 69.3 de la Constitución a los efectos de que Formentera elija un senador propio, con independencia del que elija Eivissa. La iniciativa, ejercida conjuntamente por la diputada del Grupo Parlamentario Mixto-Gent per Formentera y el Grupo Socialista, supone la materialización, en el ámbito autonómico, de una reivindicación histórica del Consejo Insular de Formentera para “superar” definitivamente su dependencia político-administrativa de Eivissa. La redacción que se propone implica considerar Formentera como circunscripción a los efectos de la elección de senadores y que en ella se elija uno. La iniciativa se admite a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados el 30 de octubre (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 338-1, de 2 de noviembre).

Por otro lado, el Parlamento balear el mismo día 9 de octubre, tras la tramitación directa y en lectura única, aprueba también por unanimidad, la proposición de Ley sobre la protección del Mar Mediterráneo bajo la jurisdicción española de los daños que pueda producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales. La iniciativa cuenta con un solo artículo (en el que se declaran excluidas aquellas actividades en el medio marino del Mar Mediterráneo sobre el cual el Estado ejerza jurisdicción), una disposición adicional y una transitoria. La propuesta normativa se presenta en el Congreso el 26 de octubre y, según consta en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 337-1 de 2 de noviembre, se admite a trámite y se traslada al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento de la Cámara.

El 27 de noviembre el Pleno del Parlamento balear aprueba, con los votos en contra del Grupo Mixto (Ciudadanos) y la abstención de una diputada del Gru-

po Mixto, la Proposición de Ley de modificación del art. 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, con el fin de establecer un nuevo régimen para las ventas en temporada de rebajas (que sólo podrán lugar, como tales, en dos momentos: uno a principios de año y, otro, durante el período estival de vacaciones). El objetivo declarado de la iniciativa reside en la promoción del pequeño comercio y de proximidad y, por extensión, la protección al consumidor, que podrá planificar mejor sus compras conociendo de antemano los períodos de rebajas.

El 13 de noviembre el Pleno del Parlamento aprueba por unanimidad el dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía para la supresión del aforamiento de los diputados y de los miembros del gobierno en Illes Balears. Se trata de una iniciativa que cuenta con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y que se toma, según la voluntad declarada en la Exposición de Motivos, a partir de la percepción por parte de una amplia mayoría social de que la figura del aforamiento es “un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia”. Se pretende eliminar el fuero procesal especial, con el objetivo de que diputados y miembros del gobierno autonómico se sujeten a la jurisdicción ordinaria en todos aquellos asuntos que los impliquen en un procedimiento judicial de cualquier ámbito jurisdiccional, tanto civil como penal. En concreto, se plantea la reforma del apartado 1 del art. 44 del Estatuto de autonomía, dedicado al estatuto personal y a las prerrogativas de los parlamentarios, para fijar que “el conocimiento de las causas penales y de las demandas por responsabilidad civil por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo corresponda al órgano jurisdiccional predeterminado por la ley”. También se plantea una nueva redacción para los artículos 56.7 y 57.5, respectivamente relativos al fuero procesal de los miembros del gobierno, para establecer que la responsabilidad civil y penal se exigirá en los mismos términos previstos para los diputados del Parlamento. Se sigue, así la tendencia planteada en otras propuestas de reformas estatutarias (Cantabria o Murcia) para suprimir los aforamientos. En el caso balear resulta singular, y hasta perturbadora, la inclusión en la nueva redacción que se propone de la referencia a las demandas por responsabilidad civil en el ejercicio de sus funciones para suprimir el aforamiento; en primer lugar, porque la redacción vigente del Estatuto no hace referencia al aforamiento en causas de responsabilidad civil por actos cometidos en el ejercicio del cargo; y, en segundo lugar, porque esta cuestión viene determinada por la regulación contenida en el art. 73.2 de la LOPJ y, lógicamente, el Estatuto no puede alterar el régimen de atribución de competencias fijadas por la LOPJ. En el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 14 de diciembre (núm. 355-1) consta la admisión a trámite de esta iniciativa.

### 3.– Actividad normativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante 2018 está condicionada, como en los años anteriores, por las negociaciones propias de un

gobierno de coalición. En este período salen adelante un total trece leyes (tres de las cuales se han aprobado en el curso de sesiones extraordinarias, en el mes de julio), además de la Ley de presupuestos. Sin embargo, son muchas más las leyes que han sido revisadas en este año porque se utiliza, en diversas ocasiones, la técnica de la ley ómnibus para modificar en una sola disposición un conjunto normativo amplio y diverso. Por otro lado, las leyes aprobadas a partir de proposiciones presentadas por grupos parlamentarios superan en número (por poco) a las que son tramitadas como proyectos de ley. En la mayoría de casos, por la naturaleza de la disposición tramitada o por el amplio consenso que suscita la iniciativa, el debate parlamentario ha sido rápido y breve, mediante la tramitación por el procedimiento de urgencia y lectura única. Además, en determinados supuestos se utiliza el procedimiento legislativo para reformar, con urgencia, disposiciones de rango reglamentario. 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, el refuerzo seguridad en el ámbito laboral, el impulso de los servicios sociales, la participación ciudadana en los asuntos públicos o, singularmente, la regulación de la vivienda.

El uso de la legislación de urgencia se ha mantenido en unos niveles muy discretos, tal como sucedió en 2017, dado que tan solo se han aprobado cinco decretos leyes, tres de los cuales están vinculados a las pérdidas provocados por las inundaciones, en octubre, en la comarca de Llevant de Mallorca.

#### 4.– Leyes

El Parlamento de las Illes Balears, en la sesión de día 20 de febrero de 2018, aprueba con una amplia mayoría (51 votos a favor y dos abstenciones), y por la vía de tramitación directa y lectura única, la Ley 1/2018, de 5 de marzo, de cuerpos y escalas propios del Consejo Consultivo de las Illes Balears (BOIB núm. 30 de 8 de marzo), que inició su tramitación parlamentaria como proyecto de ley. La norma tiene por objeto adaptar la estructura de personal del alto órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de la mayor relevancia y funciones que ha adquirido la institución desde su creación, en el año 1993.

La Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears (BOIB número 48, de 19 de abril de 2018), es el resultado de una iniciativa sostenida por los grupos de izquierda y nacionalistas y que cuenta con el apoyo del PI. El objeto declarado de la ley es el reconocimiento y la garantía de los derechos a la reparación, a la verdad y a la justicia de todas las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura franquista; la condena a la dictadura franquista y el rechazo a cualquier totalitarismo y régimen antidemocrático; el recuerdo, reconocimiento y reparación del conjunto de todas las víctimas y familiares de la represión durante la Guerra Civil en las Illes Balears. Los aspectos más destacables de la norma son la creación del Censo de Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura franquista; la regulación de una serie de medidas que afectan al patrimonio documental, bibliográfico y museístico; la regulación de los espacios e itinerarios de Memoria y Reconocimientos democráticos; y el régimen

sancionador aplicable, por ejemplo, a quienes se nieguen a retirar elementos que enaltezcan el franquismo.

Con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios, tras la tramitación y por lectura única, se aprueba la Ley 3/2018, de 29 de mayo, del Tercer Sector de Acción Social (BOIB número 67, de 31 de mayo). La norma responde a la necesidad de establecer un marco regulador de las entidades de iniciativa social y privada, cuya finalidad principal es la promoción y la inclusión de las personas o colectivos más vulnerables y desprotegidos. La Ley se propone reforzar tales organizaciones y regular sus relaciones con las administraciones competentes, con el fin de fortalecer la capacidad de actuación del Tercer Sector de Acción Social y, por extensión, mejorar la atención a los usuarios del servicio.

La Ley 4/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular a les Illes Balears (BOIB núm. 77, de 23 de junio) es el resultado de una iniciativa presentada por Més per Menorca. La propuesta normativa, que se tramita por vía de urgencia, que cuenta con el consenso de todos los grupos políticos, tiene como objetivo flexibilizar algunas exigencias para formalizar la presentación de una iniciativa legislativa popular. En concreto, se amplía la legitimación para avalar la iniciativa, que podrá ser firmada también por personas mayores de dieciséis años inscritas en el padrón de algún municipio; se reduce el número de firmas exigibles (se pasa de 10.000 a 7.000); y se amplía el plazo máximo de recogida de firmas a cuatro meses (frente a los tres meses establecidos en la redacción anterior de la Ley).

La Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears (BOIB número 78, de día 26 de junio), que se presenta como proyecto de ley, es emblemática para el gobierno autonómico, pese al mínimo consenso obtenido en la aprobación de algunos artículos y a la polémica generada por la adición de la disposición final tercera, por la que se modifica la Ley 5/2012, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centre Internacional de Tennis Rafael Nadal. La Ley autonómica de vivienda tiene como objeto principal facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y garantizar su permanencia. Para ello, se considera fundamental adoptar medidas de carácter estructural, que se centran en los siguientes ejes: la regulación de las características físicas de las viviendas teniendo en cuenta parámetros de calidad, diseño y habitabilidad; la creación de servicios de asesoramiento y acompañamiento en los procesos de compra, financiación o alquiler; y el especial tratamiento de la problemática de las viviendas “vacías”, con la creación de un Registro de Viviendas desocupadas y la obligación de los grandes tenedores de cederlas temporalmente para alquiler social. Las dudas que plantean algunas de las cuestiones reguladas en la ley (el concepto legal de función social de la vivienda o de vivienda desocupada, la configuración del registro autonómico de viviendas desocupadas; la obligación de colaboración de cualquier persona física o jurídica con la administración a los efectos de acreditar la desocupación de una vivienda; o el establecimiento de una garantía de mantenimiento de los suministros básicos) determina el inicio de negociaciones en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración Ge-

neral del Estado y la Comunidad Autónoma (BOE núm. 258, de 25 de octubre) para resolver las discrepancias surgidas.

La Ley 6/2018, de 22 de junio, por la que se modifican varias normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de turismo, de función pública, presupuestaria, de personal, de urbanismo, de ordenación farmacéutica, de transportes, de residuos y de régimen local, y se autoriza al Gobierno de las Illes Balears para aprobar determinados textos refundidos (BOIB núm. 78, de día 26 de junio), supone la actualización de la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Conviene recordar que con esta última norma se pretendía que en el plazo de 18 meses se aprobaran una serie de textos refundidos y textos reglamentarios, con el fin de mejorar la coherencia del ordenamiento normativo autonómico. Incumplido aquel objetivo, a partir de una iniciativa de Més Per Menorca, se propone actualizar aquella disposición, fijando nuevos plazos e incorporando la previsión de refundir otros textos legales a partir de las novedades legislativas de los dos últimos años. En la tramitación de la “ley Omnibus” se van incorporando nuevas modificaciones legales, como respuesta a las necesidades del Gobierno y de las circunstancias del momento (un ejemplo es la modificación de la Ley autonómica 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública, para incluir precisiones con relación a la carrera profesional, tras la interposición de un recurso contra la carrera profesional de funcionarios de consejos insulares y corporaciones locales). Con la Ley 6/2018 se pretende, en primer lugar, modificar algunas leyes para adecuarlas a directivas europeas, plasmar acuerdos conseguidos con los sindicatos, recoger pronunciamientos judiciales o bien corregir omisiones detectadas; y, en segundo lugar, autorizar al Gobierno de les Illes Balears para que apruebe una serie de textos refundidos. Todo ello con el fin último de simplificar y racionalizar el ordenamiento legal de la Comunidad Autónoma.

La Ley 7/2018, de 31 de julio, de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto), establece el marco de actuación que posibilite la reducción de la siniestralidad laboral, mediante la adopción de un conjunto de medidas de acción positiva dirigidas a la sensibilización, la formación y la promoción de la prevención de riesgos laborales. Además, se aprovecha el trámite legislativo, mediante la inclusión de las disposiciones finales, para modificar otras normas de naturaleza muy distinta, tales como la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018; el Decreto 30/2009, de 22 de mayo, por el cual se aprueba el procedimiento de selección de personal funcionario interino al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; y el texto refundido de la Ley de subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre.

También durante el período extraordinario se aprueba la Ley 8/2018, de 31 de julio, de 2018, de apoyo a las familias (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto), con el objeto declarado de asegurar la protección social, económica y jurídica

de las familias. Para ello, se procede a la definición de las diferentes situaciones familiares y se establecen toda una serie de medidas, servicios y prestaciones de apoyo a la familia.

La Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto) establece modificaciones necesarias tras el acuerdo de interpretación a que se llegó en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración con relación a una serie de artículos de la Ley 12/2016 y, sobre todo, para dar una nueva redacción a los artículos que fueron anulados por la STC 109/2017. También se aprovecha el trámite legislativo para culminar la transposición de la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Además, se modifican la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO) y Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Después del parón veraniego, se aprueba la Ley 10/2018, de 6 de noviembre, de modificación del Decreto 100/2010, de 27 de agosto, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de centros, servicios y establecimientos sanitarios y el funcionamiento del Registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Illes Balears (BOIB núm. 142, de 13 de noviembre). La propuesta legislativa se inicia a partir de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Podem Illes Balears y la tramitación se realiza por vía de urgencia para dar cobertura legal a un recurso público socio-sanitario, único e imprescindible para los ciudadanos de Eivissa. En concreto, se modifica una disposición reglamentaria para exceptuar el Hospital Residència Assistida Cas Serres de la obligación de que los hospitales estén ubicados en inmuebles de uso exclusivo sanitario. Esta ley fue aprobada por unanimidad de todos los Grupos.

La Ley 11/2018, de 6 de noviembre, por la que se establece la gratuidad de las plazas de aparcamiento de los hospitales públicos de las Illes Balears (BOIB núm. 142, de 13 de noviembre), responde a una demanda largamente reivindicada por los usuarios del Hospital Universitari Son Espases y de otros recintos hospitalarios de Baleares. La norma –de solo dos artículos–, en la que se dispone la colaboración de los concesionarios de aparcamientos de los hospitales públicos y se faculta al gobierno para adoptar las decisiones pertinentes, se tramita por vía de urgencia y se aprueba por amplia mayoría.

La Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB 146, de 22 de noviembre), tiene su origen en un proyecto de ley impulsado por la Consejería de Servicios Sociales, a instancia de las entidades del Tercer Sector. Tratándose de una iniciativa ampliamente consensuada, y para agilizar su aplicación, su tramitación es directa y en lectura única. Esta ley parte de la competencia autonómica para desarrollar el modelo de ejecución de las prestaciones sociales que le son propias, a partir de unos principios reguladores (carácter público del modelo

de servicios sociales y de alcance universal, cooperación institucional pública y colaboración de las entidades lucrativas o no lucrativas y, en su caso, del sector privado). La ley en cuestión establece los principios básicos de las fórmulas de colaboración con las entidades del Tercer Sector de Acción Social (concertación y cooperación directa), priorizando estas vías, y establece las reglas específicas de contratación pública de servicios sociales, pudiendo reservar contratos a entidades del Tercer Sector.

Con el objetivo declarado de conservar y preservar el patrimonio viario en el entorno rural, se aprueba la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca (BOIB núm. 163, de 29 de diciembre). Se trata de una norma singular porque tiene su origen en una proposición de ley del Consejo Insular de Mallorca; y, sobre todo, porque, tras las enmiendas incorporadas a propuesta del Grupo Parlamentario Más per Menorca (recogiendo, a su vez, el acuerdo del Consejo Insular de Menorca), la norma tiene un ámbito territorial limitado, conformado por las dos islas mayores. Por este y otros motivos (la afectación a la propiedad privada, la limitación de la autonomía local por parte de los consejos, entre otros) resulta difícil llegar a un acuerdo unánime sobre su contenido. En cualquier caso, la norma que se aprueba con el voto de los grupos parlamentarios de izquierda y nacionalistas, se articula en torno a dos ejes: los caminos públicos y las rutas senderistas. Se matiza que se trata de “establecer el régimen jurídico de los caminos públicos de Mallorca y Menorca [...] en todas las cuestiones relacionadas con la planificación, proyección, financiación, construcción, modificación, conservación, uso y defensa [e] integración correcta de los caminos en el entorno”. Se tratan, igualmente los aspectos relativos a las rutas de interés excursionista (ordenación, protección, señalización...). Además, se establece la obligación de aprobar los catálogos de caminos públicos por parte de los ayuntamientos y crean los Registro insulares de caminos públicos y el Registro de rutas senderistas.

De las iniciativas registradas en 2018, la reforma fiscal presentada por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la Proposición de ley por la que se propone la rebaja de los impuestos, genera una lógica expectativa; con esta iniciativa, que no supera el trámite de la toma en consideración, se pretendía reducir tipos impositivos y tasas con el objetivo de “liberar la actividad económica de la política fiscal asfixiante, con la finalidad que los ciudadanos gocen de mayor capacidad adquisitiva y puedan elevar su nivel de consumo y ahorro”.

Al final del período de sesiones, siguen el *iter* parlamentario diferentes propuestas normativas. Así, en cuanto a iniciativas del Gobierno, se encuentran en tramitación el Proyecto de ley agraria de las Illes Balears; el Proyecto de ley de residuos y suelos contaminantes de las Illes Balears; y el Proyecto de ley del Gobierno de las Illes Balears. También están registrados el Proyecto de ley de la atención y el derecho de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears y el Proyecto de consultas populares y procesos participativos; el Proyecto de ley de voluntariado; el Proyecto de ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears; y el Proyecto de ley de cambio climático y transición energética. En cuanto a iniciativas legislativas ejercidas por los grupos parlamentarios

continúa la tramitación, entre otras, de la proposición de ley de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears; la Proposición de ley de modificación de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y del buen gobierno; la Proposición de ley de desconcentración administrativa y de igualdad de la ciudadanía de las Illes Balears en la Participación Política y social; y la Proposición de ley de modificación de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Illes Balears y de creación del Colegio Profesional de Docentes.

## 5.– Decretos leyes

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado cinco decretos-leyes. No se han aprobado decretos legislativos durante el año 2018.

El 13 de febrero el Pleno del Parlamento valida el Decreto ley 1/2018, de 19 de enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios o sociales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB número 10, de 20 de enero de 2018), con el que se pretende dar respuesta a la demanda de servicios básicos. La disposición final segunda de la norma –sobre la declaración de la actividad o servicio esencial de matadero a favor de determinadas entidades locales– suscita una controversia que queda resuelta en el seno de la Comisión bilateral (Acuerdo de 6 de noviembre de 2018, publicado en el BOE núm. 282, de 22 de noviembre). En concreto, las partes coinciden en qué de llevarse a cabo una reserva de la actividad o servicio esencial de matadero, habrá de cumplirse con lo establecido en el art. 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Los siguientes decretos leyes (Decreto-ley 2/2018, de 18 de octubre, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por las lluvias intensas y las inundaciones del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, BOIB número 130, de 18 de octubre, validado por unanimidad en el Pleno del Parlamento el 30 de octubre; Decreto ley 3/2018, de 29 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario para atender gastos inaplazables derivados de las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, BOIB número 135, de 30 de octubre, validado el 13 de noviembre por el Pleno del Parlamento en un agrio y tenso debate; y Decreto ley 4/2018, de 23 de noviembre, de concesión de créditos suplementarios para atender gastos inaplazables derivados de sentencias judiciales pendientes de pago en el ámbito de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo sostenible en las Illes Balears, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, y de modificación del Decreto ley 2/2018, de 18 de octubre, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por las lluvias intensas y las inundaciones del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, publicado en el BOIB núm. 147, de 24 de

noviembre y convalidado por unanimidad en la sesión del Pleno del Parlamento de día 11 de diciembre) se aprueban para hacer frente a la gravísima situación provocada por las fuertes lluvias y la torrentada en Sant Llorenç des Cardassar.

El Decreto Ley 5/2018, de 21 de diciembre, sobre proyectos industriales estratégicos de las Illes Balears (BOIB núm. 160, de 22 de diciembre), se aprueba para simplificar y abreviar tanto como sea posible los procesos para conseguir inversiones, a través de los proyectos industriales estratégicos creados por la Ley 4/2007, de 12 de julio, de Industria. Con esta iniciativa, se pretende dar prioridad a los nuevos proyectos que sean relevantes para mejorar o consolidar el tejido industrial balear y, en especial, a aquellos que se destinen a reindustrializar zonas geográficas que han padecido una pérdida de peso de la industria en su estructura económica, así como todos aquellos sectores industriales estratégicos cuya continuidad peligre en el futuro.

## 6.– Actividad reglamentaria

Durante el año 2018 la actividad reglamentaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma ha abordado un buen número de materias y, en ocasiones, ha llegado a provocar intensos debates, más allá del ámbito estrictamente jurídico. Este fue el caso del Decreto 8/2018, de 23 de marzo, por el cual se regula la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio de Salud de las Illes Balears (BOIB núm. 37, de 24 de marzo). La larga y dificultosa tramitación de la disposición y su aprobación definitiva reabre, una vez más, la discusión sobre la configuración de los derechos y los deberes lingüísticos en la normativa autonómica y, en particular, reactiva la controversia sobre la acreditación de los conocimientos, como mérito o como requisito, de la lengua catalana para el acceso a la función pública. La disposición establece una regulación singular a la hora de fijar la forma en que se exigirá la acreditación del conocimiento del nivel de catalán, dado que los aspirantes se podrán presentar a los procesos selectivos sin necesidad de acreditación y se establece una moratoria de dos años desde el momento en que se asume el nombramiento para conseguir el certificado de capacitación lingüística de lengua catalana correspondiente a su categoría profesional. Para el personal fijo, las consecuencias de no cumplir con la acreditación en el plazo fijado serán solo las de no poder participar en los concursos de traslado ni poder acceder a la carrera profesional.

Las modulaciones y excepciones contenidas en la disposición (por las que se establece un régimen menor de exigencia para los empleados sanitarios y no sanitarios del Servicio de Salud) responde a la necesidad de buscar un punto de equilibrio entre la adopción de medidas para hacer efectivo el derecho de opción lingüística en el ámbito sanitario y las dificultades que pueden surgir a la hora de proveer plazas en el Servicio de Salud; problemática que se acrecienta aún más en un territorio como el balear, de fuerte presión turística, donde los profesionales sanitarios deben atender a una realidad más plural. Parece, pues, que lo que busca el Decreto es conjugar las necesidades asistenciales –atendiendo al carácter prevalente del derecho a la salud– con el derecho de los ciudadanos a usar la lengua propia; lo cual condiciona el ritmo y el nivel de exigencia de

conocimiento de lengua catalana por parte del personal estatutario en función del cuerpo y escala. Teniendo presente esta realidad, no parece irrazonable plantear la extensión del conocimiento de la lengua catalana a partir de una cierta progresividad en su exigencia.

Las críticas al Decreto se plantean desde los dos extremos. De un lado, las aquellos que se oponen a una segunda moratoria para la exigencia de la capacitación lingüística a los profesionales sanitarios manifiestan su preocupación por la desatención de los derechos lingüísticos en el ámbito del Servicio de Salud; que, además, alertan de los retrocesos en materia lingüística en el ámbito de la Administración Pública. De otro lado, las de parte del sector profesional, que se manifiesta en concentraciones y manifestaciones contra la nueva regulación sobre la capacitación lingüística en el ámbito sanitario.

El debate sobre este asunto llega hasta el Congreso de los Diputados, con la presentación ante la Mesa del Cámara, por parte del Grupo Parlamentario Ciudadanos, de una Proposición de ley (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de febrero de 2018, pero que no superó el trámite de la toma en consideración) de garantía de la igualdad en el acceso y promoción en el empleo público sin discriminación por razones lingüísticas para modificar el art. 56.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, para reconocer expresamente que el conocimiento de una lengua cooficial solo podrá ser considerada un mérito para la selección de empleados públicos, que deberá ser valorado “de manera proporcionada a su necesidad y adecuación”.

En el plano jurisdiccional, la Delegación del Gobierno, después del pronunciamiento de tres Ministerios (Presidencia, Hacienda y Sanidad), anuncia un recurso contencioso-administrativo en relación al Decreto 8/2018, de 23 de marzo, invocando la vulneración del art. 43 de la Constitución. En el recurso en cuestión se sostiene que la exigencia de catalán al personal estatutario no es proporcional respecto a las funciones que desarrollan y se argumenta que la nueva regulación vulnera derechos del personal estatutario, como el concurso de traslado y el desarrollo de la carrera profesional. Sin embargo, a final del año el Gobierno de la Nación, a través de la Abogacía del Estado, desiste del recurso 292/2018, en tramitación en el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears; lo cual es entendido, por parte del ejecutivo autonómico, como una muestra del nuevo talante por parte del Gobierno del Estado respecto a la diversidad lingüística que existe en España.

## **7.- Balance del curso parlamentario y de la legislatura a cinco meses de las elecciones**

Casi al final de la legislatura, los portavoces parlamentarios hacen una valoración de la actividad política y legislativa en la Cámara balear.

El Grupo Parlamentario Popular, habla de “legislatura perdida” y lamenta la aprobación de leyes sin consenso y de alto contenido ideológico (refiriéndose a los cambios introducidos en las leyes del suelo y de turismo), que en su opinión generan un fuerte rechazo entre los sectores implicados.

La valoración de la legislatura por parte del Grupo Parlamentario Socialista se centra en la aprobación de leyes emblemáticas para la sociedad balear, como la de Urbanismo y la de Vivienda y en la reversión de los recortes, con una mejora de los servicios en Sanidad, Servicios Sociales y Educación.

El Grupo Parlamentario Podemos coincide en la importancia de la aprobación de la ley de vivienda para abordar uno de los principales problemas de las Islas; se muestra crítico con la aprobación de “normas urbanísticas a la carta” y pone en el acento en los retos de futuro, como el uso de las nuevas tecnologías y la transición energética.

El Grupo Parlamentario Més Per Mallorca considera, al igual que el resto de grupos que apoyan al Gobierno, que la aprobación de la ley de vivienda es un hito histórico y se felicita por tramitación en el Congreso de los Diputados de la iniciativa legislativa que ha de evitar las prospecciones petrolíferas en las costas del archipiélago; en cuanto a los aspectos pendientes, apunta a un cambio de perspectiva en materia ecológica y medioambiental.

El Grupo Parlamentario Més per Menorca incide en la importancia del consenso de los integrantes de la Cámara para la aprobación de ley de memoria y reconocimiento democráticos; valora muy positivamente la promulgación de la ley de vivienda, pero rechaza la técnica legislativa que ha permitido introducir enmiendas para resolver asuntos particulares “y a la carta”; y apunta que el compromiso de la Cámara balear con la ciudadanía gira entorno a los retos vinculados al cambio climático.

El portavoz del Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears lamenta la deficiente regulación del “todo incluido”, los coches de alquiler y el alquiler vacacional; además muestra su preocupación por la tramitación de la ley agraria, con la vista puesta en elementos urbanísticos, y apela a la impostergable regulación de un nuevo REB para las Islas.

El portavoz del Grupo Mixto-Ciudadanos considera que el curso parlamentario se ha caracterizado por la tensión social generada por las políticas del Gobierno, “miméticas a las adoptadas en Cataluña”; y reprocha el “ataque a la propiedad privada” que supone, en su opinión, la aprobación de la ley de vivienda y la ley de caminos y rutas senderistas.

## 8.– Conflictividad

### 8.1.– *Jurisprudencia constitucional*

Por lo que se refiere al enjuiciamiento de leyes autonómicas por parte del Tribunal Constitucional, destaca, en primer lugar, la STC 99/2018, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 12 de octubre), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo en relación a la disposición adicional décimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En concreto, a partir del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la inclusión en aquella Ley de una cláusula por la que se establece el régimen de exención de guardias al personal

estatutario sanitario de atención especializada mayor de 55 años, se aborda en la resolución la cuestión de los límites materiales de las leyes de presupuesto autonómicas. La Sentencia, que cuenta con un voto particular discrepante, estima el recurso y afirma que los límites al contenido posible de las leyes de presupuestos del Estado derivados de la Constitución son de aplicación también a las leyes autonómicas que comparten esta naturaleza. En concreto, se afirma que la disposición impugnada regula una cuestión relativa a la determinación de las condiciones de trabajo del personal sanitario, que no guarda relación con la política presupuestaria. Por consiguiente, al tratarse de una norma que no incorpora un contenido esencial o eventual de una ley de presupuestos, declara nula e inconstitucional de previsión impugnada.

Pero, sin duda, la STC 134/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019), es la que ha tenido mayor repercusión, dado el interés que suscita la cuestión también fuera de la Comunidad Autónoma. Nos referimos a la resolución del recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en Illes Balears. Las dudas que se suscitaban en el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno se referían principalmente a las competencias sobre patrimonio histórico y cultura. Conviene recordar 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, verdugillos 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.”

La cuestión que subyace en el recurso presentado y que ha de resolver el Tribunal Constitucional es hasta qué punto puede una asamblea autonómica regular la estructura y secuencia de la corrida y si puede llegar a alterar sus elementos esenciales. Según el parecer mayoritario del Pleno se debe estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad de la práctica totalidad de los preceptos impugnados. Y ello en base a la doctrina contenida en la STC 177/2016, que declara que, en el marco de un conflicto competencial por concurrencia de competencias en materia de cultura, corresponde al Estado la preservación de patrimonio cultural común. Entiende el Tribunal Constitucional que aunque la ley balear no prohíbe expresamente las corridas de toro, se produce un efecto equivalente al incorporar prohibiciones y requisitos singulares que desvirtúan la reconocibilidad del festejo e impiden o dificultan su normal desarrollo. Con lo cual, se concluye que, también en este caso, se menoscaba la competencia estatal de preservación del patrimonio cultural.

## 8.2.– *Comisión Bilateral*

Durante el período que abarca este Informe la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma ha man-

tenido una intensa labor para intentar solucionar controversias generadas en el ejercicio de las competencias legislativas por parte del Parlamento balear.

En este sentido, podemos destacar el Acuerdo de la Comisión de 6 de febrero de 2018 (BOIB núm. 36, de 22 de marzo) por el cual se alcanza un acuerdo en relación con los artículos 1 (apartados segundo y séptimo) y 2 del Decreto Ley de Illes Balears 2/2017, de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres.

El 12 de abril de 2018 se acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en relación con los artículos 11, 16, 18, 30 y 42 de la Ley 11/2017, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de policías locales de Illes Balears (tal como se recoge en el Acuerdo de la Comisión bilateral publicado en el BOE núm. 95, de 19 de abril).

Igualmente, se inician negociaciones para solventar las dudas que surgen en relación a los arts. 32.2, 41, 44, 55, 68, 96, 98, 132.3, 146, 148 y 149 y disposición transitoria décimosegunda de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (según consta en el Acuerdo de la Comisión de 20 de abril de 2018, publicado en el BOE núm. 101, de 26 de abril). Tales controversias resultan solventadas conforme la interpretación asumida por las partes y que quedan incorporadas en el Acuerdo de 6 de noviembre de 2018 (BOE núm. 282, de 22 de noviembre).

También surgen dudas sobre la constitucionalidad del art. 23, apartados 1 a 3, y las disposiciones finales tercera y décimoctava de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, lo cual determina el inicio de negociaciones, tal como consta en el Acuerdo de 20 de abril de 2018 (BOE núm. 101, de 26 de abril).

El contenido de determinados preceptos de ley de vivienda suscita dudas, tal como se ha explicado en su momento, que derivan en la reunión de la Comisión Bilateral y el acuerdo de iniciar las negociaciones para solventar las controversias (núm. 258, de 25 de octubre).

Tal y como ya se ha comentado, queda concluida la controversia sobre la constitucionalidad de la disposición final segunda, apartado 1, del Decreto ley 1/2018, de 19 enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios, tras la consecución de los compromisos asumidos por las partes e incorporados en el Acuerdo de 6 de noviembre (BOE núm. 282, de 22 de noviembre).

También se resuelve la controversia sobre el art. 15 de la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias (anunciada en el Acuerdo de 22 de noviembre de 2018, publicado en el BOE núm. 292, de 4 de diciembre) sobre la capacidad de las administraciones locales para incluir exenciones y bonificaciones en las tasas y precios públicos “siempre que esa posibilidad está prevista en la ley estatal.”

### 8.3.– *Jurisdicción contencioso-administrativa*

En el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, en el período que abarca este Informe, el Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears ha dictado dos Sentencias –que resuelven sendos recursos formulados por el Obispado de Mallorca y por el Sindicato USO–, con voto particular discrepante, que anulan el recorte horario en la asignatura de Religión establecido en la Orden del Consejero de Educación y Universidad de 23 de mayo, por la cual se modifica la Orden de la consejera de Educación, Cultura y Universidades, de 20 de mayo de 2015, por la cual se despliega el currículum de educación secundaria obligatoria en las Islas Baleares. Por otro lado, y en relación al sobrecoste de las autovías de Ibiza, se ha dictado también la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, de 24 de abril de 2018, por la que se considera conforme a derecho la resolución administrativa por la cual se ordenaba la devolución de una factura correspondiente al contrato de obra pública de nuevo acceso al Aeropuerto de Eivissa.

## 1.- Actividad político-institucional

### 1.1.- Parlamento

El aspecto quizás más singular que está caracterizando a la IX Legislatura del Parlamento riojano y que se ha mantenido, si no acrecentado durante 2018, es la evidencia de la limitada capacidad de un Parlamento integrado por representantes que ejercen su función en régimen de “segunda actividad”. Recordemos que el ejecutivo riojano del PP, tras cinco legislaturas contando con mayoría absoluta en el Parlamento, no pudo revalidarla en 2015 (su investidura fue fruto del acuerdo logrado con Ciudadanos, pero no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta formación en el Gobierno). Ello ha llevado a una notable activación de la vida parlamentaria, tanto en el plano normativo como en el del control político (sirva de ejemplo el frecuente recurso –en otras legislaturas marginal– a las comisiones de investigación) que, a su vez, con frecuencia ha dejado a la vista el limitado potencial que proporciona el diseño no profesional de la institución parlamentaria riojana. Más aun si, como ha sucedido en 2018, el Parlamento tenía el propósito de culminar una reforma de la legislación electoral y del propio Estatuto de Autonomía.

El deseo de paliar aquella limitación explica la modificación del Estatuto del Personal al Servicio del Parlamento (BOPR, 10 de abril de 2018), que ahora habilita la incorporación, como personal eventual, de un mínimo de un asesor por Grupo parlamentario. Igualmente aquellas limitaciones explican que la comparecencia de expertos, a efectos de informe y asesoramiento del Parlamento –prevista genéricamente en el Reglamento, pero hasta ahora prácticamente ignorada– haya tenido un uso profuso en la tramitación de las propuestas legislativas durante 2018, lo que ha llevado además a tener que desarrollar específicamente su procedimiento y régimen.

Ya en 2017 se concitó un amplio consenso entre los tres grupos de la oposición sobre la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para orientarla hacia un nuevo modelo parlamentario. Algo que de antemano permiten las previsiones del vigente reglamento de la Cámara. Con la mira puesta así en una eventual profesionalización de la Cámara en la próxima legislatura, la Mesa del Parlamento ha aprobado este año, con la abstención del PP, un incremento del 47% en el Presupuesto de la Cámara para 2019, que básicamente responde al incremento en 2,4 millones de euros del capítulo de gastos de personal.

### *1.2.– Gobierno*

La composición del Gobierno no ha sufrido cambios en 2018 y, al carecer de una mayoría parlamentaria absoluta, la tónica general de la acción gubernamental ha sido un año más la de la negociación de sus propuestas políticas y legislativas.

En el ámbito del control parlamentario, cabe destacar la aprobación por los tres grupos de la oposición (Sesión de Pleno del 31 de mayo) de la reprobación de la política económica del Gobierno y de la actuación de la titular de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación, exigiéndose su dimisión o cese inmediato como responsable ejecutiva del retroceso económico de la Comunidad Autónoma.

### *1.3.– Partidos*

La división interna en Podemos ha seguido visualizándose en 2018: expulsión del Grupo parlamentario de una de sus integrantes acordada por los otros tres miembros (algo infrecuente en la vida parlamentaria); suspensión cautelar de militancia por la dirección regional –luego corregida por la Comisión de Garantías Estatal– de su actual portavoz Germán Cantabrana; o, finalmente, su exclusión del proceso de primarias abierto para las elecciones de 2019 y suspensión judicial cautelar del mismo, dentro del enfrentamiento que viene manteniendo con el Secretario General de la formación, Francisco Javier Garrido, y el Consejo Autonómico Regional.

En el PSOE riojano no hubo sorpresas y sólo la actual portavoz del Grupo parlamentario socialista, Concepción Andreu, se postuló en el proceso de primarias para la elección del candidato a la Presidencia de la CAR en las próximas elecciones, abierto por primera vez a la ciudadanía.

En el PP, también como se esperaba, el actual Presidente, José Ignacio Ceniceros, será el candidato de su formación en las elecciones de 2019 y, por primera vez, encabezarán sus listas. Su presentación oficial por el líder nacional del partido se dilató no obstante hasta finales de diciembre, al parecer por el desacuerdo en el seno de la formación respecto a la candidatura al ayuntamiento de Logroño, que finalmente encabezarán Cuca Gamarra de nuevo, pese a haber anunciado que no concurriría a un tercer mandato. Cabe recordar que en 2017 la Alcaldesa de Logroño disputó la Presidencia regional del PP a José Ignacio Ceniceros.

Por último, Ciudadanos no ha convocado aun el proceso de primarias para la designación de su candidato a la Presidencia autonómica.

### *1.4.– Reforma estatutaria y electoral*

La reforma estatutaria riojana, inicialmente apoyada por todo los Grupos parlamentarios, dio ya sus primeros pasos en el año 2005 pero, por unas u otras causas, se ha ido posponiendo, permaneciendo formalmente abierta a nivel parlamentario. En este sentido, de nuevo al principio de esta Legislatura la

Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública acordó la creación de una Ponencia para el estudio de la reforma del EAR (6 de octubre de 2015), que ha mantenido reuniones de trabajo, si bien públicamente no ha trascendido ningún avance significativo.

Paralelamente, sin embargo, al margen de este proceso de reforma –digamos general–, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del EAR, de carácter parcial, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista.

La Proposición, aunque sin renunciar a la reforma global aludida, proponía la modificación de aspectos estatutarios particulares, que entendía necesarios como instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes, así como de respuesta a sus demandas. La iniciativa planteaba la supresión de la inmunidad y el aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; la ampliación de los periodos de sesiones; la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la desvinculación del Senador autonómico de la condición de diputado regional. Asimismo, retomaba la polémica cuestión de la composición de la Cámara con una modificación de la horquilla estatutaria –actualmente entre 32 y 40–, que pasaría a un mínimo de 25 y un máximo de 39 diputados (la Proposición de reforma parcial del Estatuto de 2013 impulsada por el Grupo Popular dejaba en cambio prevista estatutariamente una composición fija de 25 diputados).

Tras presentación, el 30 de junio de 2017 el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de esta Proposición de reforma, pero, en un marco de acusaciones mutuas de obstaculización, su toma en consideración (apoyada por todos los Grupos, salvo el de Podemos que se abstuvo) no se ha verificado hasta el 27 de septiembre de 2018. A partir de ahí, la reforma parece haber pasado a ser una cuestión prioritaria, cuya tramitación pretende concluirse antes del fin de la Legislatura. De hecho, el 5 de octubre la Mesa acordó que dicha tramitación se realizase de acuerdo con el procedimiento de urgencia renunciando, en este caso, a la comparecencia de expertos, tan profusamente utilizada en el resto de las iniciativas legislativas.

Por otra parte, a pesar de que esta llamada *reforma exprés*, tenía en principio un ámbito concreto muy limitado, la reforma parece haberse de hecho convertido en una reforma estatutaria global *via* las enmiendas presentadas por los distintos grupos (6 de noviembre de 2018), que incluyen propuestas de modificación que afectan prácticamente a todo el contenido estatutario. En este sentido, se ha aprovechado también para trasladar aquí cuestiones, como la de la inclusión de un título específico “De derechos y deberes de los riojanos”, más o menos consensuadas ya en los trabajos de la Ponencia de estudio de la reforma del Estatuto constituida en 2015.

Respecto a la tramitación de la reforma electoral iniciada en 2015, no se han producido avances significativos. Tras la comparecencia el año pasado de 12 expertos ante la Comisión legislativa, la reforma –quizás a la espera de que se verifique o no la del Estatuto– parece haberse quedado en suspenso y difícilmente sería aplicable en las próximas elecciones, caso de aprobarse.

### 1.5.— *Economía y presupuestos*

A pesar de que los datos macroeconómicos en La Rioja continúan arrojando un saldo superior al de la media autonómica, los resultados de los indicadores de crecimiento económico más recientes muestran un ritmo decreciente, lo que desde la oposición es visto como una clara desaceleración y pérdida de impulso de la economía riojana.

En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2018 cumpliendo holgadamente el objetivo del -0,3%.

El año 2017 finalizó sin haberse logrado aprobar en la Cámara los presupuestos de la Comunidad para 2018. Desde su presentación, el Proyecto de presupuestos motivó un intenso y, hasta cierto punto, inesperado enfrentamiento con Ciudadanos. Ello retrasó su tramitación si bien, finalmente, PP y Ciudadanos firmaron un acuerdo que propició su aprobación el 26 de enero de 2018, con la abstención de este último grupo (Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2018). Al margen de ello, la ausencia de mayoría absoluta ha favorecido también, en este ámbito particularmente protagonizado por el gobierno, cierto grado de negociación y la aprobación durante la tramitación del proyecto de enmiendas parciales de todos los grupos de la Cámara.

Los presupuestos de 2018 de la Comunidad han ascendido a 1.513,89 millones de euros, lo que supone un 4,22% más que en 2017 y, como es habitual, las partidas presupuestarias de sanidad, educación y políticas sociales suman el grueso del gasto público (72,9%).

En cuanto a la Ley 2/2018, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018, cabe destacar que, además de modificar 15 leyes, prevé una reducción de la escala autonómica de IRPF de 0,40 puntos en el segundo tramo de renta, de 0,40 en el tercero y de 0,20 en el cuarto tramo de la escala actual; e incrementa la anterior bonificación del 50% de la cuota íntegra en el Impuesto sobre el Patrimonio hasta el 75%, con efectos desde el 1 de enero de 2018.

No se ha logrado en cambio aprobar unos nuevos presupuestos para 2019. Ciudadanos venía ya anticipando desde el verano que no apoyaría las cuentas del Gobierno para el próximo ejercicio, dados los “reiterados incumplimientos” del PP de los acuerdos suscritos entre ambas formaciones. Aun con ello, el Gobierno presentó un Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019, que fue admitido a trámite por la Mesa el 16 de noviembre, pero que retiró el 19 de diciembre al constatar la falta de apoyo para su aprobación.

La prórroga de los presupuestos de 2018 ha venido, no obstante, acompañada por el anuncio y presentación por parte del ejecutivo de un Proyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019, que se pretende tramitar por vía de urgencia, que recogería algunas de las medidas más destacadas del proyecto de presupuestos retirado (gratuidad del primer ciclo de educación infantil a partir del curso 2019/2020; ampliación de las ayudas a los

trabajadores autónomos; rebaja del 0,5 puntos en el IRPF del tramo más bajo; o aumento de las deducciones por hijo).

## 2.- Actividad normativa

### 2.1.- Leyes

En 2018, al margen de las Leyes de presupuestos y medidas para 2018 (aprobadas en enero), a las que ya nos hemos referido, se han aprobado 4 leyes. Un año más, la situación de minoría parlamentaria del ejecutivo ha propiciado una tónica general de negociación de las propuestas legislativas (dos de iniciativa popular y dos de iniciativa parlamentaria) por todos los Grupos y, en general, su aprobación con un amplio respaldo parlamentario o, al menos, logrando la abstención de los Grupos discrepantes.

– La protección, difusión y promoción de la tauromaquia en La Rioja es el objeto de la Ley 3/2018, de 16 de febrero. La Ley tiene su origen en una iniciativa legislativa popular suscrita por más de 6.000 personas, que se registra en marzo de 2016, y que no es ajena al hecho de que en agosto de 2015 se hubiera registrado en el Parlamento otra iniciativa popular de protección de los animales. La iniciativa ha sido aprobada con los votos del Grupo parlamentario popular, absteniéndose el resto (en el caso del Grupo Podemos por error en la votación). El texto parte de la idea de que la tauromaquia se halla inserta en la cultura popular riojana, justificándose así la necesidad de su protección, promoción y difusión. No obstante, a estos efectos, la Ley –de sólo tres artículos– se limita a reproducir la definición de tauromaquia y el deber de su protección ya previsto en Ley estatal 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. De otra parte, cabe recordar, que el art. 6 de la Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, excepcionó expresamente la fiesta de los toros de la prohibición de utilización de animales en espectáculos que impliquen crueldad, maltrato o tratamiento antinatural.

– Con la Ley 4/2018 de 10 de abril, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo, La Rioja se une a un ya nutrido grupo de Comunidades Autónomas que cuentan con una regulación legal integral a este respecto. La norma, originada en una proposición de Ley suscrita por los cuatro Grupos parlamentarios, no contó sin embargo con la aprobación unánime de toda la Cámara, ya que el Grupo Podemos finalmente se abstuvo al entender su contenido insuficiente.

La Ley establece un amplio abanico de medidas y actuaciones dirigidas a atender las especiales necesidades de este colectivo, tanto de carácter indemnizatorio, como prestacional, en el ámbito sanitario, psicológico, psicopedagógico, social, de la enseñanza, de la vivienda o del empleo; se prevé la concesión de ayudas a las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea su defensa y representación; y se reconocen, por último, derechos específicos de información y participación.

El marcado carácter interdisciplinar de la materia explica que la Ley se vincule a más de una decena de títulos competenciales autonómicos, si bien la misma asume expresamente para el ámbito territorial riojano la definición legal estatal (Ley 29/2011, de 22 de diciembre) de víctimas del terrorismo, los supuestos de ayuda o la prelación en la titularidad en caso de fallecimiento de la víctima. Desde esta óptica, las ayudas riojanas se entienden como complementarias a las estatales, de forma que su concesión requiere “la resolución por el Ministerio del Interior del reconocimiento del derecho de indemnización correspondiente a daños personales y materiales en los supuestos previstos en la normativa estatal vigente para víctimas del terrorismo” (art. 8). Sobre esa base, la Ley prevé un incremento general del 30% (porcentaje establecido también en otras Comunidades Autónomas: Navarra, Valencia o Murcia) de las cantidades concedidas por la Administración General del Estado.

– Garantizar la gratuidad de los libros de texto y del material curricular es el objeto de la Ley 5/2018, de 8 de mayo. La ley ha contado con el apoyo de los grupos parlamentarios Popular, Socialista y Ciudadanos y la abstención de Podemos.

La referida gratuidad se establece para todos los alumnos de centros docentes sostenidos con fondos públicos de educación primaria o secundaria, formación profesional básica, o que se hallen escolarizados en centros de educación especial.

En el marco de la obligación de todas las administraciones educativas de profundizar en la efectividad de la gratuidad de la enseñanza básica, las Comunidades Autónomas han venido desarrollando desde hace tiempo diversos sistemas de ayuda, préstamo o reutilización de libros y material escolar. El reconocimiento por algunas Comunidades Autónomas a nivel legal (Madrid, Murcia o, ahora, La Rioja), o incluso estatutario (Andalucía), del derecho a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria trata de evitar el carácter contingente y parcial de estas ayudas.

En cuanto a su contenido y forma, la Ley riojana es prácticamente idéntica a la de Madrid y Murcia. La gratuidad se implementa mediante un sistema de préstamo en el que la propiedad corresponderá a los centros educativos y se prevé su ejecución progresiva, en un máximo de 4 años.

– La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, es con seguridad la norma jurídica que ha tenido una mayor repercusión en 2018. Su contenido ha generado un intenso debate tanto en el plano social, como en el de su corrección técnico-jurídica o incluso constitucional.

Su tramitación ha sido asimismo especialmente compleja y lenta. La Ley partió de una iniciativa legislativa popular firmada por 24.080 personas, que se registra ya en 2015. No obstante, al margen de juicios de oportunidad sobre el tenor de sus prescripciones, su redacción original, como bien observaba Consejo Consultivo en su primer dictamen sobre esta proposición (13 de enero

de 2107), presentaba numerosos problemas de técnica normativa y de eventual colisión con competencias estatales.

En este sentido, la proposición ha requerido de una notable depuración en sede parlamentaria que, sin embargo, no ha evitado el voto en contra del Grupo popular y la intención del Gobierno de presentar, a través de los senadores de su formación, un recurso ante el TC. Para el Gobierno el texto aprobado vulnera aun competencias estatales, al margen de que varios de sus apartados resultan a su juicio confusos y de muy difícil ejecución.

El objeto general de la nueva Ley riojana es la protección, el bienestar y la tenencia responsable de los animales que se encuentren dentro del territorio riojano. A pesar de que está dirigida fundamentalmente a los animales de compañía, ese afán omnicomprendivo y la imprecisión en la determinación exacta del ámbito de aplicación de algunas de sus disposiciones provoca, en efecto, numerosas dudas a este respecto y una eventual colisión con normas sectoriales nacionales y europeas.

Su Título II establece un amplísimo catálogo de obligaciones y prohibiciones para propietarios o poseedores, no siempre bien delimitado en cuanto a la tipología de animales afectada y en algunos casos, como el del número de paseos diarios, seguramente impropia de una norma de rango legal y de control prácticamente imposible.

El Título III aborda el control de población de los animales y establece otra de las medidas más discutidas de la nueva regulación: la obligación de esterilización de perros, gatos y hurones ante de su cesión o comercialización.

En el Título IV (“Traslado, espectáculos, filmación y publicidad de los animales”), se prohíbe la utilización de animales en espectáculos, peleas, fiestas, filmaciones o cualquier otra actividad que pueda ocasionarles daño o sufrimiento y, singularmente, su uso en cualquier tipo de actuación circense. En el caso de los espectáculos taurinos la Ley, sin embargo, se remite a lo dispuesto en la normativa específica, toda vez que su prohibición quedaría fuera del ámbito competencial autonómico (Ley 18/2013, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural y STC 177/2016).

El Título V lleva por rúbrica la “Identificación de Animales”, pero incluye cuestiones muy diversas, como los centros municipales de acogida de animales, que sólo podrán ser gestionados por la Administración o las asociaciones protectoras que actúen como entidades colaboradoras, que también se regulan en este Título, o las colonias felinas urbanas, respecto a las cuales entre otras se establece la obligación de los ayuntamientos de alimentarlas diariamente.

Los Títulos VI y VII se dedican, respectivamente, a la fauna silvestre y a la tenencia, tráfico y comercio de animales. El primero acoge otra de las previsiones especialmente polémicas del nuevo texto legal: la autorización del acceso libre y sin previa notificación a todo establecimiento, instalación vehículo o lugar en general de los funcionarios que desarrollen labores de inspección y vigilancia (art. 39.1.a), sin ninguna referencia expresa a las restricciones derivadas del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria.

Y finalmente, la Ley se cierra con el Título VIII dedicado a las infracciones y sanciones, algunas de tenor también bastante impreciso y de difícil control (arts. 53.2, 53.5, 55.8, o 55.14); o subsumibles en el tipo penal (arts. 55.5 o 55.12).

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

#### 3.1.– *Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja*

En 2018, la Comisión Bilateral de Cooperación únicamente ha abierto un proceso de negociación competencial en relación con el art. 44 e) de la Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2018 (Resolución de 20 de abril de 2018). La referida disposición fija el complemento de grado correspondiente a la carrera horizontal, dentro de las retribuciones de 2018 de los funcionarios de la CAR. Con todo, no se ha llegado a formalizar ningún acuerdo, ni se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta a las negociaciones abiertas en 2017, relativas 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, el cual excluye con carácter general la evaluación ambiental estratégica en ciertas figuras de planeamiento o instrumentos de ordenación del territorio, sobre la base de que no producirán efectos ambientales significativos, la Comisión adoptó el Acuerdo de que el Gobierno de La Rioja aprobaría el desarrollo reglamentario de la Ley en lo que a este Acuerdo interesa antes del 15 de septiembre de 2018, de acuerdo con la legislación básica y, en particular, con la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, así como con los criterios establecidos en la Jurisprudencia Constitucional de aplicación (Resolución de 26 de febrero de 2018). Prácticamente en plazo, dicho compromiso se ha verificado a través del Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del Título I “Intervención Administrativa” de la Ley 6/2017 de Protección de Medio Ambiente de La Rioja.

#### 3.2.– *Inversión estatal*

La falta de inversión del Estado en infraestructuras en la Rioja ha sido uno de los puntos más conflictivos en las relaciones entre ambas instancias. En este sentido, el 15 de marzo el Parlamento riojano consensuaba casi en su totalidad 13 resoluciones para instar al Estado a la realización de diversas obras en esta Comunidad Autónoma, a la vez que los cuatro grupos parlamentarios mostraban su apoyo a la realización de un gran pacto por las infraestructuras del Estado en La Rioja.

A ello se ha unido el hecho de que los en los Presupuestos Generales del Estado para 2018 la inversión proyectada en la Rioja se ha reducido un 16,30%, mientras que, salvo en Navarra, se ha incrementado para el resto de las auto-

nomías, y los datos de ejecución estatal presupuestaria, que volvían a colocar a La Rioja en 2017 entre las Comunidades Autónomas con un menor índice (65,7%).



---

*Ignacio García Vitoria*  
*Universidad Complutense de Madrid*

La noticia del año fue la dimisión de Cristina Cifuentes como Presidenta de la Comunidad y la posterior investidura de Ángel Garrido, que nombró un Consejo de Gobierno continuista. Las dudas sobre las condiciones en que la Presidenta había obtenido un título de Máster desencadenó la aparición en los medios de comunicación de otros casos que se presentaron como sospechosos, extendiéndose una sombra general sobre el currículum académico de los políticos y también sobre el rigor de los títulos universitarios. En este sentido, se constituyó en la Asamblea una comisión de investigación sobre las irregularidades en las universidades públicas de Madrid.

A pesar de que el acuerdo de investidura entre el PP y Ciudadanos parece estar roto, y en este sentido no ha habido ninguna reunión del comité de seguimiento desde diciembre de 2016, los votos de Ciudadanos permitieron la investidura de Garrido y también la aprobación de la Ley de presupuestos de 2019 y de las iniciativas legislativas más polémicas, relativas a los desarrollos urbanísticos por fases, la rebaja fiscal y el Canal de Isabel II.

La falta de aprobación por la Administración central de los objetivos presupuestarios aplicables en 2019 y de la ley de presupuestos generales del Estado no supuso un obstáculo para la aprobación de los presupuestos de la Comunidad, que se basaron en los objetivos del año anterior. Suponiendo que va a continuar la tendencia positiva en el crecimiento económico y la creación de empleo, el Gobierno regional ha combinado la reducción de impuestos con el aumento del gasto, con medidas como el programa de atención dental infantil.

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

La dimisión de Cristina Cifuentes como Presidenta de la Comunidad se produjo el 25 de abril. Un mes antes, el 21 de marzo, la prensa había publicado que había irregularidades en el expediente académico del título de máster que la Presidenta había obtenido en la Universidad Rey Juan Carlos. Tras la comparecencia de Cifuentes en el Pleno de la Asamblea, la oposición consideró que las explicaciones no eran convincentes y el PSOE registró una moción de censura. Ciudadanos pidió la dimisión de Cifuentes y su sustitución por otro dirigente del PP. Finalmente, el desencadenante de la dimisión fue la difusión de un vídeo de seguridad fechado en 2011, que implicaba a Cristina Cifuentes, cuando era vicepresidenta de la Asamblea, en un presunto intento de hurto en un centro comercial.

Cifuentes renunció en las dos semanas siguientes también a la presidencia del PP de la Comunidad de Madrid (siendo sustituida por Pío García Escudero hasta la celebración de un Congreso regional, que deberá convocarse tras las elecciones municipales y autonómicas de 2019) y al acta de diputada autonómica.

Ángel Garrido, Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, asumió en funciones la presidencia del ejecutivo autonómico. Celebrado el pleno de investidura de los días 17 y 18 de mayo, obteniendo 65 votos a favor y 64 en contra, tomó posesión el 21 de mayo de 2018.

El nuevo Consejo de Gobierno mantuvo la continuidad con el anterior. Repitieron todos los consejeros del anterior gobierno. Hubo dos incorporaciones: Yolanda Ibarrola de la Fuente, Consejera de Justicia, y María Dolores Moreno Molino, Consejera de Políticas Sociales y Familia. Ambas ocupaban ya antes altos cargos en el área en el que fueron nombradas consejeras: la primera era Directora General de Justicia, y la segunda era Directora General de la Mujer. La composición completa del nuevo Consejo de Gobierno fue:

- Ángel Garrido García, Presidente de la Comunidad de Madrid
- Pedro Rollán Ojeda, Vicepresidente, Consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno
- Engracia Hidalgo Tena, Consejera de Economía, Empleo y Hacienda
- Rosalía Gonzalo López, Consejera de Transporte, Vivienda e Infraestructuras
- Yolanda Ibarrola de la Fuente, Consejera de Justicia
- María Dolores Moreno Molino, Consejera de Políticas Sociales y Familia
- Enrique Ruiz Escudero, Consejero de Sanidad
- Carlos Izquierdo Torres, Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- Rafael van Grieken Salvador, Consejero de Educación e Investigación
- Jaime Miguel de los Santos González, Consejero de Cultura, Turismo y Deportes.

La estructura del Gobierno quedó fijada por el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Se reanudó la tramitación parlamentaria de los dos proyectos de ley sobre regeneración democrática presentados en 2016, con el rechazo de las enmiendas a la totalidad de la reforma del Estatuto (tras registrarse tres empates consecutivos en la votación) y el nombramiento de la ponencia para ambos proyectos en la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado.

El Debate sobre Orientación Política General del Consejo de Gobierno se celebró los días 13 y 14 de septiembre. Posteriormente se aprobaron 26 resoluciones. Algunas están relacionadas con cuestiones de política nacional (independentismo y politización de TVE) o instan al Gobierno de la Nación a actuar respecto de temas de interés para la Comunidad (aprobar un nuevo sistema de financiación, apoyo a la dependencia, provisión de plazas de Guardia Civil en zonas rurales). Entre las resoluciones que tienen como destinatario al Gobierno regional, destacan las relacionadas con la política social (protección de la

infancia, empleo, salud mental, renta mínima de inserción, vivienda pública, gratuidad de las escuelas infantiles, residencias de mayores), de igualdad y ambiental (movilidad urbana sostenible, mejora de la calidad del aire). Finalmente, hay referencias a la organización de la Administración regional (la recuperación de las 35 horas semanales para los empleados públicos o la transformación de la Fundación para el Conocimiento Madri+d en una Agencia independiente de control de Universidades Públicas) y la colaboración con las entidades locales (la financiación o subvención de los agentes de la Policía Local).

En 2018 renunciaron 10 diputados, 6 de los cuales pertenecían al Grupo Socialista (una circunstancia relacionada con la formación del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez), 3 al Grupo Popular y 1 a Podemos. Además de la renuncia al escaño de Cristina Cifuentes, destaca la renuncia de Lorena Ruiz-Huerta, hasta entonces portavoz de Podemos en la Asamblea.

Prosiguieron los trabajos de la comisión de estudios sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid y de la comisión de investigación sobre corrupción (ambas constituidas en 2015). Esta última comisión de investigación no cuenta con la participación del Grupo Popular y no celebra sesiones desde marzo. En 2018 se crearon otras dos comisiones de investigación: sobre la presencia de amianto en Metro de Madrid (constituida en abril) y sobre “las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras posibles en la Universidad Pública Madrileña y sus centros adscritos de las que se habrían beneficiado cargos públicos y políticos” (constituida en noviembre).

Se celebraron debates monográficos en el Pleno sobre la atención a menores y protección de la infancia (18 de enero) y sobre la situación de la universidad en la Comunidad de Madrid (25 de octubre).

## 2.– Actividad normativa

La Asamblea aprobó nueve leyes. El listado incluye la Ley de presupuestos, una reducción fiscal, tres regulaciones completas sobre policías locales (con el añadido de la rectificación de un error), víctimas del terrorismo y salud bucodental, y dos reformas concretas, sobre urbanismo, violencia de género y el Canal de Isabel II.

Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. La Ley atribuye la potestad de coordinación a la Consejería competente y crea la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales, como “órgano consultivo y de asesoramiento, de participación y deliberante”. La Ley recoge un catálogo de funciones de las policías locales (que incluye la protección a las víctimas de violencia de género) y dispone que las competencias de las corporaciones locales en el mantenimiento de la seguridad pública “serán ejercidas directamente por estas, no pidiéndose utilizar sistemas de gestión indirecta”. La Ley contiene también principios básicos de actuación y normas mínimas en materia de uniformes, equipamiento, identificación, armamento. Asimismo regula el régimen jurídico de los Cuerpos de la Policía

Local. La Ley 4/2018, de 3 de octubre, modificó un error en el art. 41.3 de la Ley, sobre la carga horaria del curso específico para acceder a las categorías de Oficial, Subinspector o Subinspectora, Comisario o Comisaria y Comisario o Comisaria principal por el sistema de promoción interna.

Ley 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales. Se modifican dos artículos de la Ley del Suelo para precisar la posibilidad de dividir en etapas la ejecución de una urbanización.

Ley 3/2018, de 22 de junio, de modificación de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid. La modificación tiene como objetivo garantizar el acceso a la vivienda con protección no solo a quienes ostenten la condición de víctimas en virtud de orden de protección o sentencia firme, sino a todas aquellas que, aun no habiendo interpuesto denuncia, sí puedan demostrarlo según los informes técnicos de los servicios sociales, autonómicos y municipales, o de los profesionales sanitarios y educativos.

Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo. Esta Ley autonómica es complementaria a la norma estatal (Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo). Por esta razón, para acceder a las ayudas autonómicas es necesario que la condición de víctima del terrorismo haya sido reconocida por los procedimientos previstos en la Ley estatal. La Ley autonómica se aplica a las personas que en el momento de producirse la acción terrorista estuvieran empadronadas en la Comunidad de Madrid o a quienes hubieran tenido que trasladar su residencia a Madrid tras sufrir amenazas terroristas y lleven residiendo en esta Comunidad durante los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley. El ámbito de aplicación se refiere a los hechos que se hubieran cometido desde el 1 de enero de 1960. La Ley contiene indemnizaciones, ayudas económicas, medidas asistenciales, distinciones honoríficas y actuaciones en memoria de las víctimas. La Disposición adicional primera establece un plazo de seis meses para solicitar las ayudas económicas o medidas asistenciales reguladas en la Ley cuando el hecho que lo motive haya tenido lugar con anterioridad a su entrada en vigor. Se matiza que para aquellos que no tuvieran el reconocimiento de víctima, el plazo de seis meses empezará a contar desde el momento de dicho reconocimiento.

Ley 6/2018, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad de Madrid, por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre. Esta Ley instrumentaliza una reducción fiscal. Se argumenta que la bajada de impuestos es posible por la mejora de la situación económica, con el consiguiente aumento de los ingresos fiscales, y se defiende esta medida como un “elemento dinamizador de la actividad económica y el empleo incentivando también el ahorro y el consumo”. Los cambios afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto

sobre Sucesiones y Donaciones y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Ley 7/2018, de 26 de diciembre, de Atención a la Salud Bucodental y de creación del Programa de Atención Dental Infantil-Comunidad de Madrid. El núcleo de la Ley es la creación del Programa de Atención Dental Infantil (PADI-Comunidad de Madrid) para los niños de 7 a 16 años, residentes en la Comunidad. La Ley dispone que la implantación del programa “se realizará de forma incremental, por cohortes de edad desde el año en que cumplan 7 años”. La Ley detalla los servicios incluidos, distinguiendo entre asistencia básica (revisión anual obligatoria y urgencias), servicios específicos y tratamientos excluidos. Se establece que estos servicios de atención dental incluidos en el program puedan prestarse tanto por el dispositivo propio del Servicio Madrileño de Salud en sus Unidades de Salud Bucodental, como por profesionales médicos con ejercicio privado habilitados mediante un sistema de conciertos. La Ley contempla la libertad de los padres para elegir el dentista personal entre cualquiera de los profesionales tanto del Servicio Madrileño de Salud como de los concertados.

Ley 8/2018, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para la garantía del carácter público del Canal de Isabel II. Se elimina el régimen jurídico singular que se establecía para el Canal y se exige la previa autorización del Consejo de Gobierno, de la que se dará cuenta a la Asamblea de Madrid, para que esta sociedad pública “pueda crear o disolver sociedades de capital con limitación de responsabilidad o realizar actos que impliquen la adquisición o pérdida de su participación mayoritaria, directa o indirecta en el capital de dichas sociedades”. Según el Preámbulo de la Ley: “ha llegado el tiempo de consagrar legalmente la titularidad cien por cien pública del Canal de Isabel II y reforzar la perspectiva supramunicipal e integradora de los servicios relacionados con el agua”.

Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019. Los presupuestos se han elaborado bajo la hipótesis de un crecimiento del 2,9% y la creación de 94.000 empleos nuevos (reducción de la tasa de desempleo hasta el 10,1%), pronosticando que “se mantendrá la tendencia positiva iniciada 2015”, aunque con “una ligera desaceleración motivada por factores extrínsecos a la economía madrileña”. La Ley señala que el Gobierno central no ha culminado el proceso legal establecido para la aprobación de los objetivos presupuestarios aplicables en 2019. Ante esta eventualidad, la Ley señala que “se ha optado por aplicar la senda más prudente, constituida por los objetivos aprobados en 2018, hasta tanto se disponga de la senda definitiva”. Los datos que se han tomado como referencia son un objetivo de déficit del 0,1% del Producto Interior Bruto y una regla de gasto del 2,7%. El objetivo de deuda se cifra en el 13,8% del PIB. Las políticas sociales ocupan la mayoría del espacio del Preámbulo de la Ley, con referencias –por orden de aparición– a la sanidad, la educación, el transporte público, las viviendas públicas en alquiler y las ayudas a la dependencia. El Preámbulo subraya que estas mejoras sociales se combinan con “el régimen tributario más beneficioso de nuestro país”.

En relación con la forma de legislar, entre las normas finalmente aprobadas, hay más proposiciones (5) que proyectos de ley (4). Las proposiciones que culminaron su trayecto en el boletín oficial fueron presentadas por los grupos Popular (2), Ciudadanos (2) y Socialista (1, salud bucodental). Se utilizó el procedimiento de lectura única para corregir un error en la ley de policías locales y, de manera más controvertida, para aprobar la modificación de la ley del suelo.

El Gobierno tuvo que retirar la Ley del Espacio Madrileño de Educación Superior, después de que se aprobara la enmienda a la totalidad alternativa presentada por Podemos, debido a un error de Cristina Cifuentes en la votación. El Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley en el mes de marzo, que se encuentra en fase de presentación de enmiendas desde el mes de junio.

Culminó con éxito su camino 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. Fue aprobada, con modificaciones, mediante la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre.

El Grupo Popular presentó en noviembre una Proposición de Ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, de modificación del apartado 4 del art. 330 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y del art. 13.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial. La iniciativa persigue suprimir la facultad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de presentar al Consejo General del Poder Judicial una terna de candidatos para cubrir las vacantes en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa: la intervención de las Asambleas Legislativas en la propuesta “supone una participación “extraña” del poder legislativo en el nombramiento directo de un magistrado, que sin duda genera la duda o al menos la apariencia de politización, lo que supone un factor distorsionante de la imparcialidad e independencia que debe tener el Poder Judicial”.

La Mesa de la Asamblea admitió a trámite la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular, para la racionalización de los horarios y la actividad comercial en la Comunidad de Madrid. La iniciativa, promovida por el sindicato CCOO y que se encuentra en el trámite de recogida de firmas, propone limitar a diez el número de domingos y festivos en los que puede abrir el comercio cada año y a 90 horas el horario semanal.

La Mesa también ha admitido a trámite la Proposición de Ley de los ayuntamientos de Madrid, Móstoles, Rivas Vacimadrid, San Fernando de Henares y Valdemoro sobre las garantías del derecho básico a la alimentación en la Comunidad de Madrid.

De nuevo, la Mesa de la Asamblea ha inadmitido la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable a la toma en consideración de varias proposiciones de ley. Entre otras, respecto a la proposición presentada por los ayuntamientos a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior. También en relación con proposiciones de los grupos parlamentarios de la oposición (en iniciativas sobre centros residenciales para personas mayores, compra pública alimentaria

saludable y sostenible o consolidación de empleo a través del desarrollo de un concurso extraordinario de méritos en el Servicio Madrileño de Salud). 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 afecta al “ejercicio económico en curso”, según precisa el art. 151.2 del Reglamento de la Asamblea. En cambio, el veto presupuestario del Gobierno si interrumpió la tramitación de una proposición sobre la regulación transitoria de tipologías de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra.

En cuanto a la actividad reglamentaria, sobresale el Decreto 146/2018, de 2 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Se cambia la composición de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, para adecuarla a legislación del Estado. Por otra parte, para agilizar el pago de las subvenciones a los profesionales, se dispone que las certificaciones presentadas por los Consejos Generales de Abogados y de Procuradores pasarán a tener carácter mensual y no trimestral.

En materia de regulación económica, puede destacarse el Decreto 151/2018, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 99/1996, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes de la Comunidad de Madrid. La modificación tiene como objeto la garantía que las agencias deben prestar a los consumidores turísticos en los casos de insolvencia y repatriación. Tiene como finalidad adecuar la norma autonómica a la legislación europea y estatal.

Por último, simplemente enumerar los siguientes Decretos del Consejo de Gobierno: Decreto 6/2018, de 6 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de la Comunidad de Madrid; Decreto 105/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid; Decreto 135/2018, de 5 de septiembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid; Decreto 144/2018, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Actuación contra el uso ilegal de veneno en el medio natural de la Comunidad de Madrid; Decreto 150/2018, de 16 de octubre, de modificación del Decreto 61/1989, de 4 de mayo, por el que se crea la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, se establece su composición y se determinan sus funciones y su régimen de funcionamiento; Decreto 158/2018, de 6 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 129/2007, de 20 de septiembre, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero y se crea el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid; y Decreto 165/2018, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión del día 7 de junio de 2018, ratificó el Convenio de Cooperación entre las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León, para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. Las Cortes Generales tuvieron conocimiento del acuerdo sin que se considerara necesario someterlo a autorización.

La STC 119/2018, de 31 de octubre, ha declarado inconstitucionales los artículos 3 y 8 a) de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. Se estima parcialmente el recurso interpuesto a instancias del Presidente del Gobierno, en el que impugnaba siete de los nueve artículos que integran la Ley. Se trata de un caso de inconstitucionalidad mediata, pues la inconstitucionalidad de la norma autonómica proviene de su falta de adecuación a la norma básica del Estado: la Ley 2/2009, de 31 de marzo. La Sentencia considera que la norma autonómica otorga una protección menor al consumidor en relación con las obligaciones de “información previa a la oferta vinculante” que pesan sobre las empresas que actúen en el mercado hipotecario sin ostentar la condición de entidades de crédito.

La STC 75/2018, de 5 de julio, resuelve el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente a diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. La Sentencia declara la pérdida sobrevenida del objeto de la mayoría de los motivos de impugnación como consecuencia de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, que declaró la nulidad de muchas de las normas de la ley estatal cuya constitucionalidad cuestionaba la Comunidad de Madrid. Solo cabe reseñar que la Sentencia extiende la nulidad (y también alguna declaración interpretativa) a algunos preceptos conexos.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid inició conversaciones para resolver las discrepancias respecto a dos leyes autonómicas: el art. 27 de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018 (Resolución de 20 de abril de 2018) y varios artículos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (Resolución de 12 de septiembre de 2018).

## 1.- Actividad político-institucional

La principal novedad relativa a la actividad político-institucional de la CARM en 2018 ha sido la consolidación del Presidente de la Comunidad Autónoma, Fernando López Miras, como líder del PP en la Región de Murcia y candidato a las elecciones autonómicas de 2019.

López Miras fue investido Presidente de la Comunidad Autónoma el 29 de abril de 2017 con la intención públicamente declarada de devolver la Presidencia a Pedro Antonio Sánchez, una vez se resolvieran las causas judiciales que éste tenía pendientes. Finalmente, viendo ya muy cercana la apertura de juicio oral por los procesos *Auditorio* y *Púnica*, el 27 de septiembre de 2017 Pedro Antonio Sánchez renunció a su acta de diputado y dimitió como Presidente del PP en la Región de Murcia, cargo que asumió interinamente Fernando López Miras apenas un par de días después.

En este año 2018, concretamente el 18 de marzo López Miras fue elegido Presidente del PP en la Región de Murcia y candidato a las elecciones autonómicas de 2019 en el Congreso convocado a tal fin con un 93,24% de los votos. Se ponía punto y final así a un año de *provisionalidad* en su posición institucional y de partido. Ya tras su investidura López Miras formó un nuevo Gobierno con tres incorporaciones y la redistribución de varias competencias entre los consejeros que continuaron, de todo lo cual dimos cuenta en el Informe de año 2017. En 2018, apenas un mes después de alcanzar la Presidencia del Partido, el 20 de abril, remodeló nuevamente su Ejecutivo, cesando a tres consejeros, incorporando cuatro nuevos consejeros y redistribuyendo competencias entre las diez consejerías que ahora componen el Gobierno regional.

La composición del Ejecutivo autonómico ha quedado como sigue:

- Fernando López Miras (Presidente).
- Pedro Rivera Barrachina (Consejero de Presidencia). *Continúa*. Deja las competencias de Fomento y asume Administración Local.
- Patricio Valverde Espín (Consejero de Fomento). *Nueva incorporación*.
- Fernando de la Cierva (Consejero de Hacienda y Administración Pública). *Nueva incorporación (fue antes Consejero de 1995 a 2007)*. Mantiene sus competencias.
- Noelia María Arroyo Hernández (Consejera de Transparencia, Participación y Portavoz del Gobierno). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
- Miguel Ángel del Amor (Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca). *Nueva incorporación*. Mantiene sus competencias.

- Javier Celdrán Lorente (Consejero de Empleo, Universidades y Empresa y Medio Ambiente). *Continúa*. Deja Turismo y Cultura y asume Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente.
- Adela Martínez-Cachá Martínez (Consejera de Educación, Juventud y Deporte). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
- Manuel Villegas García (Consejero de Salud). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
- Violante Tomás Olivares (Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
- Miriam Guardiola Salmerón (Consejera de Turismo y Cultura). *Nueva incorporación*.

Como último elemento destacado a señalar en relación con esta cuestión, hay que dar cuenta de que la plataforma cívica liderada por Alberto Garre, Expresidente de la CARM y rival de Pedro Antonio Sánchez por la candidatura del PP en 2015, fue elegido el 23 de enero de 2018 Presidente del ya partido político *Somos Región*, con el que será cabeza de cartel para las elecciones autonómicas de 2019.

Coincidiendo el nuevo impulso del Ejecutivo con el tramo final de la legislatura, se ha *reactivado* la actividad parlamentaria, tanto de control al Gobierno como la producción legislativa, muy minoradas durante el año anterior. Así, las interpelaciones en Pleno se elevaron hasta un total de 151, las mociones –también plenarios– hasta 562 y las preguntas superaron el millar (1048).

Vemos, a continuación, la producción legislativa de 2018.

## 2.– Actividad normativa

Lo primero que debemos destacar en relación a la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2018 es el estado de la tramitación en el Congreso de los Diputados 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. 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 la unanimidad con la que se aprobó el proyecto por la Asamblea Regional el 26 de abril de 2017, no parece que la reforma vaya a prosperar en un plazo breve. Ya en la toma en consideración del Congreso de los Diputados PP giró hacia la abstención. Mantiene 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 y finalizado el 6 de febrero de 2018 el último plazo ampliado de presentación de enmiendas parciales, la tramitación del proyecto se encuentra

varios meses parada en la Comisión Constitucional de la Cámara Baja, donde todavía no se ha constituido la ponencia correspondiente, que estará integrada por 3 miembros del Grupo Popular, 2 del Grupo Socialista, 2 de Ciudadanos, 2 de Podemos, 2 del Grupo Mixto, 1 de ERC y 1 del PNV. No se prevé, por tanto, que pueda quedar aprobada la reforma en la presenta legislatura.

En segundo lugar, señalar que en 2018, el Parlamento regional aprobó en tiempo y forma la Ley de Presupuestos para el año 2019: la *Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2019*. Estos Presupuestos ascienden a 4.649 millones de euros, casi 120 millones más que en 2018 (lo que significa un incremento del 2,6%). El acuerdo de PP y Ciudadanos incluye partidas por valor de 319 millones de euros (175 millones el año anterior) y se concretan en 85 medidas consensuadas entre ambos partidos. La más destacada de ellas es la rebaja del tramo autonómico del IRPF, que supondrá un ahorro de 15,18 millones de euros para los contribuyentes. Se incorpora también una disposición adicional relativa a la recuperación en el ejercicio 2019 de los complementos retributivos autonómicos dejados de percibir en 2013 y se establece el calendario de recuperación de los correspondientes a 2014. Se recogen asimismo diversas mejoras en las deducciones por gastos de guardería, por nacimiento o adopción y nuevos tipos reducidos para las primeras copias de escrituras públicas que documenten la adquisición de vivienda habitual por jóvenes, discapacitados y familias numerosas.

En tercer lugar, hay que destacar la aprobación de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*. Esta norma ómnibus sigue la línea ya apuntada por 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*. Ambas son leyes de notable extensión que recogen una multiplicidad de 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 parcialmente, por tanto, numerosos preceptos de algunas de las más relevantes normas con rango de ley del ordenamiento jurídico autonómico relacionadas, directa o indirectamente, con la creación de empleo. Entre otras: *Ley 5/2013, de 8 de julio, de Apoyo a los Emprendedores y a la Competitividad e Internacionalización de las Pequeñas y Medianas Empresas de la Región de Murcia*; *Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia*; *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia*; *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia*; *Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia*; *Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista de la Región de Murcia*; *Ley 9/2016, de 2 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Espectáculos Públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; *Ley 2/2011, de 2 de marzo, de Admisión de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Región de Murcia*; *Ley 8/2007, de 23 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; *Ley 5/2012, de 29 de junio, de Ajuste Presupuestario y de*

*Medidas en Materia de Función Pública; Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en Materia de Función Pública; Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia; Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.*

El resto de normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento regional en 2018 podemos clasificarlas de la siguiente manera:

*a) Novedades legislativas:*

– *Ley 1/2018, de 8 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*, norma de extraordinaria complejidad técnica que intenta abordar uno de los más graves problemas medioambientales y económicos de la Región.

– *Ley 2/2018, de 26 de marzo, de gratuidad de los libros de texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que tiene como finalidad la creación de un banco de libros de texto en los centros escolares de enseñanzas obligatorias, en el que los alumnos puedan entregar los libros al término del curso escolar y sean reutilizados por alumnos de sucesivos cursos, poniendo en marcha así un sistema que pretende sustituir progresivamente las insuficientes becas públicas existentes con tal fin en la actualidad.

– *Ley 3/2018, de 26 de marzo, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que –siguiendo el modelo de otras disposiciones autonómicas similares– regula los requisitos, condiciones y garantías de ejercicio de las mismas.

– *Ley 7/2018, 3 de julio, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que crea un registro administrativo de uso voluntario y reconoce idénticas condiciones a las parejas de hecho y a los matrimonios civiles en relación con cualquier régimen de Derecho Público respecto del cual sea competente la Comunidad Autónoma.

– *Ley 8/2018, de 23 de julio, de ayudas a Lorca*, que intenta reducir las “cargas administrativas” propias de los procedimientos abiertos para la obtención de ayudas destinadas a la reparación y reconstrucción de las viviendas afectadas por el seísmo de 11 de mayo de 2011.

– *Ley 11/2018, de 15 de noviembre, 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 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que pretende paliar los problemas medioambientales derivados del “fracking”, en desarrollo de la correspondiente legislación básica estatal.

– *Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que prohíbe las campañas de publicidad y comunicación institucional que tengan como finali-

dad destacar los logros de gestión del Ejecutivo, aquéllas que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores constitucionales y aquéllas que inciten directa o indirectamente a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

*b) Mínimas modificaciones de legislación vigente:*

– *Ley 6/2018, de 30 de mayo, por la que se modifica la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia*, que introduce el principio de “presencia equilibrada de mujeres y hombres” en la composición de este órgano.

– *Ley 9/2018, de 11 de octubre, de modificación del art. 8.1 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

– *Ley 12/2018, de 20 de noviembre, de modificación del art. 16 de la Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la Región de Murcia.*

*c) Otras normas:*

– *Ley 4/2018, de 4 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Ambientólogos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

– *Ley 5/2018, de 28 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Criminología de la Región de Murcia.*

A la vista de estos datos, estamos por primera vez ante el cumplimiento casi íntegro del Plan Anual Normativo aprobado para 2018 por la Comunidad Autónoma de Murcia desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que impuso a las Comunidades Autónomas su elaboración y cumplimiento con periodicidad anual.

Debemos destacar finalmente en este apartado que este año 2018 es el primero desde la incorporación del Decreto-ley como fuente del sistema normativo autonómico por la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, en el que el Gobierno regional no ha hecho uso de esta figura.

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

El año 2018 ha vuelto a ser un periodo de muy reducida actividad cooperativa de la Comunidad Autónoma. A la ya habitual ausencia de convenios de gestión de servicios o de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, hay que sumar tan sólo media docena de convenios de colaboración firmados

con el Estado, de entre los que destacamos los tres más relevantes: el Convenio específico que se suscribe anualmente en desarrollo del 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; el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 30 de julio de 2018, para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018/2021; y el Convenio por el que se formaliza la encomienda de gestión entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la realización de analíticas de muestras biológicas para la valoración de la exposición interna a metales pesados de los sujetos del estudio epidemiológico en pueblos de la Sierra Minera de La Unión y Cartagena, de 9 de noviembre de 2018.

Por lo que se refiere a la conflictividad constitucional, también ha sido 2018, siguiendo la línea de años anteriores, un periodo de escasas novedades pero esta vez con resultados positivos para la CARM:

a) La STC 102/2018, de 4 de octubre, desestimó el recurso de inconstitucionalidad 1302-2017, de 15 de marzo interpuesto por el Presidente del Gobierno) 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. La sentencia establece que tales normas no vulneran las competencias exclusivas del Estado sobre legislación procesal, legislación civil y bases y coordinación de la planificación general de la economía. 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, se prevén, 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 (arts. 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).

b) La STC 70/2018, de 21 de junio, estimó tan sólo parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 2430-2017 interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra el art. 3º, la disposición transitoria 2ª, la disposición transitoria 3ª y los párrafos 5º y 6º de la disposición derogatoria de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de la Asamblea Regional de Murcia, de medidas urgentes para la reactivación empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas. Y lo hizo en los siguientes términos: declaró inconstitucional y nulo el inciso “transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud” del párrafo primero del art. 64.3 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada al mismo por el art. 3º, apartado 12, de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, sólo en cuanto resulte aplicable a las actividades de

los apartados 1, 2, 3 y 6 del Anexo I de la citada Ley 4/2009 como actividades que pueden dañar el medio ambiente; declaró que el art. 70.3 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, en la redacción dada al mismo por el art. 3º, apartado 12 de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, es conforme a la Constitución interpretado en los términos recogidos en el fundamento jurídico 12º de la sentencia; y desestimó el recurso en todo lo demás.

c) Finalmente, hay que señalar que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (4200-2018) en relación con el art. 6 de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico de la Región de Murcia, relativo al impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, en sus apartados 2 (hecho imponible), 6 (base imponible) y 7 (cuota tributaria).



## 1.- Actividad político-institucional

El año 2018 puede ser calificado como un año estable desde el punto de vista político. El Gobierno de Navarra no ha tenido modificación alguna y ha contado con el mismo apoyo parlamentario de Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e IU, que suma 26 votos, lo que le ha permitido sacar adelante su programa político, principalmente con la aprobación a fin de año de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2019. Y frente al mismo se ha posicionado el bloque de la oposición parlamentaria compuesto por UPN, PSN y PP, que suman 24 votos.

Por otra parte, en especial a partir del verano, se ha notado que estamos en el último año de Legislatura con la previsión de elecciones en mayo de 2019. Esto ha provocado que el Gobierno de Navarra se haya apresurado en la ejecución de su programa político, así como que el clima de confrontación política se haya acentuado. Un exponente es el gran número de leyes forales aprobadas, nada menos que treinta, durante este año 2018.

Sin embargo, se ha rebajado la anterior posición de enfrentamiento con el Gobierno de la Nación a raíz de la presidencia en éste de Pedro Sánchez.

Cabe referir el fin definitivo de ETA anunciado el día 3 de mayo de 2018, resaltado por la Presidenta Sr. Barkos, aunque la oposición parlamentaria le critique que su gobierno se apoye en Bildu.

Los asuntos más relevantes han sido de índole interna. De nuevo el euskera ha sido motivo de confrontación, dando lugar a una manifestación en las calles de Pamplona el día 2 de junio. En el ámbito de educación, el desarrollo del programa de coeducación Skolae ha dado lugar a enfrentamientos tanto en la calle como en los tribunales. También, el conflicto se ha generado ante la negativa del Gobierno de Navarra a arbitrar la devolución de las retenciones por las prestaciones por maternidad en el IRPF, tal como se ha realizado en el ámbito estatal.

Los días 18 y 19 de octubre de 2018 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad Foral en el Parlamento. Como resultado del debate, se aprobaron catorce resoluciones de muy diverso contenido y alcance, entre las que destacan las relativas al autogobierno, a la exigencia de ejecución de inversiones estatales en Navarra, principalmente el TAV, y, asimismo, a la toma de planes o medidas para la igualdad de género, la escuela pública, evitar la despoblación, el derecho a la vivienda digna o el reparto del trabajo. También se aprobó una resolución instando al Gobierno estatal a convocar un referéndum sobre monarquía o república.

En el Parlamento de Navarra sigue abierta la Comisión de Investigación sobre la desaparición de Caja Navarra y ha concluido la relativa la Planta de biometanización de Ultzama.

En el ámbito de los tribunales, por un lado, cabe resaltar la sentencia de la Audiencia Nacional de condena a varios jóvenes vecinos de Altsasu-Alsasua por la agresión a guardias civiles.

Por otro, la Audiencia Provincial de Navarra condenó a los miembros del grupo conocido como “La Manada” por abusos sexuales a una joven en las fiestas de San Fermín del año 2016, pero no por agresión sexual (violación), posición que ha sido confirmada en sus líneas principales por la sentencia del recurso de apelación emitida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, y que ahora sigue pendiente de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal Supremo. La Sentencia de la Audiencia Provincial dio lugar a múltiples y numerosas protestas en la calle contra la misma.

Por último, durante el año 2018 en el Parlamento de Navarra se ha ido profundizando la división dentro del Grupo Parlamentario de Podemos (7 parlamentarios), que ha cambiado de denominación a Podemos-Orain Bai y que ha pasado al control de los cuatro parlamentarios críticos. La crisis tiene un nuevo capítulo, en el mes de diciembre, con la expulsión de este Grupo parlamentario de los otros tres parlamentarios, entre los que se encuentra la Presidenta del Parlamento Sra. Aznárez. Los grupos parlamentarios de la oposición han exigido la aplicación del Reglamento que ordena el cese de los cargos de la Mesa que han dejado su grupo y han pasado a ser parlamentarios no adscritos.

## 2.– Actividad normativa

### 2.1.– *Actividad legislativa*

El número de leyes forales aprobado en el año 2018 es de 30 leyes forales, por tanto, muy superior al del año precedente (20 leyes forales). Las leyes forales reflejan la mayoría parlamentaria del actual Gobierno de Navarra, aunque algunas de ellas provengan también de proposiciones de ley foral. El elevado número de leyes forales indica que nos encontramos en el último año de la legislatura y en el afán del Gobierno de cumplir con su programa político.

#### A) *Leyes forales de mayoría absoluta*

Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta (26 votos).

La Ley Foral 6/2018, de 17 de mayo, modifica la Ley Foral de Gobierno y otras leyes forales. Constituye un complemento de la Ley Foral de transparencia, de cuyo texto se desgaja por la necesidad de su aprobación por mayoría absoluta. Se regulan los principios éticos, los conflictos de interés, el gobierno en funciones, y la investigación por delitos de corrupción dentro de la Ley Foral de Gobierno.

La Ley Foral 8/2018, de 17 de mayo, modifica la Ley Foral de Incompatibilidades de altos cargos para dar entrada en diversos preceptos a la nueva Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, creada por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo.

Por su parte, la Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, tiene su origen inmediato en la STC 41/2017, de 24 de abril, que declaró 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. Bajo este punto de partida, la Ley Foral modifica las leyes 69, 70, 71 y 72 estableciendo una nueva regulación del reconocimiento de la filiación y de las acciones de filiación.

Finalmente, la Ley Foral 22/2018, de 13 de noviembre, modifica diversos apartados del art. 160 de la Ley Foral de Haciendas Locales en orden a la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los vehículos destinados al transporte de personas con discapacidad o de aquellos adaptados para estas personas.

## B) *Tributos y presupuestos*

La Ley Foral 27/2018, de 24 de diciembre, aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019, que se cifran en una cuantía de 4.312.085.790 euros. El incremento retributivo de los empleados públicos se deja a lo que fije la normativa estatal. El límite del endeudamiento se cifra en que no supere en más de 21.576.303 euros (financiación del déficit previsto 0,1% PIB) el correspondiente saldo vivo a 1 de enero de 2019. En las disposiciones adicionales se incluyen varias referidas a los empleados públicos, entre las que destaca la D.A. 2ª sobre procesos selectivos en los que se podrá exigir la presentación electrónica de solicitudes y los plazos se entenderán en todo caso como naturales, y la D.A. 7ª que de nuevo prorroga las medidas previstas en la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, con especial referencia a la jubilación obligatoria a los 65 años, salvo excepciones puntuales y anuales en el Servicio Navarro de Salud para los médicos especialistas. Y las Disposiciones Finales suponen la modificación de diversas leyes forales, algunas de ellas recientemente aprobadas este mismo año 2018.

Se han dictado tres leyes forales que han modificado impuestos, que van a ser analizadas brevemente de forma cronológica, aunque la más relevante sea la última en el tiempo.

La Ley Foral 20/2018, de 30 de octubre, modifica diversos impuestos con el objeto anunciado de insertar mejoras técnicas en el ordenamiento jurídico foral: el impuesto sobre sociedades; el impuesto sobre la renta de las personas físicas (donde destaca la deducción por la percepción de prestaciones de maternidad o paternidad); el impuesto sobre el patrimonio; y el impuesto sobre sucesiones y donaciones. Asimismo se modifica la Ley Foral General Tributaria (destaca lo relativo a las consultas tributarias).

La Ley Foral 25/2018, de 28 de noviembre, tiene como único objetivo adecuar la normativa foral del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Ac-

tos Jurídicos Documentados en orden a que en las escrituras de constitución de préstamo con garantía hipotecaria el sujeto pasivo sea la persona o entidad prestamista.

La normativa más relevante se contiene en la Ley Foral 30/2018, de 27 de diciembre, que modifica un gran número de impuestos y reintroduce el impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. Así pues, se modifican los siguientes impuestos o normativa tributaria: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (donde destaca la introducción de diversos beneficios fiscales o la deducción por alquiler), el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (donde se destaca la aceptación *ipso iure* de herencias a efectos tributarios), los Impuestos Especiales, la Ley Foral General Tributaria (con especial atención a las notificaciones electrónicas y al nuevo concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias), la Ley Foral reguladora del Régimen Fiscal de las cooperativas, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales, la Ley Foral que aprueba las Tarifas e Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas y la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos.

La Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, crea un nuevo impuesto en materia de residuos, así como establece diversas normas sobre su gestión en línea con lo dispuesto en la normativa estatal. Se dedica una especial atención al Plan de Residuos de Navarra (arts. 6-13 y Anexo I), que podrá ser completado con los planes locales de residuos (art. 14). Y se crea el Ente Público de Residuos de Navarra que será el encargado de prestar servicios en materia de residuos y sobre todo de gestionar el nuevo impuesto, puesto que se le encomienda la autoliquidación e ingreso del impuesto, y unido a ello debe ser consultado preceptivamente para el reparto y distribución del Fondo de Residuos. El nuevo impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos es un tributo indirecto, de naturaleza real y de carácter extrafiscal, compatible con cualquier otro tributo. Es un tributo afectado y, por tanto, su recaudación se introduce en el Fondo de Residuos, que aparece regulado como una partida presupuestaria independiente dentro de los presupuestos del Departamento de Medio Ambiente, que se distribuye para objetivos medioambientales.

La Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre, aprueba el Plan de Inversiones financieramente sostenibles, con cargo al superávit presupuestario del año 2017 autorizado por el Ministerio de Hacienda. Su dotación económica se efectúa mediante la Ley Foral 26/2018, de 13 de diciembre, y asciende a la cantidad de 35.548.085 euros.

Por último, varias leyes forales se dedican a incidir en la materia financiera y presupuestaria, aunque en la mayoría de casos para autorizar operaciones financieras que precisan de ley foral: Leyes Forales 1/2018, de 21 de febrero, de cuentas de 2016; 10/2018, de 30 de mayo, de préstamos y avales a SODENA para la empresa Dynamobel; 11/2018, de 30 de mayo, de préstamos y avales a SODENA para el Parque de la Naturaleza de Navarra; 13/2018, de 14 de junio,

para crédito extraordinario para el INTIA, 24/2018, de 18 de noviembre, para fomento de I+D+i y energías renovables; y 26/2018, de 13 de diciembre, para dotar la ejecución de la Ley Foral de inversiones financieramente sostenibles.

### C) *Políticas sociales*

Varias leyes forales abordan las políticas sociales. En primer lugar, la Ley Foral 3/2018, de 19 de abril, que modifica la Ley Foral de 2015 a fin de impedir subvenciones a los medios de comunicación que contengan anuncios de prostitución. También esta Ley Foral de 2015 ha sido modificada por la Ley Foral 4/2018, de 19 de abril, para introducir un objetivo similar de prohibición de subvenciones a medios de comunicación que recojan anuncios de prostitución. Asimismo se contienen nuevas limitaciones como beneficiarias de subvenciones para asociaciones incursas en prohibiciones de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, o que incurran en indicios racionales de ilícito penal, es decir, antes de que recaiga sentencia condenatoria.

La Ley Foral más importante es la 12/2018, de 14 de junio, sobre accesibilidad universal, que deroga la anterior ley foral de 2010, bajo una óptica transversal e integral. Bajo esta perspectiva integral incorpora nuevos ámbitos para la accesibilidad: espacios públicos, transportes, comunicaciones y sociedad de la información, productos y servicios, relaciones con las Administraciones Públicas, Administración de Justicia, patrimonio cultural, actividades culturales, deportivas y de ocio, empleo y sistema educativo. Y se crea el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal como un órgano consultivo de la Administración Foral así como un sistema de arbitraje y mediación para resolver las quejas y reclamaciones en esta materia.

Por su parte, la Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, regula el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra, como derecho reclamable ante las Administraciones Públicas. Así, se reconoce a toda persona empadronada en Navarra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en términos de tamaño y calidad, y a disfrutar pacíficamente de la misma, y en otro caso a ser beneficiaria de deducciones fiscales por arrendamiento. Se sustituye el indicador anterior que era el IPREM por uno nuevo el de Suficiencia Adquisitiva por Renta Adecuada (SARA). Además, se modifica la normativa sobre el IRPF a fin de introducir las deducciones para facilitar el acceso a una vivienda en régimen de alquiler.

### D) *Administración local*

La Ley Foral 18/2018, de 10 de octubre, modifica el Plan de Inversiones Locales 2017-2019, en el sentido de dar solución a diversas incidencias aparecidas con motivo de su ejecución, pero sin que se incremente su dotación.

La Ley Foral 22/2018, de 13 de noviembre, modifica el art. 160 de la Ley Foral de Haciendas Locales, ya comentada, por ser una ley foral de mayoría absoluta.

### E) *Contratos, gobierno abierto y organización*

La contratación pública, la transparencia y ética públicas ocupan varias leyes forales. Las más importantes son la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, sobre contratos públicos y la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Ley Foral 2/2018 constituye una regulación completa de la contratación pública en el ámbito de Navarra y deroga la precedente Ley Foral de 2006. Es deudora, como no podía ser de otra forma, de las Directivas europeas sobre contratación pública de 2014 y por tanto se asemeja a la Ley de Contratos del sector público de 2017, aunque es mucho más breve en su extensión y, además, ofrece algunas soluciones diversas.

La Ley Foral 5/2018 tiene un triple objetivo, consistente en regular la transparencia activa y pasiva, los grupos de interés, y el buen gobierno para miembros del gobierno y altos cargos. Amplía su ámbito de aplicación a todo el sector público de la Comunidad Foral, incluidas las entidades locales. Destaca la extensión de las obligaciones de transparencia activa o publicidad así como el silencio positivo en relación con las solicitudes de acceso. Se añade también el régimen sancionador en la materia, disponiendo los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones. Asimismo regula el Consejo de Transparencia de Navarra caracterizándolo como un órgano independiente y con funciones tanto en publicidad activa como sobre todo en el derecho de acceso puesto que le corresponde resolver las reclamaciones e, incluso, puede imponer multas coercitivas e instar la apertura de procedimientos sancionadores o disciplinarios.

La ética pública se recoge en las leyes forales 6/2018, de 17 de mayo, y 8/2018, de 17 de mayo, que modifican leyes forales anteriores en materia de gobierno e incompatibilidades y defensor del pueblo.

La Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, ejecuta el mandato contenido en la Ley Foral 2/2018 de contratos públicos (D. A. 16ª) y crea la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción. Esta Oficina aúna tanto las funciones de las oficinas antifraude de ámbito autonómico, como también las de la Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación prevista a nivel estatal en la Ley de Contratos del Sector Público.

La Ley Foral 17/2018, de 3 de julio, efectúa una reorganización de los órganos consultivos y de participación en materia de seguridad pública. Se suprimen, en el ámbito foral, la Comisión Interdepartamental y el Observatorio de Seguridad Pública pasando sus funciones al Consejo de Seguridad Pública y, en el ámbito local, los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana cuyas funciones se traspasan a las Juntas Locales de Seguridad.

La Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, aprueba una nueva Ley Foral de Policías de Navarra, que tiene su origen en una proposición parlamentaria toda vez que el Gobierno de Navarra no pudo culminar con éxito su proyecto. Por un lado, se determina la estructura de estas policías, con distinción entre la Policía Foral y las policías locales, para después centrarse de forma muy amplia en la fijación de un estatuto singular de los miembros de estas policías.

El Decreto-ley Foral 1/2018, de 24 de octubre, aprueba diversas medidas en materia de empleados públicos a fin de dar cobertura legal al Acuerdo logrado con los sindicatos.

#### F) *Otras leyes forales*

La Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, persigue el fomento de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación en Navarra. Se trata de posicionar a Navarra como región líder europea en I+D+i, para lo que se crea el Sistema Navarro de I+D+i (SINAI). Cabe destacar los importantes objetivos que se marca la Ley Foral: que en el año 2030 la inversión de Navarra en I+D+i sea del 3% del PIB, que la inversión del sector público sea del 1% sobre PIB y del 5% sobre los Presupuestos Generales de Navarra para dicho año 2030.

Por su parte, la Ley Foral 16/2018, de 27 de junio, modifica la Ley Foral 33/2013 sobre víctimas de la represión franquista. La modificación se centra en su art. 11 sobre retirada de símbolos, leyendas y menciones franquistas y en la adición de un Título V sobre régimen sancionador.

La Ley Foral 21/2018, de 30 de octubre, introduce algunos nuevos aspectos en la regulación del taxi, principalmente, la incorporación de nuevos Ayuntamientos al Área Territorial de Prestación Conjunta de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, la prohibición de publicidad sexista en los vehículos, y la exigencia de medidas de eficiencia energética en los vehículos.

La Ley Foral 29/2018, de 26 de diciembre, tiene como objeto la regulación de los lugares de la memoria histórica de Navarra, entendidos como “aquel espacio físico ubicado en Navarra y declarado e inscrito como tal, que sea de interés para la Comunidad Foral como patrimonio histórico de la memoria por haberse desarrollado en él hechos de singular relevancia vinculados con la represión y violencia ejercidas sobre la población como consecuencia del golpe militar de 1936 y la subsiguiente represión franquista”. Para ello se crea el Registro de estos lugares y se establece su protección y conservación, regulándose también un régimen sancionador específico.

#### 2.2.- *Actividad reglamentaria*

Dentro de los reglamentos organizativos de modificación de la estructura de diversos Departamentos, cabe destacar el Decreto Foral 37/2018, de 11 de mayo, por el que se establece el Delegado de Protección de Datos y el Decreto Foral 48/2018, de 27 de junio, sobre el Departamento de Hacienda y Política Financiera, que regula la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

También en materia de contratos públicos, el Decreto Foral 32/2018, de 9 de mayo, modifica la Ley Foral de contratos públicos en orden a fijar los nuevos umbrales.

El Decreto Foral 20/2018, de 25 de abril, regula la inclusión social y la renta garantizada.

Se reforma de forma profunda el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, mediante el Decreto Foral 79/2018, de 3 de octubre.

También se han modificado, asimismo de forma relevante, los Reglamentos de la Ley Foral General Tributaria: así el Reglamento sobre infracciones y sanciones tributarias de 2001 ha sido modificado por el Decreto Foral 63/2018, de 22 de agosto y por el Decreto Foral 77/2018, de 26 de septiembre. Y el Decreto Foral 85/2018, de 17 de octubre, ha aprobado el nuevo Reglamento sobre revisión de actos tributarios en vía administrativa.

### 3.- Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad con el Estado se ha reducido notablemente este año 2018 particularmente a raíz del cambio de gobierno estatal. Únicamente en el ámbito de las reglas del déficit público, el Gobierno de Navarra se ha visto obligado a reducir la cantidad prevista inicialmente para gastos en 2018 como resultado del superávit del año 2017 a 35 millones de euros.

Conviene resaltar que las Cortes Generales han aprobado la Ley 4/2018, de 11 de junio, que modifica el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en orden a la eliminación de cláusulas contrarias a las personas que tengan VIH/SIDA u otras condiciones de salud, que tiene su origen en una iniciativa del Parlamento de Navarra.

El Estado no ha impugnado ninguna ley foral aprobada en 2018.

El Tribunal Constitucional ha dictado en 2018 varias Sentencias referidas a leyes o reglamentos forales.

La Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Declara inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 2 de la disposición adicional 10.

Seguidamente, la Sentencia 17/2018, de 22 de febrero, resuelve otro recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero sobre asistencia sanitaria gratuita en Navarra. Entiende que la competencia es del Estado y anula diversos preceptos impugnados. La sentencia cuenta con varios votos particulares.

Sobre similar materia, la Sentencia 18/2018, de 22 de febrero, resuelve el conflicto de competencia contra el Decreto Foral 117/2017, de 31 de octubre, sobre acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en Navarra. Establece que la competencia es del Estado y anula determinados preceptos impugnados. La sentencia cuenta con varios votos particulares.

Por su parte, la Sentencia 40/2018, de 26 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de patrimonio de Navarra, sobre el destino de bienes mostrencos. Desestima el recurso por entender que se trata de una cuestión de Derecho Civil competencia de las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8ª CE (es la línea que se sigue en otra sentencia similar para Aragón, la STC 41/2018). Cuenta esta Sentencia con un voto particular.

La Sentencia 85/2018, de 19 de julio, declara inconstitucional en su práctica integridad la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. No obstante, la sentencia cuenta con cinco votos particulares discrepantes del fallo.



## 1.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma del País Vasco sigue prácticamente atascada en los mismos temas desde 2013-2014. Si en la legislatura que se inició entonces el *lehendakari* Urkullu señaló tres objetivos fundamentales –estabilidad institucional, autogobierno y memoria– los tres siguen abiertos en 2018.

La estabilidad institucional se ha logrado durante todos estos años, especialmente con los gobiernos de coalición entre PNV y PSE, generalizados a todas las instituciones importantes. Pero en 2018 se ha producido una grieta en el respaldo a los Presupuestos en el Parlamento Vasco. El apoyo del PNV a la moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy provocó que el PP retirara el apoyo al Proyecto de Presupuestos. A falta de apoyos suficientes para tramitar el Presupuesto, el Gobierno –que está a falta de un voto para la mayoría absoluta– decidió retirar el Proyecto y, así, evitar la imagen de derrota parlamentaria.

El PNV apoyó la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado presentada por el Gobierno Rajoy, logrando, según las informaciones difundidas, una “inversión récord” en el País Vasco –aunque parte del dinero estaba ya incluido en el Proyecto presentado por el Gobierno–, entre los que destacan 300 millones para terminar de construir el TAV –la “Y vasca”– y, sobre todo, el incremento del 1,6% en las pensiones, con efecto retroactivo desde el 1 de enero e incremento de las cuantías en 2019 en consonancia con el incremento del IPC, subida de la base reguladora de las de viudedad –al 56% en 2018 y al 60% en 2019– y demora del factor de sostenibilidad hasta 2023. Realmente, la reclamación de los pensionistas se estaba convirtiendo en un problema político que afectaba de forma muy importante al PNV, por la magnitud de las protestas semanales que se realizaban en Bilbao y que apelaban directamente a ese partido.

En lo que respecta a la propuesta de actualización del autogobierno, la Ponencia parlamentaria –que se constituyó en 2014– logró aprobar en julio un documento conteniendo las Bases de esa actualización, con el respaldo del PNV y de EH Bildu. Podemos respaldó, únicamente, la Base relativa a “Derechos de ciudadanía y derechos de las mujeres”, rechazando las demás Bases que integran el documento. El PSE y el PP rechazaron el documento en su integridad. Las Bases proponen un sistema “confederal” de relación del País Vasco con España sobre la base de la actualización de los derechos históricos a los que se refieren la Disposición Adicional primera de la Constitución y la Disposición Adicional del EA. La Ponencia decidió que la elaboración del anteproyecto de texto articulado en desarrollo de esas Bases lo realizase un Grupo técnico integrado por

cinco especialistas, designados cada uno de ellos a propuesta de cada uno de los partidos con representación en la Cámara. El PNV propuso a Mikel Legarda Uriarte, EH Bildu a Iñigo Urrutia Libarona, Podemos a Arantxa Elizondo Lopetegui, el PSE a Alberto López Basaguren y el PP a Jaime I. del Burgo Tajadura. La Ponencia les concedió un plazo “orientativo” de ocho meses –que se cumplirá en junio de 2019–. Deben redactar un texto “en congruencia y de conformidad” con las Bases y principios aprobados por la Ponencia, aunque deberán contemplar –y procurarán– “la posibilidad de hallar puntos de conexión de éstas con los votos particulares presentados [por los partidos discrepantes] en la búsqueda de ampliar, si fuera posible, los consensos ya alcanzados”.

Sobre esta cuestión, los observadores han puesto de relieve la aparente confrontación de dos actitudes distintas dentro del PNV, de acuerdo a lo que se pudo contemplar, especialmente, en el debate de política general (20 de septiembre) en el Parlamento, en el que detectaron visiones contrapuestas entre lo manifestado por el *lehendakari* Urkullu (quien abogó por la necesidad indispensable de ampliar el respaldo logrado en la Ponencia) y el Joseba Egibar, portavoz parlamentario de su partido (que considera suficiente el acuerdo entre partidos nacionalistas).

Por lo que respecta a la tercera cuestión abierta a principios de la anterior legislatura, la ponencia sobre memoria y convivencia, llegó a una situación de incertidumbre en diciembre de 2018. Tras meses de paralización de sus trabajos, se pidió que los partidos presentaran sus propuestas. El PP se excluyó de la Ponencia desde un principio. EH Bildu sigue manteniendo sus discrepancias sobre la forma de encarar la memoria del terrorismo de ETA –como puso de manifiesto en la Ponencia de Autogobierno, al presentar un voto particular discrepante sobre la referencia a esa cuestión en la Base relativa al Preámbulo–. El PSE defiende la imposibilidad de aceptar unas conclusiones que tengan un menor respaldo que el logrado en la Cámara vasca en julio de 2012 sobre lo que se ha dado en llamar “el suelo ético”, cuyo contenido, considera, no puede rebajarse.

En otro orden de cosas, aunque en directa relación con la propuesta de Bases sobre la actualización del autogobierno, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma aprobó (6 de marzo de 2018), con el voto en contra de los tres Consejeros designados a propuesta del PSE en la parte a la que se va a hacer especial referencia, un Acuerdo en relación con el debate sobre el futuro de Europa propuesto por la Comisión Europea en el homónimo Libro Blanco [*Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, doc. COM(2017) 2025, de 1 de marzo de 2017]. La contribución del Gobierno Vasco se contiene en el documento *Visión del futuro de Europa*. Junto a distintas reflexiones sobre el papel de las Regiones en la UE,<sup>1</sup> se propone la incorporación a la normativa de la UE de lo que denomina

---

1. El documento propone que se analice “la virtualidad que ofrecería el reconocimiento del estatus de Región Asociada a la UE a las Regiones Constitucionales” y estudiar “la posibilidad de crear una institución donde participen las Regiones Constitucionales y que propicie que éstas pasen a ser verdaderos sujetos activos de la UE, con participación plena en el diseño de las políticas comunitarias y en los procesos de toma de decisión (en el ámbito de sus competencias)”.

*Directiva de Claridad.* Su finalidad consistiría en orientar “sobre cauces para que las Comunidades políticas que hayan expresado mediante decisión clara y expresa de sus instituciones parlamentarias de autogobierno su voluntad de decidir sobre su estatus de soberanía, cosoberanía o interdependencia con respecto al Estado miembro de la UE al que pertenezcan, así como, en su caso, su pertenencia a la UE si el Estado miembro decidiera dejar de serlo en la UE, puedan de manera legal, y pactada y con garantías con el Estado al que pertenecieran, consultar a la ciudadanía sobre su futuro”. Y propone que se habilite “un procedimiento simplificado que garantice la permanencia en la Unión de un nuevo Estado resultante de un eventual proceso de secesión llevado a cabo de acuerdo con los cauces previstos en la mencionada Directiva de Claridad, siempre y cuando el nuevo Estado manifestara su voluntad de pertenecer a la UE” (p. 30). Esta propuesta fue incorporada al documento de Bases de actualización del autogobierno.

En el ámbito político, 2018 es el año en el que ETA, en el mes de mayo, declaró formalmente su disolución, seis años y medio después de declarar el “cese definitivo” de su actividad terrorista. En la parte final del año, las autoridades francesas comenzaron a trasladar a los presos de la banda a cárceles cercanas al País Vasco. En España se empezó a plantear la misma posibilidad, proceso que se ha iniciado, de forma lenta, en los últimos meses del año. En relación con esta cuestión, sigue plenamente abierto el debate en relación con los homenajes que los sectores vinculados a Sortu –el partido heredero de Herri Batasuna– hacen a los presos que salen de prisión.

Finalmente, dos cuestiones que han tenido una importante trascendencia política. En primer lugar, en enero comenzó la vista oral del conocido como “caso De Miguel”. Se trata de un presunto caso de corrupción protagonizado por poderosos –en su día– dirigentes y responsables institucionales del PNV en Álava –especialmente, en la Diputación Foral–, cuya cabeza visible es el que fuera Diputado foral –miembro del ejecutivo provincial– Alfredo de Miguel, proceso en el que la fiscalía solicita importantes penas de prisión –algo menos de treinta años para el principal presunto implicado y otras penas también importantes para sus supuestos socios y las respectivas esposas de algunos de ellos–. La vista oral se ha prolongado durante once meses; el juicio quedó visto para sentencia.

En segundo lugar, se ha producido un importante escándalo en la gestión realizada por los tribunales de selección de algunas plazas de la OPE 2016/2017

---

Asimismo, propone la reforma del Comité Europeo de las Regiones “de forma que se le otorgue la categoría de institución, se amplíen las materias sometidas a consulta, se dote de fuerza vinculante a sus dictámenes en determinadas materias y se aborde adecuadamente la heterogeneidad de su composición”. Y considera que se debe “[r]econocer la legitimación activa a las Regiones Constitucionales, para recurrir por los actos generales de las instituciones ante el Tribunal de Justicia” y “la capacidad de iniciativa legislativa a las Regiones Constitucionales en caso de que un tercio de ellas acordara una iniciativa”. Y, finalmente, considera conveniente que “los Estados Miembros con estructuras complejas o federales” garanticen “la participación de sus Regiones Constitucionales a través de un efectivo sistema interno de formación de voluntad y presencia directa en las formaciones del Consejo que afecten a sus competencias” (pp. 29 ss.).

del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza. Según los indicios, miembros de esos tribunales filtraban los exámenes a las personas ya vinculadas a los respectivos servicios hospitalarios que consideraban que eran quienes debían obtener plaza. El asunto ha llevado a la dimisión de la Directora General del ente y de otros responsables del Departamento. El Ararteko (Defensor del Pueblo) ha realizado un Informe de oficio sobre el asunto y la Fiscalía del TSJPV ha abierto, igualmente, una investigación.

## 2.– Actividad normativa

La producción normativa ha sido muy reducida. Se aprobaron cinco leyes, aunque solo dos de ellas son de nueva elaboración, siendo las tres restantes leyes de modificación de leyes vigentes.

En este ámbito hay que resaltar, en primer lugar, un hecho negativo: la retirada por parte del Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019. El Gobierno de coalición (bipartito) está en minoría en el Parlamento, a falta de un voto para la mayoría absoluta. La retirada del Proyecto se produjo al constatar que ninguno de los tres partidos de la oposición (EH Bildu, Podemos y PP) estaba dispuesto a permitir su tramitación. El Gobierno quiso evitar la imagen de la devolución del Proyecto al Gobierno y se quiso dar tiempo para tratar de negociarlos y garantizar un apoyo mayoritario más adelante.

La primera ley novedosa es la Ley 2/2018, de 28 de junio, de puertos y transporte marítimo del País Vasco, en ejercicio de las competencias sobre puertos y sobre transporte marítimo, simultáneamente. Regula la ordenación urbanística del espacio portuario y la construcción de puertos, que se regirán por los planes especiales de ordenación portuaria y la delimitación de los espacios y usos portuarios; crea un ente público de Derecho privado (*Euskadiko Kirol Portuak*) como instrumento de gestión de la política en materia de puertos con usos náutico-recreativos y sus instalaciones conexas, integrando la gestión de las infraestructuras y las áreas de uso en este ámbito; regula los servicios portuarios, las tasas portuarias y la gestión del dominio público portuario. Respecto al transporte marítimo, establece la creación de un registro de empresas operadoras en este ámbito. Finalmente, regula la actividad de policía y el régimen sancionador.

En segundo lugar, es significativa la Ley de Formación Profesional (Ley 4/2018, de 28 de junio). Tiene su origen en una Proposición de Ley conjunta presentada por los grupos parlamentarios del PNV y del PSE, partidos que integran el Gobierno de coalición. El texto tiene su origen remoto, sin embargo, en el Proyecto de Ley presentado en la anterior legislatura por el Gobierno Urkullu (monocolor del PNV), que decayó al concluir la legislatura. La Ley tiene importancia porque, a pesar de los estrechísimos márgenes que permite la legislación básica, trata de adaptar a las peculiaridades del sistema económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco –y, muy especialmente, a las de su sistema industrial– el sistema de FP –de gran peso relativo en el sistema educativo vasco–, innovando significativamente en la configuración de la enseñanza dual –con la posibilidad de realizar la formación directamente en la

empresa-, así como en la configuración de la estructura de “gobierno” de este sector educativo.

Además, se aprobaron tres leyes de modificación de Leyes vigentes.

La Ley 1/2018, de 7 de junio, modifica la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el dopaje en el deporte, fundamentalmente para adaptarla al nuevo Código Mundial antidopaje, que entró en vigor en 2015, y al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación que evitó que prosiguiese el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra la Ley de 2012.

La Ley 3/2018, de 28 de junio, modifica la Ley 13/1988, de Consejos Escolares de Euskadi, actualiza la composición de los Consejos Escolares (el general –de Euskadi– y los territoriales) incorporando la representación de la federación mayoritaria de las cooperativas de enseñanza y de las asociaciones de directores de centros públicos no universitarios; modifica el órgano competente para el nombramiento de otros miembros de esos Consejos; y modifica la redacción de la ley respetuosa con la perspectiva de género.

La Ley 5/2018, de 29 de noviembre, realiza la tercera modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco (Ley 2/1989, de 30 de mayo). La Ley actualiza el catálogo de las carreteras que integran la red; trata de agilizar su procedimiento de modificación, atribuyéndole la competencia al Gobierno Vasco, previo informe de la Comisión del Plan General de Carreteras; incorpora la red complementaria; modifica algunos de los principios generales de denominación de la red, con el objetivo de coordinarla con la de las carreteras de las provincias limítrofes y con la ley del Estado; adapta el procedimiento de elaboración del Plan General a las modificaciones normativas producidas en el ámbito de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, en el del transporte e infraestructuras y en el medioambiental, con el objeto de asegurar la coordinación del Plan con los instrumentos establecidos en ellas; y modifica el régimen de revisión del plan.

En el plano legislativo, hay que resaltar, finalmente, que el Pleno del Parlamento (4.10.2018) rechazó (por 28 votos a favor –EH Bildu y Podemos– y 45 en contra –PNV, PSE y PP–) la toma en consideración de la Proposición de Ley de iniciativa popular para la adopción de medidas que contribuyan a una mayor cohesión del sistema educativo vasco, que se había presentado respaldada por más de 17.000 firmas (la Ley establece el requisito de, al menos, diez mil firmas) en un proceso que había tenido una significativa repercusión social. Fue la primera ocasión en que, en el Parlamento Vasco, un representante de quienes promovían la iniciativa intervenía en su defensa ante el Pleno. Los partidos del gobierno –que solicitaron el rechazo de la toma en consideración– manifestaron su voluntad de abordar la cuestión entro de la Ley de Educación cuyo proyecto pretenden impulsar.

En el ámbito reglamentario tampoco hubo una producción significativa. Son destacables:

– Decreto 25/2018, de 20 de febrero, sobre desarrollo del dispositivo institucional contenido en la Ley de atención integral de adicciones y drogode-

pendencias; en él se regulan las funciones y composición de la Comisión de Coordinación Interinstitucional sobre Adicciones, el Consejo Vasco sobre Adicciones, el Órgano de apoyo y asistencia –la Dirección de Salud Pública y Adicciones– y el Observatorio sobre Adicciones;

– Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar; desarrolla las previsiones contenidas en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, que no había podido ser desarrollada, de forma conjunta para la Comunidad Autónoma, en lo que se refiere al acogimiento familiar;

– Decreto 188/2018, de 26 de diciembre, sobre los programas de carácter humanitario que tienen por objeto el desplazamiento temporal de personas extranjeras menores de edad;

– Decreto 103/2018, de 10 de julio, por el que se desarrolla el Programa de apoyo financiero, que, aunque no es novedoso en lo que se refiere a la existencia del programa, tiene un importante significado;

– Decreto 147/2018, de 16 de octubre, por el que se crea y regula el Observatorio Vasco del Juego;

– Orden de 25 de junio de 2018, del Consejero de Salud, por la que se crea el Consejo Asesor de Atención Primaria de Euskadi, como herramienta para el asesoramiento del Departamento de Salud en la configuración de un modelo organizativo que integre la atención primaria y la especializada con el objetivo de mejorar la continuidad asistencial.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

En lo que hacer referencia a los conflictos, el TC resolvió tres recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno contra disposiciones contenidas en Leyes aprobadas por el Parlamento Vasco.

La STC 8/2018, de 25 de enero, resolvió el recurso contra diversos preceptos de la Ley vasca 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica (conocida como *fracking*), en la que estableció la nulidad de los preceptos legales que extendían la competencia autonómica al mar territorial y prohibían, de manera absoluta e incondicionada el *fracking* como técnica de investigación y explotación de hidrocarburos, en lo que seguía la línea jurisprudencial ya establecida en otros recursos sobre la misma cuestión, con voto particular, también en el recurso sobre la ley vasca de tres de los magistrados.

La STC 29/2018, de 8 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra el artículo de la Ley vasca 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, en el que se regulan las entidades de personas consumidoras de cannabis. El TC considera que, frente a lo que ocurría en la Ley foral (navarra) sobre la misma cuestión –sobre la que se pronunció la STC 144/2017–, la Ley vasca no hace ninguna referencia a

la capacidad de los socios de abastecerse de cannabis para su consumo personal a través de la entidad, ni que puedan consumirlo dentro de sus instalaciones, ni siquiera cuáles sean los propósitos de la entidad, limitándose a prever que estas entidades deben colaborar con la administración sanitaria en relación con los objetivos de protección de la salud y reducción daños. Por ello, desestima el recurso, declarando que el art. 83 de la ley no es inconstitucional, siempre que se interprete que, sin predeterminedar el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis, se limita a prever que deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la administración sanitaria.

La STC 97/2018, de 18 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos de la Ley vasca de vivienda (Ley 3/2015) declarando la nulidad de los preceptos de la Ley que regulan la acción pública en materia de vivienda (expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria –art. 74–, la consideración de la expropiación temporal del uso prevista en la ley vasca como declaración de urgente ocupación a los efectos previstos en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa –art. 75.3–, así como la previsión excepcional de expropiación temporal del uso de la vivienda en casos de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento –art. 9.4–), mientras que, en lo que se refiere al registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios –Disposición Adicional primera, apartado 3, párrafo tercero–, la considera conforme con la Constitución siempre que la inscripción en el mismo no sea obligatoria.

El TC también resolvió –STC 68/2018, de 21 de junio– el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa [LOMCE], declarando, en consonancia con lo resuelto en las SSTC 14/2018 y 31/2018 –también resuelven recursos contra la misma Ley Orgánica las SSTC 49 y 53 del mismo año– las cuestiones relativas al alcance de la interpretación del derecho constitucional a la educación, al establecimiento de las “enseñanzas mínimas, de la competencia sobre el régimen de las pruebas finales de educación secundaria obligatoria y bachillerato y sobre las condiciones en las que es admisible la aprobación de normas básicas de carácter reglamentario, en los mismos términos en que ya lo había resuelto con ocasión del recurso de la *Generalitat de Catalunya*. Pero, junto a ello, el TC incluye una reflexión significativa en relación con el significado de la vinculación que el EA del País Vasco (art. 16) hace a la legitimación de las competencias en materia educativa sobre la base de los derechos históricos (Disposición Adicional primera de la Constitución), sobre la que la representación del Gobierno Vasco defendía la singularidad de las competencias de las que esta Comunidad Autónoma sería titular. EL TC sostiene que, con independencia de lo que esa apelación pueda traer a colación, las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia educativa son “sustancialmente” iguales a las de las demás Comunidad Autónoma.

En el ámbito de los conflictos de competencia, se ha emitido la STC 96/2018, de 29 de septiembre, en relación con el conflicto positivo planteado por el Gobierno Vasco contra distintos preceptos del R. D. 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de educación primaria, por considerar que excede el ámbito de competencia reservado al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución, invadiendo, en consecuencia, la competencia de la Comunidad Autónoma atribuida por el art. 16 del EA en enseñanza no universitaria. En concreto, el Gobierno Vasco consideraba que la extralimitación competencial –el TC subraya que el GV no discuta el carácter formalmente básico de las disposiciones– se producía en la regulación de las asignaturas troncales de la educación primaria –en cuanto atribuye al Gobierno la determinación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales–, del régimen de las denominadas asignaturas específicas –en la medida en que atribuye al Gobierno la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos de este bloque–, de la intervención del Gobierno en la determinación de las características generales de las pruebas de evaluación de final de etapa y, finalmente, de algunos aspectos que tienen relación con la enseñanza de la lengua cooficial –en la medida en que exige “un tratamiento análogo” de la asignatura sobre una y otra lengua y literatura, así como que deberán ser tenidas en cuenta “en la misma proporción” en la evaluación final de educación primaria–. El TC desestima el conflicto reiterando la jurisprudencia consolidada en esta materia, parte de las cuales ya fueron resueltas en la precedentemente citada STC 68/2018.

Por otra parte, el TC ha resuelto dos cuestiones elevadas por tribunales ordinarios. Por una parte, en la STC 13/2018, de 8 de febrero, resolvió una cuestión prejudicial de validez –planteada por el TSJPV, Sala de lo Contencioso–Administrativo– de un precepto de una Norma Foral tributaria –el art. 4.2 de la NF de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre, por la que se aprueban determinadas modificaciones tributarias– en la que se suprime, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, la exención aplicable a los bienes y derechos destinados a actividades religiosas o asistenciales, modificando, para ello, la regulación contenida en la letra d) del apartado A) del número 1 del art. 41 de la NF 18/1987, de 30 de diciembre, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. El TC declara la nulidad de la supresión de esa exención –siguiendo la interpretación establecida en la STC 207/2013 y, posteriormente, en la STC 54/2017– porque considera que, al hacerlo, el TH ha vulnerado la normativa básica del Estado en relación con el derecho de libertad religiosa, dictada al amparo del art. 149.1.1 en relación con el 16.3 de la Constitución y con el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa –que, a estos efectos, está contenida en el art. 11.3, letra C), del anexo de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Confesión Islámica de España–, en la que se establece dicha exención. A juicio del TC, ello supone vulnerar la exigencia de coordinación con el sistema tributario del Estado que impone el art. 2.1.3 de la Ley del Concierto económico.

Por su parte, la STC 77/2018, de 5 de julio, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Eibar en relación con diversos apartados del art. 11 de la Ley vasca 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en los supuestos de separación o ruptura de los progenitores. Se trata de una Ley aprobada en ejercicio de la competencia sobre actualización del Derecho civil foral y en la disposición sometida al enjuiciamiento del TC se establece el impedimento, con carácter general, de atribuir la guarda y custodia de los hijos al progenitor que estuviese condenado por sentencia firme por un delito de violencia doméstica o de género o por otras razones de similar naturaleza que se especifican. El juez *a quo* plantea, en realidad, la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para dictar normas como las contenidas en la Ley referida, considerando que se ha excedido de los límites de la competencia sobre mantenimiento y actualización del Derecho civil foral, invadiendo la competencia del Estado. El TC declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por que el juez que la eleva no ha realizado un juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma objeto de la cuestión y el caso cuya resolución le corresponde, desprendiéndose del análisis de los preceptos que la resolución del asunto no depende de la aplicación de las normas que consideraba contrarias a la Constitución.

Por último, el TC ha resuelto dos recursos de amparo por vulneración del art. 17 de la Constitución: SSTC 91 y 92/2018, ambas de 17 de septiembre. Los recurrentes, varios en cada caso –cuatro y tres, respectivamente–, impugnan las correspondientes decisiones de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por las que decreta el ingreso en prisión provisional de los mismos, que han sido condenados, pero cuya sentencia no es firme, sin que se realice la vista que se establece en el art. 505 de la LECrim.; vista que, en caso de que la prisión provisional se haya decretado por razones de urgencia, debe realizarse antes de transcurridas las 72 horas siguientes a la misma. EL TC considera que esa vista no forma parte, necesariamente, del contenido del art. 17 Const.; pero que, en la medida en que es un mandato que está previsto expresamente en la ley, ha pasado a formar parte integrante del mismo. En este sentido, en ambas Sentencias el TC declara que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes de amparo a la libertad personal (art. 17.1 CE) y les restablece en su derecho y, en consecuencia, declara la nulidad de los correspondientes Autos de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

En el ámbito judicial internacional europeo, es significativa la Sentencia del TEDH, de 13 de febrero de 2018, en el *Affaire Portu Juanenea et Sarasola Yarzabal c. Espagne (Requête n.º 1653/13)*. El TEDH considera que se ha producido una violación del art. 3 del Convenio, que prohíbe los tratos humanos y degradantes, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista procedimental. Los demandantes, dos miembros de la organización terrorista ETA, que fueron juzgados y condenados por su participación en el atentado en el aeropuerto de Barajas (T-4) (30 de diciembre de 2006), con el que la organización rompió el “alto el fuego permanente” que había declarado en marzo de ese mismo año, fueron detenidos en Gipuzkoa por miembros de la Guardia Civil en enero de 2008. Denunciaron haber sufrido torturas en el momento de su detención. Fueron condenados por la Audiencia Nacional

como autores del atentado. Simultáneamente, la investigación de la denuncia sobre las torturas infligidas fue, finalmente, enjuiciada por la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, emitiendo Sentencia (30.12.2010) condenó a cuatro miembros de la Guardia Civil por la comisión de distintos delitos, entre los que se encontraban los de torturas graves y lesiones. La Sentencia de instancia fue casada y corregida por el TS (Sentencia de 2.11.2011), considerando que el Tribunal *a quo* había valorado mal los hechos probados, no había contrastado los mismos con los que se pusieron de relieve en el enjuiciamiento realizado en la Audiencia Nacional (en el que los abogados de los acusados no presentaron las pruebas forenses y en el que uno de los dirigentes de la organización pareció dar por supuesto que la denuncia de torturas se debía al “protocolo” habitual en las detenciones de miembros de la organización, etc.) y, considerando que las denuncias de torturas por parte de miembros de ETA son el resultado de la instrucción en tal sentido dada por los dirigentes de la misma a sus miembros para el supuesto de detención, consideró que las denuncias carecían de credibilidad y que las lesiones producidas en los denunciados eran compatibles con las circunstancias de la detención. El Tribunal de Estrasburgo considera, de acuerdo a su consolidada doctrina, que la carga de la prueba para excluir la concurrencia de torturas o tratos inhumanos o degradantes en los supuestos de personas detenidas –bajo la custodia de las autoridades, por tanto–, corresponde a éstas, por lo que deben realizar una investigación suficiente para ello. El TEDH considera que el TS no se ha limitado a realizar una interpretación diferente de las pruebas documentales, sino que ha reevaluado la credibilidad de los testimonios de los demandantes y de otros testigos, contradiciendo las conclusiones del tribunal de instancia, sin una apreciación directa por parte del TS, es decir, sin haberlos escuchado directamente, lo que es contrario al art. 6(1) del Convenio, según consolidada jurisprudencia; una jurisprudencia sobre la que ya se resolvió el caso *Atutxa*. El TS se limitó a rechazar la versión de los demandantes sin llevar a cabo ninguna investigación sobre los hechos, lo que ha impedido establecer las circunstancias concretas de la forma suficientemente completa que hubiera sido necesaria. Sobre esas bases el Tribunal de Estrasburgo considera que ha habido vulneración del art. 3 del Convenio Europeo, tanto desde el punto de vista material como procedimental. Desde el primer punto de vista, considera que se han infligido a los demandantes tratos inhumanos o degradantes, que, por la corta duración de las lesiones y por la ausencia de pruebas concluyentes en relación a la finalidad de los mismos, no pueden llegar a calificarse de torturas, a los efectos del mismo artículo. Desde el segundo punto de vista (procedimental) considera que –si bien, hubo un procedimiento de investigación ciertamente serio, incluido el enjuiciamiento por parte de la AP de Gipuzkoa– ha habido violación del mismo artículo porque, dada la existencia de lesiones en personas que estaban bajo custodia de las autoridades (detención), estas y, de forma relevante, el TS que modificó la condena por el tribunal de instancia, no han aportado argumentos convincentes que justifiquen la compatibilidad de las mismas con las circunstancias de la detención. Tres de los siete miembros del tribunal juzgador discrepan de la caracterización de los hechos como tratos inhumanos y degradantes, considerando que debían haber sido calificados como torturas.

Durante el año se han iniciado nuevos procedimientos de conflicto. El Gobierno de la Comunidad Autónoma ha planteado dos recursos de inconstitucionalidad frente a leyes del Estado: Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (Disposición Adicional centésima vigésima –que establece ayudas económicas de acompañamiento a jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil para que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje– y Disposición Final cuadragésima, apartados 5 y 7 –sobre subsidio extraordinario de desempleo y determinados supuestos de acceso al mismo–) y Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, en relación con el que el 6 de diciembre se abrieron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación.

Asimismo, el Gobierno Vasco ha planteado dos conflictos positivos de competencia: frente al Real Decreto 1.112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público y al Real Decreto 1.234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a Entidades Locales para financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudad EMP-POEJ).

Por su parte, el Estado ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, a la que se ha hecho referencia en el correspondiente apartado, sobre el que el 2 de octubre se abrió procedimiento de negociación en la Comisión Bilateral de Cooperación.

Finalmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV ha planteado cuestión prejudicial de validez de normas forales fiscales en relación con la Disposición Final primera de la NF de Álava 24/2014, de 9 de julio, del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, por posible vulneración del art. 9.3 de la Constitución.

Finalmente, en lo que hace referencia a las actividades de cooperación, por una parte, el Gobierno del Estado, presidido por Pedro Sánchez, desistió del recurso de inconstitucionalidad que había presentado el Gobierno presidido por Mariano Rajoy contra la Ley vasca 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia política en la CAPV entre 1978 y 1999 (comúnmente conocida como “abusos policiales”); se informó que el desistimiento se produjo tras haber llegado ambos gobiernos al acuerdo sobre determinadas modificaciones del texto legal que planteaban dudas de constitucionalidad, para lo que contaban con el pronunciamiento del TC en la Sentencia 85/2018, de 19 de julio, en relación a la correspondiente Ley Foral (Navarra) 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

Ambos Gobiernos resolvieron sus discrepancias en la Comisión Bilateral de Cooperación en relación con la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2018 [en la que se establecía un incremento salarial del 1,5% para los empleados públicos de la Comunidad Autónoma], al considerar que al aprobarse los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio) la controversia planteada había perdido objeto.

*Juan José Ruiz Ruiz  
Gerardo Ruiz-Rico Ruiz  
Universidad de Jaén*

### Ceuta

Por su relevancia y centralidad en el funcionamiento de una institución como la Asamblea de Ceuta, merece un lugar destacado entre las normas emanadas en 2018 la aprobación del nuevo Reglamento de la cámara, que tenía lugar por el Pleno de la Asamblea el 30 de enero de 2018 en Sesión Extraordinaria y que ha venido a sustituir al de 2015, que ha estado vigente escasamente un año. De hecho, se trata del tercer Reglamento de la Asamblea en 30 meses. El nuevo texto parece estar presidido por la voluntad de separarse de la normativa del régimen local, ya que según dispone su Disposición Adicional Primera, “en la organización y funcionamiento del Pleno de la Asamblea de Ceuta no será de aplicación lo dispuesto en la normativa básica de Régimen Local, integrándose las lagunas que pudieran surgir por acuerdos interpretativos de la Mesa Rectora”.

El nuevo Reglamento contempla dos Sesiones Plenarias Ordinarias al mes, una resolutive para tratar las propuestas de acuerdo y otra de control para responder las interpelaciones y preguntas. Solo excepcionalmente, por razones debidamente justificadas y oída la Junta de Portavoces se podrán trasladar estas sesiones a los primeros días del siguiente mes.

Se aprecia asimismo respecto al Reglamento anterior una acentuación en la racionalización favorable al Gobierno en lo que se refiere al turno de uso de la palabra en los distintos formatos de debates. De hecho, este aspecto ha sido uno de los que han centrado las críticas de la oposición. Así, en el debate sobre la aprobación inicial del presupuesto el Presidente o Consejero encargado de la defensa del documento “podrá intervenir cuantas veces crea necesario sin límite de tiempo”. Los portavoces de cada grupo contarán con media hora para exponer su visión y la réplica gubernamental será igualmente ilimitada. El debate lo cerrará el Presidente con una intervención por tiempo ilimitado. En cuanto al Debate del Estado de la Ciudad, se ha introducido una disposición análoga, al igual que para los “debates generales o monográficos sobre la acción política y de gobierno”.

En cuanto al número de iniciativas por grupo, el nuevo Reglamento sigue la misma línea que el anterior al permitir que cada Grupo pueda presentar un número máximo de propuestas o interpelaciones “equivalente al de los miembros que lo integran” y se conserva la prima para los grupos unipersonales, a los que se seguirá permitiendo formular dos.

Pero probablemente la gran novedad del nuevo Reglamento es que la ciudadanía “podrá someter a la consideración del Pleno de la Asamblea propuestas que considere de interés general” siempre que se cumplan varios requisitos. El más importante es que “las iniciativas deberán ser presentadas en el Registro General de la Ciudad avaladas por la firma de al menos 1.000 ciudadanos o ciudadanas empadronados en Ceuta”. En el escrito de presentación, además del contenido de la propuesta, en el que “deberá constar expresamente el texto del acuerdo que se pretende debatir y votar”, deberá figurar la identidad de la persona encargada de exponerla ante el Pleno. La propuesta tendrá que ir acompañada de un informe previo de legalidad emitido por la Secretaría del Pleno y otro de la Intervención cuando de ella se derivaran derechos u obligaciones económicas. Si prosperara, la Mesa Rectora incluirá la propuesta en el Orden del Día del Pleno ordinario correspondiente al mes siguiente. Solo podrá incluirse una propuesta ciudadana por sesión resolutive. El proponente dispondrá de diez minutos para exponer sus argumentos y cada Grupo, en orden de mayor a menor representatividad, de otros tantos minutos para fijar su posición. El debate concluirá con la participación del portavoz del Gobierno antes de someter la propuesta a votación.

Se ha incorporado asimismo otra novedad, relativa a la ausencia de diputados/as y la posibilidad de suplirla mediante voto telemático u otras modalidades de voto no presencial. En efecto, “en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en los que, por impedir el desempeño de la función asamblearia y atendidas las especiales circunstancias se consideren suficientemente justificadas”, la Mesa de la Asamblea podrá autorizar en escrito motivado para que los diputados en situaciones que les impidan acudir al Salón de Plenos del Palacio autonómico “emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal en las Sesiones Plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo”. A tal efecto y con carácter previo el diputado tendrá que cursar un solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea “precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento” no presencial. En todo caso, el voto telemático emitido deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que se establezca por la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Asamblea “con carácter previo al inicio de la votación correspondiente”. Igualmente, para los casos mencionados la Mesa podrá autorizar “cualquier otra forma de votación no presencial tales como la videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados”. Este régimen no obsta a que la presencialidad de los diputados se siga manteniendo como un deber, de modo que la falta de asistencia “injustificada y reiterada” producirá la pérdida de la compensación económica a que tienen derecho los parlamentarios autonómicos y también podrá conllevar la imposición de sanciones: multas de hasta 90 euros y suspensión de funciones hasta dos meses.

Otro de los mecanismos participativos es el dirigido a las asociaciones que hubieran participado como interesadas en la previa tramitación administrativa de algún punto del Pleno, ya que podrán solicitar a la Presidencia de la Comisión correspondiente intervenir en la Sesión Plenaria “con la autorización de aquél y

a través de un único representante” para “exponer su parecer durante el tiempo que se señale con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el Orden del Día”. En la misma línea de democracia participativa se inscribe la iniciativa popular que podrán ejercer los ceutíes presentando anteproyectos de reglamentos en materias de competencia de la Ciudad que deben suscribirse por al menos el 10% del censo electoral de las últimas elecciones locales y posteriormente tendrán que ser aceptadas o rechazadas por el Pleno de la Asamblea.

Los Informes y resoluciones de los órganos de control externo ponen en evidencia que persisten deficiencias en el cumplimiento de la transparencia en la información y en la contratación por parte de la Administración ceutí. La Ciudad Autónoma en efecto acumula 43 reclamaciones admitidas ante el Consejo de Transparencia por falta de respuesta. El primer convenio de adhesión de la Ciudad Autónoma al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno data del 25 de febrero de 2016 mediante el cual la Administración ceutí le cedía su competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en la Ley de Transparencia respecto de las resoluciones dictadas por la Administración y su sector público periférico sin por ello renunciar a la misma. Según consta además en el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a los ejercicios de 2014 y 2015 (pero con información recopilada hasta 2017) Ceuta es la única, entre las Comunidades y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, en la que “no consta el desarrollo de la Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por parte de Ceuta”. En concreto, la página web de la Ciudad “no cumple lo relativo a la información institucional, económica, presupuestaria y no recoge las instrucciones de contratación, presentando en su perfil del contratante un contenido muy deficiente incumpliendo los principios de publicidad y concurrencia, de igualdad y de transparencia de adjudicaciones y contratos” (BOE núm. 120, de 17 de mayo de 2018, Sec. III, pág. 51216). El Informe hace hincapié en que analizados las diferentes páginas webs de los 18 entes que forman parte de la Ciudad Autónoma se aprecia que ninguno de ellos cumple las obligaciones de información impuestas por la ley de transparencia que exige en su art. 8.1 a) la publicación en la página web de las Administraciones de la información relativa a “todos los contratos adjudicados con indicación del objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado para su celebración, instrumento a través de los cuales ha publicitado, número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato”.

En el ámbito tributario se ha procedido a una rebaja casi generalizada del IPSI en sus diversas modalidades. Así, el Pleno de la Asamblea daba su aprobación a la bajada de los tipos del IPSI relativo a servicios profesionales del 9 al 6%, dentro del conjunto de medidas de apoyo a la reactivación de la economía. Asimismo se ha acometido una reforma del IPSI de importación, con la intención de rebajar del IPSI hidrocarburos hasta el 0,5% destinado a grandes yates con la intención de ser más competitivos entre la amplia oferta del Estrecho. No debe olvidarse que la rebaja de los tipos del IPSI ha debido coordinarse con la Administración del Estado que solicitaba que la rebaja del IPSI no sobrepasara

los tres millones de euros, ya que corresponde al Estado abonar el déficit de menor recaudación en la Ciudad Autónoma.

Otra de las modificaciones normativas de interés ha sido la que ha afectado a las Bases de Ejecución del Presupuesto en su apartado 19, que establecía que quedaban sujetos a la tramitación de previa licitación convocada en el Perfil del Contratante todos los contratos de obras, servicios o suministros de cuantía superior a 500 euros. Tras su modificación por el Pleno de la Asamblea el 31 de julio de 2018 (BOCCE núm. 28 de 2 de agosto de 2018), los gastos inferiores a 15.000 euros tanto en suministros o servicios o inferiores a 40.000 euros en obras, no tendrán obligatoriamente que salir a concurso si bien la legislación impide que puedan fraccionar en beneficio de un empresario. La modificación se ha justificado en la adaptación a la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que había entrado en vigor en marzo.

En cuanto a indicadores económicos el fenómeno migratorio transfronterizo está causando distorsiones en indicadores como el nivel de desempleo, puesto que el Gobierno ceutí ha llegado a la conclusión de que existe un nivel elevado de empadronamientos fraudulentos en la Ciudad, habida cuenta que se ha experimentado un sensible aumento del desempleo en un corto espacio de tiempo que no está causado por ningún ERE, ya que en Ceuta no existen grandes infraestructuras industriales. Es cierto que la Policía local lleva a cabo visitas para comprobar la veracidad del empadronamiento y que ello conduce a dar de baja del padrón a un buen número de marroquíes que practican esta actividad.

La cuestión del plurilingüismo ha aflorado de nuevo con motivo de la ausencia del *dariya* o árabe marroquí en el V Informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias en el período 2014-2016 que el Ministerio de la Presidencia remitía al Consejo de Europa. El *dariya* ha quedado excluido, según explica el Informe, al tratarse de una lengua que aparece en Ceuta como lengua proveniente de una inmigración y, por lo tanto, de acuerdo con el art. 1 ii) de la Carta Europea no puede ostentar la consideración de lengua regional o minoritaria, de modo que según apunta el Informe del Ministerio “la presencia de tal dialecto no es tradicional, sino fruto de una relativamente reciente y muy numerosa afluencia de personas de otro país”.

En el apartado institucional importa señalar que la sentencia Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ceuta declaraba nulos un total de 23 puestos de trabajo de carácter eventual y designación política creados tras las elecciones de 2015, ocho para asesorar a los grupos políticos con representación institucional y la Mesa Rectora de la Asamblea.

## Melilla

El año 2018 ha devuelto al centro de la atención el problema de los menores no acompañados, cuyo número una vez más ha desbordado los servicios de la Ciudad. Como respuesta al sensible aumento de menores extranjeros que no regresan a sus centros de acogida y que subsisten en la calle, el Gobierno melillense ponía en marcha un programa de educadores de calle. Este programa vino acompañado de un dispositivo especial de seguridad para localizar a jóvenes de la calle para atenderlos (261 jóvenes, de los que 143 menores de edad). En octubre de 2018 los menores extranjeros no acompañados que habían entrado en la ciudad eran 4110, a razón de 14 al día. Los menores entran en la ciudad acompañados por sus padres, siendo sus propias familias las que los animan a venir a Melilla para obtener el permiso de residencia legal en España. A este tipo de menores que no son abandonados, sino introducidos por sus familias, habría que sumar los que acceden a cruzar la frontera escondidos en coches o camiones, o a la carrera, entre otras formas de entrada por la frontera. Al hilo de esta cuestión, el Presidente de Melilla mantenía una entrevista con el Defensor del Pueblo cuyo objetivo principal era abordar el asunto de los menores extranjeros que entran solos a la ciudad.

El Gobierno de la Ciudad ha barajado como otra de las medidas a medio plazo para afrontar el problema de los menores no acompañados la de introducir en la Asamblea la aprobación de una propuesta de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (en virtud del art. 13 del Estatuto de Autonomía) para modificar varios artículos de las leyes de Extranjería, Protección del Menor y el Reglamento de Extranjería. Cabe recordar que para ejercer dicha iniciativa solo se requiere la mayoría simple, por lo que a priori se trataría de una propuesta realizable. En el argumentario del Gobierno melillense se hacía hincapié en que los menores hijos de trabajadores transfronterizos no se encuentran en situación de desamparo o maltrato, por lo que su escolarización no puede ser abordada desde la óptica de la protección de menores, sino que su tratamiento debe ser el de la inmigración de menores. El problema de los menores no acompañados ya fue objeto en 2008 de un Acuerdo con Marruecos (Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho “ad referendum” en Rabat el 6 de marzo de 2007, BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2013, páginas 22.750 a 22.753), acuerdo que, aunque entrado en vigor en octubre de 2012, prácticamente no se cumple en ninguno de sus puntos como por ejemplo los plazos que el propio convenio establece como el de búsqueda de los familiares, así como el tiempo que los menores pueden estar en los centros. Desde el Gobierno melillense se insiste en que la Ley de Protección del Menor, así como la Convención de Derechos del Niño y las Observaciones del Comité de Derechos del Niño, imponen no desarraigar a los menores, cuando el hecho fundamental que provoca la desprotección es económico. De las propias declaraciones de los menores ante los técnicos y ante el personal de atención, se evidencia que el principal motivo de transgredir la frontera hispano marroquí, no es sino el de mejorar su situación económica y laboral, así como la obtención de la documentación que posibilite dicha mejora.

Al hilo de esta cuestión el Consejero de Educación de Melilla instaba, por considerar que era ilegal, a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación a que revocara la orden extraordinaria de escolarización de niños sin residencia y sin empadronamiento en Melilla que son hijos de trabajadores transfronterizos que residen en Marruecos. El Gobierno de la ciudad sostenía que por un lado tiene escolarizados a niños extranjeros que tienen residencia legal y que entre los menores sin dicho tipo de residencia la Ciudad escolariza a los menores extranjeros no acompañados. Ante la negativa del órgano ministerial, el Gobierno de Melilla decidía presentar una querrela contra el director provincial de Educación por presunta “prevaricación administrativa” por la matriculación de menores sin estar empadronados. Desde la Delegación del Gobierno se ha venido defendiendo que estos menores han demostrado tener arraigo en la ciudad mediante la pertinente documentación y que tan solo existirían 200 nuevas matriculaciones.

El Gobierno melillense ha apelado igualmente al art. 35.12, de la Ley Orgánica de Extranjería en el que expresamente se prevé que las comunidades autónomas podrán llegar a acuerdos con las regiones donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, “con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración”. Acogiéndose a esta posibilidad el Gobierno de Melilla remitía un escrito a todas las comunidades autónomas preguntando si están dispuestas a acoger a algunos de los menores no acompañados acogidos en Melilla. Melilla durante 2018 ha tenido casi el mismo número de menores acogidos que la comunidad entera de Cataluña alcanzándose 933 niños y jóvenes, mientras que en Cataluña eran 1.012, lo que quiere decir que en apenas trece kilómetros cuadrados se concentraba igual número de menores que en una comunidad de miles de kilómetros cuadrados.

La solicitud de entrada en la Unión Aduanera sigue siendo una cuestión largamente acariciada por el Gobierno de Melilla, pero en la que se lleva más de una década titubeando. Ciertamente se sigue contemplando como una posibilidad factible, pero dentro de unas condiciones determinadas. En particular el Gobierno de Melilla en coordinación con el ceutí, exigen como condiciones el respeto del Régimen Económico y Fiscal Especial de Ceuta y Melilla (REF), el apoyo del Gobierno central, que la iniciativa esté refrendada por los agentes económicos y sociales de ambas ciudades y que además cuente con el mayor consenso político posible. Como cuarta condición se solicita una actuación conjunta y coordinada entre los gobiernos de ambas ciudades. De ahí que se haya adjudicado a la sociedad municipal Promesa la elaboración de un “Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al territorio aduanero comunitario”. La entrada de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera supondría la aplicación del Arancel Aduanero Común que grava la importación de mercancías en el ámbito comunitario, así como la aplicación de la Política Comercial Común y de los impuestos armonizados, como el IVA y los Impuestos Especiales. Cabe recordar que la Ley de Bases sobre el Régimen Económico y Financiero de las dos ciudades autónomas de 1955 (BOE núm. 359, de 25 de diciembre de 1955, págs. 7.845-7.849), considera a ambas territorios

francos a efectos aduaneros con libertad comercial en la entrada, salida, tránsito y transbordo de mercancías.

El 30 de Abril se celebraba el último Pleno de Control en el que se podían formular tanto interpelaciones como preguntas en un mismo Pleno. Si bien este Pleno de Control, se convocaba estando vigente todavía el Reglamento de la Asamblea previo a su reforma, la práctica totalidad de los grupos políticos (a excepción de CpM) decidieron en Junta de Portavoces ajustarse al nuevo formato de Pleno de Control, que impone dedicar un mes a presentar solo interpelaciones, y el mes sucesivo el Pleno se dedicará a las preguntas.

Diez años después se ha dictado sentencia en uno de los casos que más han convulsionado la vida política melillense, el conocido como caso del “Voto por correo”, consistente en una supuesta trama de compra de votos en las elecciones generales de 2008 a cambio de la promesa de puestos de trabajo en planes de empleo. Las personas encausadas solicitaron el voto a dos partidos, que en 2008 se presentaron en las elecciones generales: Coalición por Melilla y PSOE. La sentencia condena a 18 militantes de ambos partidos, si bien de entre los condenados el más destacado es el Presidente de Coalición por Melilla (CpM), Mustafa Aberchán, condenado a dos años de prisión e inhabilitación para ejercicio de sufragio pasivo. Según se expone en la sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Málaga, con sede en Melilla, el Presidente de CpM cometió dos delitos continuados electorales y un tercer delito continuado de falsedad. Precisamente el Presidente de CpM protagonizaba otro de los episodios en el ámbito judicial al interponer en el juzgado de instrucción de Melilla una querrela criminal por un presunto delito de prevaricación, incitación al odio y coacciones contra el delegado del Gobierno; así como contra la consejera de Presidencia y Salud Pública, contra un comandante de la Guardia Civil, y un veterinario por obstaculizar el paso de corderos desde Marruecos a Melilla para la festividad musulmana de la pascua del sacrificio (Aid El Kebir). Con el cambio en mayo de Gobierno central producto de la moción de censura se aprobaba una nueva Orden Ministerial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación Orden APA/791/2018, de 26 de julio, por la que se modifica la Orden AAA/2444/2015, de 19 de noviembre, por la que se establecen medidas de emergencia preventivas frente a la fiebre aftosa en el Magreb (BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018, páginas 76.269 a 76.271) que sustituía la anterior Orden APM/607/2018, de 1 de junio (BOE núm. 137, de 6 de junio de 2018, páginas 58.215 a 58.216). Esta nueva Orden Ministerial establece que cuando se produzca el paso de los corderos, deberán ir destinados a una explotación contemplada en el Real Decreto 479/2004, que puede ser una explotación de tipo producción-reproducción, o bien una explotación de tipo especial, como un centro de concentración de animales o un matadero. Los animales permanecerán en la explotación de destino desde su llegada a Melilla hasta el momento de su salida directa para sacrificio, excepto en el caso de los mataderos donde se procederá a su sacrificio. Con esta nueva regulación los centros de concentración temporales requieren de menos exigencias que los cebaderos, que era la opción que señalaba la anterior Orden. Además, según el tenor del art. 3.15 de la ley de Sanidad Animal “se considerará importador a la persona, física o jurídica, que solicita la importación o, en su caso, la realización de la inspección veterinaria en frontera”, lo que según

el Ministerio amplía las posibilidades de certificar la entrada de corderos pues además del cebadero y los ganaderos cualquier persona física, previa certificación puede importar corderos para ser sacrificados en unas carpas a las que se asigna un código de Registro General de Explotaciones Ganaderas. Sin embargo los veterinarios municipales presentaban un informe en el que aclaraban que según la ley, cualquier entrada de animales para sacrificio en el matadero aun siendo cierto que debe realizarse a propuesta de una persona física o jurídica, sin embargo no puede ser un particular, ya que debe estar registrado en el Sistema Integral de Trazabilidad Animal, o SITRÁN vigente en España, es decir, que solo explotaciones ganaderas pueden importar. Así pues, a pesar de la modificación de la Orden Ministerial, la Comisión Islámica de Melilla consideraba que la nueva regulación sigue vulnerando el derecho a la libertad religiosa, pues no se encuentra implicado solamente el derecho de un individuo en el ejercicio de su libertad individual de importar o no animales vivos cumpliendo las condiciones de higiene y salubridad, sino el hecho que los musulmanes melillenses puedan disponer del animal que crean conveniente en su festividad.

En el panorama normativo ocupa un lugar destacado la aprobación definitiva de un nuevo Reglamento de Ayudas Sociales (Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales, BOME extraordinario nº 4, de 9 de febrero de 2018). Entre los nuevos requisitos, se exige para poder ser beneficiario del Ingreso Melillense de Integración (IMI) “tener una residencia efectiva y continuada en la Ciudad de Melilla de al menos cinco años anterior a la formulación de la solicitud” (art. 10.20.4-1.A). Así pues los residentes que por cualquier razón se ausenten seis meses de Melilla tendrán que esperar cinco años para poder obtener el IMI. Se impide asimismo conceder ayudas si ha transcurrido menos de un año sin trabajar al disponer el art. 9.1.p) que para percibir ayudas el solicitante no debe “haber causado baja voluntaria en la actividad laboral, el solicitante de la prestación económica, ya sea por cuenta propia o ajena, dentro de los doce meses anteriores a la solicitud Se trata de un requisito que puede afectar especialmente a los autónomos.

Siguiendo en el terreno de la producción normativa merece destacarse la aprobación por el Consejo de Gobierno de la ampliación a nueve domingos más al calendario de apertura de grandes almacenes y franquicias, destinado a los locales de más de 300 m<sup>2</sup> y a las cadenas de distribución nacional, ya que el resto de comercios pueden abrir los días que deseen, de manera que se ha pasado de 10 domingos de apertura a 19. Es reseñable igualmente la aprobación en comisión de la Asamblea de la modificación de la ordenanza fiscal, rebajando el tipo impositivo del IPSI en productos como el textil, que ha descendido del 10% al 5%, al igual que en el calzado, que se ha rebajado del 7% al 5%. En noviembre se procedía a otra modificación de la ordenanza del IPSI para rebajar al mínimo, es decir, al 0,5% el tipo aplicable a las empresas que exporten servicios *online* y también a las que se dedican a los juegos en Internet. La intención de esta rebaja ha sido la de servir de acompañamiento a la reducción al 50% de los tributos al juego que aprobaba el Estado a fin de beneficiar a Melilla, Ceuta y Canarias ante una previsible deslocalización de este tipo de negocios radicados actualmente en Gibraltar debido a la aplicación del “Brexít”. En el ámbito del empleo sobresale la aprobación de las ayudas del plan de inserción de desempleados en empresas

privadas con menos de 50 personas contratadas y con un volumen de negocio inferior a 10 millones de euros anuales.

El Consejo de Gobierno acordaba atribuirse dos nuevas competencias mediante el Decreto nº 108 de 18 de junio de 2018, relativo a atribución de competencia al Consejo de Gobierno (BOME núm. 5557, de 19 de junio de 2018, pág. 1.880). Por un lado, la adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los tres millones de euros, previa propuesta de las Consejerías de Hacienda, de Fomento o de Coordinación y Medio Ambiente. En segundo lugar aprobaba asumir la competencia de enajenación de bienes inmuebles municipales cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los tres millones de euros, previa propuesta de la Consejería de Hacienda. Asimismo, dentro del ámbito competencial y organizativo sobresale la decisión de crear una nueva Dirección General de Presidencia en el organigrama de la Ciudad para conseguir un mejor funcionamiento administrativo del Gabinete de Presidencia, formado por personal de confianza y no por funcionarios mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2018 (BOME núm. 5584, de 21 de septiembre de 2018, págs. 2.911-2.912) por el que se crea una dirección general de la Presidencia. Una de sus funciones es asesorar y apoyar al Presidente de la Ciudad, así como de asistencia jurídica en las materias y asuntos que sean requeridos por éste, especialmente los que vayan a ser debatidos y aprobados, si fuera el caso, en el Consejo de Gobierno, sin perjuicio del secretario de Presidencia, así como los asuntos que se traten en el pleno. También forma parte de su labor la coordinación de las actuaciones y las relaciones con la Presidencia del Gabinete de Presidencia, de Comunicación y de Protocolo, así como será una vía de comunicación con los servicios jurídicos.

En un Consejo de Gobierno extraordinario de 14 de agosto se aprobaba una declaración institucional en contra de la decisión de Marruecos de cerrar la aduana comercial de Beni Enzar. El Gobierno de la ciudad ha cifrado en 100 millones de euros anuales el impacto que tendrá esta medida sobre la ciudad, ya que ha tenido por efecto el bloqueo de los camiones con mercancías, en la parte marroquí del puesto fronterizo. En la Declaración del Consejo de Gobierno se califica dicho cierre aduanero como “un acto hostil, frontalmente opuesto a los acuerdos hispano marroquíes que, desde los años 50 del siglo XX, reconocen por parte de ambos países el carácter comercial del puesto fronterizo de Beni Enzar”. También se lo califica como “un quebrantamiento de la letra y el espíritu de los diversos convenios de colaboración suscritos entre los reinos de España y Marruecos”, y “sobre todo, abiertamente contrario al Tratado de Amistad, Vecindad y Cooperación del año 1991”. Cabe subrayar que hay unos 5.000 trabajadores marroquíes transfronterizos que están dados de alta en la Seguridad Social, además de unos 20.000 marroquíes que pasan diariamente la frontera para desarrollar el comercio atípico. Según la Plataforma de Empresarios melillenses tras el cierre de la aduana se ocultarían los intereses de un grupo de empresarios marroquíes, alguno de ellos fugado de la justicia española, quienes estarían utilizando el Puerto de Beni Enzar para introducir contenedores de contrabando, infrafacturando la mercancía y eludiendo impuestos.

En materia de Medio ambiente el Gobierno local aprobaba invertir 100.000 euros en la búsqueda de nuevos pozos para garantizar el suministro de agua a la Ciudad. Melilla con 80.000 habitantes consume un total de 30.000 m<sup>3</sup> diarios de agua, lo que equivaldría a 375 litros diarios por persona/día, sin embargo los datos oficiales indican que el consumo *per capita* es de 140 litros, diferencia que algunos partidos como Equo creen que es atribuible a consumos no declarados como el campo de golf entre otros.

**IV.**

**LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO**



# LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LAS COMUNIDADES

Ana Carmona Contreras  
Universidad de Sevilla

## 1.– 2018: Un año y dos escenarios legislativos

Desde una perspectiva institucional 2018 se presenta como un año dotado de una singularidad específica que viene a marcar un hito hasta ahora inédito en el devenir político de nuestro país desde la entrada en vigor de la Constitución del 78. Y es que el triunfo de la moción de censura planteada por el grupo Socialista del Congreso contra Mariano Rajoy (31 de mayo) y el consecuente acceso a la presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez (1 de junio) nos sitúan ante un momento de clara cesura política que resulta determinante a la hora de abordar el análisis de la producción legislativa anual en el nivel estatal. En este sentido, debe tenerse muy presente la existencia de dos secuencias temporales claramente diferenciadas (la primera, de enero a mayo y la segunda, de junio a diciembre), en las que las distintas mayorías dominantes en el seno del Congreso se erigen en elementos determinantes de cara a valorar no sólo el caudal de normas aprobadas sino también la diversa –y en ocasiones radicalmente opuesta– orientación política que incorporan sus contenidos.

## 2.– La etapa del Gobierno presidido por Mariano Rajoy

Tomando en consideración este *sui generis* contexto de fondo procede iniciar el análisis propuesto formulando una serie de observaciones en torno a la etapa (cinco meses) de Gobierno presidido por M. Rajoy. A tal efecto, se verifica la existencia de una tendencia sustancialmente continuista con respecto a la constatada el año precedente.

En primer lugar, debemos destacar el exiguo balance de normas aprobadas, limitándose tan sólo a una ley ordinaria, la Ley 1/2018, de 6 de marzo, para paliar los efectos de la sequía y de modificación de la ley de aguas y a tres decretos-leyes. En el terreno de la legislación gubernamental de urgencia con incidencia en la esfera autonómica, merece una mención especial el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor que, como se verá en su momento, establece una regulación del sector que va a ser reformada pocos meses después, ya en la etapa del Gobierno Sánchez, por el RDL 13/2018, de 28 de septiembre.

Un elemento explicativo de esta situación de acusada hipotonía legislativa nos sitúa ante la (entonces considerada) precaria mayoría con la que gobernaba

el PP (137 diputados), asistido por el apoyo de Ciudadanos (32 diputados) y el auxilio puntual de otras fuerzas políticas (muy destacadamente, el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria). De esta manera la aprobación de textos legislativos se perfilaba como una ardua tarea requerida de complejos procesos de transacción y acuerdos previos entre diversos actores políticos, lo que postergaba la presentación por el Gobierno de sus iniciativas ante el Congreso de los diputados. Esta apreciación coyuntural nos permite avanzar otro dato muy significativo cuyos efectos se proyectan en clave temporal. Nos referimos a la existencia de una insólita situación política en la que la nueva mayoría que accede al Gobierno resulta constreñida en buena medida por la hoja de ruta legislativa trazada por su predecesor que se encuentra todavía en fase de tramitación parlamentaria. La asunción por parte del Ejecutivo Sánchez y por sus socios parlamentarios de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado cuyo contenido es inmediata expresión de la orientación política definida por M. Rajoy con el auxilio de sus socios resulta, sin lugar a dudas, el ejemplo más ilustrativo en este sentido. Recuérdese a este respecto que el apoyo a la moción de censura por los nacionalistas vascos (que resultó crucial para inclinar la balanza a favor de la misma) quedó subordinada al mantenimiento de las previsiones específicamente destinadas a dicho territorio que aparecían recogidas en el proyecto de presupuestos presentado por el Gobierno Popular.

Por otro lado, en línea con lo ya constatado desde el inicio de la legislatura, en el año de referencia va a ponerse de manifiesto la existencia de una decidida voluntad gubernamental de rechazar buena parte de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición utilizando para ello la potestad de veto presupuestario contemplada en el art. 134.6 de la Constitución. Gracias a la activación recurrente de dicha facultad, sustentada en la genérica apreciación de una incidencia meramente hipotética (y no necesariamente inmediata) de la iniciativa propuesta en el ámbito presupuestario, el Ejecutivo lograba erigir un efectivo dique de contención frente a proposiciones avaladas por grupos no afines, controlando el devenir de la programación legislativa que, de esta manera, quedaba circunscrito a aquellos ámbitos temáticos de su interés. Este modo de proceder, que desde sus comienzos mereció abiertas críticas por parte de las fuerzas parlamentarias damnificadas al considerarlo claramente abusivo, dio lugar a la interposición de distintos recursos ante el Tribunal Constitucional.

La primera resolución adoptada por el TC vio la luz en abril de 2018 (Sentencia 34/2018). En la misma se procedió a resolver un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno de la Nación precisamente contra los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron el veto presupuestario opuesto ante una iniciativa legislativa (relativa a la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa propuesta por el Grupo Socialista) al estimar que su conexión con los ingresos y gastos públicos resultaba insuficiente.

La queja planteada por el Ejecutivo de M. Rajoy va a ser rechazada de forma contundente por el Alto Tribunal al considerar que la potestad gubernamental

mental de veto contemplada por el art. 134.6 CE sólo resulta aplicable a la ley presupuestaria en sentido estricto, pudiendo activarse únicamente en relación con medidas que inciden de forma directa en dicha esfera. Se requiere, pues, que exista una conexión inmediata entre la proposición presentada y la ley de Presupuestos, de tal manera que sea posible constatar un efecto no meramente hipotético sino, antes bien, real y efectivo sobre sus previsiones. Atendiendo a los razonamientos expuestos, el conflicto planteado quedó resuelto a favor del Congreso avalándose la constitucionalidad de los acuerdos adoptados por su Mesa frente al uso espurio del veto presupuestario llevado a cabo por el poder Ejecutivo. La relevancia que se desprende de la interpretación del art. 134.6 CE llevada a cabo por el TC (reiterada posteriormente en sucesivas resoluciones en las que se plantea el mismo tema) resulta evidente, puesto que gracias a la misma queda erradicada una conducta gubernamental constitucionalmente fraudulenta y políticamente abusiva que generaba una profunda lesión en el ejercicio de la función legislativa correspondiente a las Cámaras.

### 3.– La etapa del Gobierno Sánchez

#### 3.1.– *Leyes orgánicas*

Cuatro de las cinco leyes orgánicas aprobadas en 2018 no presentan incidencia autonómica, versando sobre materias que son de competencia estatal exclusiva. Hemos de reseñar, por lo significativo del dato, que la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género trae causa de una proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 19 de abril de 2018. Otra norma que, igualmente, merece una mención especial es la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, no sólo por la decidida contribución que realiza a favor de la participación política del colectivo aludido, eliminando la situación de discriminación existente con carácter previo, sino también porque su tramitación parlamentaria nos remite a una proposición de ley registrada ante el Congreso por la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

Es la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias la que, sin lugar a dudas, presenta una mayor relevancia en el terreno autonómico. Aprobada con la abstención de Ciudadanos y el rechazo de Podemos, la ley que aprueba la reforma del texto estatutario incorpora una serie de destacadas novedades que procedemos a reseñar brevemente. En primer lugar, se afirma el carácter de nacionalidad de Canarias, que se deduce de su “identidad singular, circunstancias geográficas, históricas y culturales”. Asimismo, las aguas canarias quedan reconocidas como parte del territorio autonómico.

En línea con las reformas estatutarias realizadas en otras Comunidades Autónomas, se constata un incremento destacado de competencias, así como la

introducción de un nuevo catálogo de derechos, con una particular atención a los de contenido social. Las potestades del Gobierno autonómico experimentan un notable reforzamiento, tanto en el terreno normativo, puesto que se le atribuye capacidad para emanar decreto-leyes, como en el de las relaciones con la Asamblea legislativa, ya que el Presidente del Ejecutivo queda habilitado para proceder a la disolución anticipada de aquélla.

Acogiendo la tendencia auspiciada por distintos partidos estatales, el nuevo Estatuto suprime los aforamientos de diputados autonómicos y miembros del Gobierno.

En relación con el sistema electoral se acomete una ambiciosa modificación en relación a la cual cabe destacar especialmente los siguientes aspectos: (1) Aumento del número de diputados autonómicos, estableciéndose una cantidad máxima de 75 escaños, si bien se establece un número provisional de 70. (2) Introducción de una significativa reducción de la doble barrera electoral que fue establecida en la reforma estatutaria de 1996 a nivel autonómico e insular: En el primer caso, se baja del 6% al 4% y en el segundo, del 30% al 15%. De este modo, se corrige el alto nivel de exigencia existente, que había sido objeto de constantes críticas por parte de las fuerzas políticas minoritarias, denunciando los efectos distorsionadores que su aplicación traía aparejada. (3) Creación de una nueva circunscripción de ámbito autonómico que se añade a las siete insulares existentes y que se suma a las mismas con carácter complementario.

Para finalizar, ha de reseñarse que el régimen fiscal de Canarias que, como es sabido, goza del estatus de región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no sólo se incorpora expresamente al nuevo Estatuto sino que además se dispone su total desvinculación de sus recursos del sistema de financiación ordinario de las Comunidades Autónomas. A este respecto, es necesario llamar la atención en torno al hecho de que el mismo día que tiene lugar la aprobación de la reforma estatutaria se produce la de la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

### 3.2.– *Leyes ordinarias*

En este capítulo, los datos recabados vuelven a situarnos ante la dicotomía política que caracteriza la producción normativa de 2018. Desde tal perspectiva, se constata que 10 de las 11 leyes aprobadas lo fueron en el segundo semestre del año, sin que ninguna de ellas fuera presentada por el Grupo Socialista del Congreso ni tampoco a instancia del Ejecutivo presidido por P. Sánchez.

Teniendo en cuenta tal dato de partida, resulta que 6 de los textos legislativos en cuestión, incluida la Ley de Presupuestos Generales del Estado, comenzaron su tramitación parlamentaria gracias a iniciativas formuladas por el Gobierno de M. Rajoy. Por lo que respecta a las normas que traen causa de proposiciones de ley formuladas en la Cámara baja, apuntar que una fue promovida por el Grupo Popular (Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y otra co-

rrió a cargo del Grupo Mixto (Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas). Cierran el recuento, 2 leyes que son consecuencia de proposiciones gestadas en la esfera autonómica: En el primer caso, la iniciativa corresponde a la Asamblea de la Comunidad Foral de Navarra (Ley 4/2018, de 11 de junio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre). En el segundo, es el Parlamento de Andalucía quien presentó la propuesta que culminaría con la aprobación de la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm<sup>3</sup> desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. Del título de la normativa se colige que requiere una mención específica atendiendo a su dimensión autonómica: Ante la situación de precariedad de recursos hídricos en la que se halla la cuenca del Guadalquivir se articulan una serie de previsiones que permiten el trasvase de recursos desde los ríos indicados, así como la implantación de las estructuras administrativas correspondientes. Se trata, por lo demás, de una normativa que el Estado aprueba al amparo de su competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como para la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.13 y 22 CE respectivamente).

### 3.3.– *Decretos-leyes*

#### 3.3.1.– *Reflexiones generales sobre el uso de dicho instrumento normativo*

Es en el ámbito de los decretos-leyes, como expresión de la potestad legislativa de urgencia que el art. 86.1 de la Constitución atribuye al Gobierno, donde se concentra el grueso de la actividad normativa promovida desde el Ejecutivo de P. Sánchez. Los números son suficientemente elocuentes, arrojando un balance de 25 decretos-leyes en el período de siete meses transcurridos desde su llegada al poder. La aprobación de una media de 3,5 decretos-leyes por mes unida al dato de la ausencia de leyes promovidas por la nueva mayoría política tras la moción de censura deja en evidencia que nos encontramos ante el instrumento normativo preferido por el Gobierno para sacar adelante su programa.

Desde una perspectiva sistémica, este abultado número de decretos-leyes, que supera los 24 que fueron aprobados durante la etapa en que M. Rajoy estuvo al frente del Ejecutivo en la presente legislatura (30 meses), viene a confirmar la arraigada tendencia a abusar de esta figura normativa que los distintos Gobiernos de nuestro país han mantenido de forma ininterrumpida durante la última década. Por lo que al concreto período analizado se refiere, la recurrente utilización del decreto-ley debe interpretarse como un claro signo de la intrínseca debilidad en la que se halla el Gobierno socialista. Carente de una sólida mayoría de apoyo en el Congreso de los Diputados que le permita albergar un razonable margen de certidumbre sobre el devenir de la tramitación parlamentaria de sus iniciativas legislativas, el recurso al decreto-ley se perfila en la práctica como la

única vía transitable. La utilidad de dicho instrumento normativo resulta innegable, puesto que consiente al Ejecutivo sortear en primera instancia la dificultad objetiva de su condición minoritaria permitiéndole aprobar unilateralmente disposiciones legislativas que entran inmediatamente en vigor. Es cierto que, a modo de contrapunto, el Gobierno cuenta con un plazo constitucionalmente tasado de 30 días para recabar el apoyo de la mayoría del Congreso en el trámite de la convalidación, puesto que de lo contrario el decreto-ley queda derogado (art. 86.2 CE). No obstante, ha de tenerse presente que, estando todavía pendientes de convalidación a fecha de 31 de diciembre de 2018 los últimos 8 decretos-leyes aprobados por el Consejo de Ministros (Reales Decretos-leyes 21 a 28/2018), la tasa de éxito gubernamental ha sido completa, puesto que los 17 presentados ante la Cámara baja han obtenido el aval requerido.

Para obtener un cuadro completo de la situación, debemos hacer referencia a una relevante circunstancia que se manifiesta en el período analizado y que deja en evidencia que la vía de la conversión en ley de los decretos-leyes previamente convalidados ha experimentado un espectacular incremento. En efecto, queriendo claramente la que ha sido la tendencia predominante de nuestra experiencia constitucional, sólo 5 decretos-leyes han sido meramente convalidados (entre los que cabe destacar el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, así como el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género), mientras que en relación con los 12 restantes se ha acordado abrir el procedimiento de urgencia para ser convertidos en ley.

Esta neta preferencia por el *iter* parlamentario, que como es sabido abre la puerta a la introducción de enmiendas sobre el contenido del originario decreto-ley previamente convalidado y da paso a la participación del Senado, aun resultando muy positiva en términos de reforzamiento de la legitimidad democrática de la norma en cuestión, requiere una interpretación en clave eminentemente política, afirmándose como una nueva expresión de la debilidad gubernamental. Y es que, atendiendo al posicionamiento adoptado por distintos líderes políticos con representación en el Congreso, resulta de forma palmaria que el apoyo prestado a los decretos-leyes en el trámite de convalidación aparece subordinado a la inmediata apertura del procedimiento de conversión. De esta forma, el Ejecutivo logra superar un primer y decisivo obstáculo que le permite “salvar” su normativa, pero lo hace a cambio de adentrarse en las inciertas aguas de una tramitación parlamentaria cuyo resultado final no controla.

### 3.3.2.– *Los decretos-leyes con incidencia autonómica*

Una vez apuntado someramente el trasfondo en el que aparece incardinado el uso del decreto-ley, a continuación, dedicaremos nuestra atención a analizar dos decretos-leyes que atañen específicamente al ámbito de las Comunidades Autónomas y que resultan especialmente relevantes por la temática que abordan.

En primer lugar, encontramos al Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, el cual presenta un objeto claro y preciso: Derogar la lógica eminentemente restrictiva que en relación al acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud de los extranjeros residentes en España en situación irregular introdujo el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Como se recordará, dicha normativa, aprobada por el Gobierno de M. Rajoy en plena crisis, limitaba la prestación sanitaria para dicho colectivo únicamente a los casos de urgencia por enfermedad grave o accidente, así como a la asistencia durante el embarazo, parto y posparto. Como respuesta a esta drástica reducción del esquema de cobertura sanitaria que, sin embargo, no mereció tacha alguna de inconstitucionalidad por parte del TC (vid. la STC 139/2016), un buen número de Comunidades Autónomas vino a establecer procedimientos mediante los que se garantizaba la asistencia sanitaria de las personas afectadas. Dichas previsiones autonómicas que, en su mayoría fueron impugnadas ante el TC, resultaron anuladas por dicho órgano.

Ante esta situación “inequidad manifiesta”, así como atendiendo a la inseguridad jurídica que se constata en el ámbito autonómico el RDL 7/2018 introduce disposiciones que garantizan la universalidad de la asistencia sanitaria a todas las personas que residen en el Estado español, independientemente de su nacionalidad y de su situación administrativa (en el caso de los extranjeros). Una vez reconocido el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos en clave universal, a continuación se establece que éste se hará efectivo por las administraciones sanitarias competentes. En relación con las Comunidades Autónomas queda previsto que “en el ámbito de sus competencias, fijarán el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo que acredite a las personas extranjeras para poder recibir la prestación asistencial a la que se refiere este artículo”.

Por su parte, la regulación de la prestación de servicios por los vehículos de transporte con conductor (VTC) se ha mostrado dotada de un alto nivel de volatilidad en 2018. Como ya se indicó anteriormente, el Gobierno del PP aprobó el RDL 3/2018, de 20 de abril por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Dicha normativa vino a dotar de rango legal a una serie de disposiciones que ya aparecían recogidas en el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres (ROTT) y cuya adecuación con la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT) estaba pendiente de resolución por el Tribunal Supremo en respuesta al recurso planteado por la Comisión de los Mercados y la Competencia, así como por las empresas de VTC Uber y Unauto. Adelantándose a la resolución del TS (vid. la sentencia de la Sala Tercera 1913/2018, de 4 de junio), que avaló la legalidad de las disposiciones reglamentarias recurridas, el RDL 3/2018 asumió la regla de otorgamiento de nuevas licencias de VTC según la cual se debe respetar la proporción de 1 por cada 30 licencias de taxis ya existentes. Esa misma previsión incluía, sin embargo, una cláusula habilitante a favor de las Comunidades Autónomas “que por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en la materia”, per-

mitiéndoles modificar la regla de proporcionalidad indicada, “siempre que sea menos restrictiva” (nuevo art. 48.3 LOTT, antiguo art. 181.1.3 ROTT).

Como contrapunto al principio general previsto por la LOTT que dispone que “las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitan para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio” se introduce una previsión reductiva del radio geográfico de actividad de los VTC señalándose que éstos “deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan”. Inmediatamente a continuación se concreta el sentido en que debe entenderse la habitualidad: “En todo caso, se entenderá que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el veinte por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrecido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio” (nuevo art. 91.2 LOTT, antiguo art. 182.5 ROTT).

En el momento en el que se decidió dotar de rango legal a la normativa indicada, el Gobierno consideró que el equilibrio entre la oferta de servicios de transporte (taxis y VTC) quedaba asegurada con las previsiones referidas. Sin embargo, transcurridos menos de 5 meses desde su aprobación, el nuevo Ejecutivo va a constatar la existencia de una situación en la que dichas previsiones resultan insuficientes, al no garantizar el adecuado equilibrio entre la oferta y la demanda existente en el sector. A la luz de tal situación, se toma la decisión de establecer un nuevo marco normativo y se aprueba el RDL 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Dos son las novedades más relevantes que desde la perspectiva autonómica introduce este nuevo decreto-ley. La primera afecta a la excepción que se opone principio general ya aludido según el cual “las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón de origen o destino del servicio”. En efecto, si en el RDL precedente se introducía una limitación de la prestación de servicios de los VTC que comprendía “el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización”, ahora se opta por un criterio más restrictivo, puesto que “las autorizaciones de transportes de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos conductor, habilitarán exclusivamente para realizar *transporte interurbano* de pasajeros” (nuevo art. 91.1 LOTT).

En segundo lugar, hemos de referirnos a la previsión recogida en la Disposición Adicional 1ª del RDL en donde se afirma que “las Comunidades Autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional” quedan *habilitadas* en relación con los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro de su respectivo ámbito territorial “para modificar las con-

diciones de explotación previstas en el art. 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres”. Excluida expresamente del radio de acción de dicha potestad la alteración de los “criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente”, los aspectos susceptibles de ser modificados engloban prácticamente todos los elementos esenciales del servicio: “condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo”. Todo ello, sin embargo, según aclara la misma norma ha de “entenderse sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con la normativa de cada Comunidad Autónoma, puedan corresponder a las entidades locales en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

Con la nueva regulación, pues, se introduce un factor de pluralidad y dispersión en la competencia reguladora de las condiciones del servicio de los VTC que ha traído consigo un escenario que, como la realidad ha puesto de manifiesto, lejos de reducir la conflictividad preexistente ha venido a incrementar-la de modo notable. Atendiendo a esta circunstancia podemos afirmar que la reforma operada ha dotado al colectivo de taxistas, principales afectados por la expansión de los VTC, de una capacidad de presión influencia inmediata sobre las autoridades competentes de la que previamente carecían. Con ello se les ha conferido una potente herramienta de presión que permite desplegar un rol preeminente en la defensa de sus intereses en detrimento de los VTC ante los responsables municipales y autonómicos que, llevado hasta sus últimas consecuencias, ponen en serio peligro el mantenimiento del principio de libre competencia en el sector.



# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo  
Universitat Pompeu Fabra

## 1.– Consideraciones generales

El nivel de 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 (Comunidades Autónomas), cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial y cuestiones prejudiciales de las normas forales durante este año se ha mantenido, de nuevo, prácticamente igual que el año precedente: de los de los 82 supuestos registrados entonces, ahora se han alcanzado 81.

El recurso de inconstitucionalidad sigue siendo el procedimiento con más protagonismo procesal ante el Tribunal, con 48 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias con 12; 9 cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial; una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y, finalmente, una impugnación de disposición autonómica exart. 161.2 CE.

También en 2018 ha proseguido 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. Los avances al respecto merecen ser destacados, a pesar de que el Tribunal todavía ha tenido que resolver algún contencioso notablemente como, por ejemplo, el que data de 2010 (*Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Aragón*). Pero como se subrayaba el año pasado, la antigua media de seis años de retraso para resolver los asuntos se ha reducido notablemente. Hasta el punto que en 2018 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas entre 2017, 2015, 2014 y 2013, o sea, con un retraso que oscila mayoritariamente entre uno y tres años. De los contenciosos iniciados en este último, destaca sobre el resto las diversas sentencias relativas a la controvertida *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* y su desarrollo reglamentario.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado, y de nuevo en numerosos casos, sobre las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y el alcance de la regla de la centralización de las mismas cuando concurren situaciones excepcionales; el ámbito de la legislación básica en diversos ámbitos materiales y el principio de integración constitucional exart. 139.2 CE en relación con la regulación de la

actividad económica de las Comunidades Autónomas en sectores determinados, además de los controles del Estado sobre los diversos entes territoriales .

Los ámbitos materiales sobre los que ha versado las decisiones en temas competenciales se han referido, sobre todo, a contenciosos constitucionales referidos a: educación y régimen lingüístico; ordenación general de la economía en relación –en especial– con la protección del medio ambiente y el derecho a la vivienda; también la sanidad, en relación con la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros no comunitarios en España y el procedimiento administrativo común. El resto de materias afectadas ha sido muy heterogéneo: tributos de las Comunidades Autónomas; hacienda y régimen tributario de las normas forales; derecho civil; energía; legislación laboral; asistencial social; medios de comunicación; colegios profesionales; comercio interior, deporte, legislación penal, etc.

A diferencia del año pasado, en 2018 se ha producido un descenso en el número de votos particulares emitidos. El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado, aproximadamente, en un cuarto de las sentencias dictadas.

Los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado en más ocasiones su disenso con la posición adoptada por la mayoría vuelven a ser Xiol Ríos, cuyos votos ofrecen una argumentación más desarrollada y Valdés Dal-Re, a los que se ha añadido la nueva magistrada Balaguer Callejón. En menor grado les han seguido los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Narváez Rodríguez.

En lo que concierne a la vida institucional, la composición del Tribunal no ha experimentado ninguna variación, manteniéndose los mismos integrantes el año pasado.

## 2.– Consideraciones específicas

### 2.1.– *De nuevo sobre las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y el la regla de las situaciones de excepcionalidad que justifican la centralización de las competencias*

Al igual que el año anterior, en el presente se ha vuelto a registrar un buen número de sentencias en las que la controversia competencial se plantea en decidir si corresponde al Estado el ejercicio de las funciones ejecutivas cuando el bloque de la constitucionalidad ha atribuido a las Comunidades Autónomas esta función. ¿En qué medida se justifica la incidencia de circunstancias excepcionales que permitan el desplazamiento de la competencia autonómica al Estado a fin de asegurar una ejecución unitaria de la competencia?

Un primer caso a subrayar es el que se plantea en la STC 15/2018, relativa al *Real Decreto 1494/2011, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible*, que conduce al Tribunal a avalar la centralización de funciones ejecutivas en materia de medio ambiente. Sobre el caso que suscita esta sentencia planea la efectividad de la jurisprudencia constitucional por la que la

centralización de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas ha de ser una vía excepcional para la atribución de la titularidad competencial. En este sentido, el riesgo que se deriva de la conversión de la excepción en regla no es otro que la desnaturalización del sistema constitucional de distribución de competencias.

Porque la interpretación por la que el Tribunal rechaza en este caso la territorialización de las competencias se funda en un criterio muy general que apela a la necesidad de una valoración global sobre la venta de créditos de carbono, sin dejar opción a otra solución posible, que impida el desplazamiento automático de la competencia autonómica al Estado: “[...] *es evidente que la consecución de los objetivos del fondo requiere que todos los proyectos que en España puedan optar a la venta de créditos de carbono, concurren en un proceso de valoración en el que se garantice la adecuada aplicación, en términos homogéneos, de los criterios establecidos en el art. 7 del Real Decreto. La decisión de adquisición de créditos de carbono demanda una valoración homogénea de todos los posibles proyectos con independencia de su potencial ubicación, y, en definitiva, por un único órgano con capacidad para integrar intereses contrapuestos [...]*”.

La cuestión de las competencias ejecutivas también aparece en las SSTC 62 y 64/2018 referidas a dos disposiciones estatales (los Reales decretos 635/2013 y 1007/2015) relativas a la adquisición de créditos de carbono por el Estado a empresas que lleven a cabo determinadas actuaciones. En ambos casos, las normas estatales ya establecen un marco regulatorio muy preciso que de por sí ya deja muy poco margen para la discrecionalidad en la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas. De tal forma que si, no obstante, y como era el caso de ambas disposiciones en materia de energía, el Estado asume la competencia ejecutiva, incurre en la vulneración de las competencias autonómicas. La razón de ello no es otra que la ausencia de circunstancias que permitan justificar la excepcionalidad que legitime la intervención estatal sobre la competencia autonómica. Porque, en efecto, cuando el Estado ya ha establecido un régimen para el otorgamiento de ayudas económicas que determine la actividad ejecutiva reglada de forma muy intensa, en las que las funciones de ejecución consisten en verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas por la norma estatal, la gestión centralizada carece de sentido. Por tanto, el Tribunal sigue el criterio establecido en el *leading case* contenido en el F.J. 8 de la STC 13/1992.

Esta misma doctrina es empleada para rechazar los argumentos habituales utilizados para justificar la gestión centralizada de la ayudas previstas en el *Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución*.

La STC 69/2018 plantea también la cuestión de la naturaleza de las competencias ejecutivas en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 187/2014, de 15 de diciembre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*. Así, el Tribunal entiende que la gestión de los certificados de ahorro energético que la ley atribuye al Estado, es decir, la actividad administrativa consistente en el reconocimiento y concesión es una función de carácter ejecutivo que corresponde a las Comuni-

dades Autónomas. Por el contrario, no lo es que el Estado atribuya a un órgano propio, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA), la función de propuesta, estudio y adopción de directrices y medidas en materia energética. En este caso, no se trata de meras funciones de ejecución sino que constituyen la atribución de poderes estrictamente normativos que requieren de una dirección unitaria.

Una situación similar a la controversia competencial descrita es la que de nuevo plantea la STC 76/2018 en relación con *el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros*. Por un lado, el Tribunal interpreta que la regulación del contenido y las características que deben poseer los enfermeros para esta específica actividad profesional consistente en la prescripción de medicamentos, está integrada dentro de la competencia básica del Estado exart. 149.1.16, sobre las bases y coordinación general de la sanidad vinculada al principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Pero, por otro, rechaza que el acto administrativo consistente en la acreditación de estos profesionales suponga una situación de excepcionalidad que obligue a centralizar esta competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en favor del Estado. Razón por la cual, en este punto el Tribunal interpreta que el Real Decreto invade las competencias autonómicas en la materia.

La regla jurisprudencial de la centralización de las competencias se ha vuelto a plantear este año en relación con la formación profesional. Es el caso suscitado por la STC 71/2018, referida a un conflicto positivo de competencias planteado con respecto al *Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral*. En esta resolución el Tribunal sostiene que cuando los destinatarios de las ayudas son entidades de ámbito estatal dicho alcance territorial de su actuación justifica la gestión centralizada de competencia. Pero como con razón se ha señalado,<sup>1</sup> esta interpretación casa mal con la sostenida en la STC 78/2015, en la que se considera que el ámbito nacional de actuación de las asociaciones y fundaciones beneficiarias de unas ayudas no puede ser una circunstancia que permita justificar *per se* la aplicación de la regla de la excepcionalidad para remitir al Estado la competencia de la gestión centralizada de las subvenciones.

Ahora bien, no obstante la contradicción que pueden suponer los dos supuestos descritos el Tribunal sostiene que el caso de las empresas dedicadas a la formación profesional de trabajadores que dispongan de varios centros ubicados en diversas Comunidades Autónomas, es circunstancia que, por sí sola, no justifica la centralización de la competencia ejecutiva de la gestión de las ayudas por parte del Estado. Sin embargo, no parece coherente que se sostenga un criterio distinto para atribuir la competencia si la actividad es ejercida por una entidad de ámbito estatal y otra de ámbito supra-autonómico.

---

1. Tomás DE LA CUADRA SALCEDO-JANINI, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2018 (Estructura territorial del Estado)”, *REDC* n° 114, 2018, p. 209).

2.2.— *El derecho a la vivienda y las competencias en materia energética en las situaciones de pobreza energética y el alcance de la legislación básica*

La doctrina sobre las competencias ejecutivas así como también el ámbito de la legislación básica del Estado, se ha vuelto a plantear con ocasión del enjuiciamiento de las diversas iniciativas legislativas de regulación llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas del principio rector de la política social y económica que incorpora el derecho a la vivienda. Sin duda, en ello han tenido mucho que ver los efectos demoledores de la crisis iniciada en 2008.

La STC 80/2018, relativa a la *Ley 2/2017, de 3 de febrero, de función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana* fue, entre otras, un ejemplo de esta actividad de los legisladores autonómicos. Pero además, en este sentencia se abordan otras cuestiones competenciales de interés. Por ejemplo, en lo que concierne a la previsión procesal por esta ley de una acción pública ante los órganos judiciales, el Tribunal rechaza esta posibilidad ya que invade la reserva competencial en materia de legislación procesal exart. 149.1.6 CE que corresponde al Estado. Fundamenta la inconstitucionalidad negando que dicha acción pública pueda ser considerada como una especialidad procesal de la Comunidad. Por otra parte, niega que el establecimiento de la obligación de establecer un contrato de alquiler social suponga una vulneración de las competencias del Estado exarts. 149.1.6 y 13 CE, dado que no introduce ninguna innovación procesal ni tampoco presenta una incidencia económica suficiente que cuestione la competencia estatal sobre la determinación de las bases y coordinación general de la actividad económica.

Por el contrario, en relación a los supuestos de pobreza energética, la STC 80/2018 resuelve que la regulación por la ley valenciana de las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro de energía por impago del suministro (la imposición a la compañía suministradora la obligación de solicitar, previamente a poder realizar el corte de suministro de energía, un informe a los servicios sociales municipales) supone el establecimiento de un régimen de derechos y obligaciones que afecta a consumidores y a las empresas suministradoras de energía. En consecuencia, dada la incidencia que ello supone para el conjunto de la economía nacional exart. 149.1.13 CE y para la totalidad de los otros sectores económicos, tal regulación requiere de un tratamiento homogéneo, razón por la cual tiene el carácter de básica y, por tanto, en este punto la ley valenciana es inconstitucional.

En el mismo ámbito material relacionado con la medidas tomadas por las Comunidades Autónomas sobre el derecho a la vivienda, cabe reseñar la STC 97/2018, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco*. En la misma línea jurisprudencial que la expuesta en la STC 80/2018, en ésta también se abordan las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y procesal, ordenación general de la economía, expropiación forzosa y vivienda. El Tribunal resolvió la nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la acción pública en materia de vivienda y la expropiación temporal del uso de vivienda incurrida en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria; sin embargo, optó por una interpretación conforme de la

disposición relativa al registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios.

El alcance de la legislación básica y el margen del que dispone la ley de desarrollo de las Comunidades Autónomas vuelve a plantearse en la STC 55/2018, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados preceptos de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*. En relación al régimen jurídico de las Administraciones públicas, el exceso del legislador estatal en este aspecto se produce, por ejemplo, en la previsión por la que dispone que las “habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. Así, el Tribunal considera que el Estado carece de competencia para distribuir los poderes normativos entre las instituciones autonómicas. Se trata de una materia que es reserva de Estatuto como norma institucional básica y fruto de la autonomía institucional que se deriva del principio de la autonomía política.

En relación a la regulación del procedimiento administrativo común el Tribunal interpreta que la competencia del Estado exart. 149.1.18 CE no alcanza a regular el procedimiento de elaboración de las normas. De acuerdo con esta interpretación general, su aplicación al art. 1.2 de la *Ley 39/2015*, impide su inconstitucionalidad ya que no puede entenderse que el procedimiento al que se refiere sea la elaboración de proyectos normativos.

Los artículos 127 a 133 regulan la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. El art. 129 establece las reglas generales que han de presidir tanto la potestad reglamentaria como el ejercicio de la iniciativa legislativa, tanto por parte del Gobierno estatal como por los gobiernos de autonómicos. En relación con las iniciativas de rango legal, el Tribunal interpreta que el legislador de lo básico se excede porque invade las competencias autonómicas de autoorganización que son objeto de reserva estatutaria. No es así en el caso de la regulación de la elaboración de los reglamentos, un ámbito en el que se inserta la competencia del Estado para regular lo básico exart. 149.1.18 CE. Finalmente, la STC 55/2018 interpreta como inconstitucionales determinados preceptos en la medida que su contenido resulta detallista en exceso, por ejemplo, en lo que concierne al régimen de la planificación normativa (art. 132) o la regulación de la participación (art. 133). No obstante, la declaración de inconstitucionalidad de algunos de estos preceptos no siempre va acompañada de nulidad, dado que pueden ser aplicados en el ámbito de la Administración del Estado.

De nuevo, en la STC 104/2018 se examinan las competencias sobre procedimiento administrativo exart. 149.1.18 CE, que fueron objeto de controversia con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra el art. 31.2 de la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón*. El Tribunal declara la nulidad del precepto legal autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa. La razón de ello es la contradicción que presenta la *Ley 8/2015*, con la legislación estatal sobre la materia, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* que

es de carácter básico. La ley aragonesa establece un régimen general de silencio positivo y la estatal prevé el silencio negativo, una diferencia reguladora que hace imposible aceptar la interpretación integradora que de hacerse supondría vaciar la previsión de silencio positivo prevista en el art. 31.2 de la ley aragonesa.

También, en relación con el título competencial exart. 149.1.18 CE la STC 110/2018, el TC estima la constitucionalidad de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, que prescribe la exigencia de ley formal para el establecimiento de trámites procedimentales adicionales o distintos de los previstos en la norma básica estatal, por parte de la ley autonómica de desarrollo.

En otro orden de competencias, el alcance de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales exart. 149.1.1 CE es abordado por la STC 13/2008, que juzgó inconstitucional la supresión de la exención que era aplicada en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a los bienes y derechos destinados a actividades religiosas o asistenciales, establecida por el art. 4.2 de la *Norma Foral de las Juntas Generales de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre*. El Tribunal considera que esta disposición vulnera las competencias del Estado exart. 149.1.1 CE, así como también el art. 16.3 CE relativo a la libertad religiosa, además de oponerse a lo dispuesto en la *Ley 26/1992, de 10 de diciembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*. Y, asimismo, rechaza que la cuestión planteada concierna solo a los territorios históricos, y al ámbito material del concierto económico, pues incide sobre las condiciones básicas del ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa.

En un orden material distinto de materias, la legislación sobre unidad de mercado vuelve a ser objeto de examen de validez constitucional en la STC 121/2018, con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad en la que se reitera lo establecido al respecto en la STC 79/2017, en relación a las competencias sobre ordenación general de la economía. El Tribunal declara la constitucionalidad del precepto legal que califica como actuaciones limitativas de las libertades de establecimiento y circulación las resoluciones administrativas que impongan requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

El alcance de la legislación básica del Estado sobre las competencias en materia de régimen local es, de nuevo, examinado en la STC 137/2018, por la que fruto de la contradicción que presenta el art. 14.1 u) de la *Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre*, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, con respecto a las previsiones de LBRL, el Tribunal declara la nulidad del artículo referido al régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón y priva al pleno de la corporación de su potestad para expresar la voluntad del ayuntamiento en relación con el gobierno de las sociedades mercantiles, cuyo capital pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza.

### 3.- El principio de integración constitucional del art. 139.2 CE y la actividad económica

La relación entre este principio constitucional limitador de la descentralización política es tratada por la STC 7/2018. En la misma se incorpora la interpretación que el Tribunal ha establecido en sus últimas resoluciones sobre el derecho a la libertad de empresa en relación con el art. 139.2 CE. La cuestión se plantea en relación con la *Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña*, en la que se examina la incidencia del régimen lingüístico. El Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad acudiendo a una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales autonómicos, relativos al derecho de los consumidores a ser atendidos en la lengua oficial de su elección y a recibir determinadas informaciones en lengua catalana. La cuestión de relevancia constitucional que se plantea consiste en determinar si determinadas exigencias en materia lingüística establecidas por la ley para todos los operadores económicos, consistentes en poner a disposición de los consumidores informaciones sobre el producto en la lengua cooficial al castellano supone un obstáculo a la libertad de circulación y establecimiento exart. 139.2 CE.

El Tribunal recuerda su doctrina sobre la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38 CE) puesta en relación con el principio de autonomía, para interpretar que de dicha libertad *“no cabe derivar la garantía de que todas las empresas de un mismo sector disfruten del mismo grado de libertad en todo el territorio nacional, sino que cabe derivar la garantía de que todas las empresas de un mismo sector disfruten del mismo grado de libertad ante cada ordenamiento individualmente considerado, el estatal y los autonómicos [...]”*.

En este sentido, añade que, *“la imposición a aquellos operadores económicos que actúan en Cataluña de la obligación de proporcionar determinados documentos e informaciones escritas en lengua catalana cuando así lo solicite el consumidor no tiene el resultado específico adicional de tener un efecto restrictivo más oneroso, de hecho o de derecho, sobre el ejercicio de la actividad económica de los operadores económicos provenientes de fuera de la Comunidad Autónoma que sobre el ejercicio de la actividad económica de los operadores económicos tradicionalmente residentes en aquella”*.

El precepto de la Ley impugnada impone a todos los operadores el deber de tener a disposición de los consumidores toda una serie de documentos e informaciones escritas también en lengua catalana. Pero el Tribunal precisa que la imposición de un coste suplementario a todos aquellos operadores que actúan en Cataluña, independientemente de su procedencia, no comporta una regulación que produzca efectos diferenciados más onerosos sobre los operadores foráneos que sobre los operadores locales. En consecuencia, no se da el presupuesto para someter el apartado segundo del art. 128.1 del Código de consumo de Cataluña al control de su justificación bajo el parámetro del art. 139.2 CE, por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

#### 4.— Acerca del sistema constitucional de controles del Estado sobre las Entidades locales y las Comunidades Autónomas

Las vías de control del Estado sobre los entes territoriales infra-estatales se ha planteado en la STC 14/2018, con motivo de uno de los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE). En la misma se abordaron las competencias en educación y régimen lingüístico.

El Tribunal declaró la nulidad de los preceptos legales que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión a las comunidades autónomas de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados con oferta educativa en castellano.

A este respecto el Tribunal recuerda que el principio de autonomía política reconocido en la Constitución (arts. 2, 137 y 156 CE) impide como regla general una previsión legal de controles administrativos que no esté específicamente prevista por la norma constitucional (arts. 150.2, 155 y 161.2). No obstante, la autonomía de las Comunidades Autónomas no excluye *a radice* todo tipo de intervención de la Administración General del Estado en determinadas materias que supongan un cierto poder de dirección sobre algunos ámbitos de la actividad económica. Ahora bien, dicho poder debe respetar la autonomía de las Comunidades Autónomas que, obviamente es más cualificada que la autonomía de las entidades locales.

A partir de esta consideración general, el Tribunal interpreta que los límites a la configuración legislativa de mecanismos de coordinación o de control administrativo son distintos según se trate de un ente local o de una Comunidad Autónoma. Así, en el primer caso y de acuerdo con el parámetro constitucional que establecen los artículos 137, 140 y 141 CE, la legitimidad de la regulación legal de la intervención administrativa es correlativa a la existencia de intereses supralocales implicados [STC 107/2017, F.J. 3, c)]. En el caso de las Comunidades Autónomas el parámetro de referencia se encuentra en los precitados arts. 2, 137 y 156 CE y los preceptos del Estatuto de autonomía respectivo. Y de acuerdo con estas previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad, el Tribunal establece que pueden llegar a admitir la regulación de algunas técnicas que encuentren apoyo constitucional en la competencia estatal de coordinación, siempre que resulten debidas, necesarias y proporcionadas, en el sentido de que aparezcan como la alternativa menos restrictiva para las competencias de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el principio de proporcionalidad aparece como el instrumento esencial para legitimar la procedencia de la intervención administrativa estatal.

A fin de ejemplificar algunas formas de intervención el Tribunal cita las que siguen: la aprobación de planes hidrológicos elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas, pero sin admitir un control subsidiario del Gobierno; la imposición de la elaboración de un plan económico-financiero y su remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera por las Comunidades Autónomas, en el marco de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria; las intervenciones reguladas por la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de*

*abril, de estabilidad Presupuestarias y Sostenibilidad Financiera* y, la retención de recursos del sistema de financiación a fin de satisfacer las deudas contraídas por la Comunidad Autónoma.

Pero en todo caso, el reconocimiento de la legitimidad constitucional de algunas modalidades de intervención administrativa fundamentada en la competencia estatal de coordinación, requiere el cumplimiento de determinadas condiciones a fin de que el principio de autonomía política quede en todo caso preservado. Así, la STC 14/2018 establece que la intervención ha de estar suficientemente objetivada y determinada en normas de rango legal y el requisito del requerimiento ha de ser un presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que –afirma el Tribunal, remitiéndose a sus STC 154/2015, F.J. 7– arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. De esta forma –interpreta– no es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio. Asimismo, el requerimiento previo es un requisito necesario para garantizar la autonomía de las Comunidades Autónomas.

En relación al caso concreto que compete resolver al Tribunal, la inspección educativa en materia educativa que planteaba la LOMCE, interpreta que no supera el juicio de constitucionalidad porque no se adecua a los límites señalados que debe cumplir la intervención administrativa. Puesto que si bien corresponde al Estado velar por el respeto a los derechos lingüísticos en el sistema educativo, no es menos cierto que dicha función debe cumplirse con respeto a las competencias autonómicas, que no es el caso de los tres últimos párrafos de la disposición adicional 38. 4 c) de la LOE, incorporada por el art. único. 99 de la LOMCE.

## 5.– Otras cuestiones

Además de la sentencias citadas sobre las cuestiones de orden competencial del año, cabe reseñar, entre otras las siguientes:

a) Las SSTC 40 y 41/2018 abordan la competencia en materia de derecho civil foral a partir la asentada regla jurisprudencial de la conexión con el derecho foral histórico. Ambas fueron dictadas con ocasión de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra* y la *Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón*, además de la impugnación del *Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Aragón*, aprobado por el *Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre*.

La doctrina constitucional establece que las Comunidades Autónomas que disponen de derecho civil o especial pueden regular instituciones conexas con las que ya hayan sido reguladas en la compilación respectiva en el marco de los principios que informan las peculiaridades del derecho foral vigente. De acuerdo con ello, el Tribunal, en una sentencia que contó con un voto particular firmado por cinco magistrados, interpretó que tanto las figuras de los inmuebles vacan-

tes y de los depósitos y saldos abandonados como la figura de los *abintestatos* pertenecen una misma institución, que es la de los inmuebles abandonados o carentes de dueño identificado. Razón por la cual se puede constatar una relación de conexión entre los la atribución de los bienes mostrencos y el derecho civil propio que legitima su regulación por el legislador autonómico, en tanto que inserta en su derecho patrimonial. Lo magistrados de la minoría sostuvieron la ausencia de conexión con el derecho foral, en la misma línea interpretativa contenida en la STC 133/2017, relativa a *la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia*.

b) La STC 85/2018, suscita el tema de la distribución de competencias en relación con las políticas públicas de promoción y reconocimiento de la memoria democrática, que han sido recogidas en diversos preceptos de los Estatuto de última generación.

La controversia competencial que el Tribunal resolvió en una decisión tomada por mayoría y con amplio catálogo de votos discrepantes, vino motivada por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la *Ley Foral de Navarra 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*. En la misma se dilucidaban las competencias sobre administración de justicia, legislación procesal y procedimiento administrativo. La mayoría del Tribunal interpretó que eran nulos los preceptos legales forales atinentes al establecimiento de los medios de declaración y reparación por parte de las Instituciones de las Comunidad Foral, de quienes puedan ser consideradas víctimas de determinados actos de violencia de motivación política, porque invadía competencias del Estado en materia de procesal y administración de justicia.

En su voto particular, por ejemplo, el magistrado Xiol Rios argumentó su discrepancia en los siguientes puntos: a) la existencia de un desconocido principio constitucional de reserva jurisdiccional del orden penal en la investigación de hechos delictivos con el contenido absoluto establecido por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia; b) un principio con este contenido absoluto resulta inconsistente y contradictorio con la evidencia empírica y constitucional del normal desarrollo en los ordenamientos jurídicos de labores de investigación de hechos delictivos por muy diferentes instancias; y, c) la aplicación de este principio en este caso resulta, además, lesivo del derecho de las víctimas a la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, tal como está actualmente configurado en el derecho internacional y regional europeo de los derechos humanos.

c) La problemática que suscitan defensa y la seguridad públicas en el ámbito de las telecomunicaciones aparece en la STC 142/2018, motivada por la el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña*. El Tribunal resolvió declarando la nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos relativos a las funciones atribuidas a

la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña; mientras que optó por acudir a una interpretación conforme para validar el precepto legal que define como objetivo de la Agencia la ejecución de las políticas públicas en materia de ciberseguridad.

En síntesis, los argumentos del Tribunal para estimar parcialmente el recurso contra la ley catalana se basa en que: 1) la materia “seguridad pública” hace referencia a la “protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas” (SSTC 104/1989, de 8 de junio, F.J. 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, F.J. 5). Pero también “puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la ‘policía de seguridad’, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad” (STC 86/2014, de 29 de mayo, F.J. 4), de tal suerte que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública” (SSTC 175/1999, F.J. 7). 2) En segundo lugar, sobre la ciberseguridad incide la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones del art. 149.1.21 CE. La primera de ellas se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), lo que justifica proceder a una “ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación” [STC 78/2017, de 22 de junio, F.J. 4 a), citando la STC 168/1993, de 27 de mayo, F.J. 4]. Por su parte, la competencia exclusiva estatal respecto del “régimen general de comunicaciones” “comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, F.J. 4, y 38/1983, F.J. 3); pero implica también un plus”, ya que “puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, F.J. 6).

d) La STC 52/2018, con base en los artículos 14 y 31.1 CE, pero sin ninguna referencia al principio de integración constitucional exart. 139.1 CE, ha estimado la inconstitucionalidad de la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre*, en tanto que establece que la existencia de bonificaciones en materia de donaciones se condiciona a que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en dicha Comunidad Autónoma.

e) La STC 8/2018, juzga la *Ley del Parlamento vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica*. En la misma se confrontan las competencias sobre ordenación general de la economía, medio ambiente y minas. El Tribunal resuelve la nulidad de los preceptos legales que extienden la competencia autonómica al mar territorial, y prohíben, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (el denominado, *fracking*), siguiendo los planteamientos sostenidos en la STC 106/2014. Pero además de la cuestión principal relativa a los límites que afectan a las competencias autonómicas para adoptar medidas adicionales de protección del medio ambiente, esta sentencia ofrece el elemento relevante de

aplicar el principio de proporcionalidad, que es propio del juicio de constitucionalidad de materia de derechos fundamentales, también al ámbito competencial. Y, concretamente, lo hace en relación al precepto de la *Ley 6/2015* en el que se establece la limitación del 37% de la superficie del territorio de la Comunidad en la que opera la prohibición de la fractura hidráulica. En este caso, interpreta que la prohibición no puede ser calificada como genérica o incondicionada y que resulta razonable con el fin propuesto, dado que la finalidad que la preside es la protección del medio ambiente.

f) Finalmente, la STC 134/2018, vuelve sobre los efectos de la concurrencia de competencias en materia de espectáculos públicos, patrimonio histórico y cultura en relación con la fiesta de la tauromaquia, con motivo del recurso presentado contra la *Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears*. No es un tema nuevo: la ley balear había previsto una modalidad de corridas de toros carente de los tres tercios de la lidia y, por tanto, sin causar la muerte del animal. Con base a los criterios hermenéuticos expuestos en la STC 177/2016 respecto de la ley catalana de protección de los animales y de prohibición de la fiesta de los toros, el Tribunal decidió la nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la lidia del toro en términos no conformes con la normativa estatal.



## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

---

*Andreu Olesti Rayo*  
*Universitat de Barcelona*

En el año 2018 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado determinada por la negociación de las condiciones de retirada del Reino Unido y por las dificultades en llegar a un acuerdo que satisfaga a todas las partes. En el ámbito legislativo la actividad de la UE ha tenido una cierta relevancia sobre todo en lo que se refiere a las propuestas e iniciativas legislativas que se han planteado durante este curso.

1.- Las negociaciones formales comenzaron el 19 de junio de 2017, después de las elecciones generales del Reino Unido. El 8 de diciembre de 2017, la UE y el Reino Unido publicaron un informe conjunto que recogía las cuestiones claves sobre las que debía recaer el acuerdo. El 29 de enero, el Consejo Europeo, de acuerdo con al art. 50 TUE, adoptó una decisión que autorizaba las negociaciones sobre el acuerdo de retirada y emitió las directrices que debían seguirse. El 14 de noviembre, después de 17 meses de intensas negociaciones, la Comisión y los negociadores del Reino Unido acordaron el acuerdo de retirada y el 22 de noviembre concertaron la Declaración Política que establece el marco para la futura relación del Reino Unido con la UE. Ambos documentos fueron aprobados por el Consejo Europeo el 25 de noviembre.

El Acuerdo prevé un período de transición hasta finales de 2020, susceptible de ser prorrogado uno o dos años, si así se acuerda conjuntamente por la UE y el Reino Unido. Durante ese período de transición, la UE tratará al Reino Unido como si fuera un Estado miembro, a excepción de la participación en las instituciones y en la toma de decisiones. Igualmente se incluyen tres protocolos: un protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte que proporciona un respaldo legalmente operativo para garantizar que no habrá una frontera “dura” entre Irlanda e Irlanda del Norte, a menos que, y hasta que, un acuerdo posterior logre ese objetivo. Un segundo protocolo sobre las áreas de soberanía británica en Chipre, que protege los intereses de los chipriotas que viven y trabajan en estas zonas. Y un tercero sobre Gibraltar, que prevé una estrecha cooperación entre España y el Reino Unido.

Paralelamente, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en su sentencia de 10 de diciembre (asunto C-621/18) declaró que el Reino Unido puede revocar la declaración de retirada unilateralmente, a resultas de un proceso democrático que respete las normas constitucionales británicas. El mismo día la primera ministra del Reino Unido, pospuso la votación del acuerdo de retirada, previsto para el día siguiente, hasta el 15 de enero de 2019. En tal fecha la Cámara de los Comunes, rechazó el acuerdo por una mayoría de 432 votos en contra y 202 a

favor. En consecuencia, en ausencia de ratificación británica, si no se produce una prórroga, consensuada por todos los Estados miembros, el Reino Unido se retirará de la UE el 29 de marzo de 2019.

2.- Una de las consecuencias institucionales de la retirada británica es la modificación de la composición del Parlamento Europeo. En la Decisión del Consejo Europeo 2018/937 de 28 de junio se determina la nueva distribución de escaños por países. En esta situación, el número total de parlamentarios se reducen a 705 desde los 751 de la actual legislatura. Ello no obstante, en las próximas elecciones parlamentarias de 26 de mayo de 2019, a España le corresponden 59 representantes, que suman 5 más a los que son elegidos en esta legislatura.

En el ámbito institucional también se debe mencionar la adopción de un nuevo código de conducta de la Comisión. En efecto, en su Decisión de 31 de enero, la Comisión revisó el vigente, de 20 de abril de 2011, que define y aclara las obligaciones aplicables a los miembros y antiguos miembros de la Comisión, para tener en cuenta la experiencia adquirida en su aplicación y estar a la altura de las normas éticas que se espera de los Comisarios.

3.- En el terreno presupuestario comunitario corresponde aludir al inicio de las negociaciones del denominado marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, cuyo punto de partida ha sido la presentación por la Comisión, el 2 de mayo, de la propuesta de Reglamento que lo regula. El Reino Unido, que es un contribuyente neto al presupuesto comunitario, no participará en la financiación del próximo septenio. Se ha calculado que descontado el montante de la contribución británica, y deducido el importe de los mecanismos de compensación, la aportación neta del Reino Unido representa aproximadamente una cantidad comprendida en un margen entre 10.000 millones y 12.000 millones de euros. Ello significa que, en ausencia de modificación de los ingresos presupuestarios, la consecuencia del Brexit comportará una reducción significativa del presupuesto comunitario.

En este sentido, la Comisión propone un presupuesto donde los ingresos, después de décadas de declive, incrementen el límite del porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) de los países miembros al 1.29%, mientras que el importe anual total de los créditos consignados en el presupuesto de la Unión no superará el 1,35% de la RNB total para los créditos de pago. Para ello propone la introducción de una cesta variada y flexible de recursos propios, directamente relacionada con las competencias y las finalidades de la Unión, que se unirían a los ya existentes en la actualidad. Estos nuevos ingresos deberían reflejar mejor las fluctuaciones en los ciclos económicos de los Estados miembros y, por lo tanto el sistema debería ganar en proporcionalidad y equidad.

En el contorno de los gastos presupuestarios, la propuesta de la Comisión contiene algunos elementos que merecen ser reseñados. En primer lugar, la propuesta de MFP da respuesta a alguna de las preocupaciones señaladas por algunos Estados miembros y vinculados con la Unión Económica y Monetaria.

Algunos países han abogado por la constitución de un presupuesto específico para la zona euro. El propósito es crear un instrumento fiscal común que pudiera realizar intervenciones que amortiguasen los efectos de una crisis económica. En la propuesta, la Comisión proyecta la constitución de dos instrumentos: el Programa de Ayuda a las Reformas y la Función Europea de Estabilización de las Inversiones. Estos nuevos mecanismos contribuirán a apoyar la convergencia económica y social y a mantener la estabilidad macroeconómica en la zona del euro, apoyando reformas estructurales y ayudando a mantener los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones económicas. El primero, con un presupuesto total de 25.000 millones de euros, ofrecerá ayuda técnica y financiera a todos los Estados miembros para la realización de las transformaciones prioritarias, en particular, en el contexto del denominado Semestre Europeo. El segundo debería contribuir al mantenimiento de los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones económicas, mediante la formulación de préstamos garantizados por el presupuesto de la UE por un valor máximo de 30.000 millones de euros que proporcionaría un apoyo financiero adicional en aquellos momentos en que las finanzas públicas sean limitadas y deban mantenerse las inversiones preferenciales. Aunque sea modesto en sus planteamientos, no cabe duda de que se trata de un primer paso para poder dotarse de instrumentos con entidad suficiente para permitir la aplicación de políticas anticíclicas para hacer frente a una crisis económica.

A continuación, la Comisión propone un reglamento que incluye la introducción de una condicionalidad relativa al respeto del Estado de Derecho para beneficiarse del presupuesto de la Unión [COM (2018) 324]. La finalidad que se persigue descansa en la implantación de un instrumento que permita a la Unión suspender, reducir o restringir el acceso a la financiación de la UE de manera proporcional a la naturaleza, la gravedad y el alcance de las infracciones del Estado de Derecho. Finalmente, la Comisión se ha inclinado a desarrollar un mecanismo que permita una mayor flexibilización del presupuesto, que facilite una asignación eficaz de los recursos y la rápida respuesta de la Unión a circunstancias imprevistas y las situaciones de emergencia.

4.— En la esfera de la protección medioambiental, se debe indicar la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en sentido amplio excluyendo la derivada de los recursos fósiles). Este acto prevé la creación de un marco común para el fomento de la energía de estas características. Instaura un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía de esta procedencia en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030. En este sentido se dispone que los Estados miembros velarán conjuntamente para que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea al menos el 32% del consumo final en dicha fecha. Asimismo, instaura también normas sobre determinados aspectos, entre ellos: las ayudas financieras a la electricidad procedente de fuentes renovables, el autoconsumo de dicha electricidad, el uso de estas energías en los sectores de la calefacción, la refrigeración y el transporte, y la cooperación regional entre Estados miembros y entre Estados

miembros y terceros países. Finalmente se definen criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Continuando con las medidas relativas al control medioambiental, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 28 de junio, el Reglamento 2018/956 donde se perfeccionan los requisitos para el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos matriculados en la UE. En este sentido los Estados miembros y los fabricantes deberán comunicar y realizar el seguimiento de un conjunto de datos.

En último lugar, el 30 de mayo se sancionó el Reglamento 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (que deroga Reglamento 834/2007 del Consejo). Este acto, sienta los principios de la producción ecológica y establece las normas aplicables a dicha producción, a la certificación respectiva y al uso de indicaciones referidas a la producción ecológica en el etiquetado y en su publicidad.

5.— En el ámbito general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han decidido varios instrumentos que merecen ser reseñados. Así el 23 de octubre se acordó la Directiva 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal. En este acto, que deberá ser transpuesto al ordenamiento jurídico interno el 3 de diciembre de 2020, se despliegan normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones en el ámbito del blanqueo de capitales. En este sentido, se considera que las actividades delictivas que constituyen los delitos antecedentes a efectos del blanqueo de capitales deben ser suficientemente uniformes en todos los Estados miembros. Y además, estos comportamientos deben estar sometidos a sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias.

En este orden de cosas, y en el mismo día se suscribió el Reglamento 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y que derogaba Reglamento 1889/2005. El objetivo del Reglamento es la creación de un sistema de controles en relación con la entrada o salida de efectivo de la Unión, con la finalidad de complementar el marco jurídico destinado a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo contemplado en la Directiva 2015/849. En este marco se entiende por efectivo: el dinero en metálico, los efectos negociables al portador, las materias primas utilizadas como depósitos de valor de gran liquidez y las tarjetas de prepago. Los portadores que transporten efectivo por un importe igual o superior a 10.000 euros deberán declararlo a las autoridades competentes del Estado miembro a través del cual entren o salgan de la Unión. Igualmente conviene nombrar al Reglamento 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. Este Reglamento desarrolla las normas en virtud de las cuales un Estado miembro reconoce y ejecuta en su territorio resoluciones de

embargo y resoluciones de decomiso dictadas por otro Estado miembro en el marco de un procedimiento en materia penal.

Asimismo, se ha producido, mediante la Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, la modificación de la Directiva 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. La finalidad esencial de la revisión reside en ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849 para incluir en él a los proveedores de servicios de cambio de monedas virtuales por monedas fiduciarias así como a los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos.

En este orden de cosas, el 14 de noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo consensuaron su Reglamento 2018/1727 de 14 de noviembre, que crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), que sustituye y deroga a la Decisión 2002/187 del Consejo que creaba Eurojust. Mediante este Reglamento se amplían sus competencias y se incrementan sus funciones operativas.

Finalmente, el 7 de mayo, la Comisión concertó el Reglamento Delegado 2018/1108 por el que completa la Directiva 2015/849 con normas técnicas de regulación de los criterios para la designación de puntos de contacto centrales para los emisores de dinero electrónico y los proveedores de servicios de pago y con normas sobre sus funciones. La finalidad de esta designación es garantizar, en nombre de las entidades que los designen, el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y facilitar la supervisión por parte de las autoridades competentes.

**6.-** Continuando en la órbita del espacio de libertad, seguridad y justicia, y ciñéndonos al ámbito del control de las fronteras exteriores en general y a la política de visados de entrada en particular, se debe aludir al Reglamento 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre 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 (este acto deroga al Reglamento 539/2001). En este instrumento se determinan los países obligados y exentos de visado, así como los criterios para incluirlos en ambos listados. Estos criterios han de llevarse a cabo mediante una evaluación ponderada caso por caso; ésta evaluación, además, debe revestir carácter periódico y poder dar lugar a propuestas legislativas de modificación.

En este contexto, el Parlamento y el Consejo adoptaron su Reglamento 2018/1860 de 28 de noviembre sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen en el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular. El objetivo consiste en aumentar la eficacia del sistema de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y para ello se disponen las condiciones y los procedimientos para la introducción y el tratamiento de descripciones relativas a nacionales de terceros países sujetos a decisiones de retorno dictadas por los Estados miembros.

7.— En el mismo ámbito, pero centrado en la lucha contra el terrorismo, se han concertado iniciativas que deben subrayarse. Así, la Comisión presentó, el 17 de abril, tres propuestas dirigidas a la lucha contra el terrorismo. La primera, se basa en una propuesta de Reglamento dirigida a reforzar la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación [COM (2018) 212], donde se impone la obligatoriedad de la inclusión de datos biométricos en los países que cuentan con documentos de identidad.

La segunda iniciativa reside también en una propuesta de Reglamento dirigida a restringir la comercialización y el uso de precursores de explosivos y a reforzar los controles sobre la importación y exportación de armas de fuego [COM (2018) 209 final]. La tercera medida es una propuesta de Directiva destinada a facilitar a las autoridades policiales y judiciales el acceso a las pruebas electrónicas y la información financiera [COM (2018) 213 final].

En este contexto cabe indicar las Decisiones del Consejo 2018/889 y 2018/890 de 4 de junio de 2018, relativas a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y a su Protocolo Adicional. Mediante este acto el Consejo aprueba el Convenio en nombre de la Unión por lo que se refiere a los asuntos de competencia de la Unión, en la medida en que el acuerdo internacional pueda afectar a dichas normas comunes o alterar su alcance. Para el resto de ámbitos competenciales, los Estados miembros conservan su competencia y deben asimismo manifestar su consentimiento en quedar obligados por el Convenio.

8.— En el espacio de consecución del mercado interior, y más específicamente en la esfera del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, cabe referirse a la Directiva 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio, relativa al test de proporcionalidad antes de aceptar nuevas regulaciones de profesiones. Este acto, cuyo plazo de transposición a los ordenamientos jurídicos internos finaliza el 30 de julio de 2020, está vinculado con la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La finalidad de la Directiva consiste en erigir normas comunes entre los Estados miembros para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes. Ello no afecta a la competencia de los Estados miembros, de no existir armonización, ni a su margen de apreciación para decidir la regulación de una profesión dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad. Esta norma debe aplicarse a los requisitos que limitan el acceso a profesiones ya reguladas, o su ejercicio, o a nuevas profesiones que los Estados miembros se estén planteando regular, y se debe aplicar con carácter adicional a la Directiva 2005/36.

Continuando con el mercado interior y la libre prestación de servicios se debe señalar la aprobación, el 11 de diciembre, de la Directiva 2018/1972 del

Parlamento Europeo y del Consejo por la que se constituye el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. En este acto se implanta un marco para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales. Asimismo, fija las misiones de las autoridades nacionales de reglamentación e introduce una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión. La idea final es conseguir la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que haga posible el despliegue de redes de muy alta capacidad y el mantenimiento de una competencia sostenible, y garantizar la prestación al público de servicios de comunicaciones electrónicas de buena calidad y asequibles en toda la Unión.

En el mismo sentido cabe mencionar, al Reglamento 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril, sobre los servicios de paquetería transfronterizos que introduce disposiciones específicas dirigidas a fomentar unos mejores servicios de paquetería transfronterizos, que se añaden a las disposiciones de la Directiva 97/67 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la UE.

9.— Para finalizar nos referiremos al Reglamento 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos (que deroga el Reglamento 45/2001). El Reglamento implanta las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales por las instituciones y organismos de la Unión y las normas relativas a la libre circulación de dichos datos entre ellos o entre ellos y destinatarios establecidos en la Unión.

En esta circunstancia, el 14 de noviembre, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron su Reglamento 2018/1807 relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea. Este Reglamento tiene por objeto garantizar la libre circulación en la Unión de datos que no tengan carácter personal mediante el establecimiento de normas relativas a los requisitos de localización de datos, la disponibilidad de los datos para las autoridades competentes y la portabilidad de datos para los usuarios profesionales.



**Sumario:** 1.– Introducción. 2.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico. 2.1.– Mociones. 2.2.– Interpelaciones. 2.3.– Preguntas orales en pleno. 2.4.– Mociones consecuencia de interpelación. 2.5.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. 3.– Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. 3.1.– Relación de las distintas sesiones de la Comisión. 3.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2018. 4.– Balance de la actividad del Senado.

## 1.– Introducción

En el año 2018 el debate territorial en el Senado se ha llevado a cabo, fundamentalmente, como en años precedentes, en el ámbito de las diversas iniciativas parlamentarias de control al Gobierno, en cuestiones de especial relevancia que han ocupado el debate durante esta Legislatura, como el Pacto de Estado en materia de Educación, la planificación de la sanidad y los servicios sociales, la política de infraestructuras por Comunidades Autónomas, la reforma de la financiación autonómica y de la Política Agrícola Común (PAC), y, de manera muy destacada, la situación política en Cataluña, con la virtualidad de la aprobación el 1 de junio de 2018 de una moción de censura que ha dado lugar al cambio de Gobierno en mitad de la Legislatura, y al consiguiente cambio en el contenido de las iniciativas parlamentarias de control al Gobierno, especialmente en lo referente al pacto educativo, tras la presentación por el nuevo Gobierno de un Anteproyecto de Ley de Educación –denominado de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación–, llamado a sustituir a la LOMCE – Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha registrado un protagonismo algo menor que en el pasado año, en el que se produjeron dos debates de importante calado en el seno de la misma –en relación con el Pacto de Estado contra la violencia de género y por la Educación–, y se tramitó conjuntamente con la Comisión Constitucional la aplicación del art. 155 de la Constitución. Durante el año 2018, se han culminado los trabajos de la Comisión Conjunta, una vez que la aplicación del art. 155 finalizó de forma automática el 2 de junio de 2018, con la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat de Ca-

taluña. Y se han finalizado las comparecencias de los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Ponencia de estudio por el pacto educativo, resultante de los Acuerdos de la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017, que se encuentra ahora en fase de conclusiones.

## **2.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico**

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico susanciadas en 2018 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 a cuestiones diversas relacionadas con el ámbito educativo, sanitario y de servicios sociales, las infraestructuras, la política económica, fiscal y financiera y, en general, el modelo territorial del Estado.

En el ámbito educativo, se ha expresado el reconocimiento a la realidad plurilingüe del Estado y se ha instado al Gobierno a cumplir la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, respetando las políticas de normalización lingüística de las Comunidades Autónomas. Además, se ha instado al Gobierno a la adopción de medidas para la promoción del patrimonio cultural que supone la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España; así como a desarrollar las acciones necesarias en el ámbito escolar para defender la educación integral en las Comunidades Autónomas donde hay dos lenguas oficiales.

En el ámbito sanitario y de los servicios sociales, se ha discutido acerca de la recuperación de la universalidad de la asistencia sanitaria, garantizando la accesibilidad en condiciones de igualdad y mejorando la calidad de los servicios. Se ha instado al Gobierno a promover la creación de un grupo de trabajo que estudie las bases para homogeneizar las retribuciones de los profesionales de los centros dependientes del Sistema Nacional de Salud; y a adoptar medidas dirigidas a la provisión de las plazas vacantes. Además, se ha instado al Gobierno a tramitar la modificación del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros; a realizar un estudio sobre el impacto en la salud de la población del Real Decreto 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; y a reforzar el nuevo Calendario Común de Vacunación del Sistema Nacional de Salud (SNS) para todas las edades de la vida.

En relación con la política económica, fiscal y financiera, se ha instado al Gobierno a la presentación urgente de la reforma del sistema de financiación de

las Comunidades Autónomas. Además, se ha reivindicado el respeto al Senado, manteniendo su participación en la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública e impulsando los cambios normativos oportunos para mejorar la participación en sus funciones parlamentarias de dimensión territorial. De modo más específico, se ha instado al Gobierno a volver a establecer el control financiero de la Generalitat de Cataluña con las medidas aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Y se ha reconocido la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, instando al Gobierno a no reducir su presencia en ninguna parte del territorio nacional y a dar cumplimiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en relación con la equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el resto de cuerpos policiales con competencias en España.

En materia de infraestructuras, se ha instado al Gobierno a incorporar en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 una bonificación para el transporte de pasajeros residentes en las Ciudades de Ceuta y Melilla; y a realizar las actuaciones necesarias en infraestructuras viarias y ferroviarias en las comarcas de Girona.

En relación con la estructura territorial del Estado, se ha instado al Gobierno a modificar la disposición adicional décimosexta del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; a la adopción de diversas medidas para luchar contra la despoblación en la España interior y, en especial, en relación con la conexión a Internet de alta velocidad, con especial incidencia en zonas rurales, pequeñas poblaciones y áreas de baja densidad demográfica; y se ha solicitado al Gobierno que dote a las entidades locales con medios suficientes para el ejercicio de las nuevas exigencias de prestación que contempla la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Además, se ha instado al Gobierno a dictar un Real Decreto que declare que en Cataluña existe una situación de interés para la seguridad nacional.

Igualmente, se ha manifestado la posición del Senado sobre la Jefatura del Estado y solicitado la adopción de una serie de medidas en relación con la misma; se ha instado al Gobierno a limitar el aforamiento de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno al ejercicio estricto de las funciones del cargo; y se ha ratificado el compromiso del Senado con la defensa de la Constitución en el 40 aniversario de su aprobación y con la defensa de la unidad de España.

## 2.2.– *Interpelaciones*

Por otro lado, se han sustanciado 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, se ha interpelado al Gobierno sobre los precios públicos de las matrículas universitarias; sobre las medidas tomadas por el Mi-

nisterio de Educación, Cultura y Deporte para impulsar la igualdad efectiva de las personas LGTBI en el ámbito escolar y luchar eficazmente contra el acoso escolar (*bullying*) por orientación sexual y/o identidad de género; sobre la política que va a llevar a cabo el Gobierno para garantizar y defender la libertad educativa en todo el territorio español; sobre la neutralidad y la calidad en la educación; sobre las políticas para compartir y mejorar el conocimiento de los idiomas oficiales en el conjunto de España; y sobre la escolarización de niños y niñas con diversidad funcional en nuestro país y la política educativa inclusiva del Gobierno.

En materia de sanidad y servicios sociales, se han sustanciado interpelaciones sobre los planes del Gobierno para asegurar una planificación adecuada de las necesidades del personal médico, de enfermería y otros profesionales para cubrir la demanda del Sistema Nacional de Salud; y sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para corregir los recortes y fortalecer el llamado cuarto pilar del Estado del bienestar, los servicios sociales y, concretamente, el sistema de atención a las personas en situación de dependencia.

Igualmente, se ha interpelado al Gobierno sobre el calendario previsto por el Gobierno para abordar la reforma del sistema de financiación autonómica; sobre la situación de las infraestructuras de los ferrocarriles y las políticas desarrolladas por el Gobierno en esta materia; sobre la regulación de acceso a la actividad del transporte de mercancías por carretera; y sobre la posición de España ante la reforma de la financiación de la futura Política Agrícola Común (PAC) en el nuevo escenario europeo, y los efectos y consecuencias que va a tener para el sector agrario español.

Finalmente, se ha interpelado al Gobierno sobre su política en materia de cohesión territorial; y sobre su posición “ante el ultimátum dado por el Presidente de la Generalitat de Cataluña amenazando al Gobierno con retirarle su apoyo si en el plazo de un mes no convoca un referéndum de autodeterminación y ante la incitación que hizo a la violencia de los Comités de Defensa de la República (CDR)”.

### 2.3.– Preguntas orales en Pleno

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global, se han referido, durante el año 2018, a cuestiones relativas a la educación, el sistema nacional de salud, el medio ambiente, las infraestructuras o la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas. Además, se ha debatido ampliamente sobre la situación política en Cataluña, y sus efectos en la política general del Estado.

En materia educativa, se ha preguntado al Gobierno sobre el MIR para los docentes planteado por el Gobierno como propuesta para mejorar el sistema educativo; la Formación Profesional y las medidas para dignificarla; la evolución de la tasa de abandono escolar temprano en los últimos años en España; las medidas para reducir los precios públicos de las matrículas universitarias; la financiación de los colegios que segregan por razón de sexo; la propuesta

para el Programa Erasmus+; o los contenidos del proyecto “Conocimiento de la Seguridad y la Defensa Nacional en los centros educativos” elaborado para fomentar la cultura de defensa y los valores de las Fuerzas Armadas en las aulas y la manera en que piensan impartirlos para que cumplan el fin propuesto. Además, se ha preguntado al Gobierno sobre su valoración en relación con el desarrollo en España del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES); o el sistema de becas y las perspectivas para la convocatoria del próximo curso. Igualmente, se ha preguntado sobre las acciones de futuro inmediato previstas por el Gobierno para consolidar y avanzar en la Formación Profesional Dual; sobre las actuaciones que desarrollará el Gobierno para lograr un acuerdo para la elaboración de una nueva Ley de Universidades; sobre las medidas previstas por el Gobierno para que el sistema educativo incorpore de forma estructural la educación en igualdad entre niñas y niños y la prevención de la violencia machista; y sobre sus planes para revertir “alguno de los recortes realizados durante siete años por el Gobierno anterior en materia de educación”. Además, se ha preguntado sobre la valoración del Gobierno del programa Skolae “que quiere implantar el Gobierno Foral de Navarra en los centros educativos imponiendo su ideología de género y atentando contra los derechos fundamentales de la infancia y de sus familias”; sobre si el actual Gobierno considera que el euskera debería ser lengua cooficial en la Comunidad Autónoma de La Rioja; y sobre si el Gobierno piensa intentar romper unilateralmente el pacto por la educación en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que incluye el modelo de inmersión lingüística. Finalmente, se ha preguntado sobre el Anteproyecto de Ley de Educación presentado por el Gobierno, sobre si lo considera compatible con el Pacto de Estado social y político por la Educación, y sobre la manera en que va a garantizar con esta reforma educativa que los padres puedan elegir libremente la lengua para la educación de sus hijos.

En materia de sanidad y servicios sociales, se ha preguntado al Gobierno sobre los avances que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad pretende impulsar mediante el acuerdo marco suscrito con la Plataforma de Organizaciones de Pacientes; sobre si el Gobierno tiene previsto incrementar en la próxima convocatoria el número de plazas de Médico Interno Residente (MIR) en las especialidades médicas deficitarias; si considera necesario el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales; sobre la razón por la que el Gobierno ha abandonado el Fondo de cohesión sanitario; si tiene previsto devolver la universalidad del derecho a la salud en nuestro país y eliminar las trabas de acceso a los tratamientos médicos como son los copagos, derogando el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril; si ha ejecutado la totalidad de los recursos consignados en los Presupuestos del Estado para el año 2017 como aportación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD); y sobre la manera en que va a garantizar el aumento de la inversión de 500 millones de euros a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, acordada con las Comunidades Autónomas.

En materia de política económica, fiscal y financiera, se ha preguntado sobre la fecha prevista por el Gobierno para la presentación de su propuesta de la reforma del sistema de financiación autonómica, teniendo en cuenta que el aún

vigente debió renovarse hace cuatro años; y sobre el momento en que el Gobierno hará efectivo el pago de lo adeudado a las Comunidades Autónomas por el Fondo de Garantía Asistencial para que éstas puedan mantener los servicios públicos derivados de las competencias constitucionalmente delegadas. Además, se ha preguntado sobre la valoración del Gobierno de los acuerdos alcanzados con las asociaciones profesionales de la Guardia Civil y sindicatos de la Policía Nacional para lograr la equiparación salarial; así como si el Gobierno va a atender la solicitud de las corporaciones locales de flexibilizar la aplicación del Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas. De manera más específica, en relación con determinadas Comunidades Autónomas, se ha preguntado si el Presidente del Gobierno considera que las decisiones de su Gobierno de condonar discrecionalmente deudas a determinadas Comunidades Autónomas respetan los principios constitucionales de igualdad y solidaridad entre españoles y entre territorios; sobre la opinión del Gobierno en relación con la solicitud de la Junta de Andalucía para que se le autorice a buscar financiación en los mercados al margen de los mecanismos extraordinarios de liquidez; sobre las razones de la demanda de información a la Interventora General de la Generalitat de Cataluña, respecto de las relaciones económico-financieras que ha mantenido la Generalitat y entes dependientes con un centenar de personas, entidades o empresas identificadas con una ideología discrepante con la del Gobierno del Estado; y sobre la confirmación del Gobierno de que no se ha destinado ni un euro del presupuesto de la Generalitat de Cataluña y del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) a financiar el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017. Finalmente, se ha preguntado sobre la opinión del Gobierno acerca de que los españoles paguen diferentes impuestos en función de la Comunidad Autónoma donde residan.

En materia de infraestructuras, las preguntas se han referido a la valoración del Gobierno de los recientes acuerdos alcanzados con el Gobierno de Extremadura en relación con la línea de alta velocidad entre Madrid y Extremadura y los servicios obligatorios relativos al servicio aéreo; los planes del Gobierno para las siete autopistas de peaje de las que ha incoado el expediente de resolución de sus contratos de concesión, una vez se haga cargo de las mismas la empresa pública Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT); las medidas que piensa adoptar el Gobierno con el fin de impulsar el transporte público metropolitano y avanzar en los objetivos europeos de la Agenda 2030; las medidas que piensa implementar el Gobierno para evitar los desafortunados y reiterados accidentes en las vías de tren; y a la manera en que tiene previsto el Gobierno resolver las subvenciones para las obras de reparación y restitución de daños en infraestructuras municipales y red viaria de las entidades locales, previstas en el Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales, convocadas por resolución de 16 de noviembre de 2017. Además, se ha preguntado si el actual Gobierno piensa realizar un plan de inversiones efectivo y real en la red de Rodalies de Catalunya y ejecutar específicamente la mejora del trazado de la línea R4 entre Manresa y Terrassa; y si tiene previsto instaurar un sistema de pago por circular por las autovías españolas.

En materia agrícola y medioambiental, se ha preguntado sobre las iniciativas que tiene pensado el Gobierno para reducir el impacto ambiental de los purines y fomentar su transformación en recursos utilizables por la agricultura en el marco de una nueva economía circular que contribuya a la sostenibilidad integral de las explotaciones intensivas; y sobre la fecha en que está previsto que se firme el Convenio entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Cabildo Insular de Gran Canaria y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria para la creación de la Unidad Mixta de Investigación sobre Océano y Clima.

Además, se ha preguntado si el Gobierno considera que la seguridad en el medio rural está garantizada; así como sobre las conclusiones a las que ha llegado el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y las medidas, propuestas y actuaciones que va a poner en marcha frente al reto del envejecimiento y despoblación rural.

Finalmente, se ha preguntado ampliamente sobre la situación política en Cataluña. En concreto, se han dirigido preguntas al Gobierno sobre la aplicación del art. 155 de la Constitución en Cataluña; la valoración del operativo policial en el entorno del Parlamento de Cataluña del día 30 de enero de 2018; las acciones para garantizar los derechos de los hablantes de aranés; la opción que el Presidente del Gobierno ofrece a Cataluña entre diálogo o intervencionismo; la valoración en relación con el intervencionismo externo que se está produciendo sobre el autogobierno de Cataluña en la actual Legislatura; los beneficios obtenidos por parte del Reino de España con la liquidación del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT); y las actuaciones previstas por el Gobierno ante el desafío a la democracia en Cataluña. Además, se ha preguntado si el Gobierno piensa seguir usando el Código Penal para resolver el problema político catalán; sobre las causas por las que el Ejecutivo ha vetado la publicación del Decreto de nombramiento del nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña; si el Gobierno es consciente de que para que el diálogo con Cataluña pueda ser fructífero deberá iniciarse sin limitaciones previas; sobre el modelo territorial que defiende el Gobierno; sobre las acciones que piensa llevar a cabo el Gobierno para garantizar la neutralidad de los espacios públicos en la Comunidad Autónoma de Cataluña; sobre cómo va a impedir el Gobierno que se destine dinero al proceso independentista de Cataluña; si el Gobierno conoce la rentabilidad empresarial y comercial de las delegaciones de la Generalitat de Cataluña en el exterior; sobre la manera en que el Gobierno promociona, a nivel internacional, el turismo en Cataluña; sobre la valoración política que le merecen al Presidente del Gobierno las declaraciones del Presidente de la Generalitat de Cataluña, exigiendo un referéndum de autodeterminación y su permanente desafío a los Tribunales animando a la desobediencia si la sentencia a los líderes del proceso soberanista no es conforme a sus intereses; si el Gobierno considera que la actuación del Estado en Cataluña el día 1 de octubre de 2017 y en los días posteriores fue propia de un Estado democrático; sobre si el Gobierno se ha comprometido, a través de la ministra de Política Territorial y Función Pública, a dar instrucciones a la Fiscalía para rebajar las acusaciones a los presos del 1 de octubre; si los miembros del Gobierno comparten y defienden el art. 2 de la Constitución Española; si la concesión de indulto a cualquiera que pudiera

ser condenado por rebelión o sedición forma parte del acuerdo del Gobierno de no agresión con los independentistas; sobre la manera en la que el Gobierno cree que puede impulsar y mejorar el diálogo con las instituciones de Cataluña, sabiendo que la actual coyuntura no lo favorece; si el Gobierno va a dejar de presionar al Tribunal Supremo para liberar a los procesados por delitos de rebelión y sedición; y sobre los motivos por los que el Gobierno ha decidido transferir 1.459 millones de euros a la Generalitat de Cataluña. Finalmente, se han dirigido preguntas al Gobierno sobre las imágenes falsas a las que se refiere la portavoz del Gobierno cuando afirma que “muchas imágenes de la represión policial del día 1 de octubre son falsas”; sobre si el Gobierno ha recibido alguna instrucción de la Casa Real con respecto a la presentación del recurso ante el Tribunal Constitucional a raíz de la reprobación del Parlamento de Cataluña al Jefe del Estado; sobre el balance que hace el Gobierno de la respuesta del Estado a la situación política de Cataluña durante este último año; sobre el criterio del Gobierno para recurrir la inconstitucionalidad de los actos de naturaleza política de los Parlamentos autonómicos y entes locales; sobre los cambios incorporados por el Gobierno de D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón con respecto a su antecesor en el cargo, especialmente en relación con Cataluña; sobre si el Presidente del Gobierno se compromete a no otorgar el indulto para los procesados por graves delitos contra la unidad de España en el caso de ser condenados; sobre las acciones previstas por el Gobierno para garantizar los derechos y libertades fundamentales en el espacio público y el mantenimiento del orden público en Cataluña; sobre el posicionamiento de las organizaciones que piden la excarcelación inmediata de los presos políticos catalanes; y sobre la opinión del Gobierno de la encuesta del diario Ara que afirma que el 80% de la población catalana es favorable a la celebración de un referéndum acordado.

Del mismo modo, se ha preguntado sobre la valoración del Gobierno de la crisis institucional abierta en la Comunidad de Madrid; y sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para garantizar la seguridad de las fronteras de Ceuta y Melilla.

Finalmente, se ha preguntado sobre los apoyos parlamentarios con que cuenta el Presidente del Gobierno para promover la cohesión y la estabilidad de España; si el Gobierno tiene previsto facilitar un múltiplex adicional para permitir la emisión recíproca del servicio público de comunicación audiovisual de aquellas Comunidades Autónomas que lo pretendan en virtud del art. 40.4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual; y sobre las medidas que está tomando el Gobierno para evitar las posibles consecuencias negativas del Brexit en el sector pesquero del Estado español.

#### *2.4.– Mociones consecuencia de interpelación*

Por otra parte, se debatieron mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios sobre la necesidad de abordar, en el ámbito de la sanidad y los servicios sociales, un plan estratégico para la cobertura de profesionales médicos, de enfermería y otras profesiones sanitarias; así como de adoptar medidas para corregir los recortes aplicados al sistema de atención a las

personas en situación de dependencia; y configurar unos servicios sociales de calidad, universales, gratuitos y suficientemente financiados.

Igualmente, se ha debatido sobre la urgencia de una mejora de las infraestructuras ferroviarias; la regulación de acceso a la actividad del transporte de mercancías por carretera; o la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructuras en el área metropolitana de Barcelona.

Además, en el ámbito educativo, se ha instado al Gobierno a la adopción de medidas en relación con el gasto público y los precios públicos de las matrículas universitarias, y en materia de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i). Igualmente, se ha instado al Gobierno a impulsar la igualdad y la visibilidad de las personas LGTBI en el ámbito escolar; a acabar con la segregación escolar del alumnado por motivos socioeconómicos; a garantizar y defender la libertad educativa en todo el territorio español; a garantizar la neutralidad y la calidad de los libros de texto; a mejorar el conocimiento de los idiomas oficiales en el conjunto de España; y a poner en marcha el Plan de Inclusión para el alumnado con capacidades diferentes 2019-2021.

Por otro lado, se ha debatido acerca de las reformas de la financiación de la futura Política Agrícola Común (PAC) y del sistema de financiación autonómica.

Finalmente, se ha debatido sobre la necesidad de alcanzar un pacto por la unidad de España y la defensa de la Constitución. Se ha instado al Gobierno a garantizar la seguridad, la convivencia y el orden público en Cataluña. Y, en el marco de la aplicación del art. 155 de la Constitución española, se ha instado al Gobierno a requerir al Presidente de la Generalitat de Cataluña a que proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y a la cesación de sus actuaciones contrarias al interés general.

### *2.5.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Finalmente, durante el año 2018 se han tramitado los siguientes convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas:

- Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Castilla y León para la renovación del firme de la carretera OU-124, que forma parte del itinerario que comunica la localidad de Porto con la carretera N-525, y su posterior conservación.
- Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Atlántica Transpirenaica.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.
- Adenda al Convenio de Colaboración ente la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas

en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 “Recuperación de la Distribución Histórica de Lince Ibérico (*lynx pardinus*) en España y Portugal” acrónimo “Iberlince”.

- Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria y del Principado de Asturias relativo a la prestación de asistencia sanitaria y para la mejora de la accesibilidad a servicios del Sistema Nacional de Salud por parte de pacientes residentes en municipios territorialmente limítrofes.

### 3.- Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado tres sesiones de trabajo. Además, se ha reunido de manera conjunta con la Comisión Constitucional en una ocasión. 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 26 DE JUNIO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día, las comparecencias de la alcaldesa de Condado de Treviño (Burgos), D.<sup>a</sup> Elena Ramírez Izquierdo; y del alcalde de La Puebla de Arganzón (Burgos), D. Roberto Ortiz Urbina, para exponer la situación en la que se encuentran sus municipios.

Además, se debatieron dos mociones por las que, respectivamente, se instaba al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la reciprocidad de los medios de comunicación radiofónicos y audiovisuales en catalán y a garantizar la reciprocidad en las emisiones de los canales de televisión de otras Comunidades Autónomas colindantes o con vínculos culturales o lenguas comunes y las adaptaciones técnicas necesarias; una moción por la que el Senado apoyaba la iniciativa de declarar a La Graciosa como la octava isla canaria habitada; y una última moción por la que se pretendía la reprobación de D. José Imbroda Ortiz como Presidente de la Comisión, que no resultó aprobada.

###### *SESIÓN DE 9 DE OCTUBRE DE 2018*

La sesión tuvo como único punto del orden del día la designación de la ponencia en relación con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

*SESIÓN DE 18 DE OCTUBRE DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día el dictamen de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

**B) *Relación de las sesiones de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional****SESIÓN DE 22 DE MARZO DE 2018*

La sesión tuvo los siguientes puntos en el 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 art. 155 de la Constitución.

La comparecencia del Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, para informar del nombramiento del nuevo director general de Centros Concertados y Centros Privados de la Generalitat de Cataluña;

Las comparecencias del Ministro de Fomento, D. Íñigo Joaquín de la Serna Hernáiz, y del Ministro del Interior, D. Juan Ignacio Zoido Álvarez, para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo por sus ministerios en previsión del fuerte temporal de nieve de los días 2 a 4 de febrero de 2018 en las carreteras catalanas.

La tramitación agrupada de las preguntas sobre si el Gobierno es consciente del agravio emocional que ha causado a muchas familias el bloqueo de determinados proyectos en relación con la recuperación de la memoria histórica impulsados por la Generalitat de Cataluña desde la aplicación de las medidas a que se refiere el art. 155 de la Constitución y sobre si piensa solucionar el bloqueo de estos proyectos.

**C) *Relación de las sesiones de la Ponencia de estudio sobre el pacto educativo****SESIÓN DE 10 DE ENERO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día las comparecencias de la consejera de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón, D.<sup>a</sup> María Teresa Pérez Esteban; y del Consejero de Educación, Juventud y Deportes de la ciudad de Melilla, D. Antonio Miranda Montilla, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

*SESIÓN DE 11 DE ENERO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día las comparecencias del Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, D. Alberto Galiana García; y del Consejero de Educación, Cultura y Deporte

de la Comunidad Autónoma de Cantabria, D. Francisco Fernández Mañanes, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

#### *SESIÓN DE 29 DE ENERO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día las comparecencias del Consejero de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia, D. Román Rodríguez González; y de la consejera del Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, D.<sup>a</sup> Cristina Uriarte Toledo, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

#### *SESIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día las comparecencias de la consejera de Educación, Juventud y Deportes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, D.<sup>a</sup> Adela Martínez-Cachá Martínez; y de la consejera de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, D.<sup>a</sup> María Esther Gutiérrez Morán, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

#### *SESIÓN DE 19 DE FEBRERO DE 2018*

La sesión tuvo como único punto del orden del día la comparecencia del Consejero de Educación de la Junta de Castilla y León, D. Fernando Rey Martínez, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

#### *SESIÓN DE 5 DE MARZO DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día las comparecencias del Presidente de la Comisión de Educación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), D. Ángel Ros Domingo; del catedrático del Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona (UB), D. Jorge Calero Martínez; y del Presidente de la Conferencia Nacional de Decanos y Directores de Ciencias de la Educación, D. Juan Carlos San Pedro Veledo, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

#### *SESIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2018*

La sesión tuvo como punto del orden del día la comparecencia del Presidente del Consejo Escolar del Estado, D. Ángel de Miguel Casas, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia.

## SESIÓN DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2018

La sesión tuvo como punto del orden del día la revisión de los trabajos de la ponencia, para determinar el calendario de aprobación de las conclusiones de la misma.

### *3.2.- Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2018*

Durante el año 2018, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha culminado la tramitación conjunta con la Comisión Constitucional del art. 155 de la Constitución española, cuya aplicación finalizó de forma automática el día 2 de junio de 2018, con la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Además, han terminado las comparecencias ante la Ponencia de estudio sobre el pacto educativo, constituida en su seno, quedando sólo pendiente de aprobación las conclusiones de la misma. Por ello, la actividad más propia de la Comisión ha quedado reducida a la celebración de dos comparecencias de dos alcaldes, a sustanciar las mociones pendientes de debate y a la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, a lo largo de las tres únicas sesiones que ha celebrado la Comisión durante este año.

## **4.- Balance de la actividad del Senado**

En el año 2018, el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico o local general continúa incidiendo en los temas de interés predominante durante la Legislatura, aunque con el distinto contenido resultante del cambio de Gobierno en mitad de la Legislatura, como consecuencia de la moción de censura aprobada el 2 de junio de 2018.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado dos comparecencias de alcaldes, pero ninguna de miembros del Gobierno. No se ha celebrado en el año 2018 la Conferencia de Presidentes Autonómicos, a pesar de que uno de los acuerdos de la celebrada el 17 de enero de 2017 fue el compromiso en la celebración anual de la misma “como órgano de máxima cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”. Pero se plantea la recuperación para el próximo año 2019 del debate sobre el estado de las autonomías, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que había caído en desuso tras la creación de la Conferencia de Presidentes durante el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero.

Además, se ha tramitado la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, sin modificaciones respecto del texto acordado en el Congreso de los Diputados, para la inclusión de La Graciosa como la octava isla canaria, además de otras reformas relativas al régimen económico y fiscal de Canarias, la eliminación de los aforamientos de los diputados regionales, o el sistema electoral canario.

Por su parte, la Ponencia de estudio sobre el pacto educativo ha culminado la celebración de todas las comparecencias pendientes de Consejeros de Educación

ante la misma, con la excepción del Consejero de Educación de la Generalitat de Cataluña, que es la única Comunidad Autónoma que no ha participado de los trabajos de esta Ponencia, a pesar de haber sido convocada a sus sesiones. Por ello, la Ponencia se encuentra en la última fase de sus trabajos, pendiente únicamente de la elaboración de las conclusiones por los distintos grupos parlamentarios, con la eventualidad del cambio de Gobierno resultante de la moción de censura aprobada el día 1 de junio de 2018, y la presentación por el nuevo Gobierno de un Anteproyecto de Ley de Educación, que hace que los trabajos de la Ponencia, centrados sobre la LOMCE, deban culminar con un texto de recomendaciones sobre los puntos que puedan servir de cara a una futura ley distinta de la que se ha venido debatiendo en las sesiones de esta Ponencia.

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Natalia Caicedo Camacho*  
*Universitat de Barcelona*

## 1.- Rasgos generales

La actividad de los órganos mixtos de colaboración a lo largo del 2018 destaca por la continuidad y estabilidad de las conferencias sectoriales, las cuales aún en un contexto de cambio de gobierno del Estado, mantuvieron la dinámica en cuanto a número de reuniones y actividad. En sentido contrario, la actividad de los órganos de colaboración al más alto nivel merece, un año más, una valoración negativa, puesto que el 2018 destacó también por la ausencia de la Conferencia de Presidentes.

Respecto al funcionamiento de las conferencias sectoriales, a lo largo del 2018 se realizaron un total de 60 reuniones, número similar al de años anteriores. Las conferencias más consolidadas volvieron, un año más, a destacar tanto por el número de reuniones como por los asuntos tratados. Agricultura y pesca continúan siendo las conferencias que, con diferencia, más reuniones celebran (18 en total), seguidas de la conferencia de empleo (4 reuniones) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), salud, medio ambiente, servicios sociales y dependencia (3 reuniones cada una). Por otra parte, destaca también la reactivación de conferencias que no se habían reunido en un largo periodo de tiempo o de conferencias que se reúnen por primera vez, así la de administración pública se reunió tras 9 años de ausencia, la de política científica tras 4 años de inactividad y la de inmigración que no se reunía desde el 2015. Por su parte las conferencias de deporte y seguridad nacional celebraron su primera reunión y se creó la Comisión Nacional de Transporte. Además, tres conferencias, administración pública, juego y seguridad nacional, aprobaron su reglamento. Las conferencias que continúan sin reunirse son las de asuntos locales y unidad del mercado.

En lo que se refiere a la actividad de las conferencias cabe hacer una especial referencia al cambio de gobierno en el Estado central. El triunfo de la moción de censura por parte del PSOE en el mes de junio no se tradujo en una posterior paralización de las conferencias, por el contrario, la segunda mitad del año fue más prolifera en el número de reuniones celebradas (enero-mayo 18 reuniones y junio-diciembre 42) y la continuidad de las conferencias se mostraron como un instrumento de estabilización e inicio de la agenda del nuevo gobierno. Los nuevos ministros y ministras asumieron la convocatoria de las conferencias a los pocos días de tomar posición y las Comunidades Autónomas por su parte no tuvieron una posición de rechazo o boicot. Esta dinámica demuestra que la participación de la mayor parte de las Comunidades Autónomas en las conferencias que se reúnen de manera periódica tiene ya un carácter o naturaleza

institucional, de manera que la presencia de las Comunidades Autónomas y la celebración de la Conferencia, en caso que se convoque, están prácticamente garantizadas.

Otra valoración merece, en cambio, las dinámicas internas y las posibilidades de llegar a acuerdos al margen de las posiciones partidistas. Así por ejemplo, en la Conferencia Sectorial de Inmigración no fue posible adoptar el acuerdo de reparto entre Comunidades frente a la actual situación de los menores inmigrantes no acompañados y evitar de esta forma la concentración de los menores en pocas Comunidades. Las Comunidades asumieron posiciones que impidieron llegar a un acuerdo o al menos plantear vías de solución a un asunto que requiere una respuesta urgente y coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al tener éstas últimas la competencia sobre protección de menores. En esta misma línea, la Conferencia de Educación también escenificó la dinámica gobierno-oposición con la retirada de 5 Comunidades Autónomas tras la exposición por parte de la Ministra de la propuesta reforma al RDL14/2012. La retirada de las Comunidades Autónomas de la conferencia sectorial demuestra que la política educativa continua entendiéndose como una política de partido de gobierno y lejos todavía de un acuerdo mucho mas amplio de país.

Como se ha venido reseñando en cada año del *Informe*, una parte importante de la actividad de las Conferencias sectoriales esta centrada en la territorialización de las subvenciones provenientes de la Unión Europea. Esta tendencia es muy clara en agricultura y pesca, pero también se extiende a otras conferencias como medio ambiente o empleo y asuntos laborales. Por otra parte, las Conferencias son un año más la vía a través de la cual se informa a las Comunidades Autónomas sobre los temas y la posición del Estado en los Consejos de Ministros de la UE. La transferencia de información *a priori* o *a posteriori* del respectivo Consejo ha marcado la agenda de varias conferencias, incluso en algunas ocasiones se ha dado un paso más creando un órgano de segundo nivel para la definición con las Comunidades Autónomas de la posición española (el caso de la PAC). En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en la UE destaca la celebración de la CARUE por segundo año consecutivo (se reunió en 2017) después de 5 años de inactividad.

Junto con la actividad de la UE, el otro motor que impulsa la colaboración gubernamental es, como se indicó en el *Informe 2016*, la coordinación en la gestión de sectores vinculados con la prestación de servicios. En los últimos años se evidencia la consolidación de las conferencias sectoriales vinculadas a algún sistema de gestión como el Consejo Interterritorial de Salud, Consejo Territorial de la Dependencia y la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales. Estas tres conferencias han centrado su actividad este año en la territorialización de las subvenciones, en la transferencia y discusión de los proyectos de ley y actividad normativa del Estado y en la gestión de algunas políticas y programas comunes. Sobre las denominadas conferencias sistema asociadas a la gestión de un servicio o derecho (salud, dependencia o empleo) y que desde hace varios años funcionan notablemente bien, la gran ausente parecer ser la educación. La conferencia de educación es una conferencia que se reúne con relativa regularidad (una media 2 por año), pero la discusión y participación de las Comunidades Autónomas

en el seno de la misma está muy marcada por las posiciones políticas respecto a las reformas educativas realizadas (o propuestas) por los diferentes partidos en el gobierno.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera continúa siendo la conferencia con mayor protagonismo de las relaciones intergubernamentales. La importancia para la actividad de las Comunidades Autónomas del acuerdo sobre los objetivos de déficit y la aprobación de los planes económicos hacen del CPFF la conferencia de mayor relevancia. Además, en los últimos años se evidencia que frente a la no reforma del sistema de financiación el Consejo se ha convertido en el Foro en el que las Comunidades Autónomas vuelcan sus preocupaciones y posiciones sobre el sistema de financiación. Por otra parte, se celebró por primera vez una conferencia por vía telemática en el seno del CPFF. Si bien es cierto que la realización de la Conferencia a distancia vino motivada por la necesidad de aprobar el límite de gasto para las Comunidades autónomas, resulta una práctica positiva a explorar que puede introducir mayor flexibilidad a las Conferencias y fomentar el número de reuniones.

Como experiencias de colaboración y participación a destacar de la actividad de las conferencias en el 2018 se encuentran las siguientes: la conferencia de justicia acordó la extensión al resto de Comunidades Autónomas de una experiencia positiva (el coordinador de parentalidad) en Cataluña y Valencia; la conferencia de agricultura creó una mesa de trabajo para definir la posición común de España frente a la reforma de la PAC y se acordó la gestión compartida de ayudas; el Consejo de Salud acordó el calendario común de vacunaciones (que ya se había extendido para los menores en 2014); administraciones públicas aprobó un acuerdo sobre el traspaso de funcionarias víctimas de violencia de género; la conferencia de cultura elaboró un informe que recoge la posición de las Comunidades Autónomas y los criterios que debería seguir una futura normativa del Estado sobre la venta telemática de entradas. En el marco de la CARUE se llegó a un acuerdo para ampliar el número de representantes autonómicos en las reuniones de Consejo de Ministros de la UE.

El protagonismo del Estado central en las conferencias continúa siendo una de las características que define la dinámica de funcionamiento las relaciones intergubernamentales. Por mandato legal, la convocatoria y los asuntos a tratar es competencia del Ministro correspondiente y, por lo tanto, la iniciativa de celebración de una conferencia queda fuera del ámbito de los gobiernos autonómicos. Las conferencias son en este momento el espacio en donde el gobierno expone ante las Comunidades Autónomas las líneas de actuación en un determinado ámbito, las políticas que se propone implantar, comunica los proyectos de reforma legislativa o reglamentaria, informa sobre temas de relevancia y posible impacto a las Comunidades Autónomas (efectos del Brexit, cláusulas suelo, estadísticas, etc). Es decir, es un espacio de discusión en donde los Ministros y Ministras escuchan la posición de las Comunidades Autónomas sobre la acción de gobierno, pero las Comunidades Autónomas mantienen una posición de participación pasiva que se limita a escuchar y aportar a la agenda marcada por el gobierno, sin planteamientos mas activos o propositivos. En todo caso, esta dinámica marcada por la propia configuración legal de las conferencias y de gran

protagonismo del Gobierno central no impediría que se desarrollen fórmulas que permitieran o facilitaran un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en el marco de las conferencias como por ejemplo la propuesta temas a discutir en el orden del día.

## 2.– Las Conferencias sectoriales

Consejo de Política Fiscal y Financiera se reunió en dos ocasiones en el mes de julio y una en el mes de agosto. Como viene siendo habitual desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria el CPFF se centró, y también fue así en el 2018, en el acuerdo de los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas y en la aprobación de los planes económico-financieros. La primera reunión del Consejo se celebró tras el triunfo de la moción de censura por parte del PSOE y con la propuesta de la Ministra de flexibilizar los límites de deuda pública de las Comunidades Autónomas. Concretamente, el CPFF aprobó un límite de deuda del 0,3 del PIB para el 2019, 0,1 del PIB para el 2020 y el 0,0 para el 2021. La reestructuración de los objetivos de gasto responde por un lado a la flexibilización de 5 puntos que el Consejo de Ministros de la UE otorgó a España, una parte de la cual el gobierno decidió trasladarla a las Comunidades Autónomas y, por otro, al objetivo de recuperar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desligándoles paulatinamente del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y que las Comunidades Autónomas vuelvan a emitir deuda pública en el mercado privado. El CPFF también aprobó los objetivos de deuda pública del conjunto de las comunidades para el trienio 2019-2021, los cuales se fijaron en 23,7% para el 2019, 23% para el 2020 y 22,2 para el 2021. El acuerdo tomado en el seno del CPFF sobre el límite de endeudamiento fue posteriormente rechazado por las Cortes Generales, rechazo que conllevó, de acuerdo con el art. 18 de la Ley de estabilidad presupuestaria, a una nueva convocatoria del CPFF en el mes de agosto realizada por vía telemática en la que se ratificaron los límites de endeudamiento acordados en el mes de julio.

También en desarrollo de la Ley de estabilidad presupuestaria el CPFF aprobó los planes económico-financieros presentados por Cataluña, Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León. Finalmente, el CPFF creó un grupo de trabajo para promover la coordinación entre la Administración estatal y las Comunidades Autónomas en lo referente a la creación de tributos propios de las comunidades.

En política agrícola y pesquera, las conferencias y consejos consultivos sobre la materia fueron un año más los órganos que más reuniones celebraron, con un total de 18. La Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural aprobó, en la reunión del mes de enero, el plan nacional para uso sostenible de productos fitosanitarios (2018-2022). Tras la llegada del PSOE al Gobierno, la conferencia se centró en la territorialización de las subvenciones para la ejecución de programas agrícolas, ganaderos, alimentarios y de desarrollo rural y en la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición común de España para la reforma de la PAC, proponiéndose un siste-

ma de dos fases.<sup>1</sup> No obstante, la posterior paralización de las discusiones en el seno de la UE sobre la reforma de la PAC (se prevé 2022) se tradujo también en la paralización de la mesa de trabajo para elaboración de la posición común con las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la conferencia adoptó un acuerdo para la gestión compartida de las ayudas a entidades de mujeres rurales a partir del 2019. El Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios aprobó el plan nacional de control de la legalidad de la madera comercializada, plan que fue discutido en un grupo de trabajo con participación de las Comunidades Autónomas. En materia de pesca, la Conferencia Sectorial de Pesca acordó el reparto de los créditos para la financiación de determinadas medidas del fondo europeo marítimo y de pesca y la distribución de las ayudas por la paralización temporal de la actividad pesquera en 2017. Por su parte, en el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios se centró en discutir los asuntos que se tratarían en el respectivo Consejo de Ministros de la Unión Europea.

El Consejo Interterritorial del Sistema de Salud celebró una reunión el mes de abril en la que se discutió el futuro plan de medicina personalizada o de precisión y se informó sobre la aprobación del título de médico especialista en psiquiatría infantil y de la adolescencia. Tras el cambio de Gobierno, la actividad del consejo se centró en la propuesta del sobre la recuperación de la universalidad en la atención sanitaria; en la aprobación de un calendario de vacunas común para todas las edades. En el marco de la Conferencia Sectorial del Plan sobre Drogas se aprobó el plan de acción sobre adicciones 2018-2020.

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se centró en la distribución de fondos para políticas activas de empleo y en la evaluación de la ejecución de la garantía juvenil. Las conferencias del mes de julio y diciembre, celebradas bajo el nuevo gobierno, se centraron en el reparto complementario de fondos a las Comunidades Autónomas para políticas activas de empleo y en el acuerdo sobre los criterios de distribución de fondos para los próximos tres años con criterios más flexibles.

En el marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se aprobaron los criterios de distribución y las cuantías resultantes de la distribución de créditos a las Comunidades Autónomas para la realización de programas sociales. También se adoptó el acuerdo sobre la concesión de subvenciones a programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del IRPF para el año 2018 y el reparto de los créditos.

La Conferencia Sectorial de Educación estuvo marcada por la retirada 5 Comunidades Autónomas de la reunión tras la intervención de la Ministra en la que se informó sobre la reforma en materia educativa, concretamente, la derogación de algunos artículos del Real Decreto Ley 14/2012 (ratios por alumnos,

---

1. La posición común se tomaría través de dos fases. La primera, antes de las elecciones europeas, en la que se definirían las líneas comunes frente a la propuesta de reforma presentada por el comisario de Agricultura del UE y los objetivos en torno al presupuesto. La segunda fase a partir del otoño 2019 en donde se definirían las modalidades de aplicación de la nueva PAC en España.

aumento de la jornada del personal docente, reglas sobre la sustitución de profesores). Por otra parte, la Conferencia se celebró conjuntamente con la Conferencia Sectorial de Política Universitaria, esta última se centro en el dialogo con las Comunidades Autónomas sobre una futura ley de universidades, sobre la propuesta de mejora del estatuto del personal docente y de investigación (PDI) y la reforma del sistema de becas. El Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación se reunió por segunda vez (2014 y 2018) desde su creación por la Ley 14/2011. En la reunión se actualizó el mapa de infraestructuras científicas y técnicas singulares (ICTS).

Conferencia Sectorial de Administración Pública se reunió en el mes de octubre tras 9 años de inactividad. Como se había indicado en informes anteriores, la celebración de la Conferencia era una necesidad apremiante del sistema autonómico teniendo en cuenta las reformas en la administración pública de los últimos años. La conferencia aprobó su reglamento de organización y funcionamiento y un acuerdo para favorecer la movilidad interadministrativa de las empleadas públicas víctimas de violencia de género. También se informó sobre las políticas de movilidad en el empleo público así como de los trabajos que se vienen realizando en el seno de otros órganos de cooperación como la comisión de coordinación del empleo público o la comisión sectorial de administración electrónica.

En el 2018 la CARUE volvió a reunirse (en 2017 se reunió en tres ocasiones tras 6 años de inactividad) y aprobó la modificación de su guía de buenas prácticas para mejorar el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en la conformación de la posición española ante la Unión Europea. Concretamente, se amplía la posibilidad a que sean más de 4 representantes autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE, además se incluye un nuevo sistema de rotación que agiliza y dota de mayor eficacia al sistema de turno de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo.

La Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia se reunió en dos ocasiones. En la primera reunión, realizada en el mes de mayo, se retomaron las medidas para la renovación y estabilización de la plantilla judicial tras un largo periodo de recortes motivados por la crisis económica y se discutió la coordinación e interoperatividad de los sistemas de gestión procesal utilizados por las diferentes Comunidades Autónomas, fijándose un plan de trabajo en el seno del comité técnico estatal de la administración judicial electrónica. En segunda reunión, realizada en el mes de octubre bajo el mandato del Gobierno socialista, se acordó la extensión al resto de Comunidades Autónomas la experiencia positiva de Cataluña y Aragón de la figura del coordinador de parentalidad para proteger al menor en casos de conflictos entre sus progenitores. También se volvió a tratar el impacto de las reclamaciones de consumidores por las cláusulas abusivas de los bancos en donde las Comunidades Autónomas mostraron su preocupación por la inadecuación de las medidas adoptadas para gestionar el alto volumen de asuntos que ingresan en los juzgados especializados y la previsión de saturación de las audiencias provinciales.

En el 2018 se creó (DL 3/2018) la Conferencia Nacional de Transportes como un órgano consultivo y deliberante, conformado por la administración central y

las Comunidades Autónomas y encargado de la regulación, políticas y coordinación entre Administraciones referidas al sector de transporte de viajeros. La primera reunión de la conferencia de transportes estaba prevista para el mes de septiembre, sin embargo, las movilizaciones del sector de taxi en el mes de julio y agosto motivaron el adelanto de la reunión a principios de agosto. En el seno de la conferencia se acordó que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias fueran quienes regularan la actividad de los servicios VTC que discurren por su territorio, mientras que la normativa del Estado actuaría como derecho supletorio, este acuerdo fue posteriormente incorporado en el Real Decreto Ley 13/2018. En el ámbito del transporte y la movilidad existen ya dos órganos, el Consejo superior de tráfico, seguridad vial y movilidad sostenible y la Conferencia sectorial de tráfico, seguridad vial y movilidad sostenible. Sin embargo, ninguno de los dos funcionan como espacios de colaboración entre el Estado y Comunidades Autónomas, el Consejo se constituyó en el 2014, celebrando este año su primera y única reunión y la Conferencia está aún por constituirse.

La reunión de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se centró en la distribución de fondos para mejorar la gestión de los residuos y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector de los residuos. También se aprobaron las estrategias y directrices técnicas para la conservación del patrimonio natural y biodiversidad. Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Relacionados con la Unión Europea se reunió en tres ocasiones y su actividad se centró principalmente en informar a las Comunidades Autónomas sobre los asuntos que serían tratados en los respectivos Consejos de Ministros de la Unión Europea.

La Conferencia Sectorial de Inmigración se reunió en el mes de agosto tras varios años de inactividad (no se reunía desde el 2015) y en plena crisis por el aumento de la llegada de menores inmigrantes no acompañados a las costas de Andalucía y las ciudades de Ceuta y Melilla. En la Conferencia se discutió la propuesta del gobierno central de redistribución de los menores entre Comunidades Autónomas a través de criterios que equilibren el impacto en los territorios mas afectados. Sin embargo, una parte de las Comunidades mostraron su inconformidad frente a la fijación de cupos, postergando a futuras reuniones la adopción de los criterios comunes que den solución a un reparto equitativo entre los diferentes territorios. En la Conferencia también se propuso la actualización del registro de MENAS y la revisión del protocolo marco de intervención, temas que se reenviaron a la mesa de coordinación interterritorial del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

En la Conferencia Sectorial de Cultura realizada en el mes de enero se informó sobre las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública previa referido a las actividades de venta y reventa telemática para espectáculos culturales; a iniciativa de las Comunidades Autónomas se propusieron cambios a las ayudas para desplazamientos culturales a/desde la península. En segunda reunión realizada bajo el nuevo gobierno socialista se expusieron las grandes líneas de políticas culturales y se acordó la elaboración de una norma estatal sobre la reventa telemática de entradas para espectáculos, este acuerdo se tomó en

base al informe realizado por la comisión de estudio sobre la reventa telemática de entrada creada en la conferencia sectorial de 2017 y en el que se incluyen los criterios generales que la futura norma estatal debería tener en cuenta.

La actividad de Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo se centró en el reparto de fondos estatales y en la presentación del anteproyecto de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. En la Conferencia Sectorial de Igualdad se abordaron los criterios de reparto de subvenciones entre las Comunidades Autónomas en el marco del pacto de estado contra la violencia de género.

La Conferencia Sectorial de Turismo se reunió tras dos años de inactividad y se reactivaron 4 grupos de trabajo con las Comunidades Autónomas. La Conferencia Sectorial de Industria y de la PYME se acordó que las Comunidades Autónomas participaran en la gestión del programa de apoyo y financiación de las inversiones industriales de las empresas a través de la firma de un convenio entre la administración general y cada Comunidad Autónoma. También se propuso la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la estrategia industrial 2030. Por su parte, el Consejo de Políticas del Juego aprobó su reglamento de organización y funcionamiento.

La Conferencia Sectorial para Asuntos de la Seguridad Nacional se reunió por primera vez desde su creación (Ley 36/2015). En la reunión se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento y gobierno central informó sobre las estrategias y planes de seguridad nacional. También en el 2018 tuvo lugar la constitución de la primera Conferencia Sectorial de Deporte, en la que se expusieron las principales líneas de actuación del gobierno y se crearon dos grupos de trabajo sobre la estrategia para la promoción del deporte femenino y el deporte inclusivo y otra para la promoción del deporte como elemento de mejora de la salud, la convivencia y la integración social.

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales<sup>1</sup>*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

En la actividad convencional durante 2018 se detectan las mismas constantes que caracterizan este sector de la acción pública en el Estado autonómico, en particular, el enorme desnivel entre la importancia que tiene la dimensión vertical (convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y la dimensión horizontal (convenios entre Comunidades Autónomas). Mientras el primer caso, constituye la relación preferida entre el poder central y las Comunidades Autónomas, la segunda dimensión, es muy inferior cuantitativa y cualitativamente.

## 1.– Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a las dimensiones cuantitativas, durante 2018 se han suscrito 601 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con este dato se confirma la tendencia al uso creciente de este instrumento, que se había trucando a partir de 2011 a causa de la crisis económica y financiera (2017: 538 convenios suscritos, 2016: 238 convenios suscritos). Si bien el incremento de 2018 no ha sido tan grande como el experimentado el año anterior, estas nuevas magnitudes confirman que el volumen de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se sitúa de nuevo por encima de los 500. Se trata de una cifra abultada, pero lejos todavía del volumen de convenios verticales que se suscribían antes de la crisis.

Sobre el número de convenios correspondientes a 2018, la media de convenios por Comunidad Autónoma se sitúa sobre 32. A la cabeza de las Comunidades que más uso hacen de este instrumento se encuentran la Comunidad de Madrid (con 108 convenios), seguida a mayor distancia de Andalucía (58 convenios), Castilla y León (40), Galicia (38) y Comunidad Valenciana (36). En la media, se sitúan Aragón (32) y Canarias (31). Por debajo de la media, en orden decreciente, están Cataluña y Murcia (27), Castilla-La Mancha (26), Extremadura (22), Islas Baleares, Cantabria, La Rioja, Melilla (21), Principado de Asturias (20), y a mayor distancia, País Vasco (15), Navarra (13) y Ceuta (14).

Estos datos confirman también tendencias de la actividad convencional vertical en el Estado autonómico. La Comunidad de Madrid es una de las más

---

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2018.

suscriptoras tradicionalmente. De nuevo, aparece encabezando el recurso a los convenios en 2018. La proclividad de esta comunidad para formalizar convenios tan marcadamente exagerada respecto al resto de Comunidades Autónomas radica en motivos de índole diversa.

Por lo pronto, la decisión de suscribir un convenio es siempre política porque ambas partes consideran un proyecto de interés. Madrid ostenta la capitalidad del Estado, de modo que múltiples convenios sobre organización de actividades docentes, científicas y culturales que deben celebrarse allí se formalizan entre el Ministerio correspondiente y dicha comunidad. Además, en dicha comunidad se produce una de las mayores concentraciones de universidades en España (15 en total, de las cuales 6 son públicas), de modo que los convenios que se formalizan entre el Ministerio y la correspondiente universidad pública constan como convenios suscritos en el año en curso, arrojando un número especialmente abultado respecto al resto de Comunidades donde el número de convenios es claramente inferior.

De hecho, Andalucía se sitúa a gran distancia de la Comunidad madrileña: casi la mitad. Por su parte, el grueso de Comunidades oscila entre un volumen de 40 y 20 convenios suscritos. Entre las menos Comunidades que menos recurren al convenio vertical para formalizar sus relaciones con el Estado se sitúan tradicionalmente el País Vasco y Navarra. Desde el inicio del Estado autonómico, estas Comunidades figuran año tras año entre las menos suscriptoras, lo que habitualmente se atribuye a la existencia en ambos territorios de un sistema de financiación propio.

La iniciativa en la suscripción de convenios verticales corresponde normalmente al Estado. Los Ministerios impulsores dan una buena aproximación de los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional con las que el poder central lleva a cabo determinadas políticas territoriales en cooperación con las Comunidades Autónomas. Los convenios entre el Estado y las Comunidades concretan, de esta manera, por lo general, programas más amplios que impulsa el poder central con las Comunidades. Dado que, en 2018, ha habido un cambio de gobierno, y con ello, también una reorganización de los Departamentos ministeriales, en un mismo año un mismo convenio ha podido ser impulsado por distintos ministerios, si alguno de los subsectores de una cartera ministerial ha adquirido autonomía propia tras el cambio gubernamental.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación lidera el número de convenios verticales (11%). Se trata de uno de los Ministerios (en particular, en el sector de agricultura) que más convenios promueve anualmente y que lidera, un año más, la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas, aunque este año esa actividad es algo más reducida que en el año anterior (16%).

En 2018, se renuevan convenios de suscripción generalizada con las Comunidades Autónomas y, por tanto, interiorizados en la actividad convencional vertical que impulsa dicho ministerio. Entre ellos: el convenio para la realización de la gestión y control de las subvenciones a los Seguros Agrarios, el convenio para la realización de los trabajos de control asistido por teledetección-satélite de las superficies de los regímenes de ayuda, o el convenio sobre estadística e

información en materia de medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. A diferencia de años anteriores, no constan en 2018 convenios impulsados desde este Ministerio para la gestión de fondos europeos. Por el contrario, de nuevo, este departamento impulsa convenios con diversas Comunidades Autónomas para la realización de exámenes técnicos para el registro de variedades vegetales, así como para el seguimiento del mercado de la oliva y aceite de mesa.

Muy próximo en cuanto al volumen de actividad convencional se sitúa el Ministerio de Fomento (9,3%) que incrementa muy ligeramente la formalización de convenios con las Comunidades respecto al año anterior (7,2%). Uno de los convenios clásicos que se promueven desde este Ministerio es el relativo al Plan Estatal de Vivienda correspondiente en esta anualidad al periodo 2018-2021. A través del mismo, se articulan actuaciones cofinanciadas por el Estado y las Comunidades firmantes en el marco de este plan ya de larga tradición. Otro convenio de suscripción con varias Comunidades es el formalizado a través de la Sociedad Estatal Renfe para el desarrollo de un proyecto de formación profesional dual. El resto de convenios que impulsa este Ministerio se corresponden con actuaciones en su mayor parte singulares a realizar en una determinada Comunidad Autónoma (por ejemplo, organización de másteres o cooperación educativa con diversas universidades).

El Ministerio de Trabajo se sitúa en niveles muy similares a los del año anterior (8,6%) y en términos también parecidos se encuentra la actividad convencional del Ministerio de Ciencia e Innovación (8,4%).

Entre los convenios impulsados por el primero con varias Comunidades autónomas cabe mencionar como novedad el convenio para la gestión de ayudas en el programa de recualificación profesional de las personas (PREPARA) que agoten su protección por desempleo aprobado en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Servicios Sociales. Otros convenios ya existentes en anualidades anteriores son: el convenio para trabajadores con contacto con el amianto para periodo 2019-2020, el convenio para cursos sobre enfermedades profesionales o una serie de convenios sobre cooperación educativa con las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al Ministerio de Ciencia e Innovación, entre los convenios impulsados con las Comunidades Autónomas destacan una serie de convenios suscritos a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) con universidades públicas en el marco de un programa para participar en programas de especialización mediante la estancia de gestores en Bruselas. A través de dichos convenios se articulan las condiciones y la financiación de ayudas para estancias de carácter formativo en la oficina de la CDTI en Bruselas. Dicha formación se centrará en la realización de contactos con el personal de la Comisión Europea o el apoyo a empresas españolas en labores de apoyo a empresas españolas con relación a plataformas tecnológicas europeas e iniciativas tecnológicas conjuntas.

Sigue en orden decreciente, la actividad del Ministerio de Cultura (7,9%) y en términos similares del Ministerio de Defensa (6,9%), así como del Ministerio de Sanidad (6,4%).

El Ministerio de Cultura impulsa convenios de suscripción general, como el convenio sobre catalogación compartida de las obras objeto de depósito legal correspondiente a 2018, pero sobre todo convenios con las Comunidades Autónomas para la celebración de jornadas, exposiciones o cualquier tipo de acontecimientos culturales, para la realización de prácticas de másteres o para la creación de comisiones interministeriales de acontecimientos de especial interés público.

La mitad de los convenios suscritos por el Ministerio de Defensa lo son con la Comunidad de Madrid, propiamente con universidades. Su contenido, al igual que con el resto de Comunidades, versa principalmente sobre actividades docentes (impartición de cursos, organización de prácticas, o creación de cátedras sobre historia militar).

Por su parte, el Ministerio de Sanidad impulsa de nuevo un programa de larga trayectoria en el Estado autonómico como son los convenios de suscripción generalizada con las Comunidades Autónomas sobre bienes decomisados por el tráfico de drogas correspondiente a la anualidad de 2018, o el convenio (a través de la Agencia Española de Medicamentos) para la implantación del programa BIFAP (Base de Datos para la Investigación Farmacoepidemiológica en Atención Primaria) o el convenio de encomienda de gestión sobre vacunación internacional.

Los Ministerios de Política Territorial y Función Pública (5,9%), de Hacienda (4,6%), Educación (4%) y de Justicia (3,9%) se mueven en unos porcentajes muy similares en cuanto a suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas.

Entre los convenios impulsados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública durante 2018 destaca el convenio formalizado con diversas Comunidades (en concreto a través de sus universidades) para la utilización de la "Gestión Integrada de Servicios de Registro" (GEISER) como aplicación integral de registro. Por lo que respecta a Hacienda, destacan en 2018 los convenios suscritos con diversas Comunidades Autónomas sobre cooperación educativa y, en particular, los formalizados a través de la Intervención General de la Administración del Estado (en cuanto organismo competente para la coordinación del sistema nacional de control de fondos comunitarios) para la adhesión al Sistema de Control de fondos comunitarios del periodo 2014-2020 de la Administración del Estado.

Por su parte, los convenios impulsados por el Ministerio de Educación destacan los convenios suscritos con varias Comunidades Autónomas para el desarrollo del Plan sobre fomento de la lectura 2017-2020 impulsado por la Dirección General de Industrias Culturales y del Libro, así como los convenios sobre formación profesional básica por el que se articula la financiación por parte del Ministerio y la cofinanciación por parte del Fondo Social Europeo de la implantación de la Formación Profesional Básica y de la anticipación de la elección y nuevos itinerarios (en los cursos 3.º y 4.º de la Educación Secundaria Obligatoria) introducidas por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

El Ministerio de Justicia ha impulsado sobre todo convenios con las Comunidades Autónomas en materia de cooperación educativa (formación de fiscales, abogados del Estado, secretarios judiciales y médicos forenses), así como los convenios sobre transferencia de soluciones tecnológicas correspondiente a 2018.

Los Ministerios de Asuntos Exteriores (2,9%), Economía (2,4%) y Presidencia (0,9%) han tenido este año una actividad convencional con las Comunidades Autónomas residual.

El primero ha impulsado el convenio de actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria correspondiente a 2018, y, en particular, convenios con diversas universidades de las Comunidades Autónomas para la formación de profesores en el ámbito de la enseñanza del español como lengua extranjera.

Por su parte, el Ministerio de Economía ha promovido la suscripción de convenios sobre la aplicación de nuevas tecnologías, la adopción de protocolos de intercambio de directorios estadísticos, o la realización de prácticas de estudiantes universitarios.

El Ministerio de la Presidencia no suele ser un departamento que tradicionalmente destaque por su actividad convencional dada su propia posición transversal. Entre los convenios que durante 2018 ha firmado (en todo caso, con la Comunidad de Madrid) destaca la nueva edición del relativo al mantenimiento del Sistema Operativo (SOS) para la asistencia sanitaria en el ámbito de la Presidencia del Gobierno durante el periodo 2018-2021.

Cualitativamente, en el año 2018 persiste la continuidad que suele caracterizar la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con relación a la calidad formal de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en 2018, merece destacarse: el claro predominio de la suscripción formalmente bilateral, la gran cantidad de convenios donde la parte suscriptora con el Ministerio es una universidad, así como los avances en la publicidad de este instrumento.

Como indicado, los convenios verticales se suscriben de manera bilateral entre el poder central y una Comunidad Autónoma. Esa bilateralidad formal en la suscripción es real en aquellos convenios singulares que se suscriben para llevar a cabo una acción específica solo en una Comunidad Autónoma, pero es una bilateralidad aparente en buena parte de los convenios, pues, en realidad, y como viene siendo característico en el Estado autonómico, son convenios-tipo con vocación de suscripción múltiple por varias o todas las Comunidades Autónomas.

En 2018, hay una gran cantidad de convenios donde, por parte de la comunidad autónomas, la suscripción del convenio corresponde a universidades. De acuerdo con la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, dichos convenios entran dentro del ámbito subjetivo de la ley. Esta circunstancia ha incrementado en esta anualidad el número de convenios suscritos.

Positivamente deben valorarse los avances en la publicación de los convenios verticales. Aunque la obligación de publicación ya se prescribió en la

Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no se especificó el plazo de publicidad. De este modo, existía esa obligación, pero las demoras podían ser significativas. Salvo excepciones, en 2018, la publicación de los convenios puede oscilar entre quince días y dos meses. Es importante destacar este avance por dos motivos: el sistema autonómico es uno de los sistemas donde más publicidad reciben los convenios frente a otros países; y, siendo así, solo la publicación en un tiempo razonable puede satisfacer la finalidad de la transparencia.

Desde el punto de vista de la calidad material, hay que destacar tres aspectos: el incremento de los convenios cuyo contenido principal es el auxilio, la decreciente importancia de aquellos con contenido financiero, en particular de los convenios que articulaban subvenciones estatales a las Comunidades Autónomas y la creciente importancia de los convenios entre el Estado y las Comunidades sobre gestión interna de fondos europeos.

Por un lado, en la línea de años anteriores, se detecta la consolidación e incremento de los convenios cuyo contenido principal es el auxilio, en sus dos manifestaciones clásicas de intercambio de información y asistencia técnica. En particular, la tendencia que se detecta es que el Estado ejerce su liderazgo en las relaciones de cooperación, en particular, mediante las acciones que pacta a través de convenios, mediante el diseño de aplicaciones informáticas que pone a disposición de las Comunidades Autónomas. La cooperación informática constituye un fértil campo para los convenios verticales.

Por otro lado, ese incremento del número de convenios vertical cuyo contenido principal es el intercambio de información y, en especial, su presupuesto en la era digital y de la administración electrónica, en forma de aplicaciones informáticas, tiene como correlato la decreciente importancia de los convenios con contenido financiero. Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas habían tenido sobre todo antes de la crisis económica y financiera en la mayoría de los casos un contenido financiero, ya fuera porque articulaban la distribución territorial de un crédito del Estado en favor de las Comunidades Autónomas (el *spending power* del poder central), ya sea porque formalizaban otro tipo de subvención del Estado a las Comunidades (por ejemplo, una subvención nominal), o simplemente porque ambas partes decidían cofinanciar un proyecto de interés común. En 2018, muchos convenios carecen ya de ese contenido financiero que había caracterizado a este instrumento de cooperación en nuestro sistema.

El número de convenios entre el Estado y las Comunidades sobre gestión interna de fondos europeos no debe pasar desapercibido. Dichos convenios habían aparecido en años anteriores sobre todo en materia de agricultura, pesca y medio ambiente. Se trata de un sector de la actividad convencional altamente europeizado, lo que contrasta con el resto de ámbitos habitualmente muy domésticos. Durante 2018, estos convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas con implicaciones europeas se han impulsado también desde los Ministerios de Hacienda y de Educación (como ya indicado, en el primer caso, para la adhesión al Sistema de Control de fondos comunitarios del periodo 2014-2020 de la Ad-

ministración del Estado, en el segundo, para la cofinanciación del Fondo Social Europeo en la implantación de la Formación Profesional Básica).

## 2.- Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 2018 se han enviado al Senado a los efectos de su tramitación como convenios entre Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 145 CE los siguientes ocho pactos:

- Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Castilla y León para la renovación del firme de la carretera OU-124, que forma parte del itinerario que comunica la localidad de Porto con la carretera N-525, y su posterior conservación.
- Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Atlántica Transpirenaica.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.
- Adenda al Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 “Recuperación de la Distribución Histórica de Lince Ibérico (*lynx pardinus*) en España y Portugal” acrónimo “Iberlince”.
- Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria y del Principado de Asturias relativo a la prestación de asistencia sanitaria y para la mejora de la accesibilidad a servicios del Sistema Nacional de Salud por parte de pacientes residentes en municipios territorialmente limítrofes.
- Convenio específico de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Generalitat de Cataluña, de desarrollo del Convenio marco, suscrito el 29 de abril de 2005, para la asistencia sanitaria de urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos Comunidades.
- Convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Hacienda Tributaria de Navarra y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa para el desarrollo de un proyecto consistente en el estudio e implantación de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro (Proyecto TicketBAI/TicketSI-BAI).
- Convenio entre la Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía.

Estas cifras deben resituarse. Por lo pronto, el Convenio relativo a la Conferencia Atlántica Transpirenaica ciertamente se ha comunicado al Senado a los

efectos del art. 145.2 CE, pero se ha tramitado como de cooperación transfronteriza al ser suscrito por el Gobierno de País Vasco, el Gobierno de Navarra, la Diputación Foral de Guipúzcoa, la Mancomunidad de Iparralde, el Consejo Departamental de los Pirineos Atlánticos y el Consejo Regional Nouvelle Aquitaine de la República francesa. No es la primera vez que se envía un convenio de esta naturaleza al Senado en cuanto convenio horizontal, al participar dos Comunidades Autónomas, pero al sumarse otras partes del país vecino, su tramitación se da por concluida para proceder a su tratamiento como convenio de cooperación transfronteriza.

De este modo, propiamente se trataría de siete convenios horizontales. Se trata de una cifra notable para lo que son las dimensiones anuales de este tipo de cooperación entre Comunidades Autónomas. Habitualmente, el número de convenios horizontales por año no alcanzan nunca ese volumen (2017:2, 2016: 6, 2015:2). Para encontrar una cifra superior a la que arroja 2018 debemos remontarnos a 2010 y 2011 (con 11 y 9 convenios respectivamente), momento único de eclosión de la cooperación interautonómica que coincidió con los Encuentros entre Comunidades Autónomas tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía (y que no han tenido continuidad).

Doce Comunidades Autónomas han suscrito un convenio horizontal en 2018 normalmente con sus vecinas. Las únicas Comunidades que no han formalizado un pacto horizontal a los efectos del art. 145.2 CE son Extremadura, Islas Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y La Rioja.

Los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional entre Comunidades Autónomas son ámbitos donde mayoritariamente ya se han concertado este tipo de convenios: carreteras, transporte colectivo, medio ambiente, asistencia sanitaria, hacienda y nuevas tecnologías.

Más allá de estas valoraciones más cuantitativas, la calidad de la cooperación convencional horizontal en 2018 se caracteriza por la continuidad tanto en la calidad formal como material de este tipo de acción concertada.

Respecto a la calidad formal, deben destacarse dos aspectos: uno, sobre el instrumento, y, otro, sobre las partes suscriptoras del mismo.

Con relación al instrumento, tal y como se viene haciendo en este *Informe*, los datos que aquí se valoran son siempre sobre convenios comunicados al Senado, no sobre protocolos de cooperación. Dichos protocolos suelen ser el instrumento de cooperación horizontal preferido de las Comunidades Autónomas, pero no existe obligación constitucional de comunicación al Senado, de modo que las dimensiones de esta cooperación a través de protocolos entre Comunidades son muy poco conocidas. En todo caso, es seguro que los convenios entre Comunidades comunicados al Senado en 2018 no representan toda la cooperación horizontal del Estado autonómico este año, sino su parte más visible.

Respecto a las partes suscriptoras, como indicado, todos los convenios enumerados son convenios bilaterales. Los convenios multilaterales entre Comunidades Autónomas no existen tampoco en 2018. De este modo, se confirma un año más que las Comunidades siguen sin identificar un ámbito de cooperación

entre ellas, más allá de la relación bilateral y especialmente de la relación bilateral con la comunidad vecina. Y es que, salvo en un caso (el convenio entre Castilla y León y Andalucía en materia de certificación de competencias digitales), el resto de supuestos son pactos entre Comunidades limítrofes.

En cuanto a la calidad material, hay que destacar también dos aspectos: uno, el desaprovechamiento de la potencialidad de este tipo de cooperación, y, segundo, algunas tímidas novedades.

La cooperación horizontal en España está desaprovechada. No solo es poca, sino que la existente está fuertemente marcada por las partes suscriptoras. El carácter limítrofe de esa cooperación horizontal orienta el objeto del convenio entre Comunidades Autónomas: se trata de pactos destinados a resolver un problema común derivado de las relaciones de vecindad, claramente en el caso de infraestructuras viarias y asistencia sanitaria en zonas limítrofes. Tras cuarenta años de Estado autonómico no parece que las Comunidades Autónomas hayan sabido identificar ámbitos de cooperación más allá de sectores donde la relación de vecindad propicia problemas habituales que suelen tener un impacto muy directo en la vida de los ciudadanos.

En este sector tan escasamente proclive a las novedades, cabe destacar tres convenios por razones diversas.

Primero, el Convenio entre la Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía, al ser el único que no se ha suscrito entre Comunidades vecinas. A través de dicho convenio, la Junta de Castilla y León cede la plataforma y contenidos de certificación a la comunidad andaluza y ambas partes se comprometen a coordinarse y compartir desarrollos en la mejora de las competencias digitales. Se trata, por tanto, de un caso en el que una iniciativa de una comunidad capta el interés de otra y la exporta a otra a través de la vía cooperativa.

Segundo, el Convenio entre el País Vasco, Navarra y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa para el desarrollo de un proyecto consistente en el estudio e implantación de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro, es la primera vez que se suscribe un convenio para luchar contra el fraude fiscal. Dicho convenio trae causa de los sistemas financieros del País Vasco y Navarra que permiten la recaudación tributaria directamente a ambas Comunidades.

Y, tercero, la Adenda al Convenio de Colaboración entre Andalucía y la Región de Murcia sobre el Proyecto Life+Natura da continuidad a un convenio suscrito entre las mismas partes en 2013. Dicho convenio tiene un objeto claramente supraterritorial entre dos Comunidades Autónomas vecinas con la peculiaridad de constituir un caso de cooperación entre Comunidades con la cofinanciación europea que brinda el Programa comunitario Life.



# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Lluís Aguiló Lúcia*  
*Universitat de València*

## 1.– Normativa

Una Ley y cinco Decretos es lo que cabe destacar en esta ocasión desde la perspectiva normativa. En primer lugar se trata de la Ley de la **Comunitat Valenciana** 4/2018, de 21 de febrero, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano.

Esta Ley viene a substituir el Decreto Ley 3/2017, de 1 de septiembre, que recogíamos en el Informe anterior y que es ahora derogado. El objeto de esta Ley es regular la enseñanza y el uso vehicular de las lenguas curriculares, asegurar el dominio de las competencias plurilingües e interculturales del alumnado valenciano y promover la presencia en el itinerario educativo de lenguas no curriculares existentes en los centros educativos. A estos efectos, la Ley considera que el sistema escolar valenciano es un sistema educativo plurilingüe e intercultural que tiene como lenguas curriculares el valenciano, el castellano, el inglés y otras lenguas extranjeras.

La Ley se estructura en dos títulos. Uno regula el modelo lingüístico valenciano y otro la evaluación global, la supervisión y el asesoramiento del modelo lingüístico educativo valenciano.

En **Cataluña** nos encontramos con dos Decretos siendo más importante el primero. Se trata del Decreto 129/2018, de 26 de junio, que regula la traducción y la interpretación juradas. Este Decreto sustituye al anterior (Decreto 119/2000, de 20 de marzo).

El objeto del Decreto es la regulación de la habilitación para la traducción y la interpretación juradas de otras lenguas al catalán y viceversa para que tengan carácter oficial. La necesidad del nuevo Decreto viene dada porque la formación superior en traducción e interpretación en Cataluña ha variado; y porque hay que adecuar la regulación del Registro de traductores e intérpretes jurados con la nueva normativa aplicable en materia de protección de datos.

El otro Decreto catalán –Decreto 218/2018, de 9 de octubre– es menos importante y se circunscribe a modificar el certificado de conocimiento de lengua jurídica (nivel j).

En **Aragón** nos encontramos con el Decreto 58/2018, de 10 de abril, que aprueba los Estatutos de la Academia Aragonesa de la Lengua en desarrollo del art. 7 de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

La Academia Aragonesa de la Lengua se configura y organiza en dos Institutos diferentes: el Instituto de l'Aragonés y el Institut Aragonès del Català. El Decreto regula los dos Institutos, los académicos y su funcionamiento.

Por último, en les **Illes Balears** se han aprobado dos Decretos: el Decreto 8/2018, de 23 de marzo, que regula la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio de Salud de les Illes Balears; y el Decreto 49/2018, de 21 de diciembre, sobre el uso de las lenguas oficiales en la Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

## 2.- Jurisprudencia

En esta ocasión nos centramos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha dictado cinco sentencias relevantes en materia de lenguas propias de las Comunidades Autónomas.

Cronológicamente la primera es la *STC 7/2018*, de 25 de enero, dimanante del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra diversos preceptos de la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo de Cataluña.

El Tribunal declara la constitucionalidad según interpretación de los apartados 1 y 2 del art. 128.1 de la referida ley catalana y desestima el recurso en lo que se refiere a los demás preceptos.

Los preceptos recurridos son los referidos a los derechos de los consumidores a ser atendidos de forma oral y escrita en la lengua oficial que escojan y a recibir determinada información en catalán.

El Tribunal Constitucional se remite a sus sentencias SSTC 31/2010 y, especialmente, la 88/2017, que ya declaró la constitucionalidad de algunos de los preceptos que de nuevo se recurren. Y sólo se centra en los apartados primero y segundo del art. 128.1 recordando que no puede ser exigible a las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público el derecho a que los ciudadanos sean atendidos en cualquiera de las dos lenguas oficiales dado que ello sólo puede exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos.

En relación con la *STC 11/2018*, de 8 de febrero, responde al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, por considerar que atribuye carácter preferente a una lengua cooficial.

La STC estima parcialmente el recurso. Por un lado, de acuerdo con su STC 31/2010, de 28 de junio, se declaran inconstitucionales y nulos los preceptos que determinan el uso preferente del aranés respecto del catalán y del castellano, como lenguas oficiales de toda Cataluña. Por otro lado, de acuerdo con la STC 86/2017, de 4 de julio, se declara que es conforme con la Constitución la consideración del uso normal, siempre que se interprete que el mismo no im-

plica ni exclusión ni preferencia del aranés sobre las otras dos lenguas oficiales también del Valle de Arán.

En tercer lugar nos encontramos la *STC 14/2018*, de 20 de febrero, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que da nueva redacción o añade preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (LOE) y de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Desde el punto de vista lingüístico esta sentencia resuelve el conflicto planteado por la LOMCE en su Disposición Adicional 38 al establecer que si la programación anual de la administración educativa competente no garantizaba oferta razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano fuera utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación asumiría íntegramente por cuenta de la administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización en centros privados, gastos que repercutiría en la administración educativa autonómica. Y, además, atribuía a la Alta Inspección de Educación del Estado la competencia de determinar si ello se producía o no en las Comunidades Autónomas con lengua propia. Esta propuesta se plantea en un aspecto que en ningún caso había sido problemático y que está perfectamente delimitado por la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo.

La sentencia, en este punto, estima el recurso y reconoce que la LOMCE ha invadido competencias autonómicas y por ello los apartados de la Disposición Adicional 38 impugnados se declaran inconstitucionales y, por lo tanto, se impide que la Alta Inspección de Educación asuma esas competencias.

En esta misma línea nos encontramos con la *STC 30/2018*, de 8 de marzo, mediante la que se resolvió el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Cataluña contra el Real Decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos relativos al reconocimiento de la compensación de costes de escolarización previstos en el apartado cuarto de la Disposición Adicional 38 de la LOMCE. Mediante este Real Decreto se hacía posible la actuación de la Alta Inspección de Educación al amparo de la Disposición Adicional 38 de la LOMCE antes indicada. Lógicamente al haberse declarado inconstitucional la misma, igual suerte corre este Real Decreto que lo desarrollaba.

Por último nos encontramos con la *STC 96/2018*, de 19 de septiembre, que resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria entre los que se encuentra el referido al tratamiento y evaluación de la asignatura de lengua cooficial y literatura. El Tribunal Constitucional desestima el conflicto planteado.



### **1.- La autonomía local a los 40 años de la Constitución. Perspectivas de reforma**

Una dinámica necesaria de futuras reformas institucionales, que podría alcanzar la revisión constitucional de la organización territorial del poder, debe incluir en su programa de ciertas reformas del sistema de gobierno local que tenían tener en cuenta una serie de cuestiones. En general, la articulación de una más eficaz protección de la autonomía local, especialmente en el nivel municipal, aunque también en el nivel intermedio de gobierno local, con la determinación constitucional y legal de sus competencias básicas y los mecanismos de financiación. La incorporación en la Constitución de la cláusula general de competencia propia municipal, así como del principio de subsidiariedad, en la línea patrocinada por el CEAL, puede contribuir a una más efectiva garantía constitucional de autonomía local. Asimismo, la regulación constitucional del mecanismo verdaderamente eficaz para la defensa jurisdiccional de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

En el caso de nivel intermedio –hoy, en general, la provincia– su autonomía debe ser conforme a la configuración funcional de dicho nivel, dependiendo de si es una estructura de apoyo y asistencia a nivel municipal, o de un verdadero Gobierno local, con capacidad de formular sus propias políticas públicas en la vida económica y social de su territorio afectando directamente en los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, una mayor interiorización del gobierno local en la zona de las comunidades autónomas, o por lo menos de las que expresan un hecho diferencial propio en su organización territorial– y más aún en la hipótesis de un tratamiento específico para Cataluña –en cuanto a su configuración, en la atribución de las competencias y los aspectos relacionales y de organización. Esto debería conducir a efectos positivos de la diferenciación, flexibilidad y adaptación, especialmente en la estructura territorial del gobierno local alrededor del nivel intermedio. Esa dinámica de interiorización debe comprender incluso determinados aspectos del régimen electoral local.

Habrà que considerar la posibilidad de incorporar el nivel metropolitano a la definición constitucional de los elementos de la organización territorial del Estado, como ha ocurrido en otros países europeos, con la capacidad de garantizar y promover la institución que eso significa. La competencia internacional y el mundo de las grandes ciudades y el surgimiento de la ciudad como un nuevo punto de referencia de construcción política, requieren una determinación constitucional.

Según se articule la dinámica de la reforma constitucional, puede coordinarse, en el caso de Cataluña, con una contemporánea reforma del Estatuto de autonomía, si es el caso de tender hacia una mayor interiorización del gobierno local, para que el Estatuto puede convertirse en un verdadera “Constitución territorial local” que garantice el autogobierno municipal frente al propio legislador autonómico.

## 2.– El 30 aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local

Debe hacerse también referencia a los treinta años de la ratificación por España de la CEAL, mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre del mismo año.

Basta recordar que ya la misma elaboración de la LBRL de 1985 fue contemporánea a la de la CEAL por parte del Consejo de Europa, de modo que aquella ya se sitúa en su órbita tendencial. A partir de su entrada en vigor se planteó la cuestión, no pacífica, de su eficacia jurídica y de su aplicabilidad primero por la jurisdicción ordinaria y posteriormente por el propio Tribunal Constitucional. La impresión general, después del tiempo transcurrido, es que la CEAL ha tenido un amplio valor inspirador e interpretativo, especialmente en el campo de la elaboración académica, pero su significado aplicativo transformador ha sido mucho menor por parte del legislador y de la jurisprudencia. Tal vez el momento en que ha alcanzado una mayor plasmación fue en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, cuyo art. 84.3 llegaría a positivizar el principio de subsidiariedad “de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local”. Asimismo, tanto la Ley de Capitalidad de Madrid como la Ley Especial del municipio de Barcelona, ambas de 2006, incluyen referencias expresas a la CEAL y a sus planteamientos. Más recientemente, incorporan algunos de sus planteamientos la Ley 2/2015, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, y ya en 2019, la Ley 3/2019 de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal.

La aplicación de la CEAL en España ha sido objeto de seguimiento por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa a través de sendas visitas de *monitoring* en 2002 y en 2013, ésta última en pleno proceso de elaboración de la LRSAL, cuyas conclusiones han sido más bien matizadas. En la Recomendación 121(2002) sobre la Democracia local y regional en España, el Congreso, dentro de un contexto positivo, insiste no obstante, en la insuficiente garantía de las competencias locales, y recomienda que el principio de subsidiariedad se reconozca en los Estatutos de Autonomía, como efectivamente se hizo, según se ha dicho, con el EAC de 2006. Asimismo, después de celebrar la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local en la reforma de la LOTC de 1999, ya alerta sobre el riesgo de su ineficacia, entre otros motivos, por las dificultades de legitimación, lo que lamentablemente ha sido una realidad.

Por su parte, en la Recomendación 336 (2013), recuerda que todas las reformas competenciales previstas en el entonces proyecto de LRSAL deben llevarse

a cabo respetando el principio de subsidiariedad; asimismo, en una llamada a la diferenciación, señala que, en todo caso, el proceso de elaboración de dicha Ley debe tomar en cuenta las características diferenciales, históricas e institucionales, de determinadas Comunidades Autónomas, lo que sí se hizo en algún caso.

En ambas Recomendaciones se considera mejorable la autonomía fiscal de los entes locales, “creando condiciones y políticas adecuadas para que la principal forma de ingresos para los municipios provenga de sus propios recursos y no de las transferencias otorgadas por las regiones y por el Estado”, así como se recomienda “reformular la institución del Senado con el objetivo de conferir a esta institución un verdadero papel de representación territorial”. Asimismo, la Recomendación 336 (2013) invita a firmar “Firmar y ratificar en un futuro próximo el Protocolo Adicional a la Carta Europea de Autogobierno Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local (CETS nº 207). Este Protocolo está abierto a la firma desde 2009, y pretende enriquecer el contenido de la CEAL con un mayor impulso de la participación ciudadana en las entidades locales, a través procedimientos que pueden incluir consultas y referéndums, del acceso a la documentación pública y de los mecanismos de reclamación frente al funcionamiento de los servicios públicos. Todo ello, animando al desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación como instrumentos para hacer más eficaz la participación ciudadana.

Pero la virtualidad de la CEAL se pone verdaderamente a prueba cuando se producen reformas estructurales de cierta entidad. Este es el caso paradigmático sucedido en Italia. Como es sabido, después de un debate que ha durado años sobre la posibilidad de suprimir las provincias, se optó por una reforma profunda que afecta a una de las características propias de los entes intermedios en la inmensa mayoría e ordenamientos europeos, que es su elección directa por parte de los ciudadanos, (con la conocida excepción de las provincias de régimen ordinario en España). Con el añadido, además, que en Italia, desde 1993 se había establecido la elección directa del Presidente de la Provincia.

La legitimidad constitucional de esta profunda modificación mediante una Ley ordinaria así como su compatibilidad con la Carta Europea de Autonomía Local generó un amplio debate en la doctrina. La Sentencia de la Corte Constitucional italiana n. 56/2014 declaró que “la naturaleza constitucionalmente necesaria de los entes previstos en el art. 114 de la Constitución “como constitutivos de la República” y el carácter autonomista que les imprime el art. 5 de la Constitución no implica que sea automáticamente indispensable que los órganos de gobierno de estos entes sean elegidos directamente”. Pero lo que aquí más interesa es que la Sentencia también rechaza que haya infracción de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), a la que da carácter de “documento meramente orientativo”, e interpreta la exigencia de que los miembros de las asambleas locales “han de ser elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal” del art. 3.2 CEAL en el sentido substancial de la exigencia de una efectiva representatividad respecto de la comunidad afectada, que se cumpliría siempre que los cargos provinciales sean ocupados por miembros electos de los municipios.

Ambas manifestaciones de la Corte Constitucional italiana son ampliamente discutibles, tanto respecto del valor jurídico de la CEAL como sobre la relación entre autonomía y representatividad. Se trae a colación el caso italiano como un ejemplo más, bien significativo, de la necesidad de afrontar un debate profundo acerca de la efectiva eficacia normativa de la CEAL, también en España, de sus lagunas y de sus posibles ampliaciones, de su recepción positiva en los textos internos y de su aplicación por los tribunales, de los eventuales mecanismos jurisdiccionales específicos para su protección, etc. Y aún más, incluso de su posible recepción por el derecho de la Unión Europea.

Todas estas cuestiones han de ser tratadas debidamente sin más demora para que una posible dinámica de reformas, incluso constitucionales, que incida sobre la posición de los gobiernos locales siga contando en todo momento con un referente conceptual común a los países de nuestro entorno.

### 3.– El gobierno local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias

En este contexto de reformas del que se acaba de hablar, cabe destacar el nuevo Estatuto de autonomía de Canarias, aprobado por la Ley orgánica 1/2018, que contiene diversas aportaciones sobre el gobierno local.

En primer lugar, proclama en su preámbulo que el Estatuto reconoce, entre otros, el siguiente principio: “La definición del ámbito espacial de Canarias, con la reafirmación de las islas, de los cabildos y de sus municipios como entidades básicas dotadas de autonomía”.

En segundo lugar, una vez situados en el contenido dispositivo del Estatuto, ya en su art. 2, relativo a los Poderes de Canarias, establece que:

“3. Las islas se configuran como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, siendo sus cabildos, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla”.

A partir de ahí, la articulación más concreta de esos criterios generales es de ver en los siguientes preceptos:

El art. 61.2, referido a la organización de la Administración pública de Canarias, dispone que:

“La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá sus funciones administrativas, bien por su propia Administración, bien, cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia, a través de los cabildos insulares y ayuntamientos con la adecuada suficiencia financiera, de conformidad con el Estatuto y las leyes.”

Se trata de la famosa fórmula de la “Administración indirecta” que proveniente del regionalismo italiano de los años 70 se incorpora a través de los pactos autonómicos de 1982 en nuestro ordenamiento, y que en la práctica ha dejado un pobre resultado efectivo, salvo excepciones.

Por su parte, el art. 64.2 contiene como disposición general sobre la organización territorial de Canarias, un mandato dirigido al legislador, lo que en principio, constituiría una suerte de garantía estatutaria de la autonomía local:

“La atribución de competencias a las islas y municipios por las leyes autonómicas tendrán en cuenta los siguientes principios:

- a) Garantía de la autonomía local.
- b) Equidad.
- c) Eficacia.
- d) Eficiencia.
- e) Máxima proximidad al ciudadano.
- f) No duplicidad de competencias.
- g) Estabilidad presupuestaria.”

Lo cierto es que la orientación seguida en este conjunto de principios o criterios acaso recuerda más la música de la LRSAL que la letra de la CEAL, y la función de garantía estatutaria se diluye. Más aún si se tiene en cuenta que la invocación aquí del principio de “garantía de la autonomía local” resulta totalmente hueco y redundante, puesto que dicha garantía no es el principio, sino el resultado que se busca con la aplicación de los principios frente al legislador.

En cualquier caso, la posición institucional de los cabildos, de elección directa, sigue ofreciendo este carácter híbrido –institución de la Comunidad y órgano de gobierno local– que en la línea de la de los Consejos Insulares de las Islas Baleares confirma la diversidad presente en la organización territorial y el régimen local en España. Esta tendencia, iniciada con el anterior Estatuto y con la LBRL, estaba ya claramente configurada en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, que ahora alcanza, en sus rasgos principales, rango estatutario.

No obstante, el Estatuto (art. 70) sólo les garantiza un contenido competencial mínimo como instituciones de la Comunidad Autónoma, y en esa calidad dispone que ejercerán “funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable”, y ello en un amplio listado materias. En cambio, el Estatuto no contiene un listado de materias sobre las que deben disponer de competencias propias como gobierno local cuya autonomía requiere de una garantía frente al legislador.

Tampoco se acaba de concretar la garantía competencial de la autonomía municipal, puesto que el art. 75.5 al establecer que “En todo caso, los municipios, de acuerdo con el apartado anterior, podrán ejercer competencias, entre otras” en una lista concreta de materias que enumera el propio precepto, no concreta que dichas competencias deben ser en calidad de propias, ya que al apartado anterior a que se remite incluye tanto las propias como las transferidas o delegadas.

En fin, el art. 76 regula el Consejo Municipal de Canarias como “órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, y particularmente el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que

afecten de forma específica a su organización y competencias”. Los modelos existentes de órganos de participación local en las Comunidades Autónomas son variados –Cataluña, Andalucía, etc.,– y el grado de satisfacción por su funcionamiento efectivo es realmente bajo.

En su conjunto, el nuevo Estatuto de Canarias profundiza en la superación del uniformismo local, aunque se ha quedado a medio camino hacia una mayor interiorización autonómica de lo local por la fragilidad de los principios y contenidos competenciales que deben garantizar la autonomía local frente al legislador.

#### **4.– Legislación autonómica con incidencia general en el gobierno local**

Son numerosas las leyes de las Comunidades Autónomas que inciden sobre la organización local –coordinación de policías locales, licitación de contratos menores, etc.– y sobre las competencias locales –servicios sociales, vivienda, taxis, caminos, apartamentos turísticos, etc.,– lo que confirma la idea de que el legislador autonómico y su gobierno son los interlocutores preferentes de los gobiernos locales.

Entre las leyes de carácter más general que inciden sobre la posición institucional de los gobiernos locales cabe destacar, en primer lugar, la Ley Castilla y León 7/2018 por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. Tal y como proclama su Exposición de Motivos, “esta ley tiene como objeto en el Capítulo I crear en el ámbito autonómico un órgano análogo al estatal como es la Conferencia de Presidentes de Comunidad Autónoma regulada en el art. 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este marco, la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación tiene como labor fundamental buscar nuevos marcos de colaboración y nuevas sinergias que puedan beneficiar al conjunto de nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, se configura como un foro de encuentro de alto nivel, sustentado en la pluralidad política y territorial, donde se debatan “asuntos de Comunidad” que afecten a intereses comunes autonómicos y locales y puedan alcanzarse compromisos de carácter político con incidencia en las políticas generales o sectoriales de la Administración autonómica con incidencia en las administraciones locales”.

Esta Ley de Castilla y León también mejora el acceso de los miembros de las corporaciones a la información pública, que paradójicamente había quedado desfasado respecto del común de los ciudadanos, y añade otras medidas de transparencia y buen gobierno. En todo ello se pone de manifiesto una vez más la capacidad e idoneidad del legislador autonómico para incidir positivamente en los estándares de calidad de la democracia local.

En segundo lugar, debe mencionarse la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana. El preámbulo expone claramente su objetivo: “El objetivo de esta ley es fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios, configurando a estas como un eje

básico en la prestación de servicios a los ciudadanos, mediante el desarrollo de una auténtica cultura asociativa como base para incrementar la eficiencia y eficacia de dicha prestación y como una referencia básica para las políticas de la Generalitat y el resto de administraciones de la Comunitat Valenciana. Se pretende dotar a las mancomunidades de un régimen jurídico más completo y, partiendo de la heterogeneidad en su composición, llevar a cabo una regulación más detallada en cuanto a su diferente catalogación, atendiendo a su capacidad de gestión, y la adecuación de su ámbito territorial a la demarcación territorial correspondiente. La diversidad de tipología de los diferentes entes locales de la Comunitat Valenciana es una de nuestras características distintivas y, por ello, la legislación debe adecuarse a esta situación con el objeto de fomentar la eficacia de los recursos públicos desde una perspectiva más adaptada a la realidad.(...)”

“El título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la ley, recogiendo la inclusión de las mancomunidades de ámbito comarcal, que constituyen una de las principales novedades de esta norma. Este nuevo tipo de mancomunidades se configura como una pieza básica en una doble vertiente: por un lado, como estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos y, por otro lado, la de convertirlas en la referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana. Esta ley entiende que el modelo de organización territorial debe ser plenamente respetuoso con el carácter asociativo reconocido por nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, la naturaleza de las mancomunidades de ámbito comarcal viene marcada por el carácter de voluntariedad, otorgando a los municipios la libertad de elección y adaptación a dicho modelo”.

Se trata, pues, de una iniciativa de “organización territorial local” en modo *soft*, en parte similar a la que en su día iniciara la Comunidad de Aragón y que desembocaría años después en un proceso de comercialización más estable. Una línea de apoyo a las mancomunidades parecida también a la seguida en Extremadura con la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, así como en Castilla y León con la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSEGO), en relación a las mancomunidades de interés general.

La potenciación de las mancomunidades en la ley valenciana se pone de manifiesto en el art. 4.3 de la Ley, cuando dispone que “Aunque no exista previsión estatutaria que atribuya a la mancomunidad alguna competencia, potestad o prerrogativa, se entenderá que le corresponde siempre que sea precisa para el cumplimiento de los fines recogidos en sus estatutos y conforme con lo establecido por la legislación básica aplicable”, reproduciendo literalmente el precedente de la ley extremeña citada.

## 5.- Tribunal Constitucional y autonomía municipal

La jurisprudencia constitucional en materia de autonomía y gobierno local se refleja, en este período, en las siguientes sentencias.

La STC 42/2018, de 26 de abril, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Al hilo del análisis de las competencias sobre protección ambiental y de los principios de jerarquía normativa y de autonomía local, se declara la nulidad del precepto legal que declara determinadas actuaciones de interés insular a efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística, por carecer de justificación y resultar desproporcionado, en aplicación de la doctrina de la STC 129/2013 sobre leyes singulares.

La STC 98/2018, de 19 de septiembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo grupo parlamentario antes citado en relación con el art. 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto modifica diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que establece una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón. El TC concluye que “El establecimiento de este impuesto no supone, en definitiva, una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco puede afirmarse que impida o haga inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia”.

La STC 137/2018, de 13 de diciembre, anula el art. 14.1.u) de la Ley de capitalidad de Zaragoza de 2017. Dice el F.J. 3.b):

“El art. 14.1.u) de la Ley de Aragón 10/2017, al atribuir al Gobierno de Zaragoza ‘la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de junta general’, no se opone formal o literalmente, al art. 123.1.k) LBRL, que recoge una atribución del pleno recogida por lo demás, en los mismos términos literales, en el art. 11.1.k) de la Ley autonómica. Pero materialmente sí entra en contradicción efectiva e insalvable con la normativa básica de repetida cita, al reducir el acuerdo de creación de la sociedad mercantil local a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio.

En particular, contradice lo dispuesto por el art. 85 *ter*.3 LBRL, al impedir que el pleno decida, al aprobar los estatutos de la sociedad, cuál es “la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas”.

El legislador básico estatal ha reservado al pleno municipal la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales,

dentro naturalmente del margen de configuración dispuesto por el ordenamiento jurídico. La ley autonómica, al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado por la normativa básica estatal, e incurre con ello en vulneración del art. 149.1.18 CE.”



# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: COMPÁS DE ESPERA

*Jesús Ruiz-Huerta*  
*Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*  
*Francisco Javier Loscos*  
*Universidad Complutense de Madrid*

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Reforma de la financiación: Sin progresos aparentes.... 3.- ...pero no un tiempo perdido. 4.- Mientras tanto, el sistema de 2009 sigue funcionando. 4.1.- La liquidación de 2016. A) Resultados totales. B) Resultados de nivelación. 4.2.- Endeudamiento y autonomía financiera. 5.- Conclusiones. 6.- Referencias.

## 1.- Introducción

Tampoco en el año 2018 fue posible la reforma del modelo de financiación autonómica. La inestabilidad política, el cambio de gobierno a mitad de año y la debilidad del Ejecutivo establecido tras la moción de censura obligaron a “aparcarse” las reformas de más calado y a concentrar la atención en las políticas más viables o con mayor nivel de consenso.

Un año más, el mantenimiento del conflicto territorial catalán ha constituido, como en los anteriores, un importante *hándicap* para reformar el modelo financiero. Sin embargo, el nuevo gobierno que surge tras la moción de censura aprobada en junio de 2018 (y que, en el momento de redactarse este *Informe*, ha anunciado la próxima convocatoria de elecciones generales en abril) puede haber iniciado una dinámica en la que el diálogo entre las diferentes fuerzas y sensibilidades en conflicto sea capaz de abrir espacios para la política que, aún hoy, distan mucho de ser compartidos de forma general.

Mientras tanto, el sistema de financiación aprobado en 2009 permanece vigente, y sus resultados en un contexto económico en el que la recaudación tributaria va recuperando su nivel tras los años de crisis parecen poner de manifiesto unas potencialidades que en los últimos años fueron fuertemente cuestionadas.

## 2.- Reforma de la financiación: Sin progresos aparentes...

Como se señalaba hace un año, el acuerdo de 2009 preveía un mecanismo de revisión y reforma del modelo entonces aprobado, en términos muy claros: “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”.*<sup>1</sup>

Y, como también se mencionaba en el *Informe* anterior, hubo que esperar al otoño de 2017 para el Comité mencionado se constituyera y propusiera el análisis del documento elaborado por la comisión de expertos (CERMFA, 2017), así como la presentación de propuestas por sus integrantes, que serían objeto de tratamiento en las reuniones del 14 y el 28 de diciembre de aquel año. Sin embargo, y pese a que la representación de las Comunidades Autónomas sí formuló sus diferentes valoraciones del Informe,<sup>2</sup> la representación de la Administración General del Estado no llegó a presentar su propuesta.<sup>3</sup>

Tras la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista a finales de mayo, el nuevo Gobierno constituido el 7 de junio anunció, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 19 de julio, su intención de impulsar la reforma y poner en marcha un grupo de trabajo en el seno de esa institución, cuyo primer objetivo sería analizar la insuficiencia financiera de las comunidades autónomas y proponer posibles soluciones.<sup>4</sup> Este denominado “Grupo de Decisión” se constituyó efectivamente el 26 de septiembre, y estableció sus objetivos y pautas de trabajo,<sup>5</sup> pero sin que hasta el momento se haya conocido ningún avance o reunión posterior.

---

1. Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE no. 305, del 19). Accesible en internet: <https://www.boe.es/buscar/oct.php?id=BOE-A-2009-20375> (texto consolidado).

2. Valgan como referencia las propuestas de quienes representaban a las Comunidades Autónomas de Andalucía (Comunidad Autónoma de Andalucía, 2017) y la Comunidad Valenciana (C. Valenciana, 2017).

3. Ni tampoco a ofrecer una valoración de las recibidas. Las dos reuniones celebradas en diciembre de 2017 se centraron finalmente en el análisis de aspectos técnicos del sistema de financiación (relativos a los tributos cedidos, los tributos propios, la metodología para estimar los valores normativos en los tributos no sometidos a liquidación, o cuestiones relacionadas con la nivelación vertical y la lealtad institucional, según la muy somera referencia incluida en la *Memoria de Actuaciones* del CPFF del año 2017; cfr. CPFF, 2018, p. 12). En las reuniones posteriores, ya en 2018, se mantuvo una pauta similar, hasta la celebrada el 21 de marzo, con la que el Ministerio de Hacienda puso fin a los trabajos del Comité Técnico, tras prometer que presentaría su propuesta a lo largo del mes de abril, lo que finalmente no se produjo (cfr. Generalitat Valenciana, 2018). El Comité Técnico Permanente de Evaluación puso formalmente fin a sus trabajos con la elaboración de un documento de síntesis, el pasado 19 de septiembre.

4. Cfr. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2018/190718-cpff.aspx>. Asimismo se creó un grupo de trabajo para la coordinación de los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

5. Gobierno de España (2019).

El anuncio de la próxima convocatoria de elecciones generales (apenas un mes antes de las elecciones autonómicas en la mayor parte de las Comunidades) hace entender que estos han sido los últimos esfuerzos llevados a cabo para proceder a la reforma del sistema de 2009 en esta Legislatura, y que será preciso esperar, al menos, al próximo otoño (o, muy verosímilmente, a 2020) para que los nuevos gobiernos que salgan de las urnas puedan reanudar el debate.

### 3.- ...pero no un tiempo perdido

Sin embargo, no entendemos que se trate de un tiempo perdido. Al margen del valor que puedan llegar a tener los trabajos técnicos desarrollados en el seno de los distintos grupos de trabajo del CPFF, el cambio político propiciado por la moción de censura aprobada en el mes de junio dio lugar a la apertura de un proceso de diálogo entre los representantes de la Administración General del Estado y los del gobierno catalán, inexistente durante los años anteriores, que abrieron una cierta esperanza de apertura de una posible negociación, también en el terreno económico financiero, que contribuyese a construir caminos de salida del conflicto que más está condicionando la reforma de la financiación autonómica.<sup>6</sup>

En este sentido, el pasado 1 de agosto se celebraba la primera reunión de la Comisión Bilateral entre el Estado y la Generalidad de Cataluña prevista en el art. 183 EAC, que no se reunía desde el 19 de julio 2011.<sup>7</sup> Los acuerdos adoptados incluían constituir todas las comisiones previstas en el Estatuto de Cataluña (concretamente, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat,<sup>8</sup> la Comisión Bilateral de Infraestructuras<sup>9</sup> y la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat),<sup>10</sup> así como las subcomisiones que dependen de la Comisión Bilateral, de acuerdo con su reglamento de funcionamiento.<sup>11</sup>

6. El nuevo Gobierno de España apostó claramente por el diálogo con los representantes de la Generalitat, rompiendo así la dinámica de los últimos años y apostando por la negociación, en línea con lo que hemos venido defendiendo en el *Informe* de las Comunidades del IDP.

7. Pese a la previsión del art. 183.4 EAC de que habría de reunirse en sesión plenaria “*al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes*”. Las reuniones y acuerdos de la Comisión Bilateral pueden consultarse en <http://exterior.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/re-lacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/reunions-i-actuacions>

8. Prevista en el art. 210.1 EAC.

9. Prevista en la Disposición adicional tercera del EAC, en su numeral segundo.

10. Prevista en la Disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya vigencia se mantiene por virtud de la Disposición transitoria segunda del EAC vigente.

11. Fundamentalmente, las subcomisiones de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, de Colaboración y Cooperación, de Infraestructuras y Equipamientos, y de Asuntos Europeos y Acción Exterior, previstas con carácter permanente en el art. 10.1 del Reglamento de la Comisión Bilateral (aprobado en su reunión del 16 de abril de 2007, y modificado por acuerdo de 19 de julio de 2011), publicado por Resolución GRI/2065/2011, de 18 de agosto, del Departament de Governació i Relacions Institucionals (*Diari Oficial de la Generalitat de*

En cumplimiento del calendario de trabajo acordado en dicha reunión, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (CMAEF) se reunió el 25 de septiembre,<sup>12</sup> y alcanzó un acuerdo para cumplir la sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre de 2017 relativa a la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>13</sup> y en desarrollo y concreción del acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral Estado-Generalitat el 19 de julio de 2011,<sup>14</sup> que había cifrado en 759 millones el déficit inversor en infraestructuras en Cataluña correspondiente a 2008. En cumplimiento de la citada sentencia, las dos administraciones acordaron la compensación de dicha cantidad durante los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022.<sup>15</sup>

La CMAEF adoptó asimismo otros acuerdos en relación con el endeudamiento de la Generalitat de Cataluña y los préstamos a estudiantes universitarios, además de estudiar otras materias “*como las inversiones en infraestructuras a que se refiere la disposición adicional tercera del Estatuto catalán, la financiación de órganos judiciales, los tributos propios de la Generalitat recurridos ante el Tribunal Constitucional, la gestión descentralizada de subvenciones y ayudas y la aplicación del principio de lealtad institucional*”, sobre las que se afirmaba (por el Ministerio de Hacienda) que “*ambas partes han acercado posturas*”.<sup>16</sup>

La nueva dinámica de diálogo propició igualmente que, el 15 de octubre, se celebre la primera reunión de la Comisión Bilateral de Infraestructuras, desde

---

*Catalunya* no. 5.955, de 2/9/2011, pp. 46.688-92), y accesible en internet: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5955/1196924.pdf> y [https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=587551](https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=587551)

12. Por primera vez desde el 17 de noviembre de 2010. Las reuniones y acuerdos de esta Comisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-mixta-dafers-economics-i-fiscals-estat-generalitat-de-catalunya/reunions-i-acords/>

13. STS 1668/2017, 2 de Noviembre, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. Accesible en internet: <https://supremo.vlex.es/vid/696441309>. La Sentencia reconoce que los acuerdos alcanzados en la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (en este caso, sobre las inversiones estatales en infraestructuras en Cataluña) vinculan a ambos Gobiernos y, en particular, comprometen al Gobierno de España para su incorporación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado (sin perjuicio de la potestad soberana de las Cortes Generales), y en contra de lo que fue su práctica en 2008 (avalada en primera instancia por la Audiencia Nacional).

14. Puede consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/reunions-i-actuacions/>. El acuerdo se había alcanzado previamente en el Grupo de Trabajo de Metodología para determinar el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña creado en el seno de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para cumplir el mandato establecido en tal sentido por la Disposición adicional 57ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007. Las tareas realizadas por dicho Grupo de Trabajo pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/grup-de-treball-disposicio-addicional-3a/>

15. Cfr. MH-GP (2018d). El importe consignado para ello en los Presupuestos para 2019 debía ser de 200 millones de euros, a los que habrían de añadirse otros 150 (extendidos también a los tres ejercicios siguientes) para cumplir el Acuerdo de la CMAEF del 22 de diciembre de 2009 sobre la integración de la policía autonómica de Cataluña en el modelo de financiación.

16. Cfr. MH-GP (2018d).

su acto formal de constitución el 27 de abril de 2007.<sup>17</sup> Aunque esta reunión –centrada casi exclusivamente en la forma concreta de implementar el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre de 2017– finalizó sin acuerdos, por ambas partes se valoró positivamente su celebración, y se aprobó crear un grupo de trabajo para facilitar el consenso.<sup>18</sup>

En cambio, y salvo error por nuestra parte, no se han producido nuevas reuniones de la Comisión Mixta de Transferencias Estado–Generalitat desde el 17 de noviembre de 2010, pese a que ambos Gobiernos actualizaron su representación.<sup>19</sup> Lo mismo ocurre con las subcomisiones dependientes de la Comisión Bilateral Generalitat–Estado,<sup>20</sup> salvo en lo que se refiere a la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos,<sup>21</sup> encargada de abordar las controversias y conflictos competenciales (formalizados o no ante el Tribunal Constitucional), terreno este en el que asimismo se han registrado algunos avances, como la retirada de los recursos presentados por el anterior Gobierno de España contra la Ley de Cataluña 9/2017, de universalización de la asistencia sanitaria,<sup>22</sup> y dos leyes de vivienda (sobre emergencia habitacional) aprobadas por el Parlamento de Cataluña en 2015 y 2016.<sup>23</sup>

En nuestra opinión, todo ello contribuye a crear una dinámica de diálogo en la que la tensión acumulada a lo largo de los años recientes puede entrar en caminos que progresivamente conduzcan a su reducción, en la medida en que –sobre todo– parecen haberse superado vetos que dificultaban gravemente cualquier atisbo de diálogo institucional. Tales caminos, en cualquier caso, tardarán tiempo en recorrerse de manera satisfactoria, por razón del deterioro acumulado y de una coyuntura, como la reciente devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y el posterior anuncio de una próxima convocatoria de elecciones generales, en la que se acumulan numerosas incertidumbres.

Por otra parte, entendemos que se han producido asimismo progresos en el terreno de la reflexión técnica especializada. Además de los trabajos técnicos desarrollados en el seno de los distintos grupos de trabajo del CPFF, se han seguido publicando estudios sobre financiación, endeudamiento, nivelación,

17. Cfr. <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-dinfraestructures/reunions/>

18. Cfr. GC-DTS (2018).

19. Las reuniones y acuerdos de esta Comisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-mixta-de-transferencies/reunions/>

20. La actividad de estas subcomisiones puede consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/>

21. Los acuerdos adoptados por esta Subcomisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/subcomissio-de-seguiment-normatiu-prevenccio-i-solucio-de-conflictes/>

22. Cfr. Gobierno de España (2018a), pp. 3 y 8.

23. Cfr. Gobierno de España (2018b), pp. 4 y 9.

autonomía financiera o estabilidad por parte de distintos especialistas universitarios.<sup>24</sup>

Los temas esenciales objeto de tratamiento tienen que ver, en primer lugar, con la cuestión de la autonomía tributaria, en la doble perspectiva de capacidad normativa y administración tributaria. En el primer caso, como se desprende del *Informe* de los Expertos (CERMFA, 2017), el objetivo básico es –prescindiendo de temas regulatorios menores– buscar una fórmula de cesión de capacidades normativas en el ámbito de la imposición indirecta y, más concretamente, la propuesta de una posible modificación colegiada de los tipos aplicados en el IVA. Si la AGE conserva la capacidad de alterar los tipos de este impuesto, no parece razonable cerrar esta posibilidad a las Comunidades, en virtud del principio de autonomía.

Como contrapunto, el mismo *Informe* apostaba, a nuestro juicio de forma pertinente, por una cierta armonización y reforma del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, así como del Impuesto sobre el Patrimonio. En una sociedad abierta y defensora del principio de mérito y capacidad, el impuesto sobre las herencias, adecuadamente diseñado, es un instrumento claro para lograr una mayor igualdad de oportunidades de los ciudadanos. La competencia fiscal aplicada para atraer las bases imponibles a cada territorio lleva a un resultado similar a lo que ocurre en los mercados en los que las empresas compiten mediante rebajas de precios, que acaba conduciendo a situaciones absurdas ante la imposibilidad de cubrir los costes de producción con precios sensiblemente rebajados. La experiencia de *competencia fiscal a la baja* en otros países (, Estados Unidos, Canadá) es muy contundente al respecto.<sup>25</sup>

El ámbito de la administración tributaria permite también claros avances en autonomía tributaria. Las fórmulas aún inéditas de la administración consorciada o las propuestas de administraciones integradas<sup>26</sup> deberían ser áreas centrales de reflexión en cualquier proceso de reforma.

Respecto a la nivelación, tal vez la segunda cuestión más relevante de un nuevo proceso de negociación, los aspectos fundamentales que se han contemplado en el debate especializado son los dos siguientes:

Por una parte, la necesidad de determinar si habría que garantizar una nivelación total o parcial a las comunidades. Se trata de una cuestión muy debatida, no sólo en España, ante la relevancia de sus consecuencias. En el caso

---

24. A este respecto, es de mencionar el muy meritorio papel de instituciones como FEDEA (<https://www.fedea.net/>), la RIFDE (<http://rifde.info/>), el IVIE ([https://www.ivie.es/es\\_ES/](https://www.ivie.es/es_ES/)) o el Instituto de Estudios Fiscales (<http://www.ief.es/>), entre otras que han contribuido a crear espacios de encuentro, reflexión y debate especializado.

25. Con la finalidad de evitar los prejuicios asociados a los movimientos recentralizadores, en relación con los cambios en la imposición patrimonial, creemos más pertinente hablar aquí de procedimientos de armonización negociada entre las Comunidades Autónomas y la Administración central, tomando como referencia los procesos análogos llevados a cabo en el ámbito de la Unión Europea.

26. Cfr. Onrubia (2016). La Comisión de Expertos ofrecía algunas posibilidades interesantes al respecto, que podrían aplicarse en el contexto de un nuevo acuerdo de financiación.

de una nivelación total, el marco de actuación del principio de autonomía se vería seriamente limitado. Quienes defienden la nivelación total insisten, sin embargo, en la necesidad de garantizar los principios de equidad y solidaridad entre las comunidades, evitando grandes diferencias en función de su capacidad económica. El sistema actual, aunque formalmente sustentado sobre un criterio de nivelación parcial, acaba garantizando en la práctica la nivelación total. Los recientes trabajos de Martínez y Pedraja (2018) y Monés y Colldeforns (2018) sintetizan los principales aspectos del problema abordado y los argumentan a favor y en contra de ambas perspectivas.

Por otra parte, la polémica sobre el mantenimiento o no de la cláusula de “status quo” (es decir, la garantía –que ha sido habitual en los anteriores procesos de actualización o reforma del sistema– de que ninguna comunidad recibiría menos recursos con un nuevo sistema de financiación) es otro elemento de intenso debate. En este caso, lo que se dirime es la aplicación de un buen sistema de nivelación, además de atender al criterio de suficiencia (entendido desde una perspectiva sesgada y cuestionable). La defensa de la cláusula se justifica esencialmente en argumentos políticos: ¿Cómo volver de un proceso de negociación y decir a los ciudadanos de la comunidad que con el nuevo modelo se pierden recursos? Sin embargo, la aplicación de dicha cláusula sin limitaciones implica la apuesta por una restricción presupuestaria “blanda”, ya que, con ese aval, las Comunidades pierden interés por sus tareas recaudatorias y de eficiencia en el gasto, ante la expectativa de conseguir más fondos en el siguiente proceso de negociación. Además, no se pueden corregir las diferencias de origen en los resultados del modelo, lo que explica una parte de las desigualdades en la financiación “per cápita” o por habitante ajustado de las distintas comunidades.<sup>27</sup>

En cuanto a la tercera cuestión relevante, la referente a la garantía de estabilidad económica en el país, las obligaciones de las Comunidades Autónomas al respecto y los problemas del endeudamiento de las mismas, será objeto de atención en una sección posterior.

Por fin, un elemento que consideramos representa un activo en cuanto al futuro proceso de revisión del sistema es la, a nuestro juicio, creciente toma de conciencia sobre las debilidades o anomalías asociadas al funcionamiento del sistema, en sus ya diez años de funcionamiento, con ocho liquidaciones publicadas. Junto a los elementos que se acaban de mencionar, podemos señalar –muy brevemente– la creciente preocupación por la estimación del desequilibrio vertical del sistema (y la correspondiente búsqueda de soluciones), así como el reconocimiento de algunos resultados anómalos, como la persistente infrafinanciación de algunas Comunidades,<sup>28</sup> que deberían ser objeto de especial tratamiento en el futuro.

27. Los trabajos de Monasterio (2018) y Fernández (2018) sintetizan bien los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de la mencionada cláusula.

28. Y, de manera muy especial, la desproporción entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial, frente a las de régimen común, ya señalada con claridad en el *Informe* de la Comisión de Expertos de 2017, y sobre la que entendemos que puede existir ya

#### 4.- Mientras tanto, el sistema de 2009 sigue funcionando

##### 4.1.- La liquidación de 2016

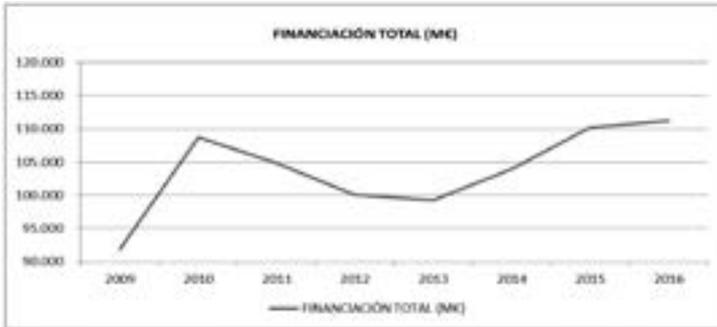
###### A) Resultados totales

Durante el pasado año, conforme es habitual, se han publicado los resultados de la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2016 (MH, 2018), que se resumen en el CUADRO 1.

En el cuadro se recogen, de forma pormenorizada, los principales componentes del sistema, con el importante esfuerzo igualador de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, así como los resultados de la aplicación del Fondo de Suficiencia, y de los Fondos de Convergencia Autonómica, para determinar la financiación total (que se presenta asimismo en términos de competencias homogéneas).

En el CUADRO 2 se recoge la serie histórica de dichas liquidaciones, para el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Puede apreciarse que en la liquidación de 2016 se consolida la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis, que ya se apuntaba desde las liquidaciones de 2014 y 2015,<sup>29</sup> y que se refleja en el GRÁFICO 1:

**Gráfico 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2016)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018).

una conciencia de su naturaleza de anomalía tan generalizada como la que existe acerca de las dificultades técnicas y políticas que plantea su resolución (que requerirá de tanto tiempo como prudencia).

29. Puede observarse que solo en este último año se logran superar los niveles de la liquidación de 2010.

Cuadro 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2016)

| 2016   | Fondos de convergencia autonómica |                           |                             |                |                      |                         |                                |                    |                            |                              |
|--|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------|
|  | Capacidad tributaria              | Transferencia de garantía | Fondo de suficiencia global | FTG            | Fondo de cooperación | Fondo de competitividad | Compensación Ley 22/2009 D.A.3 | Financiación total | Competencias no homogéneas | Financiación total homogénea |
|  | (M€)                              |                           |                             |                |                      |                         |                                |                    |                            |                              |
| Andalucía  | 14.516                            | 4.343                     | 472                         | 19.331         | 451                  | 118                     | 0                              | 19.900             | 833                        | 19.067                       |
| Aragón   | 3.271                             | 144                       | 254                         | 3.668          | 99                   | 0                       | 0                              | 3.767              | 87                         | 3.680                        |
| Asturias   | 2.370                             | 265                       | 171                         | 2.807          | 92                   | 0                       | 0                              | 2.899              | 77                         | 2.822                        |
| Baleares   | 3.107                             | -285                      | -630                        | 2.192          | 0                    | 576                     | 0                              | 2.768              | 115                        | 2.653                        |
| Canarias   | 1.917                             | 2.534                     | 72                          | 4.522          | 102                  | 429                     | 0                              | 5.053              | 277                        | 4.777                        |
| Cantabria  | 1.423                             | 27                        | 445                         | 1.895          | 50                   | 0                       | 0                              | 1.945              | 132                        | 1.813                        |
| Castilla y León                                  | 5.411                             | 873                       | 398                         | 6.681          | 207                  | 0                       | 0                              | 6.889              | 16                         | 6.873                        |
| Castilla-La Mancha                               | 3.790                             | 1.118                     | 76                          | 4.984          | 192                  | 0                       | 0                              | 5.176              | 12                         | 5.164                        |
| Cataluña   | 20.034                            | -1.247                    | 719                         | 19.506         | 0                    | 804                     | 0                              | 20.309             | 2.403                      | 17.906                       |
| C. Valenciana                                    | 10.550                            | 1.059                     | -1.295                      | 10.315         | 434                  | 682                     | 0                              | 11.431             | 327                        | 11.104                       |
| Extremadura                                      | 1.773                             | 791                       | 405                         | 2.969          | 108                  | 0                       | 0                              | 3.076              | 8                          | 3.068                        |
| Galicia  | 5.468                             | 1.323                     | 546                         | 7.337          | 237                  | 0                       | 0                              | 7.575              | 310                        | 7.265                        |
| La Rioja   | 735                               | 54                        | 193                         | 981            | 24                   | 0                       | 0                              | 1.006              | 72                         | 934                          |
| Madrid   | 20.236                            | -3.518                    | -668                        | 16.049         | 0                    | 74                      | 0                              | 16.123             | 1.058                      | 15.065                       |
| Murcia   | 2.678                             | 660                       | -178                        | 3.160          | 72                   | 91                      | 0                              | 3.323              | 19                         | 3.305                        |
| <b>Total Comunidades Autónomas Régimen común</b> | <b>92.277</b>                     | <b>8.140</b>              | <b>981</b>                  | <b>106.398</b> | <b>2.068</b>         | <b>2.774</b>            | <b>0</b>                       | <b>111.241</b>     | <b>5.745</b>               | <b>105.497</b>               |

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2018).

Cuadro 2.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2016)

| Comunidades<br>Autónomas<br>Régimen<br>Común | Capacidad<br>tributaria | Transferencia<br>de garantía | Fondo de<br>suficiencia<br>global | FTG        | Fondos de<br>convergencia<br>autonómica |                            |                                      |            | Financiación<br>total | Competencias<br>no homogéneas | Financiación<br>total<br>homogénea |
|--|-------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------|---|----------------------------|--------------------------------------|------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|
|  |                         |                              |                                   |            | Fondo de<br>cooperación                 | Fondo de<br>competitividad | Compensación<br>D.A.3<br>Ley 22/2009 | (M€)       |                       |                               |                                    |
| 2009   | 76.996,90               | 3.315,53                     | 7.638,10                          | 87.950,52  | 1.200,00                                | 2.572,50                   | 188,36                               | 91.911,39  | 3.794,44              | 88.116,95                     |                                    |
| 2010   | 87.250,47               | 7.497,56                     | 8.983,71                          | 103.731,77 | 1.905,10                                | 3.037,82                   | 0,00                                 | 108.674,69 | 5.391,04              | 103.283,65                    |                                    |
| 2011   | 86.506,05               | 7.052,96                     | 6.529,77                          | 100.088,78 | 1.792,12                                | 2.992,02                   | 0,00                                 | 104.872,92 | 5.111,09              | 99.761,82                     |                                    |
| 2012   | 83.980,04               | 6.763,78                     | 5.368,73                          | 96.112,56  | 1.718,64                                | 2.207,54                   | 0,00                                 | 100.038,74 | 4.864,66              | 95.174,08                     |                                    |
| 2013   | 86.003,40               | 7.680,44                     | 1.234,90                          | 94.918,74  | 1.951,56                                | 2.432,61                   | 0,00                                 | 99.302,92  | 5.419,48              | 93.883,43                     |                                    |
| 2014   | 90.134,63               | 8.289,40                     | 986,97                            | 99.411,00  | 2.106,29                                | 2.453,82                   | 0,00                                 | 103.971,12 | 5.849,18              | 98.121,94                     |                                    |
| 2015   | 95.716,70               | 8.569,71                     | 1.031,53                          | 105.317,94 | 2.177,52                                | 2.702,23                   | 0,00                                 | 110.197,70 | 6.047,49              | 104.150,21                    |                                    |
| 2016   | 97.277,39               | 8.140,38                     | 980,65                            | 106.398,42 | 2.068,43                                | 2.774,35                   | 0,00                                 | 111.241,21 | 5.744,52              | 105.496,69                    |                                    |

Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018).

Estos resultados pueden tal vez explicar la aparente pacificación durante 2018 del debate sobre el modelo de financiación, y la pérdida de protagonismo de esta cuestión ante los graves problemas políticos vividos y la vuelta a una cierta normalidad en la financiación como consecuencia de la disponibilidad de recursos superiores a los recibidos en ejercicios anteriores, que parece consolidarse de cara a los ejercicios de 2017 y 2018.<sup>30</sup>

Ello plantea, a su vez, una oportunidad para llevar a cabo una evaluación del funcionamiento del modelo de financiación de 2009 en un contexto económico no mediatizado por las excepcionales circunstancias que han concurrido en sus primeros años de funcionamiento, como consecuencia de la crisis.

Desde este punto de vista, consideramos que una de las dimensiones clave para dicha evaluación se centra en el funcionamiento de los mecanismos de nivelación del modelo, que se analizan a continuación.

### B) Resultados de nivelación

La existencia de mecanismos de nivelación constituye un exigencia técnica de cualquier sistema de financiación territorial que descansa en alguna forma sobre la capacidad tributaria de las distintas jurisdicciones, en la medida en que permite el cumplimiento del conocido principio técnico que exige que se haga posible, en cada territorio, la financiación de *un nivel de servicios similar para un esfuerzo fiscal similar*, con independencia de las desigualdades de partida.<sup>31</sup> Es también conocido que su funcionamiento puede dar lugar a distorsiones, como las *reordenaciones*, *desnivelaciones* o *sobrenivelaciones*,<sup>32</sup> que afectan a la eficiencia y la equidad de su desempeño, y pueden alcanzar el espacio de debate político.

30. De la Fuente (2018) estima, con muchas cautelas, un incremento en los recursos aportados por el sistema de financiación en torno al 7%, para 2017, y del 3,8% para 2018. En la reunión del CPPF del 31 de julio, la Ministra de Hacienda anunció que las entregas a cuenta para el ejercicio 2019 aumentarían en un 7,23%, para un incremento en la financiación total de un 4% (cfr. MH-GP, 2018c).

31. Cfr. LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018).

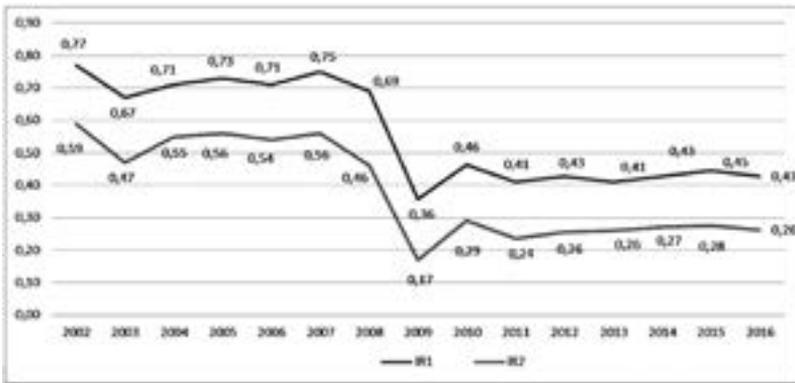
32. Como se señalaba en LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al* (2016, p. 307), las dos ideas básicas son que *los mecanismos de nivelación deberían nivelar* (lo que se debería manifestar en una reducción de los indicadores habituales de dispersión y recorrido en los resultados de financiación), y que *los mecanismos de nivelación no deberían desnivelar* (y, por tanto, evitar las distorsiones que hemos mencionado). En particular, se producen *reordenaciones* cuando las posiciones de algunos territorios en una ordenación por capacidad tributaria se ven alteradas –en términos de financiación por unidad de necesidad– tras operar los mecanismos de nivelación (la importancia que este problema ha llegado a alcanzar en el debate político catalán es bien conocida por quienes siguen este *Informe*). Hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima –o por debajo– de la media acaban en una posición aún más elevada –o inferior– en contra de los objetivos de convergencia a que habrían de servir estos mecanismos de nivelación). Por fin, hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Cfr. LOSCOS y RUIZ-HUERTA (2015).

Desde este punto de vista, la aprobación y puesta en marcha del sistema de financiación de 2009 representó un avance respecto a los resultados del modelo de 2001 precedente, con una reducción en los indicadores de dispersión y recorrido, así como –más que notablemente– en la prevalencia e intensidad de las distorsiones que hemos mencionado.<sup>33</sup>

Los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2016 (que se presentan en el CUADRO 3) confirman los datos precedentes: La diferencia entre los territorios con mayor y menor financiación total (por unidad de necesidad o en relación con la “población ajustada”) se reduce considerablemente en relación con las diferencias de partida.

Lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el GRÁFICO 2 se muestra la evolución de los índices de reordenación:<sup>34</sup>

Gráfico 2.– Indicadores de reordenación (2002-2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de LÓPEZ THOMAZ (2016), LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016, p. 318), LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018), y MH (2018).

Puede apreciarse con claridad que la prevalencia y la intensidad de las reordenaciones se han reducido considerablemente tras la reforma de 2009, y que las cifras de 2016 muestran una ligerísima mejoría (a nuestro juicio, no especialmente significativa) con respecto a las del año anterior. Sin embargo, el CUADRO 3 nos recuerda que el problema continúa afectando con cierta intensidad a Comunidades como Extremadura, Madrid y Baleares (aunque no a Cataluña).

33. Cfr. LOSCOS (2013), LOSCOS y RUIZ-HUERTA (2015), LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016).

34. Para una descripción de estos indicadores, cfr. LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018).

Cuadro 3.- Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2016)

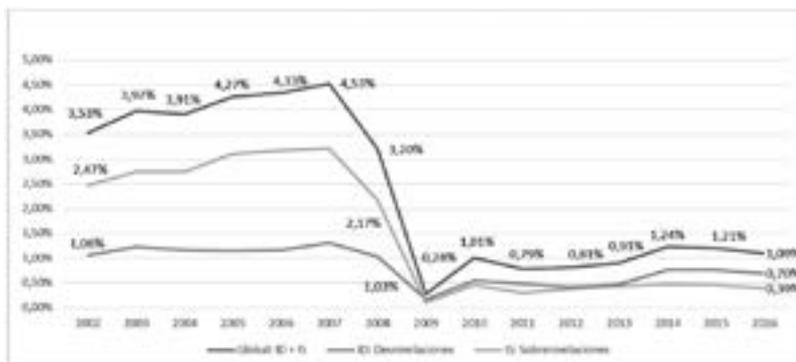
| Año 2016        | Población |                    | Capacidad Tributaria propia |                |        |          | Financiación total |                            |        |          | Reordenaciones | Distancia a nivelación perfecta inicial | Efecto de la nivelación | Sobrenivelaciones | Desnivelaciones | Distancia a nivelación perfecta final |
|-----------------|-----------|--------------------|-----------------------------|----------------|--------|----------|--------------------|----------------------------|--------|----------|----------------|---|-------------------------|-------------------|-----------------|---------------------------------------|
|                 | Población | Población ajustada | Capacidad Tributaria        | euros por hab. | Índice | Posición | Financiación total | euros por persona ajustada | Índice | Posición |                |   |                         |                   |                 |                                       |
| Madrid          | 6.466.996 | 6.261.545          | 20.236                      | 3.129,11       | 140,11 | 1        | 16.123,28          | 2.574,97                   | 100,82 | 9        | 8              | 40,11                                   | -39,28                  |                   |                 | 0,82                                  |
| Baleares        | 1.107.220 | 1.098.225          | 3.107                       | 2.805,68       | 125,63 | 2        | 2.767,91           | 2.520,35                   | 98,68  | 10       | 8              | 25,63                                   | -26,94                  | 1,32              |                 | -1,32                                 |
| Cataluña        | 7.522.596 | 7.400.191          | 20.034                      | 2.663,15       | 119,24 | 3        | 20.309,38          | 2.744,44                   | 107,46 | 3        | 0              | 19,24                                   | -11,79                  |                   |                 | 7,46                                  |
| Aragón          | 1.308.563 | 1.394.716          | 3.271                       | 2.499,62       | 111,92 | 4        | 3.767,06           | 2.700,95                   | 105,76 | 5        | 1              | 11,92                                   | -6,17                   |                   |                 | 5,76                                  |
| Cantabria       | 582.206   | 587.745            | 1.423                       | 2.444,03       | 109,43 | 5        | 1.945,36           | 3.309,88                   | 129,60 | 1        | 4              | 9,43                                    | 20,17                   |                   | 20,17           | 29,60                                 |
| La Rioja        | 315.794   | 324.913            | 735                         | 2.326,21       | 104,16 | 6        | 1.005,63           | 3.095,06                   | 121,19 | 2        | 4              | 4,16                                    | 17,03                   |                   | 17,03           | 21,19                                 |
| Asturias        | 1.042.608 | 1.097.317          | 2.370                       | 2.273,50       | 101,80 | 7        | 2.899,12           | 2.642,01                   | 103,45 | 6        | 1              | 1,80                                    | 1,65                    |                   | 1,65            | 3,45                                  |
| Castilla y León | 2.447.519 | 2.648.174          | 5.411                       | 2.210,65       | 98,98  | 8        | 6.888,69           | 2.601,30                   | 101,85 | 7        | 1              | -1,02                                   | 2,87                    |                   |                 | 1,85                                  |
| C. Valenciana   | 4.959.968 | 4.818.504          | 10.550                      | 2.127,02       | 95,24  | 9        | 11.430,99          | 2.372,31                   | 92,89  | 13       | 4              | -4,76                                   | -2,35                   |                   | -2,35           | -7,11                                 |
| Galicia         | 2.718.525 | 2.913.156          | 5.468                       | 2.011,38       | 90,06  | 10       | 7.574,51           | 2.600,11                   | 101,81 | 8        | 2              | -9,94                                   | 11,75                   |                   |                 | 1,81                                  |

| Año 2016                            | Capacidad Tributaria propia |                    |                      |                | Financiación total |          |                    |                            | Reordenaciones | Distancia a nivelación perfecta inicial | Efecto de la nivelación | Sobrenivelaciones | Desnivelaciones | Distancia a nivelación perfecta final |        |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------|----------------|--------------------|----------|--------------------|----------------------------|----------------|---|-------------------------|-------------------|-----------------|---------------------------------------|--------|
|                                     | Población                   | Población ajustada | Capacidad Tributaria | euros por hab. | Índice             | Posición | Financiación total | euros por persona ajustada |                |   |                         |                   |                 |                                       | Índice |
| Castilla-La Mancha                  | 2.041.631                   | 2.126.947          | 3.790                | 1.856,38       | 83,12              | 11       | 5.175,65           | 2.433,37                   | 95,28          | 11                                      | 0                       | -16,88            | 12,16           |                                       | -4,72  |
| Murcia                              | 1.464.847                   | 1.433.404          | 2.678                | 1.828,51       | 81,87              | 12       | 3.323,40           | 2.318,54                   | 90,78          | 15                                      | 3                       | -18,13            | 8,91            |                                       | -9,22  |
| Andalucía                           | 8.388.107                   | 8.179.766          | 14.516               | 1.730,50       | 77,48              | 13       | 19.900,32          | 2.432,87                   | 95,26          | 12                                      | 1                       | -22,52            | 17,77           |                                       | -4,74  |
| Extremadura                         | 1.087.778                   | 1.138.735          | 1.773                | 1.629,86       | 72,98              | 14       | 3.076,49           | 2.701,67                   | 105,78         | 4                                       | 10                      | -27,02            | 32,81           |                                       | 5,78   |
| Canarias                            | 2.101.924                   | 2.132.944          | 1.917                | 911,90         | 40,83              | 15       | 5.053,41           | 2.369,22                   | 92,77          | 14                                      | 1                       | -59,17            | 51,94           |                                       | -7,23  |
| Comunidades Autónomas Régimen común | 43.556.282                  | 43.556.282         | 97.277               | 2.233,37       | 100                |          | 111.241,21         | 2.553,96                   | 100            |   | 48                      |                   |                 |                                       |        |
| Diferencias entre extremos          |                             |                    |                      | 2.217,21       | 99,28              |          |                    | 991,34                     | 38,82          |   |                         |                   |                 |                                       |        |
| Desviación típica                   |                             |                    |                      | 522,60         | 23,40              |          |                    | 261,73                     | 10,25          |   |                         |                   |                 |                                       |        |
| IR1                                 |                             |                    |                      |                |                    |          |                    |                            |                |   |                         | 0,43              |                 |                                       |        |
| IR2                                 |                             |                    |                      |                |                    |          |                    |                            |                |   |                         | 0,26              |                 |                                       |        |

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2018), LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016).

La evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones (IS)*, *intensidad de las distorsiones (ID)* e *intensidad global de las distorsiones (IGD = IS + ID)*<sup>35</sup> se refleja en el GRÁFICO 3:

Gráfico 3.– Intensidad de las distorsiones (2002-2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de LÓPEZ THOMAZ (2016), LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016, p. 318), LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018), y MH (2018).

Puede apreciarse, nuevamente, que la reforma de 2009 ha determinado una notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones, especialmente las *sobrenivelaciones* que, como se puede apreciar en el CUADRO 3, ya no afectan a Comunidades como Cataluña y Madrid, o Andalucía, y se han reducido considerablemente en los casos de Baleares y Extremadura, como también en Galicia y Castilla y León. Las *desnivelesaciones* se reducen igualmente en intensidad, y se concentran exclusivamente en las Comunidades de Cantabria, La Rioja y Asturias (que, tras la nivelación, mejoran respecto a su posición de partida) así como en la Comunidad Valenciana (que se sitúa en el escenario opuesto).<sup>36</sup> Las cifras de 2016 muestran también una mejoría respecto a las de los dos años anteriores.

Sin embargo, la desnivelación que afecta a la Comunidad Valenciana (la única en la que esta distorsión empeora una posición de partida desfavorable, y la

35. *Ibid.*

36. Es importante señalar que las *distorsiones de la nivelación* que analizamos han desaparecido –tras la reforma de 2009– en las Comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid (las de mayor población) y en 2016 afectaban a La Rioja, Cantabria, Asturias, Extremadura y Baleares (las cinco menos pobladas), además de a Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana (estas, sí, con mayor población). Este factor ha contribuido, de manera especial, a la mejora de estos resultados puesto que, como señala DÍAZ DE SARRALDE (2017), “*las grandes desviaciones afectan a autonomías de tamaño muy reducido*” y “*la grandísima mayoría de la población española en el sistema de régimen común tiene hoy una financiación básica muy similar*”.

cuarta en población) puede alcanzar relevancia política,<sup>37</sup> al igual que la sobre-nivelación que afecta a las Baleares (pese a su gran reducción).<sup>38</sup> Asimismo, la ausencia de distorsiones no necesariamente ha de interpretarse como un aval inequívoco a los resultados de la nivelación: por citar dos ejemplos, la ausencia de distorsiones en la nivelación no impide que, desde algunas voces de la Comunidad de Madrid, se reclame una nivelación menos generosa (que eliminase la pérdida de su posición de liderazgo anterior a la nivelación) y esa misma nivelación sin distorsiones (que, en el caso de Andalucía, mejora su posición relativa del 77% al 95%, antes y después de la nivelación) no impide que sea criticada como insuficiente (al no alcanzarse el objetivo “teórico” del 100%).<sup>39</sup> Todo ello pone de manifiesto, a nuestro juicio, que el innegable avance que representa la reforma de 2009 no permite que se posterguen indefinidamente los trabajos encaminados a su revisión, que la propia Ley 22/2009 preveía en su Disposición Adicional séptima.

#### 4.2.– Endeudamiento y autonomía financiera

Como hemos comentado en Informes anteriores, la situación actual del endeudamiento de las Comunidades es consecuencia de la Gran Recesión iniciada en 2008. Como es bien conocido, España pasó de los superávits alcanzados entre 2005 y 2007 a un déficit del 11% del PIB en 2009.<sup>40</sup> En un período de apenas diez años, se produjo un intenso crecimiento de la deuda pública: del 35,6% del PIB de 2007, se pasaría al 98,1% en 2017.<sup>41</sup> Por su parte, la deuda acumulada por las Comunidades Autónomas creció en el mismo periodo desde el 5,7% al 24,7% del PIB.<sup>42</sup> Un característica adicional del endeudamiento autonómico ha sido la creciente dependencia de las comunidades del gobierno central, al disponer éste de más de la mitad de la deuda, como consecuencia del rescate “implícito” que ha implicado la aplicación de los mecanismos extraordinarios de financiación implantados en 2012.<sup>43</sup>

---

37. Como es bien sabido, desde esta Comunidad se reclama una insuficiente financiación que se remonta, como mínimo, al sistema de financiación aprobado en 2001 y que, pese a las mejoras que introdujo la reforma de 2009, se mantiene en la actualidad.

38. En la medida en que pondría de manifiesto que, en este caso, los mecanismos de nivelación del sistema abocarían a una solidaridad “excesiva”.

39. En ambos casos, con unas cifras de población relativa muy elevadas.

40. *Eurostat Database*, “Government deficit/surplus, debt and associated data: Net lending (+) /net borrowing (-)” [gov\_10dd\_edpt1] (Last update: 23-10-2018).

41. Con un máximo del 100,4% en 2014. *Eurostat Database*, “Government deficit/surplus, debt and associated data: Government consolidated gross debt” [gov\_10dd\_edpt1] (Last update: 23-10-2018).

42. Banco de España: *Boletín Estadístico*, “Cuadro 13.2: Comunidades Autónomas: Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm” (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/in-foest/o1302.pdf>).

43. Puede encontrarse una descripción y análisis de estos mecanismos en MH-SGFAL (2018). Como han puesto de manifiesto CASTEDO, HERRERO y TRÁNCHEZ (2018, p. 43), “*los fondos de liquidez no han contribuido a reducir el endeudamiento, sino a modificar su composición: lo*

El aumento del endeudamiento producido en el período mencionado debe vincularse a los problemas de suficiencia general de la Hacienda pública española, que afecta tanto a la Administración central (y de la Seguridad Social) como a las Haciendas territoriales. En el caso de las Comunidades Autónomas, la caída de la recaudación fiscal afectó –como es bien sabido– tanto a sus ingresos propios como a los aportados por el sistema de financiación.

La situación actual se caracteriza por la existencia de importantes diferencias de los niveles de endeudamiento entre Comunidades Autónomas, así como en la entidad de sus déficit. Según la información disponible, las comunidades más endeudadas en 2017 eran la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia.<sup>44</sup>

A tal situación también ha colaborado la forma de determinación de los objetivos de déficit público de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno Central, al asignar porcentajes iguales para todas. Este criterio, como ha expresado la AIREF (2015, 2016),<sup>45</sup> no es el más adecuado para asegurar el logro de los objetivos de estabilidad, a pesar de la exigencia de supervisión por parte de la AGE impuesta por el acceso de las Comunidades Autónomas a los mecanismos extraordinarios de financiación que, por otra parte, ha consolidado esta situación de dependencia financiera, que representa un factor de riesgo en cuanto a la garantía del principio de autonomía establecido en la Constitución.

La información más reciente (a la altura del tercer trimestre de 2018) muestra una ligera mejoría de los indicadores de deuda (que disminuyen tres décimas, hasta el 24,4% del PIB,<sup>46</sup> a lo que podrían haber contribuido los mayores recursos aportados por el sistema de financiación. Sin embargo, parece todavía pronto para afirmar un cambio de tendencia consolidado y, aunque –en el momento actual– el mantenimiento de bajos tipos de interés en los mercados no plantea graves consecuencias para las comunidades, no se puede garantizar que esta

---

*que antes eran principalmente deudas con agentes privados se ha convertido en buena medida en deudas con la AGE*". En consecuencia, aunque haya mejorado la situación de las comunidades en el marco financiero, la solvencia a largo plazo no ha cambiado sustancialmente en muchas comunidades.

44. Banco de España: *Boletín Estadístico*, "Cuadro 13.10: Comunidades Autónomas: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a)" (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>).

45. La AIREF recomendaba que el Ministerio de Hacienda y Función Pública ajustase su propuesta a una serie de indicadores cuya aplicación apuntaba a la conveniencia de unos objetivos de déficit asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad. Estas recomendaciones no fueron atendidas. Para 2018, sin embargo, la AIREF (2017, pp. 3-6) consideraba "adecuada" la propuesta del Ministerio (en la medida en que se estimaba que dicho objetivo era "*factible de alcanzar por todas las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los indicadores analizados*"), aun cuando se reafirmaba en su criterio discrepante.

46. Esta mejoría ligera se constata asimismo en la mayoría de las Comunidades. Sin embargo, no es el caso de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Murcia, que experimentan una evolución desfavorable. Cfr. Banco de España: *Boletín Estadístico*, "Cuadro 13.10: Comunidades Autónomas: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a)" (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>).

situación se mantenga indefinidamente, razón por la cual se mantiene abierto el debate sobre la necesidad de instrumentar algunas medidas de ajuste.<sup>47</sup>

El nuevo Gobierno surgido tras la moción de censura ha manifestado signos de comprensión con esta problemática, que se han manifestado en gestos como la apertura de un procedimiento para la salida gradual a los mercados financieros de las comunidades adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, a través del compartimento de Facilidad Financiera, acordada en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del 10 de julio,<sup>48</sup> o la propuesta de suavizar la senda de déficit de las Comunidades Autónomas para el periodo 2019-2021, tras la negociación con la Comisión Europea de una nueva senda de déficit para el Reino de España, que se presentó en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 19 de julio, en la que asimismo se acordaba la creación de un grupo de trabajo para analizar la insuficiencia financiera de las comunidades.<sup>49</sup>

El rechazo parlamentario de la nueva senda de déficit propuesta por el Gobierno, y la posterior devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, con el posterior y conocido anuncio de una próxima convocatoria de elecciones generales, determinan que –más allá de la constatación de un cambio de actitudes que puede contribuir a una imprescindible mejora en el clima de diálogo– la mayoría de estos temas de preocupación habrán de aplazarse a la próxima Legislatura y, muy probablemente, hasta el ejercicio 2020.

---

47. El Informe de la Comisión de Expertos (CERMFA, 2017) planteaba esta cuestión, aunque las posiciones no eran unánimes. Por un lado, una mayoría de los miembros de dicha comisión consideraba que las obligaciones asociadas a la deuda, expresión de compromisos asumidos por las Comunidades, deberían cumplirse sin excepciones. Su traslado a la AGE planteaba serios problemas de incentivos y de riesgo de manipulación que deberían ser evitados. El peso relativo de los ajustes y de una gestión ineficiente es muy difícil de determinar, lo que dificulta la búsqueda de criterios razonables de disminución o reparto de la deuda. No obstante, podría pensarse en su caso en una cierta reestructuración de la deuda, con nuevos plazos y periodos de carencia y tipos de interés reducidos.

Por el contrario, un grupo minoritario de la Comisión proponía la reducción de una parte de la deuda y su asunción por parte de la administración central, diferenciando el tratamiento de las comunidades según sus niveles de gasto durante la crisis y aplicando la condicionalidad en relación con el cumplimiento de objetivos.

Una tercera alternativa que proponía la Comisión era la creación de un mecanismo de ayuda financiera similar al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), con la participación de la AGE y todas las Comunidades, y orientado a facilitar la vuelta a los mercados por parte de las comunidades, con el compromiso de cumplimiento de objetivos y la garantía de liquidez asegurada por este mecanismo.

48. Cfr. MH-GP (2018a).

49. Cfr. MH-GP (2018b). De las cinco décimas de margen conseguidas en la negociación, el nuevo Gobierno proponía suavizar en dos décimas las sendas de déficit de las Comunidades Autónomas y de la Seguridad Social, y se reservaba únicamente una décima (en contraste con las pautas seguidas anteriormente en cuanto al reparto de los objetivos de déficit).

## 5.– Conclusiones

1. Aunque tampoco en 2018 fue posible la reforma del modelo de financiación autonómica, la preocupación por el funcionamiento del sistema y sus defectos principales se ha mantenido en el año 2018. Los especialistas y los técnicos al servicio de distintas instituciones han continuado trabajando y ofreciendo alternativas de mejora.
2. La recuperación de la economía ha permitido disponer de más ingresos que en el ejercicio anterior, manteniendo la tendencia también de “recuperación” de las finanzas autonómicas, superando los niveles de recursos previos a la crisis económica.
3. Además de la mejora en términos de suficiencia, la autonomía financiera ha seguido aplicándose (normas tributarias en los impuestos cedidos tradicionales y en la tarifa del IRPF). Por su parte, como se explica en el texto, el sistema de nivelación ha funcionado razonablemente.
4. Un año más, el mantenimiento del conflicto territorial catalán ha constituido, como en los anteriores, un importante *hándicap* para reformar el modelo financiero. Sin embargo, las críticas al sistema y las exigencias de reforma disminuyeron durante 2018, probablemente por la mayor disponibilidad de recursos.
5. Asimismo, el nuevo gobierno que surge tras la moción de censura aprobada en junio de 2018 (y que, en el momento de redactarse este *Informe*, ha anunciado la próxima convocatoria de elecciones generales en abril) puede haber iniciado una dinámica en la que el diálogo entre las diferentes fuerzas y sensibilidades en conflicto sea capaz de abrir espacios para la política que, aún hoy, distan mucho de ser compartidos de forma general.
6. Los resultados de la liquidación de 2016 confirman el buen funcionamiento del sistema aprobado en 2009, si se compara con el modelo de 2001 precedente, especialmente en lo que se refiere a una notable reducción en las distorsiones asociadas al funcionamiento de sus mecanismos de nivelación. Sin embargo, la permanencia en el tiempo de alguna de estas distorsiones, junto con la constatación de otras anomalías de su funcionamiento, confirman asimismo la importancia de que no se posterguen indefinidamente los trabajos encaminados a su revisión.
7. Como hemos señalado en *Informes* anteriores, algunas de las cuestiones relevantes que quedan pendientes tienen que ver con el grado de nivelación –total o parcial– que se considera adecuado, o con el mantenimiento o no (y en qué condiciones) de la cláusula de *status quo* incorporada en procesos de revisión anteriores, así como el abordaje de la infrafinanciación persistente en el tiempo que se denuncia desde algunas Comunidades.
8. En línea con las cuestiones anteriores, habría que decidir la reforma de los fondos de convergencia y de suficiencia global, así como las vías de armonización y de cesión de competencias posibles en el campo de la autonomía tributaria.

9. Y, un año más, recordar la necesidad de que se aborde la resolución de la anomalía que representa la disparidad entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial, con respecto a la de las de régimen común, cuyas dificultades técnicas y políticas exigirán tanto tiempo como prudencia.
10. Para esta y las anteriores cuestiones, la necesidad de “hacer seguros los puentes del diálogo” entre todas las Administraciones y territorios constituye una exigencia, a la vez que una esperanza, para la próxima Legislatura.

## 6.- Referencias

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2015): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas” (27 de julio). Madrid: AIREF. Accesible en internet: [http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/Informe\\_distribucion\\_objetivos\\_ccaa\\_17sep-1.pdf](http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/Informe_distribucion_objetivos_ccaa_17sep-1.pdf)

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2016): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas” (22 de diciembre). Madrid: AIREF. Accesible en internet: <http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2016-01-13-Informe-propuesta-objetivos-2016-2019-ULT-1.pdf>

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2017): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas” (25 de julio). Madrid: AIREF. Accesible en internet: <http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2017-07-27-Informe-establecimiento-obj-Individuales-CCAA-2018-20201.pdf>

– CASTEDO, Tomás – HERRERO, Ana – TRÁNCHEZ, José Manuel (2019): “La Condición Financiera de las Comunidades Autónomas antes y después de los mecanismos de liquidez”. Trabajo presentado en el *XXVI Encuentro de Economía Pública* (Oviedo, 25 de enero). Accesible en internet: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=EPPOVIEDO&paper\\_id=121](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EPPOVIEDO&paper_id=121)

– CERMFA [COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA] (2017): “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica” (julio 2017), en *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: IEF, 2018, pp. 9-195. Accesible en internet: [http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma\\_SFA.aspx](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx) y [http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf)

– COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (2017): “Valoración del Informe de los Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica”, presentada al Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF (24 de noviembre). Accesible en internet: [https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/financiacion/consejeria/DOCUMENTO%203%20Informe\\_CTPE\\_CAAndaluc%C3%ADa\\_24\\_nov\\_2017.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/financiacion/consejeria/DOCUMENTO%203%20Informe_CTPE_CAAndaluc%C3%ADa_24_nov_2017.pdf) y <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/financiacion-autonomica/financiacion-consejeria.html>

– COMUNITAT VALENCIANA (2017): “Informe del Comité Técnico Permanente de Evaluación”, presentada al Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF (23 de noviembre). Accesible en internet: [https://valenciaplaza.com/public/Attachment/2018/1/Informe\\_ComiteTecnicoPermanentAvaluacio.pdf](https://valenciaplaza.com/public/Attachment/2018/1/Informe_ComiteTecnicoPermanentAvaluacio.pdf)

– CPFF [CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS] (2018): *Memoria de Actuaciones – Año 2017*. Madrid: Ministerio de Hacienda (Centro de Publicaciones). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GobiernoAbierto/Informes%20y%20Memorias/Memorias%20CPFF/A%C3%B1o%202017.pdf> y <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx>

– DE LA FUENTE, Ángel (2018): “La liquidación de 2016 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, *Estudios sobre la Economía Española* no. 2018/19 (septiembre). Madrid: FEDEA. Accesible en internet: <https://www.fedea.net/la-liquidacion-de-2016-del-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun/> y <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-19.pdf>

– DÍAZ DE SARRALDE, Santiago (2017): “Detrás de los números hay personas”, en *De Fuegos y huevos – RIFDE: Blog sobre financiación autonómica o local* (19 de septiembre). Accesible en internet: <http://www.expansion.com/blogs/defuegos-yhuevos/2017/09/19/detras-de-los-numeros-hay-personas.html>

– FERNÁNDEZ GÓMEZ, Natividad (2018); “La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 69-85. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf>

– FERRI, Jaime (*dir.*) (2013): *Política y Gobierno en el Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch – INAP.

– GALLEGO, Raquel (*dir.*) (2016): *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– GC-DTS [GENERALITAT DE CATALUNYA – DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT] (2018): “Calvet: ‘Ens emplacem a seguir treballant per concretar com es materialitza la devolució del deute de l’Estat amb Catalunya’”, *Comunicat de premsa* (15 octubre). Accesible en internet: [http://www.govern.cat/pres\\_gov/AppJava/docrel/nota-premsa/contingut/download/227248.htm](http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/nota-premsa/contingut/download/227248.htm)

– GENERALITAT VALENCIANA (2018): “El Consell insiste en reclamar la compensación de la deuda por la infrafinanciación y lamenta el nuevo retra-

so del Gobierno en la reforma del modelo”, *Nota de Prensa* (24 de marzo). URL: [http://www.presidencia.gva.es/es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=742798](http://www.presidencia.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=742798)

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2018a): “Consejo de Ministros - Referencia” (14 de septiembre). Madrid: Secretaría de Estado de Comunicación. URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20180914.aspx> y <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2018/refc20180914.pdf>

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2018b): “Consejo de Ministros - Referencia” (2 de noviembre). Madrid: Secretaría de Estado de Comunicación. URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181102.aspx> y <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2018/refc20181102.pdf>

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2019): “Respuesta del Gobierno” (4 de febrero). Pregunta escrita Pregunta escrita del Senado no. 684/53.417, de 10/12/2018 (XII Legislatura) [No. documento: 684/053417/0002]. URL: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobobservlet?legis=12&id=146262>

– LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral inédita). Madrid: Universidad Complutense (Dto. Economía Aplicada IV).

– LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier (2018): “Reordenaciones y distorsiones de la nivelación en el Sistema de Financiación Autonómica (2009-2015): Evolución y descomposición por componentes”. Trabajo presentado en el *XXV Encuentro de Economía Pública* (Valencia, 26 de enero). Accesible en internet: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=25EEB&paper\\_id=136](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EEB&paper_id=136)

– LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier – RUIZ-HUERTA, Jesús (2016): “Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: Una propuesta de indicadores para el análisis de su eficiencia”, *Mediterráneo Económico*, no. 30, pp. 301-326. Accesible en internet: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-755.pdf>

– LOSCOS, Javier (2013): “Los sistemas de financiación”, en FERRI (*dir.*) (2013), pp. 181-267.

– LOSCOS, Javier – RUIZ-HUERTA, Jesús (2015): “Los sistemas de financiación y su impacto en la desigualdad”, cap. 3 en GALLEGO (*dir.*) (2016), pp. 79-118.

– MEH [MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA] (2011): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es>)

[es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx)).

– MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2018): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018a): “Reunión de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos: El Gobierno aprueba las condiciones para la salida gradual a los mercados de las Comunidades Autónomas”, *Nota de Prensa* (10 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20HACIENDA/10-07-18%20CCAA%20Mercados%20Financieros.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018b): “El CPFF aprueba los objetivos de déficit de las Comunidades para 2019-2021”, *Nota de Prensa* (19 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/19-07-18%20CPFF.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018c): “Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF): Las entregas a cuenta de las Comunidades Autónomas para 2019 ascenderán a 102.920 millones, un 7,23% más”, *Nota de Prensa* (31 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/31-07-18%20NP%20CPFF.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018d): “La Comisión Mixta Estado-Generalitat de Cataluña avanza en acuerdos de carácter económico”, *Nota de Prensa* (25 de septiembre). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20HACIENDA/25-09-18%20NP%20Comisi%C3%B3n%20Mixta.pdf>

– MH-SGFAL [MINISTERIO DE HACIENDA – SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL)] (2018): *Informe sobre los mecanismos de financiación de Comunidades Autónomas: Balance 2012-2017*. (URL: [http://www.hacienda.gob.es/CDI/mecanismos%20financiacion%20comunidades%20autonomas/informe\\_balance\\_mecanismos\\_2012-2017.pdf](http://www.hacienda.gob.es/CDI/mecanismos%20financiacion%20comunidades%20autonomas/informe_balance_mecanismos_2012-2017.pdf)).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2012): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de*

*las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2013): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2011” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2014): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2012” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2015): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2016): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2017): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2016” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades*

*Autónomas a través del sistema de financiación.* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MARTÍNEZ LÓPEZ, Diego – PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (2018); “Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 55-67. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>

– MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2018); “Coste Efectivo, Statu Quo y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 87-99. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf>

– MONÉS, M<sup>a</sup> Antonia – COLLDEFORNS, Montserrat (2018); “La nivelación parcial como equilibrio entre los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 39-53. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>

– ONRUBIA, Jorge (2016): “Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión”, *Mediterráneo Económico*, no. 30, pp. 231-271. Accesible en internet: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-753.pdf>



# PRESUPUESTOS Y NORMATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós*  
*Universitat de Barcelona*

## 1.- El marco normativo estatal: medio año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2019

Desde la perspectiva económica y financiera, el ejercicio viene marcado por los avatares padecidos en la tramitación de los respectivos Presupuestos Generales del Estado para 2018 y para 2019. Los primeros, aunque con notable retraso, se acabaron aprobando; los segundos han sido rechazados, lo que ha llevado al Presidente del Gobierno a la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales.

El año empezó, en efecto, sin presupuestos y no fue hasta el 23 de mayo cuando el Gobierno ya tambaleante del PP presidido por Mariano Rajoy pudo aprobarlos en el Congreso de los Diputados gracias al apoyo de *Ciudadanos*, *UPN*, *Foro Asturias*, *Coalición Canaria*, *Nueva Canarias* y, sobre todo, del *PNV* que, solo unos días después (el 1 de junio) votaría a favor también de la moción de censura encabezada por Pedro Sánchez, con el compromiso, eso sí, de que el nuevo Gobierno mantuviese los presupuestos aprobados en el Congreso, como así ocurrió tras los sucesivos trámites en el Senado y de nuevo en el Congreso hasta su publicación como Ley 6/2018, de 3 de julio.

El nuevo ejecutivo surgido en junio ha gobernado pues con unos presupuestos proyectados por el Gobierno anterior y, a pesar de los intentos realizados para disponer de unos nuevos presupuestos para el siguiente ejercicio, a 31 de diciembre aún no se había presentado el proyecto de ley al Congreso de los Diputados, con lo que el nuevo año se ha vuelto a iniciar con otra prórroga presupuestaria, como ya pasó en 2018. Ya en el mes de febrero de 2019, el proyecto finalmente presentado ha sido devuelto al Gobierno al prosperar las enmiendas a la totalidad de la oposición parlamentaria y ha fracasado así el intento de aprobación de una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019.

Por lo demás, el balance de la producción legislativa del año constituye una buena muestra de la singularidad política del ejercicio: durante la etapa del Gobierno presidido por Rajoy solamente se aprobó una Ley ordinaria, mientras que con el Gobierno Sánchez se han aprobado cinco Leyes Orgánicas y diez Leyes ordinarias, pero heredadas de la etapa anterior. Por otra parte, los tres Decretos-leyes del primer Gobierno contrastan con los veinticinco De-

cretos-leyes del nuevo ejecutivo, pero la necesidad de recurrir reiteradamente a este mecanismo revela también la precariedad del Gobierno.<sup>1</sup>

Dentro de este balance, y además de la ya citada Ley de Presupuestos para 2018, la disposición legislativa de mayor relevancia en materia económica desde el punto de vista autonómico es, sin duda, la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que se aprueba el mismo día que la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad. La reforma del régimen económico y fiscal supone la incorporación de los principios derivados del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y comprende un conjunto de medidas económicas para paliar las dificultades derivadas de la lejanía geográfica de la Comunidad respecto de Europa que afectan a diferentes sectores estratégicos, especialmente en lo referente al transporte y las telecomunicaciones. Igualmente, se incluyen medidas para la compensación del coste de la generación eléctrica de las Islas Canarias, para la gestión de residuos, para garantizar la moderación de los precios del agua desalinizada, regenerada o reutilizada, así como los precios del agua de consumo agrario, o medidas sobre promoción turística del archipiélago, empleo, formación universitaria y sobre los sectores agrícola y ganadero de Canarias. También se prevé que podrán establecerse Zonas Francas en todo el territorio de las Islas Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

Entre los Decretos-leyes que afectan al ámbito económico con incidencia en la esfera autonómica o local, hay que destacar en la primera parte del año, el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las Corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas. Hay que recordar en este punto que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, permite desde el año 2014 a las Corporaciones Locales que presentan superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, así como un nivel de deuda pública inferior al límite a partir del cual está prohibido el recurso al endeudamiento y un período medio de pago a proveedores que no supera el plazo máximo de pago establecido en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, destinar su superávit a financiar inversiones que deben ser financieramente sostenibles a lo largo de la vida útil de la inversión, no computando el gasto en estas inversiones a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en la citada Ley, aunque sí a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Como se ha dicho, el Decreto-ley amplía, además, el ámbito objetivo de aplicación del concepto de inversión financieramente sostenible.

---

1. Sobre el uso y abuso de esta última figura nos remitimos al comentario sobre la actividad legislativa del Estado incluido en este mismo Informe.

Ya en la segunda parte del ejercicio, hay que referirse, en la esfera tributaria, al Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y, a final del año, al Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral.

La primera de estas disposiciones se dicta tras diversas sentencias del mes de octubre de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que habían anulado el número 2 del art. 68 del Reglamento del Impuesto aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, que disponía que el sujeto pasivo del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de documentos notariales, era el prestatario, cuando se tratase de escrituras de constitución de préstamo con garantía, y tras el acuerdo de 6 de noviembre de 2018 del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que acordó volver a hacer recaer sobre el prestatario la obligación del pago del impuesto.

En concreto, el Real Decreto-ley modifica los artículos 29 y 45 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, para determinar que el sujeto pasivo, cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria, será el prestamista y para mantener que aquellos supuestos en los que el prestatario venga gozando de una exención subjetiva sigan quedando exceptuados de gravamen. Asimismo, y en tanto no se revise con carácter general el régimen jurídico del Impuesto sobre Sociedades, se introducen ajustes en dicho impuesto vinculados a lo regulado en este Decreto-ley. La modificación normativa se aplica a aquellos hechos imponible que se devenguen en adelante, es decir, a las escrituras públicas que se formalicen a partir de la entrada en vigor de la norma. Como se verá más adelante, el nuevo planteamiento en relación con el sujeto pasivo de este impuesto cedido ha provocado la adopción de medidas fiscales por parte de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente la supresión de los tipos reducidos preexistentes en Actos Jurídicos Documentados para escrituras que documentaban préstamos hipotecarios.

La segunda de las disposiciones citadas introduce determinadas modificaciones en el ámbito tributario y catastral. En materia tributaria, y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), hay que destacar especialmente las modificaciones derivadas de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2018 que declara exentas las prestaciones públicas por maternidad percibidas de la Seguridad Social. Además de declarar expresamente exentas las prestaciones por maternidad o paternidad, la regulación extiende la exención a las prestaciones percibidas por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no de derecho a percibir la prestación por maternidad o paternidad de la Seguridad Social pero que perciben sus retribuciones durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad y también a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos

que perciben tales prestaciones de las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social, hasta el límite de la prestación máxima que la Seguridad Social reconoce por tal concepto. El cambio normativo se extiende a ejercicios anteriores no prescritos, permitiendo que se pueda solicitar la devolución del impuesto soportado antes de que prescriba el ejercicio en el que se declararon las retribuciones que ahora se declaran exentas.

En el Impuesto sobre Sociedades, las medidas introducidas a través de este Decreto-ley son las relativas a los efectos en el Impuesto de la Circular 4/2017, de 27 de noviembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, se mantiene en el ejercicio de 2019 el gravamen de este impuesto recuperado mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, de forma transitoria solo para los años 2011 y 2012, pero prorrogado anualmente durante los siguientes ejercicios desde 2013.

Por otra parte, el Decreto-ley incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos para 2019 en los términos de la Ley del Catastro Inmobiliario, lo que tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que se devenga el 1 de enero de cada año natural. Además, y teniendo en cuenta el horizonte de las elecciones locales previstas para mayo del 2019, se prorrogan, con efectos exclusivos para dicho año, los plazos para que los Ayuntamientos cuyos municipios se encuentren incurso en procedimientos de valoración colectiva de carácter general puedan aprobar un nuevo tipo de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el plazo previsto para la aprobación y publicación de las ponencias de valores totales y se amplía el plazo previsto en dicha Ley del Catastro Inmobiliario para la solicitud municipal de aplicación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos.

Por último, también en el mes de diciembre y ante la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en el Consejo de Ministros celebrado en Barcelona se aprueba el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que tiene carácter básico. El incremento de las retribuciones para 2019 supone una subida fija del 2,25% para todos los empleados públicos, a la que hay que sumar un porcentaje variable que puede alcanzar el 0,25%, ligado a la evolución del PIB a partir de un 2,5%. Los empleados públicos contarán, además, con otro 0,25% de fondos adicionales, cuyo reparto dependerá de la negociación de cada administración con sus organizaciones sindicales.

Por otra parte, el último Real Decreto-ley del año (28/2018, de 28 de diciembre) aprueba la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019 de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto (IPC). Con carácter general, el 1 de enero de 2019 se aplicará una revalorización inicial del 1,6% a las pensiones contributivas del sistema y del 3% para

las mínimas y Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y para las pensiones no contributivas. Dicha revalorización afecta a más de 10 millones de pensiones públicas. Además, el Decreto-ley recoge también el abono de una paga por la diferencia entre la revalorización del 1,6% que se aplicó en 2018 y el 1,7%, resultado de calcular la media de los índices mensuales de los últimos 12 meses. La subida final es, por tanto, del 1,7% calculado desde diciembre de 2017 a noviembre de 2018 y se consolida en la pensión a partir del 1 de enero de 2019, sobre la que se aplicará la revalorización del 1,6%. La misma disposición incluye diversas medidas urgentes en materia laboral y de empleo, con la previsión de que el salario mínimo interprofesional se incrementará en 2019 en un 22,3% respecto de la cuantía vigente en 2018.

En la esfera presupuestaria hay que mencionar también las diversas sentencias del Tribunal Constitucional a propósito del denominado “veto presupuestario” ejercido reiteradamente por el Gobierno del PP para cortocircuitar las iniciativas legislativas de la oposición con base en el art. 134.6 de la Constitución, que establece que toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. En dos conflictos entre órganos constitucionales, que enfrentaron al Gobierno y la Mesa del Congreso de los Diputados a propósito de la tramitación de sendas proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Socialista (y que dieron lugar a las sentencias 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril) y, posteriormente, en dos recursos de amparo planteados por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos y por el Grupo Parlamentario Socialista (resueltos en las sentencias 94/2018, de 17 de septiembre, y 139/2018, de 17 de diciembre), el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de dejar sentado que la capacidad de veto del Gobierno prevista en el citado art. 134.6 de la Constitución está sujeta a unos límites, puesto que sólo puede afectar a aquellas medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, debe tratarse de una incidencia real y efectiva concretando las partidas presupuestarias que se verían afectadas y debe referirse al presupuesto en vigor y no a presupuestos futuros.

También en relación con los presupuestos, pero en lo que a su contenido y límites materiales se refiere, hay que citar la sentencia del Tribunal Constitucional 99/2018, de 19 de septiembre, que estima el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo contra la Disposición Adicional décimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2017, porque dicha Disposición, que regulaba aspectos materiales y organizativos del personal sanitario, vulnera el art. 134 de la Constitución al no incorporar un contenido esencial o eventual de una Ley de Presupuestos.

Finalmente, el 13 de febrero de 2019, como ya se ha dicho, el proyecto de ley de Presupuestos presentado por el Gobierno socialista ha sido rechazado al prosperar as seis enmiendas a la totalidad presentadas por la oposición parlamentaria que se han votado de manera conjunta y han contado con **191 votos a favor** (PP, Ciudadanos, Esquerra Republicana de Catalunya, PdeCat,

*Coalición Canaria, UPN, Bildu, Foro Asturias* y dos diputadas de *Unidos Podemos*), **158 en contra y una abstención.**

## **2.- Política fiscal autonómica, entre la continuidad y las perspectivas electorales**

Cinco Comunidades comenzaron el ejercicio sin haber aprobado sus presupuestos antes del 1 de enero de 2018. Se trataba de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura y La Rioja. Sin embargo, en enero del 2018 aprobaron sus presupuestos respectivos Extremadura y La Rioja y en febrero lo hizo Aragón, con lo que solamente Asturias y Cataluña han permanecido todo el año sin presupuestos.

A lo largo del ejercicio, determinadas leyes tributarias específicas y, a final de año, las leyes de presupuestos para el año 2019 y las leyes de medidas fiscales que las acompañan en diversas Comunidades han incorporado algunas novedades.

En primer lugar, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *IRPF*, Canarias, Madrid y Murcia han aprobado las tarifas autonómicas rebajando algunos tramos (0,5 puntos los dos primeros tramos de la base liquidable general en Canarias; 0,5 puntos el tipo mínimo o de primer nivel de renta, en Madrid) o todos los tramos (en Murcia). Estas mismas Comunidades han establecido nuevas deducciones: en Canarias, para el arrendamiento de vivienda habitual o para gastos satisfechos por primas de seguro de crédito para cubrir impagos de renta por arrendamientos destinados a vivienda; en Madrid, por cantidades donadas a fundaciones y a clubes deportivos o por las cotizaciones por el sistema especial de empleadas de hogar si la familia tiene un hijo menor de tres años; en Murcia, por cada hijo nacido o adoptado, variando los importes según se trate del primero, segundo y tercero y sucesivos.

Otras Comunidades se han limitado a incluir nuevas deducciones. Es el caso de Cantabria (para gastos de guardería, para el titular de familia monoparental o por ayuda doméstica), la Comunidad Valenciana (para rentas derivadas de arrendamiento de vivienda de renta inferior al precio de referencia de los alquileres privados), Galicia (por donativos a entidades beneficiarias del mecenazgo) o Islas Baleares (por las subvenciones o ayudas otorgadas por declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, por donaciones a entidades del tercer sector o por gastos relativos a descendientes o acogidos menores de 6 años por motivos de conciliación).

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, la novedad más relevante del ejercicio viene dada por la rebaja de todos los tramos de la tarifa autonómica del impuesto en Galicia, modificando la escala vigente para revertir la subida acordada en 2013 en el contexto de la crisis económica.

En el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, destacan las medidas adoptadas en Aragón mediante ley específica en la materia, con importantes reducciones en Sucesiones para familiares cercanos (cónyuge, ascendientes y

descendientes), elevando el límite exento de pago desde 150.000 a 500.000 euros por persona y sin considerar el patrimonio preexistente y extendiéndolas a nietos y ulteriores descendientes del fallecido; con la mejora de las reducciones por adquisición *mortis causa* de entidades empresariales, negocios profesionales o participaciones en las mismas, para causahabientes distintos del cónyuge o descendientes, y en las adquisiciones destinadas a la creación de empresa y empleo o con una bonificación del 65% por la adquisición de la vivienda habitual del fallecido siempre que el valor real de esta no supere los 300.000 euros. En la misma Comunidad, se ha introducido una nueva reducción para las Donaciones a favor de los hijos del donante de dinero para la adquisición de primera vivienda habitual, o de un bien inmueble para su destino como primera vivienda habitual en alguno de los municipios de Aragón.

Por otra parte, también en Aragón, y mediante otra ley específica, se ha sustituido la obligación de declaración y pago con ajuste posterior de las herencias regidas por la denominada *fiducia aragonesa* (que es una institución pensada para la protección de los patrimonios familiares) por declaraciones anuales informativas hasta que se concreten las asignaciones de todos y cada uno de los bienes hereditarios.

Del mismo modo, en Cantabria se han establecido bonificaciones del 100% para los grupos I y II en Sucesiones y en Donaciones. En Canarias, las reducciones en Sucesiones se amplían a familiares más lejanos (bonificación del 99,9% para los sujetos pasivos del grupo III) y en Madrid se establecen también bonificaciones en Sucesiones y en Donaciones para sujetos pasivos incluidos en el grupo III.

En relación con este mismo impuesto, hay que anotar también que la sentencia del Tribunal Constitucional 52/2018, de 10 de mayo, declaró la inconstitucionalidad de la bonificación establecida en 2008 por la Comunidad de Castilla-La Mancha en relación con las Donaciones por condicionarla al requisito de que el sujeto pasivo tuviese su residencia habitual en la Comunidad.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, lo más destacable, sin duda, es la eliminación de tipos reducidos en Actos Jurídicos Documentados para escrituras que documenten préstamos hipotecarios tras el cambio de sujeto pasivo operado como consecuencia de los pronunciamientos judiciales a los que anteriormente se ha hecho referencia. Así ha sucedido en Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares o Murcia, mientras que en Asturias se ha optado por incrementar el tipo impositivo aplicable a las escrituras de préstamos hipotecarios dentro de la modalidad de actos jurídicos documentados y eliminar el tipo reducido que venía aplicándose a los adquirentes de una vivienda protegida cuando constituían un préstamo hipotecario.

Algunas Comunidades (Cantabria, Galicia, Islas Baleares y Madrid) han aprobado también rebajas para la adquisición de primera vivienda habitual. La Comunidad de Madrid ha introducido igualmente otras bonificaciones en Actos Jurídicos Documentados por adquisición de la vivienda habitual.

Por su parte, Canarias ha aprobado una importante batería de ventajas fiscales en este impuesto mediante el establecimiento de tipos reducidos vinculados a la adquisición, transmisión o el establecimiento de opción de compra sobre la vivienda habitual.

En relación con la *tributación sobre el juego*, algunas Comunidades han adoptado medidas sobre la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, ya sea fijando los tipos de gravamen del juego sobre el bingo, en sus modalidades tradicional o electrónica (Canarias), ya sea estableciendo una bonificación de la cuota tributaria correspondiente al 100% de la parte del Impuesto sobre Actividades Económicas satisfecho por el sujeto pasivo por razón del incremento medio del número de mesas de juego en los casinos (Islas Baleares).

Por último, y en relación con otros impuestos, Canarias ha completado su paquete de medidas fiscales a través de la ley de presupuestos para 2019, estableciendo la rebaja en medio punto (del 7 al 6,5%) del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y ha previsto la aplicación de un IGIC a tipo cero para servicios sanitarios y productos básicos manufacturados y factura eléctrica, mientras que, en materia de impuestos especiales y como consecuencia de la integración del tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial aprobada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, diversas Comunidades Autónomas (Comunidad Valencia, Galicia, Murcia) han procedido a la supresión de la regulación autonómica del citado Impuesto.

En el ámbito de los *tributos propios*, se han producido pocas novedades en un ejercicio en el que prácticamente no se han creado nuevos impuestos.

En lo que a la tributación sobre el agua se refiere, Cantabria ha actualizado las tarifas correspondientes, mientras que Islas Baleares y Murcia han introducido diversas modificaciones.

Otras modificaciones puntuales se han producido en la esfera de la tributación medioambiental: Andalucía (en el impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso), Comunidad Valenciana (en el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos), Murcia (en el impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos y en el impuesto sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera). En la misma esfera, Aragón ha vuelto a suspender para 2018 la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable.

Castilla y León, por su parte, ha aprobado una ley modificando el impuesto que grava la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, con el objetivo de gravar también el impacto medioambiental del almacenamiento temporal de residuos radioactivos, por su alto riesgo potencial de contaminación del agua, el suelo y la atmósfera.

En relación con los ámbitos comentados, durante el año 2018 se han producido en sede jurisdiccional diversos pronunciamientos de interés. Los prime-

ros corresponden a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de abril de 2018 (asuntos C-233/16, C-234 y 235/16 y C-236 y 237/16), que avalan los respectivos impuestos catalán asturiano y aragonés sobre grandes establecimientos comerciales, resolviendo así las peticiones de decisión prejudicial planteadas en su momento por el Tribunal Supremo.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia 98/2018, de 19 de septiembre, ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su momento por *Unidos Podemos* frente al impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón regulado en la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de Aragón, puesto que, en contra de lo que planteaban los recurrentes, entiende el Tribunal que su regulación respeta la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza y no se limitan indebidamente las potestades tributarias municipales.

Poco después, la sentencia del mismo Tribunal 120/2018, 31 de octubre, ha resuelto la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, a propósito del impuesto sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente incluido en el Texto refundido de las disposiciones legales sobre los tributos propios de Extremadura del año 2006, declarando su compatibilidad con el Impuesto de Actividades Económicas, en la medida en que son varias las diferencias entre ambos impuestos, entre otras, los hechos imposables y la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente del impuesto autonómico. Se trata, como indica el propio Tribunal, de una decisión distinta de la adoptada en su momento por la sentencia 22/2015, de 16 de febrero, dado que ahora el art. 6.3 de la LOFCA, en la versión introducida por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, tiene una redacción diferente a la anterior.

Finalmente, Islas Baleares ha introducido modificaciones en su impuesto sobre estancias turísticas y Canarias en el impuesto sobre las labores del tabaco.

En general, y a tenor de lo comentado, puede decirse pues que, en lo que a las Comunidades de régimen común se refiere, el ejercicio 2018 ha transcurrido en un tono de continuidad y sin grandes novedades en materia fiscal.

Por su parte, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar, como suele ser frecuente, la notable producción legislativa de Navarra, con la ley por la que se modifica la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, en relación con la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los vehículos destinados a transporte de discapacitados, y con un notable paquete de leyes tributarias: la ley 20/2018, de 30 de octubre, de modificación de diversos impuestos (Sociedades, IRPF, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones) y de la Ley General Tributaria; la ley 25/2018, de 28 de noviembre, de modificación específica de la normativa foral del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para que el sujeto pasivo del impuesto en las escrituras de constitución de préstamo con garantía hipotecaria sea la persona o entidad prestamista, y la ley 30/2018, de 27 de diciembre,

de modificación de diversos impuestos y reintroducción del impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. Finalmente, y en el campo de los tributos propios, la ley 14/2018, de 18 de junio, ha creado un nuevo impuesto en materia de residuos, el denominado impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos.

### 3.- Otras leyes y disposiciones con impacto económico

Además 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, entre las que hay que citar la ley asturiana de financiación de créditos adicionales a la prórroga presupuestaria, aprobada en mayo del 2018 con los votos del PSOE, Podemos e IU, que no habían sido capaces, en cambio, de aprobar los presupuestos para el ejercicio. En este mismo ámbito, hay que situar en Navarra la ley de aprobación de las cuentas de 2016, una ley de crédito extraordinario, dos leyes singulares de autorización de operaciones financieras (préstamos y avales) y dos leyes de fomento e inversiones.

En la esfera económica, hay que citar en Andalucía, como primera ley del año 2018, la que establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas, con la consiguiente modificación de leyes de vivienda anteriores; pocos días después, se aprobó en la misma Comunidad una ley de fomento del emprendimiento. En la Comunidad Valenciana, hay que destacar, a mitad de año, la ley de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunidad. Finalmente, en Murcia, hay que mencionar la ley de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, una ley ómnibus que modifica numerosas leyes anteriores.

Tras la entrada en vigor en el mes de marzo de 2018 de la nueva Ley estatal de Contratos del Sector Público, algunas Comunidades han aprobado ya leyes de desarrollo: así, Navarra aprobó, poco después, la Ley foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, que sustituye a la anterior regulación general del año 2006 y, más tarde, la Ley foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción. Dicha Oficina aglutina las funciones de lucha antifraude y las funciones de supervisión y regulación en Navarra que la Ley estatal atribuye a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. La rápida regulación en dicha Comunidad de esta materia específica, de gran importancia en el nuevo modelo de gobernanza de la contratación pública, contrasta con la dejadez que se observa hasta ahora en el resto de Comunidades, salvo también el caso de Aragón que en su proyecto de ley de organización y uso estratégico de la contratación pública, actualmente en tramitación, prevé la atribución de dichas funciones de supervisión a la Agencia de Integridad y Ética Públicas creada en el año 2017.

También en materia contractual, Islas Baleares ha aprobado la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comu-

nidad, que incluye la regulación de la contratación, la concertación y la cooperación directa de dichos servicios, mientras que Extremadura ha aprobado, con fecha 26 de diciembre de 2018, sendas leyes de contratación pública socialmente responsable (ley 12/2018) y de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario (Ley 13/2018).

Por otra parte, en el ejercicio de 2018, varias Comunidades han hecho uso del Decreto-ley en relación con los incrementos de retribuciones y otros derechos de los empleados públicos, para adecuarlos a las previsiones dictadas por el Estado (así, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra). También se ha recurrido a la figura del Decreto-ley para regular materias de carácter económico o presupuestario en diversas Comunidades: así, en Andalucía (con un Decreto-ley de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del programa operativo FEDER Andalucía 2014-2010 y otras de carácter financiero, y otro Decreto-ley de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables), Aragón (con un Decreto-ley de medidas urgentes sobre contratos de pequeña cuantía, y un Decreto-ley sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto dependientes de financiación externa), Cataluña (con un Decreto-ley sobre necesidades financieras y tributarias en situación de prórroga presupuestaria y otro Decreto-ley sobre la recuperación del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones en alta y la creación del Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, tras el fracaso de la externalización de dicho servicio), Extremadura (con un Decreto-ley modificando la ley de protección de la calidad del suministro eléctrico de 2002) o Islas Baleares (con un Decreto-ley de crédito extraordinario para atender las inundaciones de octubre del 2018 y otro de concesión de créditos suplementarios para pagos pendientes por las lluvias).

Andalucía y Extremadura han aprobado también Decretos legislativos con nuevos Textos refundidos de disposiciones legales en materia de tributos cedidos. En cambio, la modificación del Texto refundido sobre tributos cedidos en Madrid se ha instrumentado a través de la Ley de medidas fiscales de la Comunidad.

Por último, hay que consignar que, con la finalización de la aplicación en Cataluña del art. 155 de la Constitución, se ha puesto fin también al sistema de intervención y controles económicos de las cuentas catalanas que regía desde septiembre de 2017 y que fue objeto de comentario en este mismo apartado del *Informe* del año anterior, recuperando el sistema de control implantado en noviembre de 2015.

#### 4.- Últimos datos de 2018. Un nuevo año electoral a la vista

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2018 con un *déficit público* que se ha situado en el 2,63% del PIB (frente al 3,03% del año 2017), alcanzando, por tanto, el objetivo fijado en el 2,7% del PIB y situándose por debajo del umbral del 3% del PIB, lo que permite a

España abandonar el procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea después de una década.

Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,23% del PIB (frente al 0,36% de 2017), cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado para ellas en 2018 (un 0,4%). Solo dos Comunidades (Comunidad Valenciana y Murcia) han incumplido el objetivo fijado y de las quince que cumplieron con el objetivo, cinco (Asturias, Canarias, Galicia, Navarra y País Vasco) cerraron el ejercicio con superávit y una (Extremadura) lo hizo en equilibrio. Por su parte, las Corporaciones locales vuelven a registrar superávit, con un 0,52% del PIB.<sup>2</sup>

Por otra parte, el ejercicio se ha cerrado con un aumento del saldo de *deuda* del conjunto de las Administraciones Públicas del 2,6% en términos interanuales, alcanzando los 1,17 billones de euros, lo que equivale al 97,2% del PIB (tres décimas por encima del objetivo fijado, que era del 96,9%, pero un punto porcentual menos que en 2017). Como viene sucediendo en los últimos años, ha aumentado nuevamente la deuda de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña son las Comunidades con mayor endeudamiento respecto del PIB) y ha disminuido la de las Corporaciones Locales.<sup>3</sup>

Ocho Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2019 antes del 31 de diciembre de 2018. Se trata de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja y el País Vasco. En Andalucía, la no aprobación obedece al final anticipado de la legislatura y a la celebración de elecciones en diciembre; en otros casos, como La Rioja o el País Vasco los proyectos presentados tuvieron que ser retirados por los respectivos Gobiernos por falta de apoyo parlamentario. En el caso de Cataluña, el Gobierno ni siquiera ha llegado a aprobar el proyecto invocando la falta de apoyo parlamentario para la posterior aprobación de la ley en el Parlamento.

De todas las Comunidades sin presupuesto, solo Extremadura lo ha aprobado ya en enero del 2019. En otras Comunidades se han aprobado leyes que vienen a complementar el régimen de la prórroga presupuestaria. Así, en el País Vasco se ha aprobado en el mes de febrero un paquete de tres leyes de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019 en relación con la renta de garantía de ingresos, en materia de retribuciones y otros aspectos relativos a la prórroga y, por último, en materia educativa. En marzo de 2019, La Rioja ha aprobado, por su parte, una ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019.

El último párrafo de esta reseña vuelve a ser, como en los últimos años, para *el sistema de financiación* y la conclusión vuelve a ser la misma: el año 2018

---

2. 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 1,5% y en el 1,41%. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2018*, 29 de marzo de 2019.

3. Banco de España.

ha acabado también sin reforma. Nada sorprendente si se tiene en cuenta la inestabilidad política del ejercicio y a pesar de la voluntad del nuevo Gobierno de dar continuidad a los trabajos técnicos preparatorios desarrollados previamente en el seno de los grupos de expertos y de algunos avances puntuales para desbloquear el escollo que también para este ámbito supone la problemática específica de la situación en Cataluña.<sup>4</sup> Por otra parte, no parece tampoco que el año 2019, con un calendario marcado por las diversas contiendas electorales generales, europeas, autonómicas y locales, sea el más propicio para que pueda culminar la esperada reforma del sistema de 2009 que, por tanto, muy probablemente cumplirá su décimo aniversario de vigencia.

---

4. Vid. en este mismo Informe: RUIZ-HUERTA, J. y LOSCOS, J., “Financiación autonómica: compás de espera”.



# NACIONALISMO, INMIGRACIÓN Y CORRUPCIÓN EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE DICIEMBRE DE 2018 EN ANDALUCÍA

*Francesc Pallarés*  
*Universitat Pompeu Fabra*

## 1.– Contexto político

Desde principios de 2018 se venía especulando con la posibilidad de un avance de las elecciones autonómicas que deberían celebrarse en marzo de 2019. Finalmente, el 8 de octubre Susana Díaz disolvió el Parlamento y convocó elecciones para el 2 de diciembre, anticipadas en casi 4 meses al término normal de la legislatura. Argumenta la “inestabilidad” que suponía la ruptura del pacto de investidura por parte de Ciudadanos y la imposibilidad de llegar a acuerdos con el PP o con Podemos para aprobar los presupuestos.

### 1.1.– Contexto general

A pesar de la clara victoria del PP en las generales 2016, el gobierno del Mariano Rajoy va viendo erosionada progresivamente su legitimidad por la continua aparición de casos de corrupción que afectaban al partido o a sus dirigentes tanto a nivel central como autonómico, especialmente en la Comunidad Valenciana y en Madrid.

El clima político era cada vez más enrarecido, con un gobierno sin más programa que resistir y una “oposición” que no era alternativa real. Por una parte, C’s había dejado atrás el empuje hacia la regeneración y aire social-liberal con el que había entrado en la escena política. Orientado progresivamente a la derecha y convertido en el apoyo del PP no esperaba más que la erosión de éste para ocupar su lugar. Por otra parte, el PSOE estaba “paralizado”, pendiente de su situación interna y poder cerrar la pugna por el liderazgo para poder diseñar una estrategia.

En un primer intento de cambiar el gobierno, Podemos presentó una moción de censura contra Mariano Rajoy en mayo de 2017 que no fructificó. Podemos y sus confluencias recibieron el apoyo de Compromís, ERC y Bildu, mientras PSOE, PNV y PdeCat se abstuvieron. El PP sólo tuvo el apoyo de Ciudadanos y Coalición Canaria.

Un año más tarde, la sentencia del “caso Gürtel” fue la gota que colmó el vaso y ofreció la oportunidad para el triunfo de la moción de censura presentada ahora por Pedro Sánchez, triunfador en las “primarias” internas. Además del PSOE, contó con el apoyo de Unidos Podemos, Compromís, ERC, Bildu, PNV y PdeCat y Nueva Canarias. El PP sólo contó con el apoyo de C’s, UPN

y Foro Asturias. Abstención de Coalición Canaria. Una moción dirigida contra el gobierno de Rajoy, no a favor de un programa Pedro Sánchez, que sólo es el receptor de confianza para el cambio de una situación insostenible.

El triunfo de la moción supone un cambio radical a la situación política, aunque muy difícil de gestionar pues la capacidad de gobierno de Sánchez se basa en una mayoría compleja con 5 partidos necesarios para la mayoría absoluta (PSOE, UP+Compromís, ERC, PdeCat, y PNV). Con intereses a veces muy contradictorios, cualquier negociación era siempre complicada.

En la nueva situación, tanto el PP, con el liderazgo de Pablo Casado después de la dimisión de Rajoy, como C's, descabalgado de la ola favorable en que se veía aupado hacia la "sucesión", responden con una oposición radical para erosionar el apoyo al gobierno. A nivel institucional, utilizan su mayoría en el Senado y la Mesa del Congreso como instrumento de bloqueo para las iniciativas legislativas. A nivel de opinión pública, denuncian con amplio eco mediático, una supuesta supeditación del PSOE a las demandas de los partidos independentistas a cambio de su apoyo.

### *1.2.– Contexto andaluz*

La situación en Andalucía viene dominada por el desarrollo del juicio de los ERE y de los gastos con "tarjetas opacas" de la fundación de la Junta Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (Faffe). Con diversos cargos de los gobiernos socialistas acusados y la imputación de los expresidentes Chaves y Griñán, este es tema central en la política de oposición del PP y C's, y supone una pesada losa sobre el PSOE.

Por otra parte, durante la legislatura miles de médicos, enfermeros y pacientes se han manifestado repetidamente protestando por el deterioro progresivo de la sanidad pública, "la joya de la corona" de la Junta.

Además, Andalucía es una comunidad con muy elevado nivel de paro (24%), diez puntos superior a la media española. Andalucía, feudo del PSOE durante 36 años, no despega. La ineficiencia es otro gran argumento de la oposición y de su planteamiento del cambio como necesidad de Andalucía.

La inmigración como problema, vinculado al paro y a la degradación de servicios públicos, entra también en campaña, especialmente de la mano de Vox, que se extiende después al PP.

Precisamente, paro, corrupción y sanidad forman los tres principales motivos de preocupación de los andaluces, según el último barómetro del CIS.

Así, la campaña de PP, C's y también Vox, se define sobre tres ejes muy simples: 1) Contra los golpistas catalanes y sus amigos; 2) Contra la corrupción en la Junta; 3) Contra la ineficiencia. De ahí, el cambio como solución. De todas maneras, la defensa de la unidad de España y el rechazo, hacia el proceso y los líderes independentistas –demasiado a menudo con adjetivos fuera de lugar– acusando de cómplice al gobierno de Pedro Sánchez situándolo como contrario a España, han configurado el eje principal en la llamada a la movilización y el

voto por parte de PP, C's y Vox. Pretende desgastar al gobierno del PSOE a nivel estatal, al tiempo que erosionar electoralmente al PSOE en Andalucía.

Como característica general la campaña de estas elecciones ha sido la menos andaluza de entre todas las elecciones autonómicas celebradas en Andalucía hasta ahora, menos incluso que en aquellas en las que coincidieron con las elecciones generales.

PSOE. Susana Díaz, presidenta saliente y candidata a renovar se presenta encabezando la lista por Sevilla. Después de perder frente a Pedro Sánchez la elección a la Secretaría Gral. del PSOE, Susana Díaz necesita una victoria para realzar su imagen y su papel político, aspirando a consolidarse electoralmente y mantener la Presidencia de la Junta.

Sabiendo que necesitará el apoyo de Adelante Andalucía para formar gobierno, opta por no entrar en una confrontación con la otra candidata de izquierdas que pudiera movilizar a sus bases.

PP. José Manuel Moreno Montilla es el candidato del PP a la presidencia de la Junta y se presenta encabezando la lista de Málaga, mientras la lista por Sevilla la encabeza Juan Ignacio Zoido, Ministro del Interior en el censurado gobierno de Rajoy.

Habiendo apoyó a Soraya Sáenz de Santamaría frente a Pablo Casado para el liderazgo del PP, Juan Manuel Moreno necesitaba un buen resultado para consolidar su posición. De todas maneras, Pablo Casado ha participado muy intensamente en la campaña andaluza, consciente de su proyección hacia unas futuras generales y para la consolidación de su liderazgo. Ha sido, con diferencia, el líder estatal que más se ha involucrado, con un discurso nacionalista español muy radical.

AA (Adelante Andalucía). Coalición formada por Podemos, Izquierda Unida, junto con Partido de la Izquierda Andalucista y Primavera Andaluza.

Teresa Rodríguez (Podemos), como principal candidata, y Antonio Maíllo (IU), se reparten el liderazgo de la candidatura durante la campaña. Teresa Rodríguez desarrolla una campaña en clave fundamentalmente autonómica, muy centrada en Andalucía y poca referencia al nivel estatal. Es muy crítica con Susana Díaz. En esta dirección niega su participación en un gobierno con el PSOE, reclamando apoyo electoral sin una proyección institucional de cambio.

C's. Ciudadanos celebra primarias en julio para prevenir la celebración de elecciones anticipadas. Realiza una campaña en clave andaluza y estatal, en la expectativa de superar al PP y poder alcanzar la Presidencia de la comunidad. Además de una importante participación de Albert Rivera, para rentabilizar la buena valoración de su imagen en Andalucía y conseguir una proyección de liderazgo a nivel estatal. La diputada al Parlament de Catalunya Inés Arrimadas, de origen andaluz, realiza una intensa campaña para reforzar las que se considera debilidades de Juan Marín. Sus intervenciones se centran fundamentalmente en la crítica al proceso independentista catalán.

Vox. Presenta como principal candidato al juez Francisco Serrano, inhabilitado durante dos años y actualmente en excedencia. Incorpora en sus listas a Antonio del Castillo, padre de la joven Marta del Castillo asesinada en 2009 y que ha desarrollado gran actividad respecto al caso de su hija y a favor de la prisión permanente revisable. Proveniente del PP, explica que el principal motivo ha sido para hacer frente realmente al independentismo catalán. Sus principales propuestas: Deportación de los inmigrantes sin papeles a sus países de origen, así como aquellos que hayan reincidido en delitos leves o cometido alguno grave. Impedir la legalización de los inmigrantes que hayan entrado ilegalmente, así como recibir cualquier tipo de ayuda de la administración. Derogar la ley de violencia de género y sustituirla por una de violencia intrafamiliar. Derogar la ley del aborto, negando que se plantee como un derecho de las mujeres. Suspensión de la autonomía catalana. Ilegalización de los partidos secesionistas. Eliminar televisiones “regionales” así como otras instancias de las Comunidades Autónomas (defensor del pueblo, consejos consultivos, agencia meteorológica, ente otras). Proteger la tauromaquia como patrimonio cultural español. Derogación de la ley de memoria histórica. Rebaja de impuestos.

## 2.– Los resultados

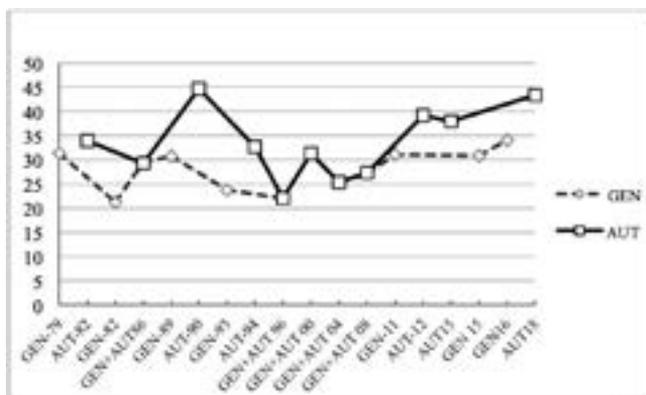
Los resultados diseñan un nuevo mapa político andaluz que reafirman el fin de la época bipartidista, con 4 partidos por encima del 15% de los votos y 5 partidos con relevante representación parlamentaria. En unas elecciones con muy baja participación el PSOE (27%) y el PP (20%) continúan siendo los dos partidos más votados, aun experimentando fuertes retrocesos, y a los que siguen inmediatamente detrás C's (18%) y AA (16%). Por su parte, el notable nivel de apoyos (11%) obtenido por el partido de extrema derecha Vox le permite obtener 12 escaños en el Parlamento de Andalucía, y se convierte en fuerza decisiva. A nivel institucional, Vox, PP y C's suman la mayoría absoluta en el Parlamento y desplazan al PSOE del gobierno andaluz en el que ha estado ininterrumpidamente desde 1982.

### 2.1.– Participación/abstención

Las elecciones de 2018 han registrado un bajo nivel de participación, habiéndose abstenido el 43,4% de los electores, nivel tan solo superado en las elecciones autonómicas de 1990 (incluyendo generales y municipales).

Se mantiene la tónica de mayores niveles de abstención en las elecciones autonómicas andaluzas cuando se celebra separadamente de las generales. [GRÁFICO 1]

**Gráfico 1.– Andalucía: Abstención (%) en elecciones Autonómicas y Generales 1979-2018**



Por provincias, los niveles de abstención en las elecciones autonómicas configuran una estructura relativamente heterogénea, con diferencias alrededor de los 10-14 puntos entre las más/menos abstencionistas. En 2018, Jaén mantienen su tónica como la menos abstencionista (38,1%), seguida de Córdoba y Sevilla. Por su parte, Cádiz (47,9%) y Almería, presentan los niveles más elevados de abstención. Ambos grupos definen los dos polos de una estructura de la participación/abstención electoral que se ha mantenido muy estable a lo largo de las sucesivas elecciones autonómicas.

**Tabla 1.– Andalucía 2018: Abstención (%) por provincias (y variaciones respecto a 2015)**

| AUT18            | Abstención 2018 | Variac. Absten. 2018-2015 |
|------------------|-----------------|---------------------------|
| Almería          | 47,2            | +3,4                      |
| Cádiz            | 47,9            | +5,6                      |
| Córdoba          | 39,5            | +5,1                      |
| Granada          | 43,0            | +4,4                      |
| Huelva           | 45,4            | +5,5                      |
| Jaén             | 38,1            | +6,1                      |
| Málaga           | 45,8            | +4,7                      |
| Sevilla          | 40,8            | +6,7                      |
| <b>Andalucía</b> | <b>43,4</b>     | <b>+5,4</b>               |

En relación a las autonómicas de 2015 las variaciones por provincias son bastante homogéneas, situadas alrededor de un incremento entre 4,5 y 5,5 puntos en la mayoría de casos. Destaca, sin embargo, el menor aumento en Almería (+3,4) y la mayor desmovilización en Sevilla (+6,7). Variaciones pues, en un mismo sentido y de intensidad parecida que indican la casi nula influencia de factores específicamente provinciales y el carácter determinante de factores de índole general, andaluz.

Las encuestas ofrecían un escenario de claro dominio del PSOE que con el apoyo bien de C's o bien de AA parecía tener prácticamente asegurada la reelección. A la vez, la presencia de Vox era incómoda para el PP y más para C's, impidiendo el planteamiento de una alternativa propositiva –excepto sacar al PSOE del gobierno andaluz– y suficientemente movilizadora del conjunto de la derecha. Ello limitaba, aunque no anulaba, una cierta expectativa de cambio político en estas elecciones, más presente en C's por la expectativa de superar a un PP “tocado” y situarse como referente de una alternativa al PSOE a nivel andaluz y central.

Así, el incremento de la abstención con respecto a 2015 afecta a todos los partidos, como suele ser pauta normal en elecciones de continuidad (TABLA 5). Pero además, se observa que afecta principalmente al PSOE y también a AA (respecto a Podemos + IU) cuyos porcentajes de desmovilización a la abstención de su electorado-2015 son superiores a los de PP y más aún a los C's. La losa de la “corrupción” que pesa sobre PP, a nivel general, y sobre el PSOE, a nivel andaluz, crea retraimiento entre su electorado, especialmente en el del PSOE por la cercanía del proceso electoral con el juicio por el caso de los ERE. A su vez, la falta de un claro planteamiento de gobierno por parte de AA limita la proyección política del apoyo electoral que reclama, limitando su capacidad de movilización.

## 2.2.– *Orientación del voto*

Con 1 millón de votos (27,3% de los votantes), el PSOE-A vuelve a ser el partido más votado en Andalucía, si bien con el peor resultado desde 1977 (tan solo el PP en las municipales y generales de 2011 y en las autonómicas de 2012, había sobrepasado al PSOE). Experimenta una muy cuantiosa pérdida de 400.000 votos respecto de las autonómicas de 2015.

El PP, segunda fuerza, queda a cierta distancia con 750.000 votos (20,3%) cayendo a su nivel más bajo desde las autonómicas de 1982, todavía como AP. Sus pérdidas son también muy importantes: 250.000 votos en comparación a 2015.

C's, con 660.000 votos (17,9%), pasa a ser la tercera fuerza más votada. Experimenta un fuerte avance ganando 300.000 votos en relación a 2015 aunque no consigue superar al PP como era su objetivo.

**Tabla 2.– Resultados globales de los principales partidos en 2018  
(y variaciones respecto de 2015)**

|                   | 2018       | Var. 2015 | 2018    | Var. 2015 |
|-------------------|------------|-----------|---------|-----------|
| % censo           |            |           |         |           |
| <b>Abstención</b> | 43,4       | +5,4      |         |           |
|                   | %/votantes |           | escaños |           |
| PSOE              | 27,3       | -7,7      | 33      | -14       |
| PP                | 20,3       | -6,2      | 26      | -7        |
| C's               | 17,9       | +8,7      | 21      | +12       |
| AA                | 15,8       | -5,7      | 17      | -3        |
| Vox               | 10,7       | +10,7     | 12      | +12       |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOJA 248 de 26-12-2018 y del BOJA 71 del 15-04-2015 (con correcciones).

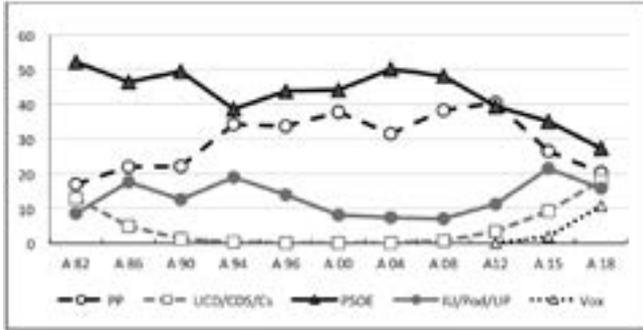
Por su parte, AA, obtiene el apoyo de 585.000 electores (15,8%) quedando desplazada a la cuarta posición, superada ahora por C's. Es también otro de los grandes perdedores de esta elección al obtener 300.000 votos menos que en 2015 (IU+Podemos)

Vox, aparece en quinto lugar habiendo obtenido 396.000 votos (10,7%). Es la opción que gana más votos respecto a las elecciones de 2015, cuando obtuvo tan solo recogió 15.000 votos. Es el gran beneficiado en estas elecciones que sitúan a esta opción de extrema derecha en el centro de la escena política andaluza y la proyectan también hacia el nivel central.

Con el retroceso de PSOE y PP y el avance de C's y Vox, se consolida una mayor diversificación de los apoyos electorales, como ya se observó en 2015, definiéndose una estructura "pentapartita" del sistema de partidos, con una correlación de fuerzas más equilibrada.

La izquierda en su conjunto pierde 700.000 votos. El PSOE no es capaz de recoger las pérdidas de AA respecto de UP-2015, pero tampoco AA es capaz de recoger las pérdidas del PSOE. Ninguna de las dos opciones de izquierda tiene suficiente capacidad de atracción para los descontentos con la otra. El freno de los ERE y una escasa tensión participativa ante unas encuestas ampliamente favorables, parecen pasar factura al PSOE. Por otra parte, la estrategia de AA de enfrentamiento al PSOE –su único aliado posible– y sin posibilidades de obtener una amplia mayoría, dejaba al voto a AA sin proyección de gobierno, mermando su capacidad de atracción. En conjunto el destino de los electores que pierden ambos partidos respecto de 2015 es principalmente la abstención, mucho más que transferencias de voto a otros partidos.

**Gráfico 2.– Elecciones Autonómicas en Andalucía: Evolución de los resultados (%) de las principales opciones 1982-2018**



*2.2.1.– Nivel territorial-provincial*

La estructura territorial de los apoyos electorales a los partidos no ha experimentado grandes cambios. En general, siguen su pauta tradicional. Con escasas excepciones puede decirse que la estructura de zonas de implantación electoral alta/media/baja de cada partido se ha mantenido estable a través de las diferentes elecciones, con variaciones al alza o a la baja –según coyuntura– relativamente parecidas en todas las provincias.

En 2018, el **PP** obtiene 21-22% de votos en 5 de las 8 provincias. Sin embargo presenta diferencias notables entre las restantes, con un pico a favor en su “feudo” de Almería (26,8%) y su punto débil tradicional en Sevilla, (16%), acompañada ahora de Cádiz (17%) en donde venía obteniendo tradicionalmente porcentajes al nivel de la media andaluza y en la que ha experimentado un cierto retroceso últimamente. En relación a 2015 pierde 5-6 puntos en casi todas las provincias, experimentando un más fuerte retroceso en Almería (-10) en beneficio de Vox.

**C’s** es el partido con una distribución provincial más homogénea, con menos de 5 puntos de diferencia máxima entre provincias, con los mejores resultados en Cádiz y los peores en Jaén, igual que en 2015. Presenta un avance relativamente homogéneo en todas las circunscripciones excepto el menor avance en Almería.

**Tabla 3.– Resultados en 2018 por provincias (% s/votantes)**

| AUT18   | Vox  | PP   | C’s  | PSOE | UniPod |
|---------|------|------|------|------|--------|
| Almería | 16,5 | 26,8 | 16,1 | 25,6 | 9,6    |
| Cádiz   | 11,0 | 17,2 | 20,5 | 23,3 | 18,8   |
| Córdoba | 9,0  | 21,4 | 17,2 | 28,5 | 16,4   |

| AUT18            | Vox         | PP          | C's         | PSOE        | UniPod      |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Granada          | 11,0        | 22,3        | 17,8        | 26,0        | 14,6        |
| Huelva           | 8,1         | 22,1        | 15,9        | 30,8        | 13,9        |
| Jaén             | 8,5         | 22,6        | 15,5        | 34,5        | 11,8        |
| Málaga           | 11,3        | 22,2        | 19,5        | 23,8        | 15,4        |
| Sevilla          | 10,5        | 16,1        | 17,4        | 29,3        | 18,4        |
| <b>Andalucía</b> | <b>10,7</b> | <b>20,3</b> | <b>17,9</b> | <b>27,3</b> | <b>15,8</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOJA 248 de 26-12-2018.

**Tabla 4.– Variaciones en 2018 respecto a Autonómicas 2015  
(% s/votantes)**

| AUT18-AUT15      | Vox         | PP          | C's        | PSOE        | AA/UP <sup>1</sup> |
|------------------|-------------|-------------|------------|-------------|--------------------|
| Almería          | 16,5        | -9,8        | 6,9        | -7,0        | -5,5               |
| Cádiz            | 11,0        | -6,6        | 10,2       | -8,0        | -6,5               |
| Córdoba          | 9,0         | -5,6        | 9,6        | -7,0        | -6,0               |
| Granada          | 11,0        | -7,4        | 8,3        | -8,2        | -5,2               |
| Huelva           | 8,1         | -4,0        | 8,7        | -9,6        | -5,3               |
| Jaén             | 8,5         | -6,1        | 9,7        | -7,6        | -4,7               |
| Málaga           | 11,3        | -5,9        | 7,8        | -6,0        | -6,9               |
| Sevilla          | 10,5        | -5,6        | 8,3        | -8,4        | -4,9               |
| <b>Andalucía</b> | <b>10,7</b> | <b>-6,2</b> | <b>8,7</b> | <b>-7,7</b> | <b>-5,7</b>        |

El *PSOE* mantiene también su tradicional estructura relativamente contrastada con alrededor de 10 puntos de diferencia entre sus zonas fuertes/débiles. Continúa presentando sus mejores resultados en Huelva y Jaén, mientras Cádiz y Málaga se mantienen como sus puntos más débiles. Respecto de 2015 pierde 7-8 puntos en la mayoría de las provincias, siendo algo menor en Málaga (-6) y mayor en Huelva (-9,6).

1 Variaciones con respecto a Unidos Podemos-2015.

Por su parte, *AA* también presenta una estructura claramente diferenciada entre zonas de mayor/menor apoyo electoral. Obtiene sus mejores resultados en Cádiz y Sevilla (19-18%) y el peor en Almería (9,5%). En las demás provincias los resultados son relativamente diversos oscilando entre 12-16%. Sus pérdidas son bastante homogéneas entre provincias, situándose entre 5% y el 6,5%. En relación a su estructura tradicional Córdoba ha dejado de ser desde 2015 la provincia donde obtenía sus mejores resultados, sobrepasada por Cádiz y Sevilla. Por su parte Almería se mantiene como su punto más débil, seguida de Jaén.

Los resultados provinciales de *Vox* presentan una estructura relativamente contrastada, han oscilado entre el 8% que obtiene en Huelva y Jaén, sus resultados más bajos, y el 16% que alcanza en Almería, como mejor resultado. Entre estos polos obtiene entre el 9% y el 11% en el resto de provincias. Dado el muy escaso apoyo obtenido en 2015, los resultados de 2018 pueden considerarse avances netos de este partido.

### 2.2.2.– Nivel individual

La tabla de transferencias entre las autonómicas de 2015 y las de 2018 indica como el flujo hacia la abstención ha sido el elemento más importante en los cambios de comportamiento entre ambas elecciones. (TABLA 5)

Entre los partidos el PP es el que ha tenido menor capacidad de retención (52%) de sus electores 2015. Así el PP presenta unos flujos notables de transferencias hacia Vox (13%) y a C's (12%), mientras a su vez ha atraído a anteriores electores de C's así como a nuevos movilizados. Por su parte C's, presenta también flujos notables de transferencias hacia el PP y Vox, si bien algo más reducidos cuantitativamente que en el caso del PP.

**Tabla 5.– El nivel individual: Voto en 2018 según voto en 2015**  
(% columna)<sup>2</sup>

| Recuerdo de voto en elecciones autonómicas 2015 |      |    |     |    |       |         |          |      |      |
|---|------|----|-----|----|-------|---------|----------|------|------|
| Voto 2018                                       | PSOE | PP | C's | UP | Otros | No edad | Abs-ten. | N.R. | N.C. |
| PSOE  | 57   | 2  | 3   | 5  | 2     | 13      | 3        | 9    | 1    |
| PP  | 2    | 52 | 8   | 1  | 2     | 3       | 3        | 6    | 1    |
| Ciudadanos                                      | 7    | 12 | 57  | 2  | 7     | 6       | 4        | 11   | 1    |
| Adelante Andalucía                              | 5    | 0  | 1   | 65 | 7     | 12      | 2        | 8    | 0    |
| Vox   | 1    | 13 | 13  | 1  | 4     | 1       | 4        | 5    | 0    |

<sup>2</sup> Agrupadas en "Otros" opciones con porcentajes muy poco significativos.

## Recuerdo de voto en elecciones autonómicas 2015

| Voto 2018 | PSOE  | PP    | C's   | UP    | Otros | No edad | Abs-ten. | N.R.  | N.C.  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|----------|-------|-------|
| Otros     | 3     | 2     | 4     | 7     | 42    | 11      | 5        | 10    | 0     |
| No votó   | 22    | 15    | 9     | 18    | 31    | 48      | 74       | 31    | 7     |
| N.C.      | 4     | 4     | 4     | 2     | 6     | 9       | 5        | 20    | 90    |
| (N)       | (824) | (463) | (247) | (313) | (103) | (88)    | (359)    | (182) | (326) |

Fuente: Estudio CIS 3236, encuesta postelectoral de Andalucía 2018.

Por su parte, el PSOE (58%) y especialmente AA-UP (65%), presentan mayor capacidad de retención del anterior electorado que PP y C's. Existe, de todas maneras, un pequeño flujo de transferencias del PSOE hacia C's (5%), así como en sentido contrario. Por otra parte, también existen pequeños flujos de transferencias entre PSOE y AA/PP (5%). Las pérdidas de PSOE y AA/UP van en su inmensa mayoría a la abstención.

Además de las pérdidas hacia la abstención, los datos indican que en el contexto de estas elecciones se han producido transferencias notables entre PP y C's, en ambos sentidos, así como de estos partidos hacia Vox como receptor. Es difícil decir si se trata de una reubicación estable de electorados o se trata de transferencias en función de la coyuntura política-electoral, mostrando en todo caso la existencia de áreas de electorado comunes entre los 3 partidos de la derecha. En cambio, las transferencias entre los partidos de izquierdas han sido menores.

Por su parte, las transferencias entre partidos de izquierda y de derecha han sido muy escasas, mostrando muy poca permeabilidad entre ambos grupos de partidos. Ciertamente la volatilidad entre campos ideológicos es siempre más reducida que entre partidos dentro de un mismo campo. De todas maneras, la situación política y el contexto electoral son un factor importante en la definición de incentivos a pasar de un campo a otro para a sectores de electores cuya decisión de voto se basa fundamentalmente en los factores específicos de la elección concreta.

### 2.2.3.– Nivel institucional

Las elecciones de 2018 suponen un cambio muy importante en la configuración política del Parlamento de Andalucía. El PSOE-A, a pesar de una importante pérdida de escaños (-14), se mantiene como el partido con mayor número de diputados/as (33) en el Parlamento andaluz. También el PP experimenta una notable pérdida de representación (-7 escaños) si bien continua como segundo partido en la cámara con 26 diputados/as. EN todo caso, los 70 escaños que ocupaban conjuntamente han quedado reducidos a 59. Por su parte, Unidos

Podemos pierde 3 escaños en relación a los que detentaban anteriormente IU y Podemos por separado, quedando con 17 diputados/as.

En cambio, C's aumenta de manera muy importante su número de escaños (+12) pasando a ser la tercera fuerza del Parlamento con 21 diputados/as. La novedad más distintiva, sin embargo, es la entrada con fuerza de Vox, la extrema derecha xenófoba, en el Parlamento de Andalucía obteniendo 12 escaños.

La distribución territorial (provincial) de la representación es bastante homogénea sin que ningún partido presente diferencias muy importantes entre circunscripciones. El PSOE y Unidos Podemos son las opciones que presentan algunas diferencias relevantes, destacando Sevilla como circunscripción donde ambas opciones obtienen su mayor número de escaños, especialmente con respecto a Almería donde obtienen su más baja representación.

**Tabla 6.– Parlamento de Andalucía: N° de escaños por provincias**

| 2018             | Vox       | PP        | C's       | PSOE      | UniPod    | Total      |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Almería          | 2         | 4         | 2         | 3         | 1         | 12         |
| Cádiz            | 2         | 3         | 3         | 4         | 3         | 15         |
| Córdoba          | 1         | 3         | 2         | 4         | 2         | 12         |
| Granada          | 1         | 3         | 3         | 4         | 2         | 13         |
| Huelva           | 1         | 3         | 2         | 4         | 1         | 11         |
| Jaén             | 1         | 3         | 2         | 4         | 1         | 11         |
| Málaga           | 2         | 4         | 4         | 4         | 3         | 17         |
| Sevilla          | 2         | 3         | 3         | 6         | 4         | 18         |
| <b>Andalucía</b> | <b>12</b> | <b>26</b> | <b>21</b> | <b>33</b> | <b>17</b> | <b>109</b> |

Por su parte, también las variaciones presentan una distribución territorial homogénea, sin que las ganancias o pérdidas de ninguna opción se concentren de manera especial en ninguna circunscripción. A su vez, estas variaciones presentan un perfil territorial relativamente homogéneo.

**Tabla 7.– Parlamento de Andalucía: Variaciones en el nº de escaños 2018-2015**

| AUT18-AUT15      | Vox       | PP        | C's       | PSOE       | UniPod    |
|------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Almería          | 2         | -1        | 1         | -2         | 0         |
| Cádiz            | 2         | -1        | 2         | -2         | -1        |
| Córdoba          | 1         | -1        | 1         | -1         | 0         |
| Granada          | 1         | -1        | 2         | -1         | -1        |
| Huelva           | 1         | 0         | 1         | -2         | 0         |
| Jaén             | 1         | -1        | 2         | -2         | 0         |
| Málaga           | 2         | -1        | 2         | -2         | -1        |
| Sevilla          | 2         | -1        | 1         | -2         | 0         |
| <b>Andalucía</b> | <b>12</b> | <b>-7</b> | <b>12</b> | <b>-14</b> | <b>-3</b> |

En conjunto, frente a la estructura cuasi-bipartidista reinante hasta 2015, el nuevo Parlamento presenta una estructura pluripartidista con 5 partidos superando los 10 escaños y 3 de ellos con más de 20. Pero ninguno tiene una mayoría absoluta o muy amplia para poder gobernar en solitario. Tampoco un acuerdo bipartito (excepto el “imposible” PSOE+PP). Con la configuración resultante serán necesarios acuerdos/pactos a más de 2 bandas para poder investir Presidente/a y para gobernar.

Finalmente el acuerdo entre PP y C's, con el visto bueno de Vox, define la nueva situación: Juan Manuel Moreno (PP) será el candidato a la investidura mientras Marta Bosquet (C's) será la candidata a presidir el Parlamento de Andalucía. El apoyo de Vox a las candidaturas de PP y C's se compensa con el apoyo de PP y C's a un puesto para Vox en la Mesa del Parlamento. En conjunto 5 de los 7 puestos de la Mesa pertenecen al tripartito.

El acuerdo establece la presidencia de la Junta para Moreno Montilla (PP), que es investido por mayoría absoluta de los 3 partidos de la derecha en 1ª votación, así como un gobierno andaluz de coalición (PP y Ciudadanos) con Juan Marín (C's) como vicepresidente y una distribución de las consejerías al 50% entre ambos partidos. Vox queda fuera de la estructura de gobierno, pero presenta la necesidad de sus votos para la estabilidad del gobierno y como garantía de su influencia en la acción política institucional.

El recelo entre PP y C's y sus cálculos electoralistas han marcado el desarrollo de sus conversaciones para fraguar el Gobierno de cambio. Se abre un ciclo electoral incierto en el que ambos partidos se enfrentan por el dominio del centro derecha marcados por la influencia de Vox.

**Andalucía:****Resultados de las elecciones autonómicas de 2-12-2018**

Andalucía: Global

|                    |           |            |             |         |
|--------------------|-----------|------------|-------------|---------|
| Censo              | 6.542.076 |            |             |         |
|                    |           | % censo    |             |         |
| Votantes           | 3.699.962 | 56,6       |             |         |
| Abstención         | 2.842.104 | 43,4       |             |         |
|                    |           | % votantes | % electores | Escaños |
| PSOE               | 1.010.889 | 27,3       | 15,5        | 33      |
| PP                 | 750.778   | 20,3       | 11,5        | 26      |
| C's                | 661.371   | 17,9       | 10,1        | 21      |
| Adelante Andalucía | 585.949   | 15,8       | 9,0         | 17      |
| Vox                | 396.607   | 10,7       | 6,1         | 12      |
| Otros              | 156.041   | 4,2        |             | -       |
| Blancos            | 56.939    | 1,5        |             |         |
| Nulos              | 81.388    | 2,2        |             |         |

**Resultados por Provincias: N° de votos y % sobre votantes**

| AUT18            | Electores        | Votantes         | PSOE        | PP          | C's         | AA          | Vox         |
|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Almería          | 497.998          | 262.970          | 25,6        | 26,8        | 16,1        | 9,6         | 16,5        |
| Cádiz            | 997.581          | 519.796          | 23,3        | 17,2        | 20,5        | 18,8        | 11,0        |
| Córdoba          | 647.427          | 391.902          | 28,5        | 21,4        | 17,2        | 16,4        | 9,0         |
| Granada          | 750.132          | 427.755          | 26,0        | 22,3        | 17,8        | 14,6        | 11,0        |
| Huelva           | 396.977          | 216.686          | 30,8        | 22,1        | 15,9        | 13,9        | 8,1         |
| Jaén             | 526.718          | 325.857          | 34,5        | 22,6        | 15,5        | 11,8        | 8,5         |
| Málaga           | 1.185.266        | 642.691          | 23,8        | 22,2        | 19,5        | 15,4        | 11,3        |
| Sevilla          | 1.539.977        | 912.305          | 29,3        | 16,1        | 17,4        | 18,4        | 10,5        |
| <b>Andalucía</b> | <b>6.542.076</b> | <b>3.699.962</b> | <b>27,3</b> | <b>20,3</b> | <b>17,9</b> | <b>15,8</b> | <b>10,7</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOJA 248 de 26-12-2018.







*El Informe de las Comunidades Autónomas 2018 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 2018 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 unos trabajos monográficos de actualidad, sobre los menores extranjeros solos y la despoblación en la España autonómica.*

*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 Provença, 249 – 08008 BARCELONA

Tel.: (91) 304 33 03 Tel.: (93) 487 39 99

Fax: (91) 327 23 67 Fax: (93) 488 19 40