*El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:*

Andalucía
Presidencia y Administración Local

Aragón
Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario. Departamento de Presidencia

Gobierno de Canarias
Canarias
Presidencia del Gobierno

Cantabria
Presidencia y Justicia

Castilla-La Mancha
Dirección General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos

C. Valenciana
Secretaría Autonómica de Transparència

Islas Baleares
Institut d'Estudis Autonòmics. Conselleria de Presidència

País Vasco
Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Administración Pública y Justicia

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma a fecha de publicación del *Informe Comunidades Autónomas 2019* no se ha podido confirmar la participación del conjunto de Comunidades autónomas que colaboran cada año.

2019

*El Informe de las Comunidades Autónomas 2019 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 2019 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 presupuestos y financiación de los gobierno en funciones" y "La influencia de las libertades comunitarias en las políticas autonómicas".*

*Con motivo de la celebración de los 30 años del Informe de Comunidades Autónomas se han digitalizado todos los trabajos del Informe realizados en estos años en una colección disponible vía online y en abierto. (http://www.idpbarcelona.net).*

*Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.*

**DISTRIBUIDOR MARCIAL PONS, LIBRERO**
San Sotero, 6 – 28037 MADRID Tel.: (91) 304 33 03 Fax: (91) 327 23 67
Provença, 249 – 08008 BARCELONA Tel.: (93) 487 39 99 Fax: (93) 488 19 40

2019

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2019

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2019

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP

**DIRECCIÓN DEL INFORME**
**ELISEO AJA FERNÁNDEZ**
**JAVIER GARCÍA ROCA**

**COORDINADORA**
**NATALIA CAICEDO CAMACHO**

**AUTORES DEL INFORME**

**LLUÍS AGUILÓ LÚCIA**, Profesor Titular 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 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 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 Universitat Pompeu Fabra
**FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha
**FRANCISCO J. DONAIRE VILLA**, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
**TOMÁS FONT I LLOVET**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
**MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES**, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona
**JAVIER GARCÍA ROCA**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
**IGNACIO GARCÍA VITORIA**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
**IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia
**ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco
**MARÍA LÓPEZ MORENO DE CALA**, Letrada de las Cortes
**FRANCISCO J. LOSCOS**, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid
**LUIS MARTÍN REBOLLO**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria
**MANUEL MEDINA GUERRERO**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla
**ANDREU OLESTI RAYO**, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona
**XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN**, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
**FRANCESC PALLARÉS**, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra
**AMELIA PASCUAL MEDRANO**, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja
**MARTÍN Mª RAZQUIN LIZARRAGA**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra
**PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo
**Mª JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ**, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València
**JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ**, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén
**JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL**, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos
**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

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2019

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2020

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.14954-1994

ISSN: 1136-131X

Diseño cubierta original: Estudi Montse Corral

Maquetación e impresión: Signo Impressió Gràfica, S.L.u.
Carrer de Múrcia, 54D.
08830 Sant Boi de Llobregat
Barcelona
www.signo.es

Impreso en España - *Printed in Spain*

## Dirección del informe

Eliseo Aja Fernández
Javier García Roca

## Coordinadora

Natalia Caicedo Camacho

## Autores del informe

Lluís Aguiló Lúcia, Profesor Titular 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 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 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 Universitat Pompeu Fabra

Francisco J. Díaz Revorio, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

Francisco J. Donaire Villa, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Font i Llovet, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

María Jesús García Morales, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio García Vitoria, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio González García, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Alberto López Basaguren, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

María López Moreno de Cala, Letrada de las Cortes

Francisco J. Loscos, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

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

Manuel Medina Guerrero, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

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

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

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

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

Martín Mª Razquin Lizarraga, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Paloma Requejo Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Mª Josefa Ridaura Martínez, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Juan José Ruiz Ruiz, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos

José Suay Rincón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Joaquín Tornos Mas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN ..... 9

## I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2019 ..... 13
*Eliseo Aja, Javier García Roca*

## II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Gobierno en funciones, prórroga presupuestaria y financiación autonómica ..... 39
*Manuel Medina Guerrero*

Dinámicas competenciales centrípetas en la transposición estatal y autonómica del derecho comunitario ..... 63
*Francisco Javier Donaire Villa*

## III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía ..... 95
*Manuel Carrasco Durán*

Aragón ..... 105
*José Luis Bermejo Latre*

Asturias ..... 125
*Paloma Requejo Rodríguez*

Canarias ..... 135
*José Suay*

Cantabria ..... 149
*Luis Martín Rebollo*

Castilla y León ..... 161
*Juan María Bilbao Ubillos*

Castilla-La Mancha ..... 177
*Francisco Javier Díaz Revorio*

Cataluña ..... 187
*Joaquín Tornos Mas*

Comunitat Valenciana ..... 205
*Mª Josefa Ridaura Martínez*

Extremadura ..... 217
*Vicente Álvarez García*

Galicia ..... 235
*Roberto L. Blanco Valdés*

Islas Baleares ..... 245
*Maria Ballester Cardell*

La Rioja ..... 265
*Amelia Pascual Medrano*

Madrid ..... 275
*Ignacio García Vitoria*

Murcia ..... 289
*Ignacio González García*

Navarra ..... 299
*Martín María Razquin Lizarraga*

País Vasco ..... 311
*Alberto López Basaguren*

Ceuta y Melilla ..... 323
*Juan José Ruiz Ruiz*

## IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

La producción legislativa del Estado con incidencia sobre las Comunidades ..... 351
*Ana Carmona Contreras*

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ..... 361
*Marc Carrillo*

La actividad de la Unión Europea ..... 375
*Andreu Olesti Rayo*

Senado ..... 385
*María López Moreno de Cala*

Los órganos mixtos de colaboración ..... 391
*Natalia Caicedo Camacho*

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas ..... 399
*María Jesús García Morales*

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas ..... 409
*Lluís Aguiló Lúcia*

La administración local ..... 411
*Tomàs Font i Llovet*

Financiación autonómica 2019: ¿Hay perspectivas? ..... 421
*Jesús Ruiz-Huerta, Francisco J. Loscos*

El marco normativo de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas ..... 437
*Xavier Padrós*

Inestabilidad, polarización, pluralidad, cambio: las dos elecciones generales de 2019 ..... 451
*Francesc Pallarés*

# PRESENTACIÓN

El *Informe Comunidades Autónomas* 2019 continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Observatorio de Derecho Público de la Universidad de Barcelona. Como cada año, la edición del Informe tiene el cometido de analizar la evolución del Estado autonómico desde la actividad de las 17 Comunidades Autónomas, del Estado y de sus principales instituciones. Estas contribuciones se completan con la Valoración General elaborada por el equipo de dirección del Informe, los profesores Javier García Roca y Eliseo Aja, Catedráticos de la Universidad Complutense y de la Universidad de Barcelona, respectivamente. A la misma la acompañan dos trabajos monográficos, el primero aborda la situación del Gobierno en funciones, la prórroga presupuestaria y la financiación autonómica, habiendo sido éste elaborado por el profesor Manuel Medina, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. El segundo trabajo analiza las dinámicas competenciales centrípetas en la transposición estatal y autonómica del Derecho comunitario, estudio del que se ha hecho cargo el profesor Francisco Javier Donaire Villa, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

Siguen a esta primera sección una serie de contribuciones monográficas relativas a la actividad de las Comunidades autónomas durante este año, para la que hemos contado en el equipo con profesores y profesoras de las distintas universidades españolas. Así, Manuel Carrasco Durán (Andalucía); José Luís Bermejo Latre (Aragón) Paloma Requejo Rodríguez (Asturias); José Suay Rincón (Canarias); Luis Martín Rebollo (Cantabria); Juan María Bilbao (Castilla y León); Francisco Javier Díaz Revorio (Castilla-La Mancha); Joaquín Tornos (Cataluña); Mª Josefa Ridaura Martínez (Comunidad Valenciana); Vicente Álvarez García (Extremadura); Roberto L. Blanco Valdés (Galicia); María Ballester Cardell (Islas Baleares); Amelia Pascual Medrano (La Rioja); Ignacio García Vitoria (Madrid); Ignacio González García (Murcia); Martín María Razquin Lizarraga (Navarra); Alberto López Basaguren (País Vasco); Juan José Ruiz Ruiz (Ceuta y Melilla).

La última parte del Informe esta dedica a la actividad del Estado autonómico, con estudios transversales elaborados por los profesores y profesoras Ana Carmona Contreras, sobre la producción legislativa del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas; Marc Carrillo sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; Andreu Olesti Rayo sobre la actividad de la Unión Europea; María López Moreno de Cala, sobre el Senado; Natalia Caicedo Camacho sobre los órganos mixtos de colaboración; María Jesús García Morales sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas; Lluís Aguiló i Lúcia sobre lenguas propias de

las Comunidades Autónomas; Tomàs Font i Llovet sobre la Administración local; Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Francisco Javier Loscos, sobre la financiación autonómica; Xavier Padrós i Castillón, sobre presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas y Francesc Pallarès sobre las dos elecciones generales de 2019. El Informe ha sido coordinado por la profesora Natalia Caicedo Camacho.

Este año la crisis del coronavirus y la consiguiente aprobación de estado de alarma y el confinamiento de la población nos obliga a publicar el *Informe* 2019 sin haber pasado el Foro de las autonomías. Y, bajo las circunstancias actuales el Foro se ha postergado para el mes de noviembre de 2020, en el que junto con el debate sobre los estudios monográficos se incluirá también uno sobre el coronavirus y el Estado autonómico.

El conjunto del *Informe* 2019 ha sido financiado por el Senado y las siguientes Comunidades Autónomas: Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Además, para la celebración del Foro de las Autonomías cuenta con el apoyo del Senado y de la Fundación Giménez Abad.

Por otra parte, este año 2020 resulta una fecha señalada puesto que el *Informe Comunidades Autónomas* cumple 30 años, y con motivo de dicho aniversario se llevó a cabo la digitalización de todos los materiales que constituyen la base del Informe y, muy destacadamente, los más de 900 artículos elaborados por el equipo de autores del Informe, a través de los cuales puede reseguirse la evolución de nuestro sistema de organización territorial. La colección *Informe Comunidades Autónomas* se encuentra disponible a través de la página web del Instituto de Derecho Público (www.idpbarcelona.net). Además, la perspectiva anual y sistemática del Informe mantenida durante todo este tiempo facilita la identificación y el estudio de los principales cambios y reformas que han ido configurando nuestro actual sistema autonómico, sin dejar de poner de relieve los retos a los que el mismo se enfrenta.

Todas las ediciones del Informe a lo largo de estos 30 años han contado con la colaboración de las Comunidades Autónomas y del Senado, instituciones sin las cuales no hubiera sido posible este proyecto académico. En los últimos años, cuenta también con el apoyo de la Fundación Giménez Abad.

El Informe nació en 1990 a partir de la constatación de que la labor de informar, estudiar y favorecer el debate sobre el modelo autonómico era absolutamente necesaria. Hoy esa tarea sigue siendo tan indispensable como entonces, y a ella pretende seguir contribuyendo el Informe desde una perspectiva académica plural y rigurosa.

Eliseo Aja y Javier García Roca

Directores del *Informe Comunidades Autónomas*

# I.
# VALORACIÓN GENERAL

# VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2019

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

**Sumario:** **1.–** Introducción. **2.–** Primer Gobierno de coalición, parlamentarismo fragmentado y ausencia de consenso. **3.–** Gobiernos de las Comunidades Autónomas: parlamentarización, estabilidad gubernamental, acuerdos y continuidad de la legislación autonómica. **4.–** Déficit y deuda, prórroga de los presupuestos, financiación autonómica y Brexit. **5.–** Jurisprudencia constitucional. **6.–** Leyes estatales con impacto territorial y legislación de urgencia. **7.–** Reformas estatutarias y Reformas de los Reglamentos parlamentarios. **8.–** El proceso secesionista en Cataluña.

## 1.– Introducción

*Tres Legislaturas en un año.* El 2019 fue un año con tres Legislaturas: a) el final de la XII que terminó con la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones el 5 de marzo; b) una XIII Legislatura, de transición, que duró desde el 21 de mayo hasta el 24 de septiembre –126 días– con un Gobierno en funciones y sin conseguirse la investidura de un nuevo Presidente; c) el comienzo de la XIV Legislatura, el 3 de diciembre, tras la repetición de las elecciones generales. En suma, el final de una Legislatura, el comienzo de la actual y una Legislatura de transición.

*Año electoral y Gobierno en funciones.* 2019 fue un año electoral, pues hubo cinco elecciones: dos de ellas generales y otras tres de distinto nivel. Tuvimos el 28 de abril las primeras elecciones generales y el 10 de noviembre las segundas. Transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura y ante la imposibilidad de elegir un Presidente por el Congreso de los Diputados, se disolvieron las Cámaras el 24 de septiembre, para convocar unas segundas elecciones. Por otro lado, el 26 de mayo se celebraron tres elecciones al tiempo: locales, autonómicas en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y al Parlamento europeo. En buena parte del año, el Gobierno estuvo pues en funciones y hubo una acusada provisionalidad.

*Parálisis en el impulso del Estado autonómico, pero funcionamiento de las Comunidades Autónomas.* Todo ello ha producido una parálisis en el impulso del Estado autonómico por parte de los órganos generales del Estado. La Comisión General de las Comunidades Autónomas no ha tenido ninguna sesión

de trabajo ni tampoco el Consejo de Política Fiscal y Financiera, se ha reducido el número de las reuniones de las Conferencias sectoriales, sólo se ha aprobado un convenio entre Comunidades Autónomas por el Senado, y ha habido una escasísima producción de leyes con impacto territorial. Si bien han funcionado con eficacia las Comisiones Bilaterales de Cooperación. En cambio, la actividad normativa ha sido mayor en las Comunidades Autónomas, así se ha aprobado propuestas de reforma de algunos Estatutos de Autonomía y la modificación de Reglamentos parlamentarios, la aprobación de algunas leyes de relevancia, y diversos acuerdos de gobierno con variadas fórmulas. Las Comunidades Autónomas han seguido funcionando con normalidad.

*El juicio a los dirigentes del "procés".* El año estuvo marcado también por el juicio ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y la sentencia, de 14 de octubre de 2019, por la que se condenaron a diversos dirigentes secesionistas en Cataluña. Un largo proceso judicial con un juicio oral retransmitido cada día por televisión, que ha mantenido las fuertes tensiones que este intenso conflicto político entraña, y que contaminan el normal funcionamiento del Estado autonómico y de todo el ordenamiento.

*Otras cuestiones principales.* Primero, la imposibilidad de aprobar unos nuevos presupuestos generales del Estado, prorrogados por cuarta vez, lo que suscita serios problemas en la dirección de la política económica y en la financiación autonómica. Segundo, las dificultades en el cumplimiento de los umbrales europeos de déficit y deuda, y en el pago de los anticipos a cuenta para la financiación de las Comunidades Autónomas, así como en la elaboración de sus presupuestos, todo ello como consecuencia de la falta de aprobación de los presupuestos generales. Tercero, una parálisis legislativa del Estado, compensada con el abundante recurso a los decretos-leyes; una situación a la que no deberíamos acostumbrarnos en un sistema parlamentario. Cuarto, la falta de renovación de varios órganos constitucionales y auxiliares –incluido el Tribunal Constitucional como árbitro de los conflictos competenciales–, otra mala práctica no menos consolidada.

## 2.– Primer Gobierno de coalición, parlamentarismo fragmentado y ausencia de consenso

*Inestabilidad política.* Desde enero de 2016, fecha en que el Partido Popular perdió la mayoría absoluta, han sobrevenido tres investiduras fallidas en cuatro años, la aprobación de una moción de censura constructiva y cuatro elecciones generales. Tenemos una larga inestabilidad gubernamental que no entraña una inestabilidad constitucional. Ha habido en ese período más de 400 días de gobierno en funciones. El bipartidismo imperfecto ha desaparecido, pero las reglas de la cultura política de un pluripartidismo polarizado y una democracia de consenso aun no se han construido.

*Parlamentarismo fragmentado y pluriparipartidismo polarizado.* Los resultados de la elecciones generales de 10 de noviembre, llevaron a la cons-

titución del Congreso de los Diputados con los siguientes Grupos y número de miembros:

Socialista: 117; Popular: 88; Vox: 52; "Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem– Galicia en Común": 35; Republicano: 13; Plural: 12; Ciudadanos: 10; EAJ-PNV: 6; Euskal Herria Bildu: 5; Mixto: 9.

Es el Congreso más fragmentado que hemos tenido desde la transición pues están representados 16 partidos políticos. Son realmente 19 si se tienen en cuenta las federaciones de Unidas Podemos en Barcelona y Galicia, y la de Mas País con "*Compromís*" en la Comunidad Valenciana. Vence las elecciones el PSOE con 117 escaños y se afianza el liderazgo del Sr. Sánchez. El PP no recupera su situación previa, renueva buena parte de sus candidatos y confirma la dirección del Sr. Casado. Crece en votos y escaños Vox que pasa a ser la tercera fuerza política. El líder de Ciudadanos, Sr. Rivera, dimitió tras los malos resultados obtenidos, asumiendo su responsabilidad política e iniciándose un proceso de renovación del liderazgo interno. Aparecen tres partidos nuevos con representación parlamentaria: "Más País" (3 Diputados), la CUP (1 Diputado) que se presenta por vez primera a nivel nacional, y "Teruel Existe" (1 Diputado). Vuelve el Bloque Nacionalista Galego (BNG). Es una situación de pluripartidismo extremado y polarizado, pues al polo derecha/izquierda se une un segundo polo, unitarios/independentistas. Este parlamentarismo fragmentado viene agravado por serias diferencias ideológicas y una escasa tendencia al compromiso de nuestras fuerzas políticas en los últimos años. Un escenario delicado.

*Diez Grupos parlamentarios, un grupo mixto y otro plural.* El Congreso tiene nada menos que 10 Grupos parlamentarios. Una situación que dificulta la organización de la Cámara. La Mesa aceptó en diciembre el registro del Grupo parlamentario "Plural", con 16 Diputados, una forma de dividir en dos un muy amplio Grupo Mixto, que resta con 5 Diputados.

*Dos Presidentas de las Cámaras.* Fue elegida Presidenta del Congreso Doña Meritxell Batet, en segunda votación, lo mismo que Doña Pilar Llop, nueva Presidenta del Senado.

*Primer gobierno de coalición en España.* Resultó investido Presidente del Gobierno Don Pedro Sánchez en enero de 2020, igualmente en segunda votación, tras estar casi nueves meses en funciones desde el 28 de abril de 2019. El Congreso le otorgó la confianza con 167 a favor, 165 en contra y 18 abstenciones. Un resultado muy ajustado. Se ha formado un Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos con 22 Ministros. Es el número de Ministros más alto desde la transición. Es el primer Gobierno de colación nacional. Pero ya tenemos una larga experiencia de coaliciones en las Comunidades Autónomas. Es también muy habitual en las democracias europeas con multipartidismo. Pero no es tan es frecuente la presencia de 19 partidos con representación parlamentaria, dos polos de agrupación tan diferentes, y, sobre todo, la ausencia de políticas fundadas en el llamado"*consociationalism*": una cultura política acostumbrada a compartir el poder.

*Prórrogas de los órganos constitucionales y auxiliares.* Los Magistrados del Tribunal Constitucional designados a propuesta del Congreso de los Diputados culminaron su mandato en noviembre de 2019 y continúan prorrogados al redactarse este Informe en abril. Se incumple el término fijo de nueve años del mandato que la Constitución (artículo 159.3 CE) señala, y el proceso de designación ni siquiera ha comenzado con publicidad después de los cuatro meses de preaviso. También los Vocales del Consejo General deben ser renovados, pero desde diciembre de 2018, e igualmente su renovación no está en la agenda. Una vez más, una muy larga *prorogatio* es la regla, y no una excepción a la regla y de duración limitada, lo que es su sentido constitucionalmente adecuado. Este año el Consejo en funciones, pese a su interinidad, ha nombrado 46 altos cargos de la carrera judicial, entre ellos, 18 Magistrados del Tribunal Supremo. Algunos de los nombramientos han sido recurridos. El retraso más largo es el del Defensor del Pueblo desde 2017: dos años y medio. Tampoco han sido renovados ni el Consejo de Administración de Radio Televisión Española, pese a que se nombró una administradora provisional única en 2018, ni el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Estos problemas en las designaciones son una muestra de la ausencia de una democracia de consenso también en el circuito de garantías y no sólo en el circuito representativo.

## 3.– Gobiernos de las Comunidades Autónomas: parlamentarización, estabilidad gubernamental, acuerdos y continuidad de la legislación autonómica

*Gobiernos de coalición.* Por el contrario, la situación parece estable en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Continúa la tendencia a crear Gobiernos de coalición después de las elecciones del 26 de mayo de 2019 y las de diciembre en Andalucía. Existen Gobiernos de coalición con miembros de más de un partido en 13 Comunidades Autónomas (véase el cuadro adjunto al presente apartado). Han funcionado razonablemente bien, pese a diversos incidentes y con mayores dificultades en su cohesión interna en algunas Comunidades (v.gr. Cataluña). Se mantiene un Gobierno monocolor del PP en Galicia, si bien el PSOE ha ganado allí las elecciones generales, y también los Gobiernos en solitario del PSOE en Asturias y La Rioja.

*Parlamentarización de la forma de gobierno autonómica.* La presencia de un alto número de partidos políticos en las Asambleas territoriales y de coaliciones siguen produciendo la parlamentarización de los gobiernos autonómicos tanto en los procesos de investidura y formación de los gobiernos como en el fortalecimiento de los mecanismos parlamentarios de control y en las funciones legislativa y presupuestaria. El tradicional y acusado presidencialismo de la forma parlamentaria de Gobierno de las Comunidades Autónomas está cambiando desde hace varios años con una tendencia hacia la parlamentarización.

*Actividad legislativa de las Comunidades Autónomas.* No ha sido muy amplia la producción legislativa autonómica en la mayor parte de las Comunidades Autónomas y sí muy habitual el recurso al decreto-ley al igual que en el ámbito estatal, según se detalla en las respectivas crónicas. Las disoluciones de los Parlamentos territoriales produjeron inactividad legislativa y que decayeran

las iniciativas que se estaban tramitando. No obstante, ha habido una intensa actividad normativa p. ej. en Canarias. Con frecuencia, se han aprobado los presupuestos para 2020. Pero no en todas: en Extremadura es el quinto ejercicio consecutivo en que esto ocurre y se han prorrogado, y también en Aragón.

*La identidad de Castilla y León.* El Pleno del Ayuntamiento de León aprobó en diciembre una moción presentada por Unión del Pueblo Leonés y apoyada por el PSOE y Podemos en la que se pedía la separación de Castilla y León. Se aducía que la identidad histórica de los leoneses no estaba unida a esa región. La moción reivindica el derecho de esta región histórica, formada por las provincias de León, Zamora y Salamanca, a constituirse en Comunidad Autónoma, e insta a las Cortes autonómicas a iniciar los trámites para la segregación. Pero la cuestión no parece suscitar apoyos entre los partidos, aunque recuerda los problemas que hubo en la iniciativa para la creación de esta amplia Comunidad y su consolidación.

**Tabla.– Gobiernos autonómicos**

| Comunidad Autónoma | Gobierno | Pactos | Mayoría |
|---|---|---|---|
| Andalucía | PP | Gobierno en coalición. PP más Ciudadanos. Abstención de Vox | Mayoría simple |
| Aragón | PSOE | Gobierno en coalición. PSOE + Podemos + PAR + CHA | Mayoría absoluta |
| Asturias | PSOE | Gobierno en solitario con voto a favor en la investidura de IU | Mayoría simple |
| Canarias | PSOE | Gobierno en coalición. "Pacto de las flores". PSOE + NC, Podemos + ASG | Mayoría absoluta |
| Cantabria | PRC | Gobierno en coalición. PRC + PSOE | Mayoría absoluta |
| Castilla-La Mancha | PSOE | Gobierno en solitario | Mayoría absoluta |
| Castilla y León | PP | Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos | Mayoría absoluta |
| Cataluña | JxC y ERC | Gobierno en coalición con el apoyo de CUP | Mayoría absoluta |
| C. Valenciana | PSOE | Gobierno en coalición: "Pacto Botànic II". PSOE + Podemos | Mayoría absoluta |

| Comunidad Autónoma | Gobierno | Pactos | Mayoría |
|---|---|---|---|
| Extremadura | PSOE | Gobierno en solitario | Mayoría absoluta |
| Galicia | PP | Gobierno en solitario | Mayoría absoluta |
| Islas Baleares | PSOE | Gobierno en coalición. PSOE + Podemos + Més Mallorca | Mayoría absoluta |
| La Rioja | PSOE | Gobierno en solitario con voto a favor en la investidura de IU + Podemos + Equo | Mayoría absoluta |
| Madrid | PP | Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos. Vox vota a favor y no entra en el Gobierno | Mayoría simple |
| Murcia | PP | Gobierno en coalición. PP + Ciudadanos. Vox vota a favor y no entra en el gobierno | Mayoría absoluta |
| Navarra | PSOE | Gobierno en coalición. PSOE + GB + Podemos + IU. Bildu abstención | Mayoría simple |
| País Vasco | PNV | Gobierno en coalición PNV + PSE-EE | Mayoría simple |

### 4.– Déficit y deuda, prórroga de los presupuestos, financiación autonómica y Brexit

*Ralentización del crecimiento y problemático escenario futuro por el coronavirus.* La Vicepresidenta Tercera y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital informó que, según los datos de la Contabilidad Nacional, durante el cuarto cuatrimestre de 2019 la economía tuvo una "moderada aceleración" y España acabó el año creciendo un 2%, una décima más que el tercer cuatrimestre. Pero era la cifra más baja en varios años de manera que algunos ya hablaban de desaceleración. Pronto el FMI recortó sus estimaciones sobre el rendimiento de la economía española, ponderando la incertidumbre económica internacional. También lo hizo el panel de la Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas) que indicaba una desaceleración de la economía según varios indicadores, y apuntaba a una previsión del déficit del 2,2% en 2020, y un enfriamiento del mercado laboral, bajando la creación de empleo del 2,2% en 2019 al 1,4%

en 2020. De manera que los expertos señalaban que se superaría en 2020 el objetivo de déficit en 2019, y que la economía se desaceleraba.

La grave crisis sanitaria, económica y financiera provocada por la pandemia del coronavirus, que llevó a la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo –luego modificado y prorrogado–, hace estallar el sentido de estos análisis previos sobre 2020, y hace que sea muy complejo imaginar siquiera cuál será el muy grave escenario económico y financiero futuro.

*Incremento del déficit y la deuda*. También reconoció la Ministra en 2019 que había que cumplir con los objetivos europeos de déficit y deuda al mayor ritmo posible, pero advirtió que debían flexibilizarse para no poner en riesgo el crecimiento económico y las desigualdades. El primer escenario de los Presupuestos para 2020 aumentaba el techo de gasto al 3,8%, la mayor subida desde 2014, lo que suponía 5.000 millones más que en 2019, y se fijaba el objetivo de déficit en un 1,8%. Un dato que ralentizaba la senda de ajuste iniciada hace más de un quinquenio. A la vez se autoriza al Gobierno a aumentar el déficit de las Comunidades Autónomas en 0,1%. Se esperaba compensar estas cifras de gasto con una mayor recaudación tributaria. El Banco de España señaló que era la primera vez que el déficit no bajaba desde 2012. De nuevo, la actual crisis sanitaria, económica y financiera derivada de la pandemia en 2020 hace previsibles fuertes incrementos del gasto público, para subvenir las múltiples necesidades de los ciudadanos y las empresas, y el amplio incremento de la deuda pública, ahora avalada por una nueva política monetaria del Banco Central Europeo ante la emergencia.

*Despoblación, concentración urbana y necesidad de nuevas políticas demográficas y territoriales.* Como ya se expuso en un estudio el año anterior, es muy preocupante la despoblación: la "España vaciada". Los datos del padrón a 1 de enero de 2019, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), revelan que el 72% de los residentes viven en sólo el 1% del territorio, y las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona acogen el 23% de la población. Mientras el campo se desertiza y, en particular, algunas regiones. El crecimiento de población en la última década ha sido menor que en la anterior. El 76% de los nada menos que 8.214 municipios han perdido población en la última década, y también 31 de las Provincias. Son precisas políticas demográficas y territoriales. El nuevo Gobierno ha creado un Ministerio para la transición ecológica y "el reto demográfico". Castilla y León es la Comunidad que pierde más población en términos absolutos respecto de 2018: una variación negativa de 10.950, lo que representa un 0,5%, el mismo porcentaje que Extremadura y Asturias. Unas cifras que contrastan con el resto de España, que crece un 0,6%. Asistimos también a un proceso de concentración urbana de la población. Si bien los distritos del centro de las ciudades pierden población y envejecen, y crecen las periferias.

La inmigración es el único factor de crecimiento de nuestra población: los extranjeros suponen un 11%. Su cifra creció en la última década. Pero el flujo

de inmigrantes ha decrecido con la crisis económica. La baja natalidad, el estancamiento de la población, y el decrecimiento de la inmigración suponen un lastre para la economía. Cualquier crecimiento del PIB demanda un incremento constante de la productividad o de la población trabajadora. Sin embargo, una de cada cinco personas supera los 65 años de edad, lo que supone problemas futuros para diversos servicios públicos como son las pensiones de la Seguridad Social, la salud y la dependencia. En definitiva, tenemos una población urbana y envejecida y algunas regiones están despobladas, dos desequilibrios, y deben diseñarse políticas demográficas y territoriales.

*Falta de aprobación de los presupuestos del Estado.* El Congreso de los Diputados rechazo el 13 de febrero la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado enviado por el Gobierno, lo que llevo a la disolución de las Cámaras el 5 de marzo y a la convocatoria de elecciones. En diciembre de 2019, se prorrogaron para el próximo año los Presupuestos de 2018, aprobados en un escenario económico muy distinto. Es la cuarta prórroga en cinco años. La seria e impredecible situación económica creada en 2020 por la epidemia puede hacer difícil la aprobación de unos presupuestos de emergencia.

*Problemas en el diseño de los presupuestos autonómicos.* Una consecuencia negativa de esta situación fueron las paralelas dificultades en la elaboración de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. El desconocimiento de la cuantía de los anticipos a cuenta y la prórroga de los presupuestos generales del Estado produjeron una situación de incertidumbre. Recordemos, que normalmente, el Ministerio de Hacienda avanza en julio la previsión de recaudación de los impuestos y el reparto territorial en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; desde esas previsiones se diseñan los presupuestos del año siguiente. Pero, finalmente, se han aprobado la mayor parte de los presupuestos autonómicos según informan las correspondientes crónicas.

*Dificultades en las entregas a cuenta de la financiación autonómica.* La falta de Presupuestos para 2019, dificultó las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas, que son una consecuencia de la diferencia entre los ingresos estimados y las cantidades recaudadas. El Ministerio de Hacienda sostenía que no podía entregar esos fondos al estar el Gobierno en funciones, y para no condicionar la actuación del futuro Gobierno. Algunas Comunidades Autónomas amenazaron con judicializar el conflicto. Finalmente, las serias dificultades financieras de varias Comunidades Autónomas más las circunstancias derivadas de la repetición electoral que hacía improbable la formación de Gobierno en 2019, llevaron a cambiar el planteamiento, sorteándose algunos reparos jurídicos señalados por la Abogacía del Estado. Así, ante la urgencia de la situación y para evitar graves perjuicios, se liberaron finalmente esos fondos (4.500 millones para las Comunidades Autónomas) mediante la aprobación de un Real Decreto-ley 13/2019 de 11 de octubre, convalidado por la Diputación Permanente, por el que se regula la actualización de las entregas a cuenta para ese año.

*Diversidad de situaciones en el déficit autonómico.* Algunas Comunidades Autónomas cerraron septiembre con superávit (Baleares, Canarias, Navarra y el País Vasco). Mientras otras como la Comunidad Valenciana tuvieron serios déficits. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) ya había alertado de los altos riesgos de que esta última Comunidad incumpliera la regla de gasto.

*Impacto del Brexit en las Comunidades Autónoma.* La incertidumbre frente a la salida del Reino Unido de la Unión Europea llevo a que el Gobierno aprobara el Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia. El eje es la continuidad en el ejercicio de los derechos de residencia, trabajo, prestaciones de la Seguridad Social y sanitarias, y acceso a la universidad. Si bien es una continuidad sujeta a un lógico principio de reciprocidad. El Brexit se trató en varias de las Conferencias sectoriales de este año, y el Gobierno se reunió el 8 de octubre con las Comunidades Autónomas para hacer una evaluación conjunta. Todas crearon una página web dando información. Algunas previeron ayudas económicas para las empresas, y cuatro (Andalucía, Murcia, Cataluña y Cantabria) aprobaron planes de contingencia. Pero las medidas que se adopten no pueden comprenderse de manera uniforme. Deben ponderarse los distintos sectores especialmente afectados en cada Comunidad. En Galicia los acuerdos sobre pesca en áreas marítimas del Reino Unido. Las Comunidades vinícolas temen la pérdida del mercado inglés que representa una parte importante de sus exportaciones. En Valencia o Andalucía, la exportación de frutas y verduras. En Cataluña o Navarra, el sector del automóvil y los fabricantes de componentes. En otras Comunidades, entre ellas Baleares y Canarias pero no sólo, la preocupación se centra en los efectos sobre el turismo.

Un punto clave es el estatuto de los derechos y de residencia de los ciudadanos del Reino Unido que viven en territorio español. El citado Real Decreto-ley dio estabilidad al asunto. Pero, en los sectores materiales donde las Comunidades Autónomas tienen competencias (sanidad, educación, asistencia social, y protección de menores), la adopción de las decisiones por el Estado debe tenerlas en cuenta y propiciar su participación. Será necesario ejercer las potestades de coordinación y colaboración en el marco de la CARUE, así como en ámbitos como son agricultura, turismo, industria, sanidad, asuntos sociales, y garantizar el tráfico fluido de información sobre las negociaciones en el marco de las instituciones europeas, y la adopción de planes y medidas conjuntas.

## 5.– Jurisprudencia constitucional

*La intensa judicialización del procés.* Es impresionante el largo listado de sentencias y autos que se recoge en la crónica de Joaquín Tornos sobre Cataluña. Unas resoluciones derivadas de la judicialización del *procés* ante el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Corremos el riesgo de que este delicado asunto prácticamente monopolice la actividad de la jurisdicción constitucional. Cuando nos referimos a los incidentes de ejecución de sentencias, es además un terreno fronterizo con la decisión política tal y como ha adver-

tido la Comisión de Venecia del Consejo de Europa al revisar esta reforma de la LOTC, y es arriesgado cercenar el debate parlamentario. Los pleitos parecen no acabar nunca y podrían durar una década.

*Actividad jurisprudencial.* La crónica de Marc Carrillo resalta que los asuntos resueltos en el Pleno se han reducido casi a la mitad respecto del año anterior: son 45 en 2019 y fueron 81 en 2018. Significativamente, casi la mitad (20), de las sentencias son litigios con Cataluña. En el lado positivo de las cosas, el tradicional retraso estructural del Tribunal Constitucional al resolver las controversias competenciales parece haberse casi acabado. La reforma del trámite de admisión de los recursos de amparo constitucional en 2007 ha producido beneficos efectos al liberar tiempo para enjuiciar los demás asuntos. Los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias enjuiciados en 2019 se referían a disposiciones de los años 2018 y 2017. Un breve lapso de tiempo desde la demanda hasta el enjuiciamiento. Pese a que subsiste alguna excepción difícilmente justificable. Daremos noticia de algunas sentencias principales.

*La constitucionalidad de la intervención coercitiva del Estado en Cataluña (artículo 155 CE).* La aplicación del artículo 155 CE tuvo un aire moderado –en el tiempo y los instrumentos– dada la gravedad del supuesto de hecho que originó la intervención del Estado[1]. Pese a la no pequeña gravedad de las medidas que se adoptaron. La larga intervención del Estado fue acatada por sus destinatarios sin excesivos incidentes. No obstante, el Acuerdo del Gobierno de 2017, autorizado y enmendado por el Senado, fue impugnado en un recurso de inconstitucionalidad por Unidas-Podemos y en otro por el Parlamento de Cataluña. Las SSTC 89 y 90/2019 reconocieron la constitucionalidad de dicho Acuerdo, salvo en un pequeño extremo. La segunda de las sentencias se remite a la primera.

La STC 89/2019 interpretó con flexibilidad la adecuación entre el requerimiento previo al Presidente de la Generalidad y la posterior demanda, lo que no obligaba a anticipar con detalle las medidas que puedan dictarse más adelante. Debe comprenderse que no estamos ante un proceso constitucional de conflicto sino ante un control político extraordinario o de emergencia. Se deja en manos de la autonomía reglamentaria de la Cámara la tramitación del procedimiento dispuesto en el artículo 189 del Reglamento del Senado y la comparecencia del Presidente de la Comunidad Autónoma o de otro representante a los efectos de presentar alegaciones. Se entiende –con acierto– que el Acuerdo impugnado sin ser una ley puede asimilarse a las leyes y ser revisado e impugnado mediante un recurso de inconstitucionalidad al resultar asimilable a las leyes, ya que puede desplazarlas en su aplicación. Las medidas necesarias que se adopten en la intervención coercitiva, por la misma amplitud de la cláusula constitucional del artículo 155 CE, no se agotan en la potestad gubernamental de dictar instrucciones. Pero no son poderes exentos de límites. La intervención extraordinaria

1. Puede consultarse la obra colectiva *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y TC, 2019, con ponencias de Teresa Freixes, Joan Vintró, Jesús García Torres y Javier García Roca. Las jornadas se realizaron unos meses antes de las dos sentencias que revisaron la primera aplicación del precepto.

del Estado no viola el autogobierno o la autonomía política sino que la defiende, pues está al servicio de su reconducción al marco constitucional.

En definitiva, el TC ha interpretado con prudencia el artículo 155 CE tras su primera aplicación, admitiendo el carácter excepcional –no ordinario o normalizado– de la intervención coercitiva del Estado. Debe producirse en defecto de otros controles judiciales sobre los actos de las Comunidades Autónomas siempre que sea posible. Se reconoce que un amplio abanico de medidas pueden aprobarse en función de la entidad del incumplimiento o del atentado al interés general, incluyendo la sustitución temporal de las competencias autonómicas y sus autoridades, o su sometimiento a autorizaciones previas e instrucciones. Mas dictar instrucciones no es la única actuación posible. Si bien, por otro lado, no todo vale tras invocar el Gobierno el artículo 155 CE. Existen una serie de limites que el Tribunal ha decantado con nitidez. La revisión de la necesidad de las medidas aprobadas debe reconducirse a un juicio de razonabilidad o control externo, aunque no a un juicio de proporcionalidad y de equivalencia de las medidas buscando la menos gravosa para los afectados. Finalmente, la jurisdicción contencioso-administrativa puede colaborar con la constitucional para asegurarse de la regularidad en la aplicación del Acuerdo.

Respecto del impreciso juicio de razonabilidad, a nuestro entender podría acaso haberse razonado de otra manera por el TC y adoptarse un juicio de necesidad y proporcionalidad de las medidas. Si bien debería ser una proporcionalidad estricta o limitada por la grave entidad de la amenaza y el carácter muy político de la decisión, lo que llevaría igualmente a un escrutinio jurisdiccional no muy intenso. Un control de proporcionalidad no riguroso sino deferente con la decisión de los dos órganos constitucionales a los que la Norma fundamental asigna la responsabilidad de una tan delicada y extraordinaria decisión política. No obstante, el TC ha revisado la constitucionalidad de todas las medidas impugnadas y, puede, que no haya tantas diferencia en la práctica entre uno y otro juicio: razonabilidad y proporcionalidad. Pero podría haberla en otros supuestos y ese es el problema.

Ojalá el artículo 155 CE no tenga que volver a aplicarse, porque no vuelvan a incumplirse gravemente las leyes y a desobedecerse las resoluciones del Tribunal Constitucional por una autoridad autonómica. Pero el procedimiento de aprobación del Acuerdo de intervención coercitiva, las medidas que pueden adoptarse, y los límites que no pueden superarse son ahora nítidos. No deberíamos alejarnos de la exégesis moderada con que han interpretado este precepto constitucional primero el Acuerdo del Gobierno y su control parlamentario por el Senado, y, luego, el posterior control de constitucionalidad realizado por el intérprete supremo de la Constitución.

*Inconstitucionalidad de una investidura no presencial del Presidente: límites a las competencias autonómicas de organización.* La STC 45/2019 rechaza que sea constitucionalmente adecuado regular la investidura por vía telemática de un candidato residente fuera del territorio de Cataluña. Se revisa la Ley 2/2018 de modificación de la Ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y se anulan los preceptos legales impugnados. El propio Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad ya había dictaminado la inconstitucionalidad de la

reforma. Una tentativa de investidura no presencial que alteraba diversos principios que hacen reconocible el parlamentarismo y la representación política. El TC resalta la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata de los parlamentarios en los procesos deliberativos y la misma comunicación no verbal en una reunión presencial. Recordaremos que el Derecho Parlamentario no puede comprenderse sólo leyendo las reglas contenidas en el Reglamento de una Cámara sino a la luz de los principios culturales que informan todo verdadero parlamentarismo.

*Bloqueo por la mayoría de Comisiones parlamentarias de investigación.* También ha limitado el TC el ejercicio de las competencias autonómicas de organización interna en Castilla y León como consecuencia de la violación del derecho fundamental del artículo 23.2 CE que declara la STC 12/2019. El reiterado bloqueo de los trabajos de una Comisión parlamentaria de investigación creada en 2015, para estudiar la adjudicación de parques eólicos y dos operaciones inmobiliarias de la Junta, llevó a dos Procuradores a presentar un recurso de amparo. La Sala Segunda constata la existencia de una dinámica que paralizaba la actividad de la Comisión, pues, tres años después de su creación, seguía sin aprobarse un calendario de comparecencias. El Tribunal concluye que se impidió el cumplimiento de la función parlamentaria de control, al acercarse el final de la Legislatura y prácticamente sin iniciarse la investigación. Un obstáculo injustificable al ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.2 CE de los recurrentes en su vertiente de control parlamentario.

Dando cumplimiento a esta Sentencia, la Mesa de las Cortes encomendó a la Presidenta la convocatoria de una sesión de dicha Comisión de investigación para determinar el calendario de las comparecencias. Sin embargo, Juan María Bilbao advierte en su crónica que "el toque de atención del Tribunal Constitucional no sirvió de mucho", pues la Comisión volvió a cerrarse sin acuerdo tras un intercambio de reproches. La controversia ha continuado en la X Legislatura.

*Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: alcance de la prohibición de doble imposición.* Diversas sentencias se ocupan de esta relevante cuestión e interpretan los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas. La STC 4/2019 desestima la inconstitucionalidad de una ley catalana que establece un impuesto sobre viviendas vacías. El TC interpreta que existe doble imposición si existe una coincidencia de los hechos imponibles tras examinar los elementos esenciales de los tributos, estatal y autonómico, sometidos a comparación. Aplicando el criterio, se sostiene que no existe doble imposición alguna entre la regulación estatal del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el nuevo impuesto catalán sobre viviendas desocupadas. Pues el IBI no tiene en cuenta el número de viviendas de un titular, y además la Ley catalana grava sólo a las personas jurídicas y se proyecta sobre la superficie no ocupada.

También la STC 28/2019 desestima el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley catalana relativa al impuesto de activos no productivos de personas jurídicas. Se compara el impuesto sobre patrimonio y el nuevo tributo autonómico, y se concluye que su finalidad es extrafiscal y tiene por finalidad fomentar la función social de la propiedad, gravando los bienes no productivos.

Finalmente, la STC 43/2019 declara en parte inconstitucional la ley catalana de medidas fiscales sobre grandes establecimientos turísticos, elementos radiotóxicos y emisiones de dióxido de carbono. Aquí el TC estima parcialmente el recurso, pues advierte una doble imposición entre el gravamen sobre elementos radiotóxicos y el hecho imponible sobre el proceso de producción de energía eléctrica.

*Ley catalana de educación y leyes repetitivas.* La STC 51/2019 resuelve el recurso interpuesto por el Partido Popular frente muchos preceptos de la Ley catalana 12/2009 de educación. Obsérvese que la sentencia se dicta diez años después de la aprobación de la Ley. El recurso consideraba que la Ley autonómica trataba de crear un modelo educativo propio y separado de las normas básicas estatales. La sentencia estima en parte el recurso, y declara inconstitucionales los preceptos que regulan las características de los diversos niveles educativos, al ser preceptos que responden a la inconstitucional técnica de las leyes de repetición, cuestión sobre la que ya existía jurisprudencia previa, puesto que, algunos de sus contenidos, innovaban de forma incompatible con la normas básicas. Igualmente, se declaran inconstitucionales los preceptos relativos al régimen del profesorado y demás profesionales de los centros, porque afectaban a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios (artículo 149.1.18 CE).

*Mancomunidades comarcales.* La STC 105/2019 revisó la constitucionalidad de la Ley valenciana 21/2018 de mancomunidades. Se discutía si se trataba de un proceso de "comarcalización encubierta" que contravenía diversos preceptos de la Constitución (artículos 137, 141 y 149), al forzar a los Municipios a formar Mancomunidades, vaciando también de contenido a las Diputaciones Provinciales. En una sentencia interpretativa, se desestima el recurso y se declara que el régimen de "mancomunidades comarcales" creado por la Ley no vulnera la autonomía provincial ni la municipal, y se limita a la mera constatación de los requisitos legales para adquirir esa denominación, sin restringir la libertad de decisión de los Municipios en la propia creación de dichas mancomunidades.

## 6.– Leyes estatales con impacto territorial y legislación de urgencia

*Parálisis legislativa.* De enero a marzo, se aprobaron 3 leyes orgánicas y 5 ordinarias, es decir, sólo 8 leyes. Como alternativa, al igual que en los años anteriores, se ha mantenido un recurso constante al decreto-ley en 18 casos, prácticamente el 70% de las normas con rango de ley. El problema sigue siendo que normas del Gobierno con rango de ley y leyes parlamentarias no son fuentes del Derecho equivalentes y esta proporción en la legislación de urgencia no es adecuada. Pero no salimos de un círculo vicioso.

*Reforma del Estatuto de la Comunidad de Valencia.* Entre las leyes con impacto territorial aprobadas, destaca la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación en las decisiones sobre inversiones del Estado de la que luego nos ocuparemos.

*Profusión de decretos-leyes.* Han sido 18 decretos-leyes en 2019, ciertamente menos que los 25 de 2018, pero suponen un porcentaje aún mayor de las normas con rango de ley. Versan sobre muy diversas materias: igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo, vivienda y alquiler, medidas contra la precariedad laboral, sobre las consecuencias del Brexit, sobre el régimen especial de las Islas Baleares, acerca del destino del superávit de las Comunidades Autónomas, medidas urgentes para paliar temporales y situaciones catastróficas, administración digital, parámetros retributivos en el sistema eléctrico, entregas a cuenta para el año 2019 a la Comunidades Autónomas y entidades locales en situación de prórroga presupuestaria, etc. La urgente necesidad de estas disposiciones parece más manifiesta en unos que en otros casos. Cinco de estos decretos-leyes fueron convalidados por el Pleno del Congreso y los otros trece por la Diputación Permanente tras la disolución de las Cámaras, lo que otorgó un singular protagonismo a este órgano.

*La regulación del régimen especial de las Islas Baleares por decreto-ley.* El Real Decreto-Ley 4/2019 se destinó a aprobar un régimen específico derivado de la insularidad con consecuencias en diversas políticas públicas como son transporte, medio ambiente, energía, turismo y pesca, y en un instrumento financiero. Realmente se ciñe a bonificaciones en materia de transporte de personas y mercancías y otras medidas en materia de energía. Sin embargo, es discutible que esta disposición cumpla con la reserva de ley parlamentaria que establece la Disposición Adicional 6ª, apartado 3º del Estatuto de Autonomía para el régimen especial insular, y no se adentre en las materias vedadas al decreto-ley dado que el artículo 86.1 CE prohíbe regular por decreto-ley el "régimen de las Comunidades Autónomas".

*El análogo recurso al decreto-ley en las Comunidades Autónomas.* El mismo fenómeno está ocurriendo en las Comunidades Autónomas donde ha sido habitual este año aprobar numerosos decretos-leyes. A título de ejemplo, en Cataluña se aprobaron 10 leyes y un total de 17 decretos-leyes. Por decreto-ley, se ha regulado allí: el conflicto entre los taxis y los VTC, un impuesto sobre bebidas azucaradas, medidas sobre la emergencia climática y las energías renovables, o el acceso a la vivienda, etc.

## 7.– Reformas estatutarias y de los Reglamentos parlamentarios

### *7.1.– La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana sobre inversiones del Estado.*

Se ha aprobado la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en esa Comunidad. Incorpora un nuevo apartado al artículo 52. Las Cortes Valencianas aprobaron la propuesta de reforma con el voto de todos los partidos menos Ciudadanos que se abstuvo.

*Valor orientativo y no vinculante.* Este tipo de disposiciones estatutarias condiciona las inversiones del Estado en cada Comunidad Autónoma. En la crónica

de Ana Carmona sobre producción legislativa, se hace una sistematización de los diferentes modelos de disposiciones sobre este asunto que existen. El nuevo apartado reproduce en sustancia lo previsto en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto de Cataluña. La Generalidad –se dice– participará en las decisiones sobre las inversiones del Estado en la Comunidad Valenciana de forma equivalente, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, al peso de su población en el conjunto del Estado en un período de siete años. En la STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Cataluña se hizo una interpretación conforme de dicho precepto análogo, sosteniendo el Tribunal Constitucional que, en la medida en que se proyecta sobre una competencia del Estado, la norma tiene tan sólo valor como criterio orientativo antes que vinculante.

*La propuesta de reforma estatutaria de La Rioja.* Esta reforma estatutaria llevaba mucho tiempo discutiéndose. En septiembre de 2018, se tomó en consideración una Proposición de Ley de reforma parcial del Estatuto, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista. La Mesa acordó que la tramitación se hiciera por el procedimiento de urgencia. Aunque esta "reforma exprés" tenía inicialmente un ámbito limitado, ligado a la supresión de los aforamientos, terminó por convertirse en una reforma global a través de las enmiendas presentadas por los distintos Grupos que afectaban a la mayor parte del contenido estatutario, así por ejemplo se incluyó un título de "Derechos, deberes y principios rectores", otro sobre "organización institucional", y otros sobre la administración, las competencias y la financiación. La reforma del Estatuto fue aprobada por unanimidad el 11 de abril 2019 y remitida a las Cortes Generales para su aprobación. Al tiempo de redactarse este valoración general, la propuesta de reforma aún no ha sido incluida en el orden del día del Pleno de Congreso para el debate de totalidad, pero ya han sido designados los parlamentarios autonómicos que deben defenderla.

*Propuesta de reforma del Estatuto de Cantabria sobre aforamientos.* Está pendiente de aprobación una limitada reforma del Estatuto de Cantabria que comenzó a tramitarse en el Congreso en marzo de 2018 con la presentación hecha ante el Pleno por tres Diputados del Parlamento de Cantabria, pero decayó al disolverse las Cortes. La propuesta versa sobre la eliminación del aforamiento de los Diputados autonómicos y del Presidente y Consejeros del Gobierno. Fue retomada, al comienzo de la XIII Legislatura, y el Parlamento de Cantabria volvió a designar en septiembre de 2019 tres nuevos diputados para su defensa. Ya en la XIV legislatura, iniciada en diciembre de 2019, no existe aun pronunciamiento al respecto. La cuestión de los aforamientos ha sido igualmente discutida en Castilla y León.

*Propuesta de reforma del Estatuto de Murcia.* Es una propuesta de reforma total del Estatuto, y ya ha sido remitida a las Cortes Generales para su tramitación. Fue aprobada por unanimidad en el Parlamento Autonómico, después de tramitarse en lectura única y por el procedimiento de urgencia, lo que no deja de suscitar cavilaciones sobre la adecuación del procedimiento. El nuevo texto casi duplica en artículos al vigente. Entre las innovaciones, Cartagena ya no es sólo sede de la Asamblea Regional sino también "capital legislativa", calificación compatible con el mantenimiento de la "capitalidad de la Región" en Murcia, y

se alude a la posible división de la Comunidad en más de una provincia. Una amplia carta de derechos estatutarios formulados como mandatos al legislador: renta básica, voluntad vital anticipada, vida digna en el momento de la muerte, protección integral de las mujeres, identidad sexual de género, derecho al agua, etc. En la parte orgánica, se reducen las limitaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento, y se establece que el plazo de dos meses para la disolución automática, si fracasa la investidura, empezará a computarse el día de la constitución de la Asamblea. Asimismo, se suprimen los aforamientos de los parlamentarios y de los miembros del Gobierno. La novedad más controvertida es la modificación del procedimiento de reforma estatutaria para introducir el referéndum de aprobación, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas de vía ordinaria –pese a no existir una imposición constitucional–, ya que se pretende que la modificación se aplique al procedimiento de reforma en curso.

*La experiencia de la Comisión parlamentaria de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco.* Se creo un grupo técnico en el Parlamento Vasco, nombrado por la ponencia parlamentaria de autogobierno en octubre de 2018, al que se le dio un plazo para redactar una propuesta de texto articulado para la reforma del Estatuto. Ante las dificultades de todo tipo y tras una prórroga, el mandato se satisfizo en noviembre de 2019. Se presentaron tres textos. Uno, suscrito por los tres miembros del Grupo técnico nombrados a propuesta de PNV, Podemos y PSE que albergaba distintos Votos particulares, en su mayor parte discrepantes. Así como, otros dos textos separados presentados por los miembros designados a propuestas de EH Bildu y PP. Puede advertirse el consenso en el borrador redactado por los tres miembros. Las discrepancias más significativas versaban sobre la definición del pueblo vasco como nación y la inclusión del llamado "derecho a decidir", pero existía una amplia coincidencia en la configuración interna del autogobierno. La Ponencia deberá decidir qué hacer con esta "propuesta inicial", previsiblemente ya no en esta Legislatura, pues la Cámara ha sido disuelta –la emergencia del coronavirus obligó a dejar sin efecto la convocatoria electoral, pero no se anuló la disolución– sino en la siguiente. De acuerdo con lo manifestado por los distintos partidos políticos, la reforma parece carecer de suficiente respaldo.

*¿Reformas estatutarias o reforma constitucional?* Esta experiencia en el País Vasco parece corroborar las dificultades técnicas, difícilmente salvables, para realizar una modificación sustancial del Estado autonómico y del autogobierno de una Comunidad, en materias competenciales, sin iniciar previamente una reforma de la Constitución territorial. Otra cosa distinta puede ser la modificación de los derechos estatutarios, los aforamientos de autoridades o las instituciones de autogobierno. Una posición que este Informe Comunidades Autónomas lleva varios años razonando. Conviene ser en este punto claros, para no generar frustraciones, no deberíamos volver a un conflicto tan grave como supuso la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o previamente el Plan Ibarretxe. Un texto constitucional no pude mutar en la reforma de un Estatuto. Sin reforma constitucional previa, las reformas estatutarias deberían sobre todo centrarse en cuestiones internas y no competenciales.

*7.2.– Ha habido asimismo numerosas reformas de los Reglamentos parlamentarios. La vuelta a la dedicación exclusiva de los Diputados en Castilla-La Mancha*

En 2019 se ha modificado el Reglamento de las Cortes de las Castilla-La Mancha (BOCCM nº 7, de 23 de julio), en su artículo 11, para volver al régimen de dedicación exclusiva de los Diputados que fue suprimido durante la crisis económica. Dice la Exposición de Motivos, "salvo renuncia expresa, acabando así con una anomalía existente con respecto al resto de los parlamentos… en España y en la Unión Europea"; se establece ahora "un sistema retributivo adecuado al grado de responsabilidad que cada parlamentario desarrolle en el seno de la Cámara, que además se acompaña de un exigente y estricto sistema de incompatibilidades". Se cierra una fuerte controversia que llevó a que se dictara la STC 36/2014, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por la minoría contra la reforma del Reglamento parlamentario de 2012 en sentido contrario. Se recupera la posibilidad, eliminada hace dos legislaturas, de que todos los Diputados puedan percibir sueldo, siempre que opten por el régimen de dedicación exclusiva, que lleva aparejada la incompatibilidad con otro tipo de actividades. La remuneración variará en función de la labor que desempeñe el Diputado de acuerdo con un anexo. Solamente para los que no opten por el régimen de dedicación exclusiva, se establece una indemnización por asistencia a Plenos y Comisiones. La reforma igualmente modifica la Disposición Final Segunda del Reglamento, para introducir, –de forma discutible–, una mayoría cualificada de tres quintos para la reforma del título II del propio Reglamento que incluye esta regulación de las retribuciones.

*La conexión entre retribuciones suficientes y parlamentarismo democrático.* Una breve reflexión constitucional estimamos debe hacerse a la luz de esta experiencia. Subrayemos el pequeño ahorro y escaso impacto presupuestario que supuso limitar radicalmente las retribuciones de los parlamentarios autonómicos. También el daño para la imagen del parlamentarismo y de una Asamblea legislativa simplemente por retribuir, de forma suficiente y profesional, como en cualquier oficio, el trabajo de sus parlamentarios. Recordemos que sólo en tiempos de sufragio censitario, el ejercicio del mandato parlamentario podía ser no retribuido al resultar elegidos los grandes propietarios. El advenimiento del sufragio universal y el principio democrático superaron este estado de cosas para democratizar el oficio de parlamentario. Las asambleas de las Comunidades Autónomas deben comprenderse como verdaderos parlamentos. Son además negativas las consecuencias en la calidad de los representantes derivadas de seleccionarse bajo un sistema de retribuciones debilitado y en dedicación parcial. Por otro lado, conviene preguntarse cuánto dinero puede ahorrar un parlamento autonómico que fiscalice la acción del gobierno en numerosas inversiones, ayudas y subvenciones. Puede que la Cámara legislativa no sea el mejor lugar donde restringir gastos en un sistema parlamentario. Otra cosa es que probablemente nos faltan serios estudios sobre la dimensión idónea en miembros de las asambleas territoriales, es decir, el número de Diputados necesarios para ejercer sus importantes funciones con propiedad.

*Texto consolidado del Reglamento de las Cortes Valencianas.* El Reglamento de las Cortes Valencianas se ha actualizado por Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa. No se introduce cambio alguno sino que aprueba un texto consolidado como consecuencia de sucesivas supresiones y ediciones anteriores, y para eliminar la numeración reiterativa de algunos títulos y artículos. Un acuerdo que, pese a ser de ámbito interno, tiene valor normativo.

*Reforma del Reglamento del Parlamento de Asturias.* Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 27.1 (BOPA Nº 146, de 30 de julio) que redujo a un número no inferior a tres los Diputados necesarios para formar un Grupo parlamentario. Dice el preámbulo que ante "la segmentación del voto ciudadano" y el "incremento de los actores políticos". También se adoptaron una serie de decisiones sobre funcionamiento y organización del trabajo parlamentario, que evidenciaron el deseo, de PSOE, PP, IU, Foro y Vox, ya que C's se abstuvo y Podemos votó en contra, de que el peso de la función de control no repercutiera en la producción normativa, como en la anterior legislatura.

*Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid.* Al final de la X Legislatura se aprobó un nuevo Reglamento (BOAM núm. 225, de 11 de febrero de 2019). Entre las novedades, se introduce el voto telemático en casos de baja por enfermedad, maternidad o paternidad. Se cambia el procedimiento para crear Comisiones de investigación, ampliando la iniciativa, sin embargo, la mayoría conserva la capacidad de bloqueo en el Pleno. Se establecen nuevos tiempos para las intervenciones. Se incluye la posibilidad de celebrar una sesión de investidura sin la propuesta de un candidato, con el fin de que empiece a contarse el plazo de dos meses para la disolución automática; este nuevo instrumento ha sido ya utilizado en el inicio de la XI Legislatura. Tiene interés comparado que se añada un Título sobre participación ciudadana en la Asamblea: preguntas de los ciudadanos con respuesta oral en Comisión, y propuestas ciudadanas que se tramitan como proposiciones no de ley, en ambos casos, si un Diputado o un Grupo asume la iniciativa.

*Reforma del Reglamento parlamentario en Murcia.* El nuevo Reglamento de la Asamblea Regional, en vigor desde el 24 de mayo de 2019, fue aprobado por unanimidad y deroga íntegramente el anterior. Entre sus principales novedades: un extenso código ético del Diputado, nuevos cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo (audiencia y enmienda), un plazo máximo de 5 meses desde la admisión a trámite para la toma en consideración de una proposición de ley, un plazo máximo de 24 meses para la tramitación completa de un proyecto o proposición de ley, la reconfiguración del procedimiento legislativo en lectura única para desvincularlo del trámite de urgencia, nuevos límites y requisitos de las Comisiones de investigación, el establecimiento del voto telemático, y el reconocimiento expreso de que la dimisión del Presidente de la Comunidad, estando ya admitida a trámite una moción de censura, provoca que ésta decaiga, siempre y cuando no se haya iniciado el debate y votación de la misma.

## 8.– El proceso secesionista en Cataluña

*Una reflexión sobre el conflicto catalán y los resultados del procés.* De nuevo, este año el conflicto sobre el *procés* sigue siendo el gran problema del Estado autonómico. No sólo por la gravedad en sí misma de una amenaza de secesión, sino por el peso de Cataluña –población, PIB…– en los problemas generales, sobre todo, cuando participa en su solución. Un ejemplo es la reforma de la financiación autonómica que lleva un lustro de retraso. Su aprobación no parece posible sin contar con Cataluña, pero el enfrentamiento entre los Gobiernos de la Generalidad y del Estado ha hecho imposible el diálogo.

¿Cómo superar este callejón sin salida? La división de los estudios que integran este *Informe* dificulta la comprensión de un fenómeno tan complejo como es el proceso a la independencia, porque trocea los asuntos año tras año e impide una valoración de un conflicto que requiere una visión global. Quizás por esta limitación algunos representantes de los Gobiernos autonómicos que promueven este Informe nos sugirieron a los directores una reflexión general sobre Cataluña, una encomienda nada sencilla que con modestia y brevedad asumimos sin otro fin que avanzar reflexiones que faciliten la salida del conflicto.

Para situar las relaciones entre Cataluña y el resto de España, conviene partir de la creencia generalizada en Cataluña sobre su protagonismo cada vez que se han iniciado reformas territoriales en España: la Mancomunidad a principios del siglo XX, la Generalitat en la II República, la preautonomía en la transición a la democracia, el impulso en la formación de las Comunidades Autónomas y el desarrollo del Estado autonómico, etc. En todas estas reformas, Cataluña se puso a la cabeza del cambio territorial en España y ello le otorgó una cierta ventaja. Este dato junto a sus características como nacionalidad –cultura, lengua, vocación de autogobierno y deseo de estatalidad–, hacen que la población catalana en su mayor parte considere que le corresponde una posición especial en su relación con el Estado. Una especie de liderazgo en cuestiones de autogobierno que parte de España le niega (café para todos). Diversas Comunidades Autónomas simpatizan con esta línea para ellas mismas, normalmente contando con el apoyo de partidos nacionalistas y regionalistas, mientras que otras miran con recelo esta búsqueda de una posición especial, presumiendo que sea origen de privilegios, en especial, financieros. Bastantes españoles poseen una idea más uniforme de la unidad de España y de las variantes del marco constitucional y menos sensible al pluralismo territorial, atribuyendo la búsqueda de protagonismo a una tendencia característica de algunas regiones ("conllevancia"). Existen, en definitiva, varias maneras de comprender España, y, en consecuencia, de organizarla, y no son sencillas las transacciones y compromisos.

Las tensiones generadas en el episodio de la reforma del Estatuto de Autonomía –un intento fallido de regenerar el Estado autonómico ante la imposibilidad de reformar la Constitución– y su declaración de inconstitucionalidad parcial, generaron en muchos catalanes una sensación de frustración y agotamiento en la voluntad de seguir impulsando esas reformas. Esta frustración colectiva, más la desafección producida por los recortes en los servicios públicos, en la vivienda y el empleo durante la larga crisis financiera, y la dura crítica al modelo de repre-

sentación política en especial entre las generaciones más jóvenes, construyeron una ecuación que permitió al nacionalismo asumir posiciones independentistas, hasta entonces minoritarias, presentando la secesión republicana como una alternativa mucho mejor: moderna, rica y exenta de problemas.

No obstante, las fuerzas políticas secesionistas no han sido capaces de crear una clara mayoría en todo este tiempo ni de esbozar un modelo propio de república y su división es manifiesta respecto del resto de los catalanes y también entre sí, en particular, entre los que defienden vías unilaterales y los que respetan el Estado de Derecho. El pueblo catalán como la mayoría de los que viven en Estados democráticos, es plural. Las encuestas más fiables han revelado que la mayoría de la población en Cataluña, incluso en los momentos más críticos, se ha pronunciado a favor de continuar dentro de España, pero no olvidemos que los catalanes partidarios de la unidad centralista son sólo una estrecha mayoría.

Para evitar que las diferencias en los análisis ahonden las diferencias políticas, se puede partir de la afirmación de que Cataluña tiene ciertamente un sistema de partidos políticos diferente del general del Estado –pero otras Comunidades Autónomas también con un porcentaje alto de partidos, grupos y asociaciones nacionalistas, que, sin embargo, por ahora no alcanzan a formar una mayoría suficiente, clara y estable, para conseguir la independencia. No puede considerarse suficiente para la secesión una mayoría simple de los ciudadanos, un voto a favor más que en contra; sería incoherente e imprudente cuando se requieren mayorías absolutas o cualificadas para cosas menos importantes y perfectamente revocables como son cambiar la ley electoral o reformar el Estatuto. Esta pretensión es un sinsentido lógico. Pero ni siquiera abordaremos ahora esta cuestión. Podemos quedarnos en la constatación de que los partidos nacionalistas no han alcanzado nunca una mayoría absoluta de los electores (sí de diputados autonómicos, por la desproporcionalidad electoral) y de que su principal fuerza se encuentra en el control del Gobierno autonómico y sus instrumentos, así como en manifestaciones populares impulsadas por fuertes asociaciones, espectaculares por su masiva participación, pero inermes para conseguir la independencia. La situación, tras el proceso de los últimos años que debía culminar en octubre del 2017 está bloqueada.

El crecimiento del separatismo catalán, durante los primeros lustros del siglo XXI y su radicalización, culminaron en 2017 con la aprobación de dos leyes decisivas, las de transitoriedad a la república y de referéndum, y con el intento de realizar un referéndum de autodeterminación el 1 de octubre, que llevó a una efímera declaración de independencia veinte días después, que no vino acompañada de serias medidas para hacerla real. Este ha sido el pobre resultado de todo un proceso jalonado por diversos episodios como fueron: la aprobación del Estatuto de 2006; la sentencia del Tribunal Constitucional que anuló algunos de sus artículos y se ha explicado por algunos como una deslegitimación total de la autonomía, lo cual no es verdad si se compara con el texto del proyecto; las elecciones catalanas de 2010, radicalizadas por el descontento generado por esta sentencia; y las elecciones de 2012, las primeras en que el programa electoral de CiU planteó la independencia. En ambas elecciones, la victoria de

los partidos nacionalistas fue clara, pero se encontraba, en términos de votos, lejos de la mayoría absoluta. La "consulta" popular de 2014, una mutación de lo que era inicialmente un "referéndum" y fue considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, se realizó sin control ni garantías electorales, a la luz de los estándares internacionales del Consejo de Europa, y con poca participación ciudadana. Tampoco las elecciones del año siguiente, a pesar de haber sido calificadas por el Gobierno como referendarias, aportaron novedades en este estado de las cosas.

Comparando el ambicioso objetivo de partida, la secesión al margen de la Constitución, y este magro resultado final del *procés* en su conjunto no hay duda que la vía hacia la declaración unilateral de independencia ha fracasado. Más aún tras la aplicación del 155 CE, una intervención extraordinaria del Estado que llevó al cese de los miembros del Gobierno autonómico y a que la Administración catalana siguiera ejerciendo sus funciones bajo las instrucciones y autorizaciones del Estado. También después de la condena penal de diversos de los dirigentes independentistas por incumplir reiteradamente las leyes y desobedecer a los tribunales, no por esperada menos dramática. Ese diagnóstico y sus razones han sido incluso reconocidas por algunos de los propios dirigentes del proceso, al reconocer que la: estrategia no ha sido realista y es necesario una acumulación superior de fuerzas.

Sin embargo, el asunto de la secesión de Cataluña en su tremenda complejidad, a nuestro parecer, no puede resolverse con la simple referencia a la inexistencia de una mayoría –clara, estable y suficiente– de los catalanes en favor de la independencia ni siquiera únicamente poniendo de manifiesto su muy difícil viabilidad. Sería un planteamiento muy arriesgado por simplista, dada la división de Cataluña prácticamente en dos mitades y el serio conflicto político que mantenemos desde hace demasiado tiempo. Conviene romper el círculo vicioso, por inmovilista, entre las posiciones independentistas catalanas, y los defectos del Estado autonómico, que paradójicamente se consagra por algunas fuerzas políticas como intocable. Sólo reformas del modelo territorial con la voluntad de corregir los defectos ya evidenciados, rebajar los conflictos e incrementar la integración política y la solidaridad entre todos los ciudadanos, de acuerdo con las experiencias constitucionales adquiridas –y ya muy estudiadas–, nos permitirían alcanzar una mayor estabilidad constitucional y renovar dinámicamente el pacto constitucional.

La condena a los dirigentes del *procés*. Durante 2019, la vida política, y en particular del Estado autonómico, ha estado, de nuevo, condicionada por el desarrollo del proceso penal contra diversos dirigentes secesionistas en Cataluña. Se ha mantenido la tensión. El juicio oral tuvo una larga duración, desde el 12 de febrero hasta el 12 de junio, siendo retransmitido en directo para mejorar las garantías de un juicio público. A lo largo de todo el proceso, las personas imputadas permanecieron en situación de prisión provisional. Otros dirigentes del proceso fueron declarados rebeldes en 2018 y permanecen en el extranjero. El 14 de octubre de 2019 se dictó la sentencia de la Sala de lo Penal de Tribunal Supremo en la que se condenaba a los autores a un delito de sedición en concurso con otro de malversación de fondos públicos a penas privativas de libertad

y de inhabilitación absoluta o inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos. La larga sentencia de cuatro centenares de páginas dedica buena parte de sus fundamentos jurídicos –las primeras doscientas páginas– a dar respuesta, distanciada y motivada con profusión de citas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a numerosas tachas de lesión de derechos fundamentales que fueron invocados por las defensas de los condenados, antes de adentrarse en las cuestiones que son específicas del orden jurisdiccional penal como son la tipificación penal, autoría y fijación de las penas. No obstante, la sentencia condenatoria fue contestada por numerosas manifestaciones y protestas, en ocasiones con violencia callejera, quemando mobiliario público o cortando las carreteras. En la actualidad, la dimensión principal del conflicto es la permanencia en prisión de representantes políticos votados por la mitad de la población.

Cuando empieza el nuevo año, casi al mismo tiempo que nos invade la pandemia del coronavirus, se apunta una nueva situación política. El recién formado Gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas-Podemos, con el apoyo en la Cámara de varios partidos nacionalistas, encara el conflicto de Cataluña mediante la formación de una Mesa de Negociación entre representantes de los Gobiernos del Estado y de la Generalitat y el reforzamiento de la Comisión Bilateral, que se ocupa de aspectos más técnicos. Se cumple la primera e ineludible condición para resolver un conflicto político de esta naturaleza, la negociación permanente entre los partidos y la adopción de decisiones consensuadas. También el respeto al Estado de Derecho cuyas normas por definición, pueden ser modificadas, pero sólo mediante nuevos pactos que sustituyan a los anteriores, en la forma prevista por la Constitución, aunque también ésta se puede reformar.

Apertura por el nuevo Gobierno de una mesa de diálogo y reforzamiento de la Comisión Bilateral: la "Agenda para el reencuentro". Tras las condenas penales, sigue sin existir un acuerdo entre todas las fuerzas políticas acerca de cómo resolver la cuestión catalana. Con la llegada del nuevo Gobierno, se ofrece el acuerdo como alternativa a la judicialización del conflicto y a la intervención coercitiva del Estado. Dos cosas que ya se han ensayado sin arreglar el conflicto. Se ha creado una Mesa de negociación entre Gobiernos, que ya ha tenido alguna sesión, y se ha reforzado el funcionamiento de la Comisión Bilateral entre el Estado y la Generalidad. La situación en Cataluña, a la espera de unas elecciones autonómicas y un Gobierno más estable, no hace viable alcanzar acuerdos todavía. Habrá que esperar para ver el recorrido que tiene el nuevo método de pacificación del conflicto mediante el diálogo. Los partidos de la oposición ya han manifestado su desacuerdo con la vía. El Gobierno ha dado a conocer un documento "abierto" llamado "agenda para el reencuentro" que contiene 44 puntos de debate, convenientemente diferenciados entre medidas de diálogo político y regeneración institucional, de financiación autonómica, de mejora de la cooperación, política social y apoyo a los servicios públicos, impulso a las infraestructuras y apoyo ante las catástrofes naturales. Al ser un proceso incipiente, de todo ello se dará noticia en el Informe de 2020. La encuesta del CEO de noviembre de 2019, cierra el año informando que el 48,8% de los catalanes encuestados rechazan la secesión frente al 41,9% que la defienden. Una cifra que ha bajado unas décimas, pero el problema subsiste.

Cuando parecía que se entraba en un ritmo lento de negociación, ha llegado el coronavirus con el ritmo trepidante de la pandemia y sus múltiples efectos, sanitarios, económicos y sociales. Solo un dato, la Conferencia de Presidentes que llevaba años sin reunirse ha tenido cinco reuniones en dos meses. Es la vieja conciencia que impulsó el federalismo cooperativo hace 80 años: los grandes problemas económicos y sociales no pueden ser resueltos por ninguna institución separada, es preciso el acuerdo de todas, desde los poderes locales hasta la Unión Europea, con especial protagonismo de las Comunidades Autónomas y el Estado. La amenaza de la debacle económica puede ser una oportunidad.

# II.
# ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

# GOBIERNO EN FUNCIONES, PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

*Manuel Medina Guerrero*
*Universidad de Sevilla*

**Sumario:** **1.–** Presentación. **2.–** La capacidad de decisión del Gobierno en funciones. 2.1.– La delimitación de su margen de actuación en la Ley del Gobierno.– 2.2.– La regla general: El despacho ordinario de los asuntos públicos. 2.3.– Las excepciones: casos de urgencia; razones de interés general. 2.4.– La relevancia del factor temporal en la valoración de la actuación del Gobierno en funciones. **3.–** Margen de maniobra de que dispone el Gobierno en funciones para ajustar los recursos autonómicos en un contexto de prórroga presupuestaria. 3.1.– Consecuencias de la prórroga presupuestaria. *3.1.1.– Los recursos procedentes de los impuestos parcialmente cedidos. 3.1.2.– Los recursos procedentes de los Fondos.* 3.2.– Posibilidades de intervención del Gobierno en funciones para ajustar los recursos autonómicos. *3.2.1.– La actualización de las entregas a cuenta. 3.2.2. La posibilidad de modificar los créditos presupuestarios.*

## 1.– Presentación

Como es sabido, el grueso de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común reposa en los impuestos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), que son gestionados por el Estado pero cuya recaudación comparte con aquéllas, y en una serie de transferencias presupuestarias estatales que se canalizan a través de diversos Fondos (fundamentalmente, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos y el Fondo de Suficiencia global).

Pues bien, las fuentes de ingreso mencionadas se hallan sujetas a un régimen de entregas a cuenta y liquidación[1]; esto es, para decirlo de forma simplificada,

1. Las entregas a cuenta se regulan del siguiente modo en el artículo 11.2 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: "[…] *a partir de la entrada en vigor del sistema y, en relación con los recursos constituidos por la tarifa autonómica del IRPF, el porcentaje cedido de IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global, las Comunidades Autónomas recibirán, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los citados recursos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos*

los recursos que obtienen cada año por dichas fuentes las Comunidades Autónomas –que se hacen efectivas mensualmente[2]– no constituyen sino un adelanto de unas cantidades cuyo importe real aún no se conoce, por cuanto dependen de la recaudación impositiva que efectivamente se logre durante el ejercicio. En consecuencia, una vez que consta lo materialmente recaudado, se ha de proceder a la liquidación definitiva de todos los recursos del sistema, que resultará positiva o negativa para las Comunidades Autónomas en función de si las previsiones de recaudación quedaron por debajo o por encima de la recaudación real finalmente obtenida.

O, precisando un poco más, la canalización de dichos recursos a las Comunidades Autónomas se articula en torno a dos fases o momentos: por una parte, perciben cada año (X) en forma de entrega a cuenta el 98% de lo que se prevé que les corresponde por los impuestos parcialmente cedidos, así como el 98% del Fondo de Suficiencia y el 100% del Fondo de Garantía; y posteriormente, dos años más tarde, cuando se conocen los resultados definitivos, se procede a la liquidación del año X. Si la previsión ha sido plenamente acertada, en el año X+2 la liquidación se ceñiría a entregar a las Comunidades Autónomas el 2% de los impuestos parcialmente cedidos y del Fondo de Suficiencia. Pero si hay alguna desviación –como es habitual–, la liquidación definitiva se concibe como la diferencia entre el rendimiento real correspondiente a dicho ejercicio y lo que obtuvieron previamente las Comunidades Autónomas a título de entregas a cuenta[3].

---

*los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas*."

2. El importe que se obtenga en concepto de ingreso a cuenta en relación con los diferentes impuestos parcialmente cedidos se "*hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por doceava partes mensuales" (artículos 12 a 18 de la Ley 22/2009). Por lo que hace al Fondo de Garantía, el artículo 19.5 de la Ley 22/2009 dispone lo siguiente: "El importe que se obtenga en concepto de entrega a cuenta, según la fórmula establecida en los apartados anteriores, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma, en el supuesto de ser positiva la transferencia, o por cada Comunidad Autónoma, en el caso de que su signo sea negativo, mediante entrega por doceavas partes mensuales …"*. Y respecto del Fondo de Suficiencia Global, el artículo 20.1 establece que los correspondientes importes *"se harán efectivos por doceavas partes, para el supuesto de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía con Fondo de Suficiencia Global positivo"*.

3. Además de los Fondos citados, 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, contempla los Fondos de Convergencia Autonómica –integrados por el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación–, que se perciben por las Comunidades Autónomas cuando se practica la liquidación definitiva. A este respecto, establece el artículo 11.3 de esta Ley 22/2009 lo siguiente: "*La liquidación definitiva de todos los recursos del sistema y de los Fondos de convergencia regulados en el Título II, se practicará de forma conjunta en un solo acto. En el supuesto de que la liquidación definitiva de los recursos señalados en el apartado 2 anterior sea negativa* [porcentajes cedidos de IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación, así como las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global] *se ingresará mediante compensación en el importe que la Comunidad Autónoma perciba en concepto de liquidación del resto de recursos del sistema y de los Fondos de convergencia autonómica regulados en el Título II, y, no siendo suficiente, el saldo restante se compensará en el importe que reciba mensualmente por las entregas a cuenta de cualquier recurso*

A la vista de este sistema de financiación, resulta obvio que la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado constituye un elemento determinante para fijar el volumen de recursos de que dispondrán las Comunidades Autónomas en un determinado ejercicio económico; y ello tanto en lo concerniente a los correspondientes a los impuestos compartidos como a los provenientes vía Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia.

Por lo que hace a los impuestos compartidos (IRPF, IVA, Impuestos especiales), lo habitual es que la Ley de Presupuestos incorpore algunas medidas normativas que inciden directamente en la recaudación que se espera obtener de los mismos (modificación de tipos de gravamen, deducciones, etc). Posibilidad que, pese al "desdoblamiento del principio de legalidad financiera" que se generaliza en la segunda mitad del siglo XIX[4], se infiere con claridad del artículo 134.7 CE, que prohíbe que la Ley de Presupuestos cree tributos, pero no que pueda "*modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea*". Y en el caso de que exista tal previsión en esta Ley, nada impide que la Ley de Presupuestos incluso acometa "alteraciones sustanciales y profundas del impuesto" (STC 27/1981, FJ. 2º). De hecho, la "mera adecuación circunstancial" de un impuesto no precisaría la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva (STC 27/1981, FJ. 3º).

Y por lo que hace a los recursos que obtienen las Comunidades Autónomas vía Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia, su conexión con los Presupuestos es aún más evidente, pues tiene –por así decirlo– eficacia constitutiva, ya que se configuran como transferencias y, por ende, aparecen en los Presupuestos como un gasto del Estado.

Pero sobre estas fuentes de ingresos en torno a las cuales gira el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común tendremos necesariamente que volver más adelante.

Ahora, a los efectos de esta presentación, bastará con reseñar la incertidumbre que genera en este sistema de financiación la inestabilidad política que está caracterizando a España en los últimos años. Por una parte, porque en ocasiones ha trastocado la regularidad del calendario presupuestario: así, mientras que

---

*del sistema, hasta su total cancelación. En el anterior supuesto se compensará, en primer lugar, el saldo negativo de la liquidación de las transferencias del Fondo de Garantía, importe que deberá cancelarse en todo caso en el año de la liquidación. En el supuesto en que no sea posible efectuar las compensaciones anteriores con los recursos del ejercicio en que se practica la liquidación, se emplearán las entregas a cuenta del ejercicio siguiente, de cualquier recurso del sistema."*

4. "Los primeros presupuestos [...] constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La Ley de presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria)" (STC 3/2003, FJ. 3º).

los Presupuestos para 2016 se aprobaron anticipadamente (en octubre de 2015), los Presupuestos para los años 2012, 2017 y 2018 se aprobaron tras estar prorrogados durante varios meses los correspondientes Presupuestos del ejercicio anterior[5]. Y, por otro lado, porque, como consecuencia de la fragmentación parlamentaria y las dificultades para lograr la investidura de un nuevo presidente, puede dilatarse durante un largo periodo de tiempo el ejercicio del gobierno en funciones. Como de hecho ha venido sucediendo en las últimas legislaturas, en las que se ha tenido que proceder a la disolución de las Cámaras prevista en el artículo 99.5 CE: Trescientos catorce días estuvo en funciones el Gobierno presidido por Mariano Rajoy (2015-2016)[6]; y, en el caso de Pedro Sánchez, transcurrieron más de ocho meses entre las elecciones de 28 de abril de 2019 y la fecha en que fue finalmente investido como Presidente (7 de enero de 2020), tras la celebración de nuevas elecciones el 10 de noviembre de 2019[7].

La prórroga del Presupuesto existente –supuesto probable en este escenario–, que se produce automáticamente en virtud de lo dispuesto en el art. 134.4 CE, puede tener un impacto capital en el flujo de los recursos destinados a las Comunidades Autónomas, tanto mayor cuanto más intensos sean los cambios que experimente la coyuntura socioeconómica durante el lapso al que se extienda la prórroga. Y, naturalmente, afecta al normal desenvolvimiento de la política presupuestaria autonómica, en cuanto está estrechamente condicionada por los Presupuestos estatales. Efectos distorsionadores de la financiación autonómica derivados de esta situación de "interinidad presupuestaria" que, además, pueden resultar difíciles de paliar por el Gobierno en funciones dadas las limitadas posibilidades de actuación características de su *status*.

¿Qué puede hacer un Gobierno en funciones para acomodar el ajuste financiero del Estado autonómico en estas circunstancias?

La cuestión se planteó abiertamente en relación con el proyecto de Presupuesto para 2019, que preveía un incremento sustancial de las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas en comparación con el anterior; proyecto que, sin embargo, no llegaría a aprobarse al disolverse las Cámaras el 5 marzo de dicho año. El centro del debate residió, por tanto, en determinar si un Gobierno en funciones estaba facultado para proceder a la actualización de dichas entregas a cuenta, tal y como auspiciaban las Comunidades Autónomas.

El objetivo de las siguientes líneas es precisamente hacer una primera incursión en esta cuestión, pero antes conviene aproximarse al marco normativo que regula con carácter general la institución del Gobierno en funciones.

---

5. Ley 2/2012, de 29 de junio; Ley 3/2017, de 27 de junio; Ley 6/2018, de 3 de julio.

6. Sobre este periodo, véase ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (coord.): *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

7. Según establece el artículo 101.1 CE, "el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales", previendo su apartado segundo que "el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno".

## 2.– La capacidad de decisión del Gobierno en funciones

La institución del Gobierno en funciones tiene como finalidad –para decirlo en los términos empleados por el Tribunal Constitucional– "evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la administración y de la acción de gobierno" (SSTC 97/2018, FJ. 2º y 124/2018, FJ. 8º). La Constitución, sin embargo, hace una muy parca regulación de esta figura en su artículo 101, pues, tras apuntar en su apartado primero los supuestos de cese del Gobierno, se limita a señalar que *"[e]l Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno".*

Ninguna mención hace, por tanto, el texto constitucional a la existencia de posibles restricciones o cortapisas que puedan condicionar la toma de decisiones por parte del Gobierno en funciones. Se ha debido esperar a la aprobación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para contar con una específica regulación sobre el particular.

Pero antes de entrar de lleno en el examen de esta regulación, no parece improcedente explicitar un par de observaciones previas. En primer término, que, ante el silencio de la Constitución, se ha cuestionado la constitucionalidad misma del hecho que el legislador haya fijado específicas limitaciones a la actuación del Gobierno en funciones[8]. Comoquiera que sea, la decisión del constituyente de no contemplar ninguna restricción al respecto no puede soslayarse a la hora de interpretar y decidir en los casos concretos qué es lo que queda vedado al Ejecutivo. Así vino ya a subrayarlo el Tribunal Supremo en la decisión que puede considerarse el *leading case* en la materia, a saber, la Sentencia de 2 de diciembre de 2005 (Pleno de la Sala 3ª; recurso 161/2004): "[…] *el silencio del artículo 101 del texto fundamental sobre las eventuales restricciones del cometido del Gobierno en funciones después de haber impuesto su existencia e, incluso, el hecho de que no se remita a tal efecto a la Ley, a diferencia de lo que hace en otras hipótesis, nos han de advertir sobre el sumo cuidado con el que ha de afrontarse la tarea de definir qué es lo que no puede hacer."* (Fundamento de Derecho Quinto).

Y por otro lado, y pese a lo obvio, no está de más señalar que la referida Ley del Gobierno "no forma parte del bloque de constitucionalidad" (STC 124/2018, FJ. 8º); de tal suerte que la misma no vincula al Tribunal Constitucional en el desempeño de su función jurisdiccional (STC 97/2018, FJ. 2º).

### *2.1.– La delimitación de su margen de actuación en la Ley del Gobierno*

La delimitación del margen de maniobra del Gobierno en funciones la realiza el artículo 21 de la Ley del Gobierno mediante la articulación de tres decisiones normativas: el establecimiento de una regla general, la fijación de específicas

8. En esta línea, el voto particular de Espín Templado a la Sentencia del Tribunal Supremo 8303/2005, de 2 de diciembre (Sala 3ª, Pleno). Sobre este tema, véase REVIRIEGO PICÓN, Fernando: "La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo", *REDC*, 109, 2017, págs. 390-391.

excepciones a dicha regla y, por último, identificando de forma taxativa unas prohibiciones.

A los efectos de este trabajo conviene comenzar mencionando las prohibiciones que establece en su quinto apartado: "*El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado*". Pues, como es obvio, la parálisis de la potestad presupuestaria del Estado que conlleva la primera prohibición constituye la premisa *sine qua non* para el surgimiento de la cuestión objeto de estas páginas.

Aunque, en puridad, el precepto contenido en el artículo 21.5 a) tiene una mera eficacia declarativa, toda vez que tal prohibición –como veremos de inmediato– cabe ya inferirla directamente de la propia regla general a la que antes hicimos alusión.

### *2.2.– La regla general: El despacho ordinario de los asuntos públicos*

En efecto, la acotación del ámbito de actuación del Gobierno en funciones tiene su clave de bóveda en la regla contenida en el apartado tercero del artículo 21 de la Ley 50/1997, que dice así: "*El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar […] cualesquiera otras medidas.*".

Qué sea "*despacho ordinario de los asuntos públicos*" es una cuestión que abordó frontalmente la muy cuidada STS de 2 de diciembre de 2005, arriba citada. La delimitación del concepto la acomete esta Sentencia a partir del examen de la función constitucional que desempeña el Gobierno que se halla en plenitud de sus facultades tras haber completado su formación; lo que le lleva a concluir, por contraste, que "*el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya*" (Fundamento de Derecho Octavo). Y en el Fundamento de Derecho Noveno profundizaría en la concreción del concepto:

"*De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política* […] *Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan. […] En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a*

*su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse."*

Una interpretación conforme a la Constitución del concepto que –como se apunta en este mismo Fundamento de Derecho– fue la que asumió el propio legislador al prohibir en el apartado quinto del artículo 21 que el Gobierno en funciones apruebe el Proyecto de Ley de Presupuestos, *"pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate"*.

Esta línea jurisprudencial emprendida en la STS de Pleno de 2 de diciembre de 2005 puede considerarse plenamente consolidada[9], puesto que a ella se remiten las SSTS de 28 de mayo de 2013 (recurso 231/2012), de 22 de noviembre de 2017 (recurso 4883/2016) y de 27 de diciembre de 2017 (recurso 5058/2016). Doctrina cuya aplicación en estas últimas Sentencias llevaría en los tres casos a fallar que el Gobierno en funciones había actuado correctamente al aprobar sendos Reales Decretos.

### *2.3.– Las excepciones: casos de urgencia; razones de interés general*

Como hemos visto, el artículo 21.3 de la Ley 50/1997 ciñe el ámbito de gestión del Gobierno en funciones al despacho ordinario de los asuntos públicos, y le impone consecuentemente la obligación de que se abstenga "*de adoptar… cualesquiera otras medidas"; pero esta regla se exceptúa para determinados supuestos: "salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique"*.

La primera de las excepciones evoca claramente el supuesto de hecho que permite al Ejecutivo el dictado de Decretos leyes (art. 86.1 CE). Y ciertamente, sobre la base de que el apartado quinto del artículo 21 de la Ley del Gobierno no ha incorporado la aprobación de los decretos-leyes al elenco de facultades prohibidas, hay acuerdo unánime en la doctrina acerca de que los gobiernos en funciones pueden recurrir a los mismos[10].

---

9. Debe notarse que esta Sentencia vino a dar un claro cambio de acento a la línea asumida poco antes en la STS de 20 de septiembre de 2005, que partía de una visión más restrictiva del margen de maniobra del Gobierno en funciones. De hecho, como destacaría un sector de la doctrina: "[…] la circunstancia de que la segunda sentencia haya sido dictada por el Pleno y no por una Sección, como la primera, permite aventurar que la segunda es, en realidad un *overruling* más o menos disimulado, pero contundente, de la primera" [BRAGE CAMAZANO, Joaquín y REVIRIEGO PICÓN, Fernando: "Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTS de 20 de septiembre y de 2 de diciembre de 2005", *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006, pág. 468). En la misma línea, Reviriego insistiría más tarde en que la STS de diciembre es "una suerte de *overruling*" ("La permanencia en funciones del Gobierno…" cit., pág. 387).

10. En este sentido, como afirma GARCÍA-ESCUDERO, Piedad: "La aprobación de decretos-leyes no está vedada al Gobierno en funciones, lo cual es coherente con la excepción al despacho ordinario de los asuntos públicos que constituye su cometido natural, contenida en el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno: casos de urgencia debidamente acreditados", en GAR-

Si se entiende que esta excepción de la urgencia ex art. 21.3 de la Ley del Gobierno es plenamente reconducible en su interpretación y alcance al presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley del art. 86.1 CE, no cabría sino reconocer el amplio margen de maniobra de que dispone al respecto el Gobierno en funciones, pues –como es sabido– el Tribunal Constitucional asume una manifiesta autocontención en su tarea de revisar si el Ejecutivo efectivamente ha reaccionado ante una situación de extraordinaria y urgente necesidad, atribuyendo un "relevante predominio al juicio meramente político de los órganos a los que les incumbe la dirección política del Estado"[11].

Sin embargo, no son menos evidentes las diferencias existentes entre el tenor literal de ambas normas: si, por una parte, la literalidad de la Ley del Gobierno parece partir de una concepción menos apremiante de la urgencia requerida o –si se prefiere– de una concepción menos "extraordinaria" de la misma; resulta, por otro lado, ser más rigurosa en lo concerniente a la aplicación de la excepción, al exigir que esos casos urgentes estén "*debidamente acreditados*".

Por consiguiente, y en la medida en que el anclaje para que un Gobierno en funciones apruebe decretos leyes no se halla "sólo" en el artículo 86.1 CE sino también en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, más propiamente cabría hablar de una superposición o concurrencia de tests o estándares de control, al sumarse ahora la necesidad de fiscalizar que estén "*debidamente acreditados*" los motivos que justifiquen su dictado[12]. En la práctica, el juego conjunto de ambos preceptos conduce a que se pueda justificar –o exigir– un control más intenso sobre la efectiva concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley en que la extraordinaria y urgente necesidad consiste.

Mayor sorpresa genera la lectura de la segunda de las excepciones, a saber, que existan "*razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique*"; una excepción que, no prevista en el Proyecto de Ley, fue fruto de una enmienda (núm. 28) presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Catalán (CiU)[13]. Lo cierto es que, como se puso de inmediato de manifiesto en la literatura, los amplios términos con que se expresa el precepto ponen en riesgo la virtualidad misma de la regla, toda vez que "el nuevo criterio supone, lisa y llanamente, diluir toda frontera jurídicamente discernible con precisión entre

---

CÍA-ESCUDERO, Piedad "Gobierno en funciones y función legislativa", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, junio 2016, pág. 115). Sobre la aceptación generalizada del uso del decreto-ley en estos casos, CARRILLO, Marc, Comentario al artículo 101 CE", en Muñoz Machado (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución española*, Crítica, Barcelona, 2018, pág. 394.

11. DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, Comentario al artículo 86, en Rodríguez-Piñero/Casas Baamonde, (dirs.) *Comentarios a la Constitución española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer/BOE/Tribunal Constitucional/Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pág. 222.

12. En este sentido, tras apuntar que es plenamente aplicable a esta disposición la jurisprudencia constitucional relativa al concepto de "urgencia" en el marco del artículo 86.1 CE, sostiene Marc Carrillo que, al introducir la Ley del Gobierno la condición de que aquella sea siempre acreditada, resulta por tanto "susceptible de ser evaluada por las Cortes Generales", en CARRILLO, Marc, "Las atribuciones del Gobierno en funciones", *REDC*, 109, 2017, pág. 143.

13. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, Núm. 27-6, de 25 de marzo de 1997, pág. 24.

el Gobierno normal y el actuante en funciones: razones de interés general suficientes debe haber siempre en la acción y decisión de uno y otro"[14].

La apelación genérica a *"razones de interés general"* parece, efectivamente, "posibilitar una habilitación expansiva para la práctica totalidad de las actuaciones que pretendiera acometer un Gobierno en funciones"[15]. Por tanto, si no se quiere que esta cláusula residual termine privado prácticamente de sentido a la totalidad del artículo 21.3 de la Ley del Gobierno, debe efectuarse una lectura estricta de la misma a la luz de la exigencia de que haya una *"acreditación expresa"* de dichas razones de interés general.

### *2.4.– La relevancia del factor temporal en la valoración de la actuación del Gobierno en funciones*

Un factor que puede jugar un papel determinante al enjuiciar la licitud de la actuación del Gobierno en funciones es el tiempo en el que el mismo se halla desempeñando interinamente sus tareas. Ya la reiterada STS de 2 de diciembre de 2005 puso de manifiesto que *"su duración en el tiempo"* es un dato que debe tenerse presente a la hora de interpretar la Ley del Gobierno; y específicamente vino a poner el acento en que *"si procediera la disolución de las Cortes Generales prevista en el artículo 99.5 de la Constitución […], el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo"* (Fundamento de Derecho Sexto).

Precisamente, esta eventualidad que la referida STS de 2005 planteó como pura hipótesis se haría realidad en la STS de 27 de diciembre de 2017 (recurso 5058/2016), pasando en consecuencia a ser tomado en consideración este "factor cronológico" como un criterio relevante en la argumentación y resolución del caso por parte del Tribunal Supremo. Así, pues, la *"larga duración en el tiempo del 'Gobierno en funciones'"* –que suele darse cuando es precisa una segunda convocatoria electoral en virtud del artículo 99.5 CE– constituye una circunstancia específica que debe necesariamente barajarse en estos supuestos [Fundamento de Derecho Cuarto a) de la STS de 27 de diciembre de 2017].

En consecuencia, no cabe en modo alguno descartar que una determinada actuación que podría considerarse en un momento dado ajena al margen de maniobra del Gobierno en funciones, merezca una valoración diferente si su interinidad se prolonga largamente en el tiempo[16].

---

14. PAREJO ALFONSO, Luciano: "La regulación del Gobierno y la Administración: continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia", *Documentación Administrativa*, núm. 246-247, 1996-1997, pág. 38.

15. REVIRIEGO PICÓN, Fernando: "Comentario al artículo 101" en Comentario a la Constitución Española. *Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 1.478.

16. Comparto, pues, la opinión de Reviriego: "Se puede transformar así la concepción de lo que se habilita a realizar o no a ese Gobierno, pues lo que en un momento puede considerarse que excede de sus competencias cabe valorarlo en otro de forma completamente diferente", en REVIRIEGO PICÓN, Fernando, "Encuesta sobre el Gobierno en funciones", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pág. 61. Autor que, por lo demás, ya había señalado que "la doc-

## 3.– Margen de maniobra del que dispone el Gobierno en funciones para ajustar los recursos autonómicos en un contexto de prórroga presupuestaria

### *3.1.– Consecuencias de la prórroga presupuestaria*

La Ley de Presupuestos constituye una estimación de los ingresos que el Gobierno espera obtener y una autorización de los gastos que puede realizar durante un ejercicio económico, que debe coincidir con el año natural (art. 134.2 CE). Ahora bien, la propia Constitución contempla que esa vigencia resulte temporalmente ampliada *"[s]i la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente", pues en tal caso "se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos".*

Desde el punto de vista de los ingresos, la prórroga supone el mantenimiento de la vigencia de las medidas tributarias adoptadas en el articulado de la Ley de Presupuestos prorrogada. En este sentido, el Tribunal Supremo tuvo ya la oportunidad de argumentar los siguiente en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia 468/1986, de 30 de junio:

*"El ámbito material de esta prórroga, su extensión, en suma, se constriñe al contenido propio e intrínseco del presupuesto, como documento contable que constituye tanto una autorización como un límite para el gasto público y su correlativa asignación o distribución […]. No entran en la prórroga automática el conjunto de medidas de variado talante que suelen acompañar al presupuesto, salvo aquellas normas económicas, tributarias o financieras que ofrezcan una relación inescindible con créditos presupuestarios específicos. Así se deduce de las mismas expresiones utilizadas deliberadamente en el texto, donde se distingue con precisión entre el "presupuesto» que se prorroga y la Ley que aprueba los corrientes."*

Línea doctrinal que el Tribunal Supremo recuerda cada vez que tiene ocasión para hacerlo (así, por citar ejemplos recientes, SSTS 765/2017, de 6 de marzo y 863/2017, de 17 de mayo).

Ahora bien, en la medida en que en puridad los ingresos no constituyen sino una simple previsión de lo que se espera obtener durante el correspondiente ejercicio a la luz de las predicciones económicas realizadas en el momento de la elaboración del Presupuesto[17], parece lógico pensar que tal previsión resultará

---

trina alemana del primer tercio del siglo XX, que se acercó con cierto detalle a estas cuestiones, apuntó que una duración temporal excesiva de estas situaciones de interinidad, terminaba por asimilar, en buena medida, la actuación de un Gobierno en funciones con la de un Gobierno en plenitud competencial" ("Comentario al artículo 101" cit., pág. 1.476).

17. Como afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 76/2014 –en la que se examinó la constitucionalidad de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global asignadas a una Comunidad Autónoma–, *"resulta imposible prever, con una mínima exactitud, los ingresos tributarios que se obtendrán en un determinado ejercicio, pues ello depende como es notorio de diversos factores entre los que adquieren particular relevancia el propio comportamiento de la economía española, que encuentra su reflejo en indicadores generalmente aceptados como es la estimación del producto interior bruto (PIB) y la estimación de su crecimiento o disminución"* [FJ. 4º c)].

tanto más alejada de la realidad cuanto más se prolongue el lapso de prórroga presupuestaria.

Por lo que hace a las partidas de gastos, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), viene a precisar algo más en su artículo 38.2 el alcance que tiene la prórroga, al establecer que la misma "*no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo*". Así, pues, quedan extramuros del ámbito de la prórroga aquellos gastos relativos a programas u obligaciones cuya vigencia se vincula exclusivamente con el ejercicio económico para el que se aprobó el presupuesto prorrogado.

Ciertamente, como se apunta en el Dictamen del Consejo de Estado de 20 de diciembre de 2017 (referencia: 1128/2017), el principio que subyace tras este precepto "es el de que la prórroga presupuestaria alcanza a los créditos para gastos cuya realización es indispensable para el normal funcionamiento del Estado y la ordinaria atención de las necesidades colectivas, pero no a aquellos otros que son coyunturales […]" (VI.B)[18].

Una vez esbozadas las líneas generales de la prórroga presupuestaria, procede que nos aproximemos con algún mayor detenimiento a las consecuencias que puede entrañar la misma para las principales fuentes de financiación del Estado autonómico.

### *3.1.1.– Los recursos procedentes de los impuestos parcialmente cedidos*

Lo primero que debe destacarse es que la financiación vía impuestos parcialmente cedidos no tiene una plasmación formal en los Presupuestos Generales del Estado.

Por una parte, las entregas a cuenta y la liquidación definitiva por este concepto no aparecen catalogadas entre los gastos del Estado. A diferencia de la participación territorializada en el IRPF que constituyó, sin duda, la principal novedad del sistema de financiación de 1997[19], a partir de la reforma del sistema en 2001 la cesión de parte de la recaudación de dicho impuesto (al que se sumarían el IVA y determinados impuestos especiales) deja de concebirse como

18. Y prosigue este fragmento del Dictamen: "…que son coyunturales o, por lo menos, no estrictamente indispensables desde el punto de vista de las necesidades públicas".

19. En efecto, en dicho sistema la participación territorializada en IRPF se configura como un gasto del Estado. De ahí que en la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en relación con las Comunidades Autónomas que aceptaron el sistema, la financiación relativa a la participación en los ingresos del Estado se efectúa "dotando en el respectivo servicio, en sendos conceptos, dos créditos correspondientes al importe de las entregas a cuenta que resulten para los dos mecanismos siguientes: 1.º) Tramo de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos territoriales del IRPF. 2.º) Tramo de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos generales del Estado."

una transferencia presupuestaria estatal[20]. Y así sigue siendo obviamente en el vigente sistema de financiación.

Pero, por otro lado, los recursos procedentes del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales que corresponden a las Comunidades Autónomas "no se integran en el conjunto de ingresos presupuestados en el Estado"[21].

Por consiguiente, la financiación vía impuestos cedidos no tienen una presencia directa en los Presupuestos del Estado[22]. Así se viene declarando expresamente en el Preámbulo (VIII) de las diferentes Leyes de Presupuestos aprobadas en los últimos años:

"Los recursos financieros que el sistema asigna para la cobertura de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma están constituidos por el Fondo de Suficiencia Global, la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la Capacidad Tributaria. El Presupuesto de gastos del Estado recoge el Fondo de Suficiencia Global y la Aportación del Estado al Fondo de Garantía. La recaudación de los tributos que el Estado les ha cedido total o parcialmente, sin embargo, por su naturaleza, no tienen reflejo en los Presupuestos Generales del Estado"[23].

Así es; el importe que se determine en concepto de entrega a cuenta respecto de los diversos impuestos parcialmente cedidos *"se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por doceavas partes mensuales, tramitándose como devoluciones de ingresos en el concepto de" IRPF, IVA, etc.* (artículos 12 a 18 de la Ley 22/2009).

En suma, las entregas a cuenta por los impuestos parcialmente cedidos, al ser operaciones extrapresupuestarias, no tienen por qué verse afectadas en ningún sentido con ocasión de la prórroga[24].

---

20. En este sentido, la Exposición de Motivos (VIII) de la Ley 52/2002, de Presupuestos Generales del Estado para 2003, tras mencionar los impuestos parcialmente cedidos y el Fondo de Suficiencia, señalaría: "De los mecanismos enumerados, tan sólo el Fondo de suficiencia está constituido por recursos del Estado, los cuales se transfieren a las Comunidades Autónomas. En este capítulo II se contienen las normas necesarias para la realización de tales transferencias."

21. Para decirlo en los términos que suelen utilizarse en el "informe económico y financiero" que acompaña a los correspondientes Presupuestos (así, por citar los más recientes, *Presupuestos Generales del Estado para 2018. Informe Económico y Financiero*, pág. 287; *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019. Informe Económico y Financiero*, pág. 309).

22. Como afirmaría el Preámbulo (VIII) de la primera Ley de Presupuestos que aplicó el nuevo sistema, "las entregas a cuenta de los tributos cedidos no tienen reflejo en los Presupuestos Generales del Estado" (Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010).

23. La formulación se reitera en las Leyes 39/2010, 2/2012, 17/2012, 22/2013, 36/2014, 48/2015, 3/2017 y 6/2018.

24. No obstante, según apostilla Alfonso Utrilla de la Hoz, aunque "las entregas a cuenta de tributos compartidos, al ser operaciones extrapresupuestarias, parecería que no deberían ser afectadas por la prórroga presupuestaria, [...] de hecho, sí que son revisadas, con cambios en su distribución regional en función de los nuevos índices de reparto conocidos", en UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, "Prórroga presupuestaria y financiación autonómica", *De Fueros y Huevos, RIFDE. Blog sobre financiación autonómica y local*, 05/03/2019).

*3.1.2.– Los recursos procedentes de los Fondos*

A diferencia de lo que sucede con los impuestos compartidos, los Fondos sí tienen un expreso reflejo en los Presupuestos al configurarse como transferencias estatales a las Comunidades Autónomas.

Según define el artículo 15.2 LOFCA, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene *"por objeto garantizar que cada Comunidad Autónoma recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de servicios fundamentales en todo el territorio"*. Categoría de servicios en la que se integran la educación, sanidad y servicios sociales esenciales. Por lo demás, como señala dicho precepto de la LOFCA, se trata de un Fondo en cuya constitución participan *"las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley"*.

La determinación de la cantidad que debe aportar el Estado a este Fondo depende de la evolución que haya experimentado en el año en cuestión el ITE [art. 19.2.c) y 19.6 de la Ley 22/2009]; concepto que *"está constituido por la recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco"* (art. 20.2 Ley 22/2009).

Y habida cuenta de que este Fondo pretende asegurar que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por "habitante ajustado" para financiar los servicios esenciales para el Estado del Bienestar, el volumen total del mismo se distribuye de acuerdo con determinadas variables y ponderaciones, que vienen a definir esa unidad de necesidad que es la "población ajustada": Población (30 por ciento); Superficie (1,8 por ciento); Dispersión (0,6 por ciento); Insularidad (0,6 por ciento); Población protegida equivalente (38 por ciento), que se distribuye en siete grupos de edad, cuya ponderación crece en función de la edad; Población mayor de sesenta y cinco años (8,5 por ciento); Población entre 0 y 16 años (20,5 por ciento)[25].

Conviene señalar respecto de este Fondo de Garantía que el mismo puede generar una transferencia tanto positiva como negativa para las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que –según hemos apuntado– se trata de un mecanismo de garantía en el que participan *"las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos"* (artículo 15.2 LOFCA); porcentaje que la Ley 22/ 2009 fijó en el 75%[26].

25. Art. 9 b) Ley 22/2009.

26. Art. 9 a). Por otro lado, en relación con los impuestos parcialmente cedidos *"se entiende por valor normativo el importe de su rendimiento sin tener en cuenta el ejercicio de competencias normativas realizado por la Comunidad Autónoma"* [art. 19.2 a) Ley 22/2009]; mientras que respecto de los impuestos totalmente cedidos el apartado cuarto del artículo 19 establece unas reglas específicas sobre el particular.

Pues bien, el cálculo de las entregas a cuentas se efectúa a partir de la previsión de la recaudación que se esperar obtener de los diversos recursos tributarios en el ejercicio económico en cuestión (art. 19.1 y 2 Ley 22/2009); procediéndose al reparto entre las diferentes Comunidades Autónomas con arreglo a las variables y ponderaciones antes mencionadas de acuerdo con los *"valores previstos para el año"* (art. 19.3 Ley 22/2009).

Una vez obtenido el importe de la entrega a cuenta, el mismo *"se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma, en el supuesto de ser positiva la transferencia, o por cada Comunidad Autónoma, en el caso de que su signo sea negativo, mediante entrega por doceavas partes mensuales, tramitándose como pagos o ingresos, respectivamente, por operaciones no presupuestarias del Estado"* (art. 19.5 Ley 22/2009). Y prosigue este precepto apostillando que, en el caso de que *"la transferencia del Fondo de Garantía sea negativa, las entregas a cuenta se ingresarán mediante compensación en el importe que la Comunidad Autónoma perciba mensualmente por las entregas a cuenta del resto de recursos."*.

Esquema que obviamente también se proyecta a la liquidación definitiva del Fondo, una vez que se conoce la cuantía real que debe tener la transferencia en comparación con lo percibido provisionalmente como entrega a cuenta: *"El importe que se obtenga en concepto de liquidación definitiva se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma, tramitándose como pagos o ingresos, respectivamente, por operaciones no presupuestarias del Estado"* (art. 19.6).

Y, finalmente, el importe definitivo total por este concepto tiene su correspondiente reflejo presupuestario: *"Al finalizar el ejercicio, el saldo del concepto de operaciones no presupuestarias por las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas de las transferencias del Fondo de Garantía se cancelará aplicándose al presupuesto de gastos o ingresos, según proceda, en concepto de transferencias"* (art. 19.7).

El Fondo de Suficiencia Global, como se recoge explícitamente en el propio Preámbulo de la Ley 22/2009, *"opera como recurso de cierre del sistema"*, pues es el instrumento que viene a garantizar en última instancia el principio de suficiencia, al *"asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía"* (II).

Se trata de un Fondo cuyo volumen, como sucedía con el anterior, evoluciona al ritmo que lo hagan los ingresos tributarios del Estado correspondientes a las partes no cedidas del IRPF, IVA e impuestos especiales (art. 20.1 y 2 de la Ley 22/2009).

Y, al igual que el Fondo de Garantía, también aquí puede resultar una transferencia positiva o negativa para las Comunidades Autónomas: *"Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía recibirán cada año, o harán efectiva en su caso, una entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global que les corresponda…"* (art. 20.1). Y sigue esta disposición: *"A estos efectos, se dotarán en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado los créditos correspondientes a los importes calculados, que se harán efectivos por*

*doceavas partes, para el supuesto de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía con Fondo de Suficiencia Global positivo. Las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global a favor del Estado se ingresarán por doceavas partes, mediante compensación con las entregas a cuenta de los recursos tributarios a liquidar. En este supuesto, el resultado de la fórmula anterior se reflejará como derecho en el Capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado.".*

Y, obviamente, también tiene tal proyección presupuestaria la liquidación definitiva del Fondo: "*En el supuesto de que dicha liquidación sea a favor del Estado se ingresará en el presupuesto de ingresos del Estado mediante compensación. Si la liquidación es a favor de la Comunidad Autónoma se aplicará al crédito correspondiente de la Sección 32*" (art. 20.2 Ley 22/2009).

Así, pues, las transferencias del Fondo de Suficiencia Global tienen un reflejo expreso en el Presupuesto estatal, apareciendo como gastos o ingresos en función del signo de las mismas.

Un claro ejemplo del modo en que opera esta fuente de financiación proporciona la STC 96/2016, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, en relación con las transferencias relativas a este Fondo a las que se referían sus artículos 111 y 112. Más concretamente, se impugnaban las transferencias previstas en el concepto 451 del presupuesto de gastos por "Fondo de Suficiencia Global" (Sección 36 "Sistemas de Financiación de Entes Territoriales", Programa 941M "Transferencias a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado"); así como la recogida en el concepto 458 "Por Fondo de Suficiencia y otros" del presupuesto de ingresos (Sección 98. Servicio 01. art. 45 "Transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas").

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ceñiría su examen al fondo de suficiencia global (negativo) asignado a la Comunidad Valenciana en el concepto 458 del Presupuesto, habida cuenta de que la pretensión del Gobierno recurrente era obtener una mayor financiación del Estado con cargo a los recursos de éste, razón por la cual el escrito de demanda no formulaba ninguna reclamación respecto de las transferencias a favor de otras Comunidades Autónomas por el fondo de suficiencia global (positivo) que estaban presupuestadas en el concepto 451 del estado de gastos [FJ. 2º a)]. Comoquiera que sea, la STC 96/2016 terminaría desestimando los diversos vicios de inconstitucionalidad imputados a dicho fondo negativo, argumentando –por lo que a nosotros concierne– que su fijación habían sido resultado de una correcta aplicación de las normas reguladoras del sistema de financiación establecidas en la Ley 22/2009 (FJ. 3º).

Finalmente, los Fondos de Convergencia autonómica (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación), nutridos por aportaciones estatales, se sustancian en el momento de la liquidación del conjunto de los recursos del sistema. Se trata de dos Fondos específicos que sirven para efectuar algunas correcciones finales a la distribución de los recursos derivada de las restantes fuentes del sistema. Estos Fondos están inicialmente concebidos "*para el*

*cumplimiento de los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como para favorecer el equilibrio económico territorial de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía"* (art. 22 de la Ley 22/2009).

Por lo que hace al Fondo de Competitividad –que aparece definido en el artículo 23.1 Ley 22/2009–, cabe identificar dos objetivos o funciones de esta fuente de financiación. De una parte, y sobre todo, parece evidente que el Fondo de Competitividad guarda alguna relación con el "principio de ordinalidad" establecido en el Estatuto catalán[27]. En efecto, bajo este prisma, el sentido del Fondo es corregir al alza la financiación de aquellas Comunidades Autónomas a las que el resto de las fuentes proporcionen unos recursos por habitante ajustado inferiores a la media, teniendo en cuenta su capacidad fiscal (art. 23.1, segundo apartado). Su reparto anual se efectúa, pues, entre las Comunidades Autónomas *"con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa"* (art. 23.3)[28]. Y la segunda de las funciones que, según se desprende expresamente del art. 23.1 de la Ley 22/2009, parece llamado a desempeñar este Fondo –siquiera de forma accesoria– es contrarrestar la tendencia a la competencia fiscal a la baja.

Comoquiera que sea, el volumen del Fondo de Competitividad se actualiza anualmente *"mediante la aplicación de la variación del ITE"* (art. 23.2); y su dotación anual se reparte entre las Comunidades Autónomas *"en atención al peso de su población ajustada en relación con el total de la población ajustada de las Comunidades Autónomas beneficiarias"* (art. 23.5).

Por otra parte, el *Fondo de Cooperación* se crea para cumplir *"con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta"* (art. 24.1); de tal suerte que las Comunidades Autónomas beneficiarias se ciñen

27. Así, por ejemplo, LÓPEZ LABORDA, J., "La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica", *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, pág. 74.

28. Por lo que hace a la determinación de las concretas Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Competitividad, véanse los apartados 4 y 5 del art. 23, así como el apartado 8 de la Disposición transitoria primera de la repetida Ley 22/2009. Debe, por lo demás, tomarse en consideración lo que dispone su Disposición adicional tercera en relación con el "resultado de aplicación del Fondo de Competitividad". Según establece esta disposición adicional: "A lo largo de la vigencia del presente sistema, se tendrá en cuenta la situación de aquellas Comunidades Autónomas en las que puedan coincidir transferencias negativas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con Fondo de Suficiencia Global negativo y no alcancen, después de la aplicación del Fondo de Competitividad, la financiación per cápita media en términos de habitante ajustado. En el supuesto de que, en estas Comunidades Autónomas, el índice de financiación descrito en el apartado 5 del artículo 23 de esta Ley no alcance la unidad después de haberse repartido la totalidad de los recursos del Fondo de Competitividad, el Estado establecerá la compensación teniendo como límite el importe del Fondo de Suficiencia Global negativo".

a aquellas que no alcanzan determinados niveles de PIB per cápita o población (art. 24.2 Ley 22/2009).

Y, en fin, la cuantía integrante de este Fondo también se actualiza anualmente *"mediante la aplicación de la variación del ITE"* (art. 24.5).

En definitiva, a los efectos de este trabajo, lo que interesa es destacar que todos estos Fondos, en cuanto fuente de financiación autonómica, se proyectan en los Presupuestos Generales del Estado en el programa de gasto 941M ("Transferencias a Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado"). En efecto, el crédito asignado a este programa se desglosa en las siguientes partidas: las dotaciones presupuestarias destinadas a la financiación correspondiente a las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global; la dotación presupuestaria destinada a la financiación de la aportación del Estado al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; y las dotaciones presupuestarias destinadas a hacer efectivo el importe a abonar de la liquidación definitiva de ejercicios anteriores, en las que se incluye la participación de las Comunidades Autónomas en el Fondo de Cooperación y en el Fondo de Competitividad.

La prórroga presupuestaria entraña, como es obvio, en línea de principio, que tales dotaciones se mantengan hasta que se proceda a la aprobación de un nuevo Presupuesto. O bien, en el caso de que resulte la transferencia negativa para una Comunidad Autónoma, que se mantenga en el correspondiente concepto del presupuesto de ingresos del Estado.

### *3.2 .– Posibilidades de intervención del Gobierno en funciones para ajustar los recursos autonómicos*

#### *3.2.1.– La actualización de las entregas a cuenta*

Como hemos señalado, la prórroga presupuestaria produce en la práctica una congelación de los recursos que se canalizan a las arcas autonómicas en concepto de entregas a cuenta, toda vez que su actualización se realiza en situaciones de normalidad cuando se procede a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Pues bien, en julio de 2018, tras hacer las previsiones de recaudación para el presupuesto del año siguiente, el Ministerio de Hacienda comunicó a las Comunidades Autónomas vía Consejo de Política Fiscal y Financiera que se esperaba para el total de las entregas a cuenta un incremento del 7,23% (102.920 millones de euros); previsión que se elevaría a 110.570 millones de euros cuando el Gobierno aprobó en enero de 2019 el Proyecto de Ley de Presupuestos, consecuencia de las medidas tributarias incorporada en dicho Proyecto[29]. A finales de

29. Estos datos los tomo de FUENMAYOR, Amadeo: "Las entregas a cuenta en 2019: una espiral de pasiones", *De Fueros y Huevos, RIFDE, Blog sobre financiación autonómica y local*, 26/11/2019.

febrero, el Gobierno baraja la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran recibir tales ingresos adicionales; sin embargo, ante la imposibilidad de aprobar el Presupuesto, el 5 de marzo se disuelven las Cortes y se convocan nuevas elecciones. Como consecuencia de su falta de aprobación, las Comunidades Autónomas parecían destinadas a percibir las entregas a cuenta prorrogadas del Presupuestos del ejercicio anterior; cantidad que, unida a la previsión de liquidación definitiva del año 2017, suponían 4.739 millones de euros menos de lo que habían consignado como ingresos en sus Presupuestos para 2019[30].

El interrogante que se suscitó es si un Gobierno en funciones –que tiene vedada la aprobación del proyecto de Ley del Presupuesto– podía acordar la actualización de las entregas a cuenta anunciada en 2018. Duda ante la que el Gobierno en funciones se inclinó por sostener inicialmente que la liberación del incremento comprometería la actividad presupuestaria del Ejecutivo entrante, sobrepasando así la gestión del "*despacho ordinario de los asuntos públicos*" a la que debe circunscribir su actividad en virtud del artículo 21.3 de la Ley del Gobierno.

¿Hasta qué punto puede considerarse que la actualización de las entregas a cuenta constituye una decisión que excede de la gestión del "*despacho ordinario de los asuntos públicos*"?.

Como hemos tenido oportunidad de comprobar líneas arriba, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, tal valoración "*ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse*" [STS (Pleno) de 2 de diciembre de 2005, FD 9º].

Para calibrar adecuadamente la "naturaleza" de la decisión, hemos de partir del modo en que se regula la fijación de las entregas a cuenta en el vigente marco normativo. Y en el apartado segundo del artículo 11 de la Ley 22/2009 –artículo éste relativo a la "Evolución del sistema de financiación. Suficiencia dinámica– se establece la siguiente regla sobre el particular: "*Para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior [impuestos compartidos y Fondos de Garantía y Suficiencia] se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda.*".

Se trata de una regla general que, sencillamente, no existía en el artículo que la Ley reguladora del anterior modelo de financiación dedicaba a la "evolución del sistema" y a la "suficiencia dinámica" (artículo 7 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre), pese a que operaba con el mismo esquema entregas a cuenta/liquidación en relación con los impuestos parcialmente cedidos y el Fondo

30. Conviene notar que varias Comunidades Autónomas no habían aprobado sus Presupuestos para 2019, por lo que, al hallarse en situación de prórroga presupuestaria, no se verían afectadas sobre este concreto particular con motivo de la frustrada aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y La Rioja). Sobre este tema, véase MARTÍN, Carmen y CONDE-RUIZ, José Ignacio: "Análisis de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas: cumplimiento 2018 y valoración 2019", *Estudios sobre la Economía Española*, Fedea, 2019/15, junio 2019.

de Suficiencia. La Ley 2001, por el contrario, no establecía esa regla general, sino que individualmente en relación con cada uno de los impuestos cedidos (artículos 8 a 14) se hacía referencia a la siguiente referencia al definir la fórmula: *"previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto…"*; y, al regular el Fondo de Suficiencia, apuntaba que la entrega a cuenta de cada ejercicio se fijaba en función de *"los importes disponibles de los ITE"* [art. 15.1 a) Ley 21/2001].

La vigente Ley reguladora del sistema de financiación, como hemos visto en las anteriores páginas, además de la regla general establecida en el transcrito artículo 11.2, aborda asimismo la regulación de las entregas a cuenta de forma individual en relación con los diversos impuestos compartidos y los Fondos de Garantía y Suficiencia Global.

En cualquier caso, lo que importa es subrayar –para decirlo en términos generales– que las entregas a cuenta son una previsión de lo que se espera recaudar por las diversas figuras impositivas. El Gobierno, en el curso de la elaboración del Presupuesto, acomete esta tarea a la luz del escenario macroeconómico que se espera para el próximo ejercicio, valorando por tanto las expectativas sobre, el consumo, el empleo, la evolución del PIB, etc. Constituye, por tanto, "una actuación de carácter técnico"[31]. Y ello con independencia de que, desde el punto de vista de la política económica, se pueda tener la tentación de utilizar la propia "previsión" como un factor más que pueda incidir o condicionar de algún modo la evolución misma del cuadro macroeconómico; toda vez que dicha previsión "puede afectar a la realidad, alterando las expectativa de los agentes y por tanto su comportamiento efectivo"[32]. Pero es –debe ser– en esencia una "valoración técnica", no una decisión discrecional, pese a los efectos innovadores, en cuanto conformadores de la realidad, que la misma pueda llevar consigo en la práctica.

Efectos que, en paralelo, pueden asimismo derivarse del hecho de que un Gobierno en funciones, en situación de prórroga presupuestaria, no acometa la actualización de las entregas a cuenta en un escenario de previsible aumento de la recaudación impositiva. La falta de actualización se traducirá en un incremento de la liquidación definitiva a realizar dos años más tarde, pero conllevará para las Comunidades Autónomas una pérdida potencial de recursos en el ejercicio económico en cuestión y, con ello, la contención de su gasto durante el mismo[33].

---

31. Por otro lado, conviene apuntar sobre el particular que el hecho de que los ingresos presupuestados no se ajusten al escenario económico realmente existente por basarse en unas previsiones macroeconómicas excesivamente optimistas o pesimistas resulta una cuestión difícilmente justiciable; por no decir abiertamente que escapan por entero al control jurisdiccional. Se trata de un asunto que se abordó en la STC 206/2013, confirmando el muy reducido margen de fiscalización que puede desplegar al respecto el juez constitucional; control que, según se desprende del FJ. 8º, se reduce al muy laxo concerniente al principio de no arbitrariedad.

32. CUENCA, Alain: "Las entregas a cuenta en la financiación de las Comunidades Autónomas. Algunas opciones de mejora", *Mediterráneo Económico* 30, 2016, pág. 206.

33. En este sentido, concluiría Utrilla de la Hoz, las sucesivas prórrogas presupuestarias estarían consiguiendo, "por la vía de aplazar los efectos de las subidas recaudatorias en los principales impuestos, ajustar el gasto regional en un contexto de aumento de ingresos y alcanzar así

El argumento que se dio inicialmente por el Gobierno en funciones para no actualizar las entregas a cuenta es que ello podría comprometer la actividad presupuestaria del Ejecutivo entrante. A nuestro juicio, sin embargo, es difícil sostener que ello le resulte vedado en virtud de lo establecido por la Ley del Gobierno, habida cuenta de la consolidada línea jurisprudencial trazada por el Tribunal Supremo sobre el alcance del concepto "*despacho ordinario de los asuntos públicos*". En efecto, únicamente quedarían extramuros de esta noción las funciones en las que se condensa la dirección política del Estado, que el Tribunal Supremo identifica con aquellas que comportan "nuevas directrices [u orientaciones] políticas", de tal suerte que el Gobierno en funciones no puede adoptarlas ni "condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya".

Y, ciertamente, no resulta fácil percibir que entrañe una nueva directriz u orientación política una decisión que no puede adoptar discrecionalmente el Ejecutivo[34], sino que debe adoptar siguiendo las pautas impuestas en la Ley 22/2009: recaudación prevista para el año respecto de los impuestos cedidos; el ITE previsto para el ejercicio; los valores previstos para el año de las variables conforme a las cuales se distribuye el Fondo de Garantía; etc. Así, pues, con la actualización de las entregas a cuenta no se está sino llevando a cabo un acto debido que resulta exigible en virtud de la propia normativa reguladora del sistema de financiación[35].

En suma, la actualización de las entregas a cuenta puede considerarse una medida concerniente al despacho ordinario de los asuntos públicos, tal y como viene concibiendo el Tribunal Supremo este concepto desde la Sentencia de 2 diciembre de 2005. Ni siquiera es preciso, por tanto, pasar a examinar si esta decisión podría entenderse asimismo amparada por los supuestos excepcionales contemplados en el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno (casos de urgencia debidamente acreditados; razones de interés general). Supuestos que, como a nadie se le oculta, puede resultar justificado barajar en situaciones de prolongada prórroga presupuestaria; máxime cuando corresponde a las Comunidades Autónomas la prestación de servicios públicos esenciales

Por lo demás, es obvio que nada se opone a esta conclusión la circunstancia de que el artículo 21.5 de la Ley del Gobierno prohíba que el Gobierno en funciones apruebe el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y no

---

los objetivos de estabilidad presupuestaria" ("Prórroga presupuestaria y financiación autonómica" *cit*.).

34. Y, a mayor abundamiento, no puede soslayarse que el despacho ordinario de los asuntos públicos "no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad" (STS de 2 de diciembre de 2005, Fundamento de Derecho Noveno).

35. Como apuntó Ana Herrero Alcalde, "las decisiones del ejecutivo entrante estarían condicionadas por la liberación de los 4.500 millones, es verdad, pero también lo es que esas decisiones se iban a ver comprometidas igualmente por la necesidad de cumplir la LOFCA y la normativa que la desarrolla, que obligan a ajustar los pagos a cuenta a las previsiones de recaudación", en HERRERO ALCALDE, Ana, "El desbloqueo de los 4.500 millones, ¿un nuevo ejemplo de deslealtad institucional?", *De Fueros y Huevos, RIFDE. Blog sobre financiación autonómica y local*, 1/10/2019.

se trata tan sólo de que un Gobierno en funciones que tenga fundadas expectativas de mantenerse, a la vista de los resultados electorales, pueda ir trabajando en su elaboración valorando las previsiones de recaudación impositiva a la luz de los datos macroeconómicos existentes[36]. Dado que constituye una decisión de naturaleza esencialmente técnica y que viene impuesta por la legislación reguladora del sistema de financiación, incluso cabría sostener que, aun cuando nos movamos en un escenario de gran incertidumbre política y por tanto se espere un largo periodo de interinidad gubernamental, el Ministerio competente tendría que acometer la tarea de actualizar las entregas a cuenta pese a que no ponga formalmente en marcha la elaboración del anteproyecto de presupuesto.

Dicho esto, parece evidente que, en mérito de la seguridad jurídica, sería conveniente trasladar explícitamente esta eventualidad al marco normativo regulador de la financiación autonómica; posibilidad que, por lo demás, ya hizo pública la entonces Ministra de Hacienda en funciones poco antes de aprobarse el Real Decreto-ley 13/2019[37]. Se trata, sencillamente, de zanjar la controversia vía reforma legislativa, tal y como se hizo en su día con el debate acerca de si un Gobierno en funciones podía, o no, revisar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública a fin de acomodarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea, en el marco de lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Mediante la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, se resolvería para siempre el interrogante al incorporar en dicha Ley Orgánica (Disposición adicional séptima) el reconocimiento expreso de esta facultad del Gobierno en funciones.

Comoquiera que sea, la controversia generada en torno a su falta de actualización no ha venido sino a aguijar la idea de que debe procederse a una reforma de las entregas a cuenta, tratando de desvincular su fijación del proceso político y asignar esta tarea a una autoridad de naturaleza técnica[38].

Una vez hecha esta digresión, para terminar ya con este epígrafe, hemos de señalar que,a nuestro juicio el problema no reside tanto en si un Gobierno en funciones está o no habilitado para actualizar las entregas a cuenta, sino en el modo en que puede formalizarse jurídicamente la misma. Pues, según vimos páginas atrás, si las entregas a cuenta relativas a los impuestos compartidos no tienen un reflejo presupuestario, no sucede lo mismo con los recursos provenientes de los Fondos. De esto tendremos ahora que ocuparnos.

---

36. En este sentido, CARRILLO, Marc: "Comentario al artículo 101", en Rodríguez-Piñero/Casas Baamonde, (dirs.) *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, pág. 434.

37. En una entrevista en la Cadena Ser, el día 9 de octubre de 2019, afirmó efectivamente que con la inmediata actualización de las entregas a cuenta en dicho contexto de prórroga presupuestaria se sentaría un "precedente fundamental", que el Gobierno, al abordar la futura reforma de la financiación autonómica, pretendía incorporar a su ley orgánica.

38. CUENCA, Alain: "Las entregas a cuenta en la financiación de las Comunidades Autónomas. Algunas opciones de mejora" *cit*., pág. 206. Por su parte, Amadeo Fuenmayor especula con que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podría desempeñar esta tarea ("Las entregas a cuenta en 2019: una espiral de pasiones", *cit*.).

*3.2.2.– La posibilidad de modificar los créditos presupuestarios*

Así es; como antes señalamos, las transferencias a favor de las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global aparece en los Presupuestos Generales del Estado en el programa de gasto 941M ("Transferencias a Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado"), en donde asimismo constan la dotación para financiar la aportación estatal al Fondo de Garantía, así como las dotaciones presupuestarias destinadas a la liquidación definitiva de ejercicios anteriores (en las que se incluye la participación de las Comunidades Autónomas en el Fondo de Cooperación y en el Fondo de Competitividad).

Pues bien, si el Presupuesto contiene "una especie de 'foto fija' del gasto público para un ejercicio" (STC 206/2013, FJ. 5º), la prórroga entraña en línea de principio que tal 'foto fija' se prolongue hasta que se produzca la aprobación de un nuevo presupuesto.

Sin embargo, el propio texto constitucional permite expresamente que el Gobierno presente *"proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario"* (artículo 134.5 CE)[39]. Y, por su parte, la Ley General Presupuestaria, además de desarrollar normativamente esta previsión, contempla supuestos tasados en los que el Gobierno puede operar en los créditos en fase de ejecución presupuestaria, considerándose que la intervención no contraría los principios de unidad y universalidad del Presupuesto "cuando consista en una mera adaptación de las autorizaciones presupuestarias a las circunstancias sobrevenidas (por ejemplo mediante las transferencias de crédito)" (STC 217/2013, FJ. 3º).

Comoquiera que sea, la jurisprudencia constitucional tiende a sostener una lectura restrictiva de estas modificaciones presupuestarias incluso en el marco de la referida habilitación constitucional: "Es claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos –se afirma en el FJ. 5º de la STC 3/2003–, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha Ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE".

Y proseguiría la STC 3/2003, en el mismo fundamento jurídico, remarcando que este entendimiento del artículo 134.5 CE lo había tenido el legislador

39. Sobre esta posibilidad de modificar la Ley de Presupuestos Generales del Estado, véase MORENO FERNÁNDEZ, Juan Ignacio: "Comentario al artículo 134", en *Comentarios a la Constitución Española* (Rodríguez-Piñero/Casas Baamonde), Tomo II, Wolters Kluwer/BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, págs. 912-916.

estatal "al autorizar al Gobierno a solicitar de las Cortes Generales un crédito extraordinario o un suplemento de crédito sólo cuando exista "algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente" y no exista en los presupuestos del Estado "crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado" y, además, "se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público" (art. 64.1 LGP)". Condicionantes de los créditos extraordinarios y suplementos de créditos del Estado que, *mutatis mutandis*, se mantienen en el vigente artículo 55 de la Ley General Presupuestaria.

Por consiguiente, la actualización de las entregas a cuenta en concepto de Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia puede requerir la adaptación de los créditos asignados al respecto en el presupuesto prorrogado, debiendo remitirse un proyecto de Ley a las Cortes Generales en caso de que se necesite su ampliación.

Ahora bien, en la medida en que la Ley del Gobierno prohíbe explícitamente que el Gobierno en funciones presente proyectos de Ley [art. 21.5 b)], el Decreto-ley es la única vía a la que puede recurrir para instrumentar jurídicamente la actualización de las entregas a cuenta respecto de dichos Fondos. Se trata, por lo demás, de una práctica que ya contaba con alguna tradición en el ámbito de la financiación autonómica. Así, durante la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1995, se aprobó el Real Decreto-ley 1/1996, de 19 de enero, que, entre otros extremos, acordó la concesión de suplementos de crédito al Presupuesto entonces en vigor, a fin de atender la financiación correspondiente al 98 por ciento de las entregas a cuenta resultantes de la aplicación de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1992-1996 (artículo 2).

Asimismo, recién investido como Presidente Mariano Rajoy, en una situación de prórroga presupuestaria se aprobó el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, en donde se dispuso en relación con el pago de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global que, en el momento en que los créditos prorrogados llegasen a ser insuficientes, se realizasen las transferencias de crédito oportunas (artículo 11).

Pocas dudas hay que albergar, por tanto, acerca de la capacidad del Gobierno en funciones para adoptar este tipo de medidas en un Decreto-ley. Como se hizo con el Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, cuyo artículo 8 se encarga de conceder suplementos de crédito para financiar la actualización del importe de las entregas a cuenta en relación con el Fondo de Suficiencia y el Fondo de Garantía. Pero un adecuado examen de este Decreto-ley precisaría de un abordaje específico, y este trabajo debe detenerse aquí.

# DINÁMICAS COMPETENCIALES CENTRÍPETAS EN LA TRANSPOSICIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DEL DERECHO COMUNITARIO

*Francisco Javier Donaire Villa*
*Universidad Carlos III de Madrid*

**Sumario:** **1.–** La transposición del Derecho de la UE en España, entre una teórica neutralidad competencial interna y efectivas dinámicas centrípetas. **2.–** Muestras recientes de la consolidada utilización expansiva del título competencial horizontal del Estado sobre bases y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). **3.–** Algunos ejemplos actuales de una creciente práctica competencial estatal condicionante del despliegue autonómico de políticas propias: Reglamentos formal e íntegramente básicos. **4.–** La creciente confluencia de títulos competenciales estatales funcionalmente heterogéneos sin desglose e identificación de qué y cómo es "lo básico" en un mismo texto normativo: incertidumbres y dinámicas eventualmente restrictivas del desarrollo legislativo autonómico. **5.–** Creación de mecanismos de coordinación al amparo de competencias legislativas exclusivas del Estado. **6.–** Un reciente caso representativo del empleo restrictivo de técnicas competenciales generales estatales para la transposición del Derecho de la UE: la incipiente conflictividad competencial interna en torno a la transposición de las Directivas sobre eliminación de bolsas de plástico. **7.–** ¿Hay que abordar (y cómo) todas o algunas de estas tendencias centrípetas? Breves apuntes finales para un debate más amplio.

## 1.– La transposición del Derecho de la UE en España, entre una teórica neutralidad competencial interna y efectivas dinámicas centrípetas

La cesión de competencias a la Unión Europea (UE), y el producto del ejercicio de esas competencias cedidas, la legislación derivada de esta, no solo han incidido en la relación horizontal entre los poderes "clásicos" del Estado o forma de gobierno, dando lugar a un reforzamiento de la posición gubernamental debido al mecanismo decisorio comunitario, que sitúa al Consejo como la principal instancia legisladora y de decisión de la Unión. También repercuten sobre la distribución competencial interna y las respectivas posiciones que en ella ocupan Estado y Comunidades Autónomas, en el marco del modelo de organización territorial del Estado.

Esa repercusión, claro está, no es consecuencia jurídica directa del Derecho de la UE, que a este respecto establece como principio esencial el de autonomía institucional y de procedimiento de los Estados miembros en el cumplimiento de dicho Derecho. Pero sí es un "efecto colateral" del particular contexto jurídico-constitucional en que se sitúa el funcionamiento concreto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas cuando se trata de dar satisfacción a esa exigencia europea de ejecución interna de la normativa comunitaria. Como repetidamente ha dicho el Tribunal Constitucional, el Derecho de la UE no es parámetro de constitucionalidad. Pero sí es un importante elemento a considerar en la resolución jurisdiccional de conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas que surjan a propósito de a quién y cómo corresponde transponer o aplicar ese mismo Derecho (el comunitario).

Es aquí, en el ámbito de la actividad interna de transposición o cumplimiento del Derecho de la UE, donde se sitúan las dinámicas "centrípetas" que, sobre todo en sus manifestaciones más recientes, constituyen el foco de atención del presente trabajo. Esas dinámicas se producen, en algunos casos inevitablemente (pero no en otros, como se verá), a consecuencia de las características específicas del ordenamiento jurídico de la Unión. Paradójicamente, esas tendencias centrípetas tienen efectivamente lugar a pesar de la teórica neutralidad competencial interna de esa actividad de transposición o cumplimiento del Derecho europeo.

En particular, se entienden en el presente trabajo como dinámicas o tendencias centrípetas situaciones jurídicas diversas en que el empleo de técnicas generales de ejercicio competencial, que el bloque de la constitucionalidad pone en manos del Estado, tiene como resultado una especial capacidad de condicionamiento del poder central sobre el ejercicio competencial de las Comunidades Autónomas, y, en consecuencia, sobre el despliegue de las respectivas políticas autonómicas propias, todo ello con motivo de la transposición y ejecución internas del Derecho comunitario. Ciertamente, la participación española en la UE no solo genera tendencias o dinámicas centrípetas. También las hay de signo inverso: algunas tienen raigambre jurídica interna[1] y parte de ellas en cierto modo "compensan" a las Comunidades Autónomas por ese reforzamiento del poder

1. Así, por ejemplo, la apertura de la legislación estatal sobre inmigración y derechos de los extranjeros en España a actuaciones autonómicas en ejercicio de títulos propios (como asistencia social y otros), circunstancia que, entre otros muchos trabajos, se aborda en MOYA MALAPEIRA, D. y DONAIRE VILLA, F. J., "El nuevo marco competencial y organizativo de la inmigración", en BOZA MARTÍNEZ, D., DONAIRE VILLA, F. J. y MOYA MALAPEIRA, D., *Comentarios a la reforma de la ley de extranjería (Ley Orgánica 2/2009)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 321-350 y, de los mismos autores, "La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración", *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 37, pp. 97-138. El seguimiento de este campo de acción autonómico abierto por la legislación estatal en materia de inmigración puede hallarse, entre otras fuentes, en este mismo *Informe Comunidades Autónomas*, a lo largo de sus sucesivas anualidades, tanto en sus respectivas secciones relativas a cada Comunidad Autónoma, como en la transversal sobre órganos mixtos de colaboración.

central[2], mientras que otras, por su parte, las ha abierto el propio Derecho de la Unión[3]. Unas y otras series de tendencias inversas a las centrípetas exceden del objeto anteriormente acotado de este trabajo, aunque constituyan, sin embargo, su necesario contrapunto.

Algunas de esas dinámicas competenciales centrípetas que aquí se analizarán, pueden considerarse también como inercias, debido a su frecuencia más que consolidada desde prácticamente los inicios de la participación española en la UE. Se trata del empleo, por el Estado, de sus títulos competenciales transversales u horizontales (así denominados en metafórica alusión a su capacidad para incidir sobre múltiples ámbitos competenciales autonómicos, exclusivos incluso). Aquí nos referiremos al de más frecuente (y creciente) uso estatal en la transposición o cumplimiento internos del Derecho de la UE,: el art. 149.1.13 CE. Parece existir correlación (fáctica siempre; jurídica, no necesariamente en todos los casos) entre el carácter económico de este título competencial estatal horizontal y el que predominantemente tienen también, en general, el Derecho y actos jurídicos de la UE.

Ese contenido esencialmente económico y de mercado que distingue al Derecho comunitario no es óbice, sin embargo, a que también haya supuestos de empleo estatal de su "otro" título de similar alcance competencialmente transversal en relación con las atribuciones autonómicas: el art. 149.1.1 CE, sobre regulación de las condiciones básicas de ejercicio de derechos y de cumplimiento de deberes constitucionales. La asiduidad de su utilización por el Estado para la transposición o ejecución del Derecho comunitario es sensiblemente inferior, algo que puede explicarse por el mismo contenido prevalentemente económico y de mercado que caracteriza a dicho Derecho, que en principio lo "aleja" del contenido de este título horizontal y lo "acerca" al previsto en el art. 149.1.13 CE.

No obstante, pueden favorecer un incremento en la utilización estatal del art. 149.1.1 CE, no tanto la progresiva ampliación competencial de la UE hacia

---

2. Cabe citar como destacado ejemplo de ello la participación autonómica directa en la fase ascendente del Derecho de la UE posibilitada por la Ley creadora de la actual CARUE y los Acuerdos en ella alcanzados entre Estado y Comunidades Autónomas sobre esa participación en diversas formaciones ministeriales del Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, y en el procedimiento de Comitología en el ámbito de la Comisión Europea. Todos ellos han sido objeto de crónica y análisis en este mismo *Informe Comunidades Autónomas*, particularmente desde 2004 en adelante, primero en la Sección específica dedicada a la CARCE/CARUE, y en los últimos años del *Informe* en la Sección transversal que se aborda la actividad de todos los órganos mixtos de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, entre los que obviamente se cuenta la actual CARUE.

3. Muestras emblemáticas de ello son la participación de Parlamentos centrales, y también subestatales donde, como en España, los hay, en el procedimiento comunitario de alerta temprana para el control de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad, o la formalización y gradual reforzamiento, aunque todavía relativo, del Comité de las Regiones en el ámbito institucional de la Unión, y la legitimación de este ante el TJUE, además del que Comunidades Autónomas pueden tener por sí solas, aunque en este último caso con los mismos requisitos, un tanto restrictivos, que los particulares (sintéticamente consistentes en la incidencia individual y directa, con carácter autoaplicativo, de la norma o actuación comunitaria impugnada), y no directamente como actores privilegiados, a diferencia de los propios Estados miembros.

campos distintos a la integración de mercados, la coordinación macroeconómica o la unión monetaria, cual son las políticas europeas de interior y justicia reunidas bajo la rúbrica del "espacio de libertad, seguridad y justicia" (dado que se sitúan más bien en ámbitos materiales o funcionales reservados al Estado por el bloque interno de la constitucionalidad: inmigración, legislación penal y penitenciaria, Administración de Justicia…), cuanto la formalización jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales como Derecho originario, que, en la actualidad, y tras el Tratado de Lisboa, efectúa el art. 6 del Tratado de la Unión Europea. Un ejemplo quizás representativo de esta nueva tendencia, aún incipiente, hacia el empleo estatal del art. 149.1.1 CE en la transposición del Derecho comunitario o para adaptar a este el ordenamiento jurídico interno, con repercusión simultánea sobre las políticas y el ejercicio competencial autonómicos, sea la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales[4], en su proyección concreta sobre las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas[5].

Otras de las aquí denominadas tendencias competenciales centrípetas en la transposición interna del Derecho de la UE, serán analizadas tras la referencia a los títulos horizontales del Estado. Varias de esas tendencias o dinámicas centrípetas tienen un factor común: se trata de supuestos crecientemente habituales, y con potencial alcance "multicompetencial" autonómico, que superponen o añaden aspectos de fuentes del Derecho a las propias técnicas de reparto de atribuciones entre Estado y Comunidades Autónomas, y lo hacen con amplia incidencia condicionante sobre las políticas propias de estas últimas. El orden expositivo será el siguiente.

En primer lugar, se examinará la práctica consistente en la emisión estatal de bases íntegramente reglamentarias. Se abordará, seguidamente, la práctica cada vez más habitual de combinar de forma no desglosada, en un mismo texto normativo del Estado, varios títulos competenciales estatales como base habilitante, que en muchas ocasiones, además, son de contenido funcional heterogéneo (amparándose conjuntamente el Estado, al dictar una misma norma, en competencias legislativas exclusivas y para la emisión de bases, normas básicas o legislación básica, y aun, entre estas últimas, en títulos estatales horizontales). Esa apelación indiferenciada y funcionalmente heterogénea de competencias por parte del poder central en un mismo texto normativo puede tener un potencial efecto disuasorio del desarrollo legislativo autonómico de los preceptos estatales de ese texto por no poder identificar claramente a qué competencia del

4. Como resulta notorio, y así lo explicita el art. 1.a) de esta Ley Orgánica, el objeto de la misma es el siguiente: "Adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones".

5. La Disposición final segunda de dicha Ley orgánica invoca como título competencial habilitante general el art. 149.1.1 CE, sin excluir del mismo al Capítulo II del Título VII, referido, precisamente a las Agencias autonómicas de Protección de Datos (dicha Disposición final sitúa bajo cobertura de otros títulos específicos a algunas otras disposiciones de la propia Ley Orgánica, asimismo reguladoras de cuestiones específicas).

Estado corresponden, y en consecuencia, para concretar los títulos autonómicos a cuyo amparo pueda constitucionalmente llevarse a cabo, y con qué contenido y límites, el respectivo desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. Posteriormente a los señalados, se hará referencia a recientes ejemplos de creación de mecanismos u órganos de coordinación por parte del Estado en ejercicio de títulos en cuya enunciación constitucional no aparece el componente coordinador: concretamente, cuando esa creación se efectúa en ejercicio de competencias legislativas exclusivas de los poderes centrales.

Finalizará la descripción de algunas de las dinámicas competenciales centrípetas con el examen de un ejemplo, materialmente acotado, de estas aquí denominadas tendencias o dinámicas competenciales centrípetas en la transposición interna del Derecho Comunitario. Ese ejemplo, emblemáticamente representativo del fenómeno que se describe en el presente trabajo, es tan incipiente que, al redactar estas páginas, aún no ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional, aunque ya se ha formalizado la correspondiente impugnación, ante la diversidad de criterio que mantienen al respecto el Estado y la Comunidad, o, como se verá más adelante, Comunidades Autónomas concernidas. Se trata del efecto, no solamente condicionante, sino además restrictivo, que sobre el ejercicio autonómico de la competencia en materia medioambiental está teniendo la actividad normativa del Estado (predominantemente reglamentaria en este punto) de transposición de las Directivas europeas en lo referente a la eliminación de las bolsas de plástico.

Por último, se apuntarán algunas ideas finales en torno a la conveniencia o no de abordar o canalizar todas o algunas de estas dinámicas competenciales centrípetas, y, en su caso, si se considerase preciso, de cómo o dónde tratar de instrumentarlo jurídicamente.

## 2.– Muestras recientes de la consolidada utilización expansiva del título competencial horizontal del Estado sobre bases y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE)

Pese a las afirmaciones jurisprudenciales del TC, en principio limitativas de un ejercicio competencial estatal en detrimento del autonómico en el cumplimiento y transposición del Derecho comunitario, también deben reseñarse existentes ejemplos de lo contrario para completar un panorama básico y representativo de la cuestión. Esos ejemplos comienzan a reseñarse en el presente apartado y seguirán abordándose en varios de los subsiguientes. Comienza, pues, aquí un repaso selectivo, pero representativo a la vez, de dichos ejemplos.

Quizás la más extendida práctica estatal de tal tipo y resultado, y probablemente también la más conocida, sea el despliegue de sus competencias horizontales o transversales en la aplicación y ejecución internas del Derecho de la UE. El más usualmente utilizado a este fin es el previsto en el art. 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general. Esa frecuencia es lógica si se tiene en cuenta que el objetivo primigenio de la Unión, y probablemente todavía el más relevante, es de índole econó-

mica: la realización del Mercado Interior. En parte, esta frecuente utilización al art. 149.1.13 CE puede obedecer también a que la reserva constitucional de competencias al Estado, diseñada antes de la integración de España en las Comunidades Europeas (hoy, la UE), frecuentemente no atribuye al poder central un título material específico sobre el sector o actividad económicos afectados por la normativa europea que haya de aplicarse o transponerse.

Es más, la evolución expansiva del alcance de esta competencia del Estado en la jurisprudencia constitucional se ha ido produciendo al hilo, precisa y principalmente, de impugnaciones ante el TC contra la actividad de transposición y ejecución normativa del Derecho de la UE, bien sea por parte del Estado, bien por las Comunidades Autónomas. Ello no es de extrañar, si se repara en que la jurisprudencia constitucional es la única vía ordinaria que permite especificar el contenido y alcance de los títulos competenciales estatales previstos en la propia Constitución, y en concreto el relativo a la actividad económica general, que la Norma Fundamental enuncia de manera genérica y sin mayor concreción. El art. 149.1.13 CE, según su interpretación jurisprudencial, lo mismo puede amparar normas estatales donde se fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, que previsiones de acciones o medidas singulares precisas para alcanzar los fines propuestos en la ordenación. Incluso, puede actualmente otorgar cobertura a actuaciones ejecutivas estatales en relación con prácticas o actividades que puedan alterar la libre competencia y tengan trascendencia sobre el mercado supraautonómico.

Un ejemplo prototípico de incidencia restrictiva, o al menos condicionante, del Estado sobre competencias exclusivas autonómicas, mediante el empleo del art. 149.1.13 CE, se produce en el ámbito de la agricultura, en principio de exclusiva competencia autonómica. El intenso y sostenido empleo estatal de ese título la ha transformado en la praxis en competencia compartida (cuando no hay completa centralización, incluso ejecutiva, de la gestión de ayudas, situación en que la exclusividad, en tal ámbito y medida, pasa a reubicarse en el Estado a todos los efectos reales). Tal cambio funcional no expresamente escrito, pero real y efectivo, de la competencia exclusiva autonómica sobre agricultura, probablemente pueda considerarse cabalmente como una de esas mutaciones del Estado propiciadas por la participación española en la UE que, años atrás, en general ponía de manifiesto entre nosotros el Prof. Muñoz Machado[6].

En cuanto a la incidencia "material" del Estado, mediante el despliegue del art. 149.1.13 CE, sobre el ámbito agrícola, incluyendo en esa incidencia la regulación estatal del modo de gestionar los pagos de subvenciones de la PAC cuando no han sido objeto de gestión centralizada, pueden mencionarse, en los últimos años, por orden cronológico creciente, algunas muestras representativas. En el escalón legislativo, cabe hacer referencia a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. También hay que destacar, en el escalón reglamentario, el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo

6. MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993.

rural, siendo además todo él básico, y dejando por ello espacios muy limitados a la normativa autonómica de desarrollo. No parece justificada esa exhaustividad, pues con ella se transforma la exclusividad competencial autonómica sobre la agricultura en competencia predominantemente ejecutiva, dado que este Real Decreto prácticamente agota de modo pleno su ámbito material de aplicación. Dicho Real Decreto se ampara íntegramente en el art. 149.1.13.ª CE, y establece además un órgano de coordinación: el FEGA.

Igualmente en el característico campo de la gestión de las ayudas de la PAC, hay que hacer referencia al coetáneo Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, con similares características competenciales que el anterior. En fechas más cercanas a la elaboración del presente trabajo, puede hacerse mención, por su similar valor representativo del fenómeno al que venimos haciendo referencia (empleo y proyección del art. 149.1.13 CE sobre la competencia autonómica exclusiva en materia de agricultura), al Real Decreto 555/2019, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, transponiendo a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2009/128/CE, sobre el marco de la actuación comunitaria para la consecución de un uso sostenible de los plaguicidas. Este Real Decreto se inscribe, además, dentro de otra tendencia restrictiva o condicionante del despliegue de las políticas propias de las Comunidades Autónomas que será objeto de ulterior análisis más adelante: la invocación simultánea de heterogéneos títulos competenciales estatales habilitantes (uno de ellos, precisamente, el art. 149.1.13 CE).

Aunque la exclusividad competencial autonómica interna respecto la agricultura favorece el empleo estatal del art. 149.1.13 CE en la transposición de la normativa comunitaria sobre la materia al no haber, lógicamente, una competencia específica del Estado sobre esta misma materia, el frecuente uso de este título horizontal no se limita a ella. Como igualmente carece el Estado, *nominatim*, de una competencia expresa y concreta sobre industria, de la que, en cambio, sí disponen las Comunidades Autónomas, y con carácter exclusivo (aunque estatutariamente enmarcada, entre otros preceptos constitucionales, precisamente en el art. 149.1.13 CE), el poder central no duda en apelar a este último precepto al efectuar transponer o complementar la normativa comunitaria en esta materia. Ejemplo reciente de ello es el Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias, completando las previsiones del Reglamento (UE) 717/2014.

Tampoco es escasa la utilización del art. 149.1.13 CE, esta vez de forma cumulativa con otros títulos, para transponer o ejecutar Derecho de la UE en sectores económicos respecto a los que el poder central cuenta con competencias específicas, si bien no exclusivas sobre la función normativa. Así, por ejemplo, en materia de bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE), siendo un ejemplo representativo relativamente reciente de ello la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. Respecto al mismo

tipo funcional de competencias autonómicas (esto es, de desarrollo legislativo y ejecución), el Estado también suele invocar el art. 149.1.13 CE para dar cumplimiento a normativa comunitaria, en este caso, sobre protección de los consumidores.

Así, recientemente, puede mencionarse el Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. Aunque en este caso el Estado suma también el título de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE), la normativa comunitaria aplicada, el Reglamento (UE) n.º 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, se basa únicamente en el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), relativo, justamente, a la protección de los consumidores.

### 3.– Algunos ejemplos actuales de una creciente práctica competencial estatal condicionante del despliegue autonómico de políticas propias: Reglamentos formal e íntegramente básicos

Otra dinámica competencialmente centrípeta, parcialmente superpuesta (o coincidente con ella) al empleo estatal profuso de los títulos horizontales, es la práctica tan habitual o más que esta última, de regulación de "lo básico"[7] mediante reglamentos, de manera que la hipótesis considerada excepcional por la jurisprudencia constitucional para la definición de bases por parte del Estado, crecientemente viene configurándose en la práctica, si no la regla, al menos tampoco la excepción. Y en no pocas ocasiones, a esta forma estatal de actuar se añade la adopción de reglamentos íntegramente básicos. Posiblemente influya en el incremento de la frecuencia de este fenómeno la inestabilidad política en las últimas legislaturas, y su traducción normativa en un magro balance legislativo del Estado. Con arreglo a la línea metodológica expresada al inicio del presente trabajo, a continuación se destacan ejemplos representativos de anualidades temporalmente cercanas a la elaboración de este trabajo.

Como anteriormente se ha dicho, este modo estatal de proceder en parte se superpone al frecuente uso de títulos horizontales, en la medida en que en no precisamente pocas ocasiones, esos títulos se invocan en la adopción de disposiciones reglamentarias básicas. Pero desde luego la trasciende, pues esta opción, la producción estatal de reglamentos básicos en su integridad, igualmente se emplea de manera profusa al amparo de otros títulos competenciales material y funcionalmente más específicos que otorgan al poder central, justamente, la capacidad para establecer bases normativas sobre el sector o ámbito fáctico o jurídico afectado o regulado por la normativa comunitaria a transponer o aplicar. De nuevo, el formato y la extensión de la presente contribución obligan a efectuar una referencia a ejemplos concretos, pero que responden a una tendencia general.

---

7. Se emplea aquí la expresión en el sentido expuesto en el ya clásico trabajo de JIMÉNEZ CAMPO, J., "¿Qué es "lo básico"? Legislación compartida en el Estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, 1989, pp. 39-92.

Esos supuestos de bases reglamentarias (y a menudo, de reglamentos íntegramente básicos) se adoptan al amparo de los títulos estatales reconocidos en el art. 149.1 CE, subapartados 11 (bases de la ordenación de crédito, banca y seguro), 16 (bases y coordinación general de la sanidad), 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del estatuto de sus funcionarios), 23 (medio ambiente), 25 (bases del régimen minero y energético). Ejemplos recientes son los que se mencionan desglosadamente a continuación. Así, al amparo del art. 149.1.16 CE (bases de la sanidad), se han dictado los Reales Decretos 511/2017, de 22 de mayo[8], 902/2018, de 20 de julio[9], 1412/2018, de 3 de diciembre[10], 452/2019, de 19 de julio[11], o 601/2019, de 18 de octubre[12].

De similar modo, puede mencionarse aquí que, invocando el art. 149.1 CE, subapartados 1 y 8 (respectivamente, regulación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios), se dictó el Real Decreto 1112/2018,

8. Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche (dictado conjuntamente al amparo de las reglas 16.ª y 23.ª del artículo 149.1 CE, salvo el apartado tres del artículo segundo, y el artículo tercero, que se dictan de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Afecta a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución de la sanidad, y exclusiva sobre agricultura.

9. Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, y las especificaciones de los métodos de análisis del Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y del Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano (dictado para transponer la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano).

10. Real Decreto 1412/2018, de 3 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación de puesta en el mercado de los alimentos para grupos específicos de población (dando aplicación al Reglamento UE n.º 609/2013, contemplando correctamente que el registro lo hacen las Comunidades Autónomas y haciendo referencia asimismo correcta a que las mismas lo hagan en la forma en que estas dispongan).

11. Real Decreto 452/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

12. Real Decreto 601/2019, de 18 de octubre, sobre justificación y optimización del uso de las radiaciones ionizantes para la protección radiológica de las personas con ocasión de exposiciones médicas (dictado exclusivamente al amparo del art. 149.1.16.ª CE, e incorporando al Derecho español el capítulo VII, el artículo 83 y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 14, 18, 19, 77, 78 y 96, en lo relativo a exposiciones médicas, de la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes). Incide sobre la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad.

de 7 de septiembre[13]. Por último, culminando la presente serie de menciones ejemplificativas, puede citarse aquí la invocación estatal del art. 149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético) en los Reales Decretos 1400/2018, de 23 de noviembre[14], 244/2019, de 5 de abril[15], o, en fechas cercanas a la de elaboración de este trabajo, el Real Decreto 138/2020, de 28 de enero[16].

Ahora bien, la fijación reglamentaria de bases no se limita al escalón jerárquico superior de los Reales Decretos. También se está haciendo a un nivel normativo incluso inferior, mediante Órdenes Ministeriales. Como muestra representativas en la práctica reciente, se han adoptado al amparo del art. 149.1.6, 11 y 13 CE (legislación mercantil, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente) las Órdenes ECE/228/2019, de 28 de febrero[17], ECE/482/2019,

13. Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público (dictado al amparo no solo del art. 149.1.18 CE, sino también del art. 149.1.1, y que procede a la transposición de la Directiva UE 2016/2102, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público). La Disposición final cuarta de la norma faculta a los titulares del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y del Ministerio de Economía y Empresa, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones adicionales necesarias a fin de aplicar y desarrollar lo establecido en este mismo Real Decreto, así como para acordar las medidas precisas que garanticen su ejecución e implantación efectiva, aunque todo ello lo hace sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas sobre desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado.

14. Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, dictado al amparo del art.149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético) y también del art. 149.1.29 CE (seguridad pública), y mediante el cual se incorpora al Derecho español la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014, que modifica la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de julio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en lo que se refiere al establecimiento de los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares, y parcialmente el artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

15. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, dictado al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE, y mediante el que se incorpora al ordenamiento jurídico español parte del contenido del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

16. Real Decreto 138/2020, de 28 de enero, por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (complejo Mycobacterium tuberculosis). Contribuye a la aplicación del Reglamento (UE) 2016/429, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal (Legislación sobre sanidad animal).

17. Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación. Mediante ella, se incorpora parcialmente al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.

de 26 de abril[18], ECE/1263/2019, de 26 de diciembre[19], e invocando el art. 149.1.13 y 23 CE, la Orden TEC/813/2019, de 24 de julio[20].

## 4.– La creciente confluencia de títulos competenciales estatales funcionalmente heterogéneos sin desglose e identificación de qué y cómo es "lo básico" en un mismo texto normativo: incertidumbres y dinámicas eventualmente restrictivas del desarrollo legislativo autonómico

Una tendencia en aumento en las últimas normas estatales de transposición o aplicación del Derecho comunitario con impacto sobre el ejercicio competencial autonómico, y, consiguientemente, sobre las correspondientes políticas territoriales propias, viene dada por la acumulación de títulos competenciales como base habilitante de un mismo texto normativo del Estado, sin desglose de a cuáles de sus preceptos integrantes otorgan cobertura. Cuando entre esos títulos figuren, junto a títulos exclusivos, uno o varios de los que reservan al Estado las bases, y, consiguientemente, admiten un desarrollo legislativo autonómico, esta práctica supone una dificultad añadida para la identificación, por parte de las Comunidades Autónomas, de qué es "lo básico" para poder realizar válidamente ese desarrollo.

Injustificadamente se hace retornar así a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de decisiones tomadas solo por el Estado, a la situación existente durante los momentos iniciales del modelo autonómico, en que, para no paralizar el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, la jurisprudencia constitucional permitió que las Comunidades Autónomas pudieran inferir bases a partir de la legislación estatal (preconstitucional en tales momentos), a la espera de que el Estado ejercitase sus títulos mediante la adopción de la pertinente normativa postconstitucional. Con el Estado autonómico

18. Orden ECE/482/2019, de 26 de abril, por la que se modifican la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Procede a la transposición parcial de la Directiva 2014/17/UE, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n ° 1093/2010.

19. Orden ECE/1263/2019, de 26 de diciembre, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago y por la que se modifica la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Completa la incorporación al Derecho español de la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

20. Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Da aplicación a la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

ya consolidado en cuanto a la existencia y abundancia de los respectivos ejercicios competenciales, central y territoriales, esta práctica de indiferenciación, en la más reciente legislación estatal, del título habilitante de cada precepto integrante de un mismo texto normativo que cumulativamente invoque varios apartados del art. 149.1 CE, puede tener un muy discutible efecto disuasorio del desarrollo normativo autonómico por dificultarse con este modo estatal de actuar la identificación formal de las bases, y de qué bases (o bases sobre qué materia), con vistas a la concreción autonómica del correspondiente desarrollo legislativo. Supone todo ello un deficiente cumplimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la identificación formal de las bases[21], haciendo padecer innecesariamente, y de un modo que podría ser fácilmente evitable, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

El problema se incrementa cuando los diversos títulos invocados por el Estado en un mismo texto normativo sean además funcionalmente heterogéneos, por combinar competencias que, sobre las respectivas materias, le otorgan en exclusiva la legislación y otras que en cambio solo le reservan la fijación de las bases. El indebido efecto disuasorio del desarrollo legislativo autonómico escala aún más ante un mayor riesgo de eventual inconstitucionalidad por riesgo de desarrollar preceptos estatales en la creencia autonómica de que son materialmente básicos, pero que luego, en vía jurisdiccional, se identifican (*ex post facto*) como de exclusiva competencia estatal, impeditiva de ese mismo desarrollo legislativo autonómico. Veamos algunos supuestos recientes de una práctica que, como se decía algo más arriba, se halla en franco aumento en las últimas fechas.

Tres son las hipótesis, cada una con distintas consecuencias jurídico-constitucionales condicionantes de las posibilidades de actuación normativa autonómica (y con su derivado reflejo en las políticas propias de la respectiva Comunidad a que esa actuación normativa venga referida). En primer término, la combinación de títulos competenciales otorgando al Estado la legislación exclusiva y títulos que le reservan "solo" la legislación básica, lo que permite a las Comunidades Autonómicas únicamente la ejecución en el primer caso, y el desarrollo legislativo además de la ejecución en el segundo.

Otra modalidad de invocación cumulativa y no desglosada de títulos competenciales, por parte del Estado en un mismo texto normativo, se da cuando esos títulos ofrecen posibilidades distintas de desarrollo legislativo autonómico, menor en unos casos (lo que sucede en la mayoría de títulos básicos del Estado), y mayor en otros (medio ambiente, respecto al que las facultades de las Comunidades Autónomas no se limitan al desarrollo, pudiendo establecer también normas adicionales de protección: art. 149.1.23 CE). El tercer y último escenario de esta invocación cumulativa de competencias se da cuando una norma del Estado se fundamenta en una pluralidad de títulos que le reservan lo básico con similar alcance funcional, pero no deslinda al amparo de cuáles de tales títulos han sido adoptados los respectivos preceptos que la componen.

21. Entre muchas otras, STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ. 8; STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ. 4, o STC 118/2016, de 23 de junio, FJ. 3.

Analicemos a continuación, mediante algunos ejemplos característicos extraídos de la práctica temporalmente cercana, cada una de estas tres hipótesis de plural invocación estatal de títulos competenciales en sus normas. La situación jurídica más compleja, y la que probablemente incida más sobre el ejercicio competencial autonómico, es la primera de las recién anticipadas. Esto es, cuando la norma estatal con repercusión competencial autonómica invoca simultáneamente títulos que le otorgan la exclusividad legislativa y títulos que se limitan a atribuir al Estado la facultad de emisión de bases, normas básicas o legislación básica.

La complejidad jurídica de esta práctica, con el consiguiente efecto disuasorio, o, al menos, "dificultativo", y por tanto, condicionante, del ejercicio competencial autonómico, se debe a que con la ausencia de desglose de qué partes de la norma estatal tienen su cobertura en un título exclusivo y qué otras lo hallan en uno para la emisión de bases, las Comunidades Autónomas no pueden saber a ciencia cierta cuáles de los preceptos de esa norma estatal, por tener carácter básico, son susceptibles de un válido desarrollo legislativo autonómico, y cuáles no, por ser resultado de una competencia que otorga al Estado la exclusividad sobre la normación material del sector o ámbito en cuestión. Ello restringe sin justificación la esfera propia de autonomía de las Comunidades Autónomas destinatarias, condicionando indebidamente el trazado de políticas públicas territoriales que requieran un reflejo normativo, y supone, en todo caso, la puesta en tensión del principio de seguridad jurídica.

Esta práctica se está produciendo fundamentalmente en normas estatales de objeto económico, crediticio y financiero o bancario, que, adoptadas en aplicación de disposiciones de la UE sobre estas materias, invocan conjuntamente los títulos competenciales del Estado establecidos, dentro del art. 149.1 CE, en sus subapartados 6 (exclusivo sobre legislación mercantil), 11 (bases de la ordenación de crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Se citan a continuación algunos ejemplos concretos de esta tendencia, asimismo en aumento en los últimos tiempos (probablemente de modo paralelo a la expansión que está experimentando la normativa comunitaria sobre servicios financieros y Unión Bancaria al hilo de la –ahora ya probablemente penúltima– crisis económica y financiera.

Así, cabe referirse a la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación (que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, y es destacable por la habilitación al Banco de España para el ejercicio de facultades normativas de desarrollo y ejecución de esta Orden, en materia de comisiones y gastos máximos a repercutir por la entidad al cliente titular de la cuenta, y las normas de contabilidad de los establecimientos financieros de crédito). Asimismo, hay que hacer mención a la Orden ECE/482/2019, de 26 de abril, por la que se modifican la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, y a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de

octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que procede a la transposición parcial de la Directiva 2014/17/UE de 4 de febrero de 2014. O bien, por último, a la Orden ECE/1263/2019, de 26 de diciembre, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago y por la que se modifica la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, y a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que completa la transposición de la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior.

La segunda práctica de invocación conjunta y plural de títulos competenciales estatales en un mismo texto normativo se da cuando esos diversos títulos reservan al Estado las bases o la legislación básica, pero alguno de ellos ofrece posibilidades distintas y mayores al desarrollo legislativo autonómico. El supuesto incluye de forma necesaria al título estatal en materia de medioambiente, en que al estricto desarrollo legislativo autonómico de "lo básico" se suma la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten normas adicionales de protección, combinándose en la misma disposición estatal con otros títulos de carácter básico que no admitan esa adicional capacidad normativa autonómica. Supuesto especial en este segundo grupo se plantea cuando la competencia estatal que se yuxtapone a la relativa al medio ambiente en un mismo texto legal o reglamentario es un título horizontal, pues a la emanación de bases podrán unirse acciones ejecutivas del Estado, y hasta gestión centralizada si se dan las coordenadas admitidas para ello por la jurisprudencia constitucional.

Dentro de este último subgrupo de la segunda serie de hipótesis de invocación estatal cumulativa de varios títulos competenciales en un mismo texto normativo, hay que mencionar, como muestras recientes, la Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión, en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Aunque se ampara en los dos títulos competenciales estatales mencionados (horizontal sobre actividad general, y medio ambiente), esta norma estatal, íntegramente básica, no deslinda cuáles de sus preceptos lo son *ex* art. 149.1.13 CE, siendo entonces susceptibles de desarrollo legislativo autonómico al amparo de títulos propios distintos del medioambiente (industria, por ejemplo) pero sin admitir por ello adicionales normas adicionales de las Comunidades Autónomas, y cuales sí la permitirían al amparo del título estatutario sobre medioambiente por fundamentarse los correspondientes preceptos básicos estatales, precisamente, en el art. 149.1.23 CE.

Ejemplo, en cambio, de concurrencia entre el título estatal sobre medioambiente y otro del Estado relativo a otra materia específica distinta (esto es, otro título no transversal u horizontal), es la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la evaluación del ruido ambiental. Mediante esta Orden, se incorpora al Derecho español la Directiva 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en

virtud de la Directiva 2002/49/CE. De nuevo, no hay desglose de qué partes de la Orden hallan respectiva cobertura en una u otra competencia estatal, lo que dificulta (y disuade, en vista de posibles controversias competenciales en sede jurisdiccional que pueda plantear el Estado) la adopción de adicionales normas autonómicas de protección ambiental.

Y otro tanto sucede con el Real Decreto 452/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, relativa al régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. O con el Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche. Esta última norma estatal ha sido dictada invocando las reglas 16.ª y 23.ª del artículo 149.1 CE (bases de la sanidad, y medio ambiente), y carece, igualmente, de desglose en cuanto a la respectiva cobertura competencial de sus preceptos.

De la tercera y última modalidad de concurrencia no desglosada de títulos competenciales en una misma norma estatal, consistente en que esos plurales títulos sean de similar alcance funcional (legislación básica solo susceptible de desarrollo legislativo autonómico y ejecución, pero no de normas territoriales adicionales a las del Estado), son ejemplos recientes y representativos los que siguen a continuación. Así, el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, dictado al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y bases del régimen minero y energético, respectivamente), y que incorpora al ordenamiento jurídico español parte del contenido del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Del mismo modo, hay que citar en este grupo la Orden TEC/1141/2019, de 19 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón, dictada al amparo no desglosado del art. 149.1. 13 y 25 CE (bases de la actividad económica general, y del régimen minero y energético, respectivamente). Y también, finalmente, el Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, autodefinido como íntegramente básico y globalmente fundamentado, sin desglose, en los subapartados 25 y 29 del art. 149.1 CE (respectivamente, las bases del régimen minero y energético, y la competencia sobre seguridad pública), y que incorpora al Derecho español la Directiva 2014/87/Euratom, de 8 de julio de 2014, modificativa de la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de julio de 2009, sobre el marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en lo que se refiere al establecimiento de los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares.

## 5.– Creación de mecanismos de coordinación al amparo de competencias legislativas exclusivas del Estado

Otra práctica condicionante del ejercicio competencial autonómico es la consistente en que el Estado cree mecanismos de coordinación mediante disposiciones amparadas en un título competencial que le reserve la legislación exclusiva sobre la materia, y se dicten en aplicación o transposición del Derecho de la UE. Muestra reciente de ello es el Real Decreto 207/2019, de 29 de marzo, por el que se regula el sistema nacional de admisión de miembros y socios de la Red EURES en España. La norma invoca el art. 149.1.1 CE (competencia estatal exclusiva sobre legislación laboral), y procede a efectuar el desarrollo normativo preciso para la aplicación del Reglamento (UE) 2016/589, de 13 de abril de 2016, regulador de la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES). El art. 7.1.b) de esta norma europea prevé que cada Estado miembro designe una Oficina Nacional de Coordinación (ONC).

El Real Decreto opta por designar como ONC al Servicio Estatal de Empleo, algo que según el precepto europeo es una posibilidad, pero no una obligación, cuando señala que la red EURES incluirá, entre otras categorías de organizaciones, "las Oficinas Nacionales de Coordinación (ONC), responsables de la aplicación del presente Reglamento en el Estado miembro de que se trate, que serán designadas por los Estados miembros y que podrán ser sus SPE [Servicios Públicos de Empleo]". Podrán ser los SPE, dice la norma europea, pero no que deban serlo. Al margen de que también cada uno de los autonómicos entran dentro de la categoría de Servicios Públicos de Empleo, tal vez podrían caber alternativas distintas con mayor entrada de las Comunidades Autónomas sin cuestionar las atribuciones propias del Estado.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el Real Decreto declara en su Exposición de Motivos (en adelante, EM) que tiene en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral, y en particular su Sentencia 69/2018, de 21 de junio de 2018, conforme a la cual corresponde a las Comunidades Autónomas recibir las declaraciones responsables de las entidades que pretendan realizar la actividad de agencia de colocación. Según esa misma EM, la distribución competencial resultante de esta Sentencia se entiende aplicable también al procedimiento de autorización de miembros y socios de EURES en España, razón por la cual queda establecido en el Real Decreto 207/2010 que la competencia para esa autorización corresponde a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas mediante la configuración del oportuno punto de conexión. Igualmente, por último, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas quedan designados como miembros de EURES para las actividades de la Red, lo que según el Real Decreto otorga a dichos Servicios una posición privilegiada en la misma.

Otra muestra de la creación de mecanismos de coordinación con las Comunidades Autónomas mediante disposiciones estatales (y reglamentarias) en ejercicio de competencias legislativas exclusivas es el Real Decreto 717/2019, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1345/2007, de 11 de

octubre, regulador del procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente. La disposición se dicta en ejercicio del art. 149.1.16 CE (competencia legislativa exclusiva sobre productos farmacéuticos) y regula aspectos del marco normativo de la verificación y autenticación de medicamentos que la normativa europea deja a la decisión de los Estados miembros (Directiva 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano, y Reglamento Delegado UE 2016/161, de 2 de octubre de 2015, de la Comisión, en desarrollo de dicha Directiva).

A tal fin, este Real Decreto introduce un nuevo capítulo IX en el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, referente al sistema de verificación y autenticación de los medicamentos. En concreto, y en relación con el repositorio nacional utilizado para verificar la autenticidad de los identificadores únicos de los medicamentos comercializados en España, se atribuye su creación y gestión a la sociedad limitada denominada Sistema Español de Verificación de Medicamentos, y su supervisión e inspección a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Ello no obstante, la regulación contenida en este Real Decreto (717/2019) hace expresa salvedad de las competencias de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para la coordinación, con las Comunidades Autónomas, de las medidas y actuaciones relacionadas con la prestación farmacéutica.

No obstante, la creación de mecanismos u órganos de coordinación por el Estado en ejercicio de una competencia normativa exclusiva que no incluye componente de coordinación en la definición constitucional del propio título competencial no parece casar bien con la jurisprudencia establecida sobre esta cuestión general en el asunto del control metrológico. Concretamente, rechazó el TC que el Estado pudiera reservarse competencias ejecutivas, incluyendo las de coordinación, al amparo de la competencia legislativa exclusiva sobre pesas: STC 100/1993, FJ. 5 b). En esta resolución se argumenta, en términos generales potencialmente extrapolables a títulos competenciales de exclusiva legislación estatal sobre otras materias, que no resulta admisible que la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue a la permanencia, en manos del Estado, de algunas facultades de ejecución, para poder legislar "con conocimiento de causa", o para "coordinar" las Administraciones públicas implicadas.

Esta argumentación, según se dijo en esa misma Sentencia y fundamento, no encuentra apoyo constitucional alguno, y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado pudiera ostentar respecto a las Comunidades Autónomas que no hubieran asumido aún competencias sobre la materia (factor este que en la actualidad no concurre), existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes de información recíproca entre las Administraciones públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial. Tampoco aceptó la resolución mencionada del TC la alegación del Abogado del Estado en torno a que sin

estas competencias (de coordinación, en lo que ahora interesa) desaparecería "por completo" la Administración periférica, pues su subsistencia, ciertamente prevista por la Constitución (arts. 141 y 154), no justificaría, en modo alguno, alterar la distribución competencial realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

### 6.– Un reciente caso representativo del empleo restrictivo de técnicas competenciales generales estatales para la transposición del Derecho de la UE: la incipiente conflictividad competencial interna en torno a la transposición de las Directivas sobre eliminación de bolsas de plástico

Tras el repaso ya efectuado de modalidades competenciales estatales condicionantes del despliegue de los títulos autonómicos con motivo de la transposición o aplicación del Derecho de la UE, que puso el acento en el tipo funcional de los respectivos títulos y no sobre las materias concernidas, se inicia a continuación el examen de ejemplos concretos de ese mismo condicionamiento competencial estatal, pero ahora desde la perspectiva material o sustantiva. Esto es, centrando la atención en ámbito fáctico o jurídico sobre el que recaigan los títulos competenciales estatales y autonómicos en juego.

El caso específico al que ahora se dedicará atención es el de la transposición de las Directivas europeas de Residuos y sobre eliminación de las bolsas de plástico. El interés que suscita esta cuestión es doble. Por un lado, nos hallamos ante una nueva política autonómica que ha de emprenderse como consecuencia de esa transposición. Por otro, se trata de un ejemplo muy reciente y significativo de una creciente tendencia a la conflictividad competencial interna sobre cuestiones medioambientales "de última generación", de las que son muestras las controversias surgidas (y ya jurisprudencialmente resueltas) en torno a las prohibiciones de nuevos vehículos de combustión interna fósil, o de vehículos diésel establecidas por algunas Comunidades Autónomas (a partir de 2030, por Cataluña, en el primer caso; a partir de 2025, por Baleares, en segundo caso[22]).

22. Con desigual resultado final para una y otra Comunidad por cuestiones de configuración concreta de los respectivos preceptos de las leyes de ambas Comunidades sobre cambio climático, pero con una común motivación. La STC 87/2019, de 20 de junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, consideró constitucionales los preceptos de dicha norma territorial referentes a la supresión de los vehículos nuevos de combustión interna fósil para 2030, por no contener dicha Ley, según la resolución, mandatos y objetivos concretos y vinculantes que impliquen necesariamente una transformación del modelo de fabricación de vehículos incompatible con el establecido por el Estado (FJ. 13). En el mismo Fundamento, el Tribunal Constitucional establece la doctrina sobre la que expresamente se ha basado el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad de les Illes Balears (*BOE* núm. 34, de 19 de diciembre de 2019, p. 137.413) para prevenir la impugnación constitucional de la Ley de dicha Comunidad Autónoma sobre cambio climático a cambio del compromiso de esta de suspender la medida en espera de su adopción estatal: si la disposición autonómica en cuestión, dice el Alto Tribunal, "se entendiera como una norma que prohíbe la fabricación de vehículos motorizados nuevos de combustión interna fósil a partir de 2030, ello podría dar lugar

El asunto de las bolsas de plástico a dado lugar a una incipiente conflictividad competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, aún no resuelta por el TC, a diferencia de los casos catalán y balear ya reseñados en torno a vehículos contaminantes. Lo que sí se ha producido ya en la fecha de redacción de estas páginas, ha sido la formalización del correspondiente conflicto constitucional (en forma de recurso de inconstitucionalidad, respecto a la Ley foral navarra), o bien se ha alcanzado una fórmula transaccional entre los gobiernos procesalmente contendientes en el trámite previo de eventual resolución extrajudicial de la controversia a que da oportunidad el art. 33.2 LOTC. Esto último, como en seguida se verá, es lo acontecido con la impugnación estatal de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de les Illes Balears. La interposición del recurso de inconstitucionalidad y su admisión a trámite, ha sucedido, en cambio, con la Ley navarra sobre la misma materia[23].

En los dos supuestos, la disputa surgió porque la respectiva normativa autonómica, invocando las Directivas de Residuos, estableció objetivos más exigentes, y en más corto plazo, de reducción de bolsas de plástico que la normativa estatal que da transposición a esas mismas Directivas europeas: la Disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y, en su desarrollo, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, autoconfigurado todo él como norma básica, y dictado al amparo del art. 149.1.13 y 23 CE.

Por lo que respecta a ley balear de residuos, el Gobierno central objetaba a la previsión en ella de un canon de residuos a satisfacer por los Ayuntamientos que no cumplan los objetivos de reducción de residuos, por entender que ese canon es un tributo municipal, cuestión que corresponde a la competencia exclusiva del Estado sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), entre otros títulos (como, también, el establecido en el art. 149.1.18 CE: bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Asimismo se oponía el Ejecutivo central al precepto legal autonómico que, incrementando la prohibición del uso de bolsas con respecto a la establecida en la legislación estatal (en concreto, en el íntegramente básico Real Decreto 293/2018, que desarrolla la Ley 22/2011), viene a incluir también a las bolsas de plástico biodegradable en las compras comerciales, y a imponer que las bolsas que se empleen en ellas sean reutilizables o de papel.

A punto de expirar los nueve meses legales de plazo para la interposición del recurso (art. 33.2 LOTC), una propuesta del Ejecutivo central fue admitida por el balear en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación.

---

a una vulneración de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE)".

23. *Vid. BOE* núm. 115, de 14 de mayo de 2019, p. 51.226: Providencia de 7 de mayo de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1893-2019, promovido por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno, contra el artículo 23, apartado 1.a) y apartado 2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

El acuerdo[24], en relación a la controversia suscitada respecto al artículo 9 de la Ley 8/2019 (canon por incumplimiento de objetivos de reducción de bolsas de plástico), consiste en interpretar, por ambas partes, que las menciones realizadas a las tasas en los apartados 1 y 2 deben entenderse de conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto legislativo 2/2004) y en el marco del respeto a la autonomía local y, por tanto, al principio de autonomía financiera de los entes locales.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Illes Balears asume el compromiso de promover una iniciativa legislativa de modificación del apartado 3 del precepto para suprimir la referencia a las tasas. Y en lo que respecta a las prohibiciones más restrictivas de bolsas de plástico en la normativa territorial controvertida (apartado 1.b del artículo 23 de la Ley 8/2019) que en la estatal (el RD 293/2018), las partes pactaron esperar a la Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelva la impugnación planteada frente a los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, sobre la misma cuestión, comprometiéndose la Comunidad balear, en su caso, a adaptar su norma a la doctrina que allí se establezca. Lo cual nos lleva derechamente al otro caso recientemente surgido en relación con la misma cuestión, las bolsas de plástico.

La controversia competencial en torno a Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y suelos contaminados (que, como ya se ha indicado, ha sido efectivamente objeto de recurso de inconstitucionalidad), reside en el entendimiento, por parte del Estado, de que los apartados 1 a) y 2 del artículo 23 de la referida Ley Foral contravendrían el Real Decreto 293/2018, sobre reducción de bolsas de plástico y creación del registro de productores, que, a su vez, se dictó al amparo de la Ley estatal 22/2011, también sobre residuos y suelos contaminados. Entiende el Estado que el apartado 1 a) del artículo 23 de la ley Foral va más allá en intensidad restrictiva que el Real Decreto 293/2018, debido a que solo las bolsas de plástico muy ligeras quedan excluidas de la prohibición que establece la disposición foral, mientras que la disposición reglamentaria básica estatal también exceptúa de la interdicción a las bolsas con un porcentaje de plástico reciclado del 70 por 100 o superior, con espesor de 50 micras o menos.

Por lo que respecta al art. 23.2 de la Ley foral, la eventual contravención del Decreto estatal que plantea el recurso se debe a que el precepto autonómico establece un plazo menor (1 de julio de 2018 para bolsas de plástico ligeras, y 1 de enero de 2020 para bolsas de plástico muy ligeras) que el estatal para dejar de dispensar en puntos comerciales bolsas de plástico ligeras o muy ligeras (1 de enero de 2021). Además, la norma foral prohíbe, a partir de 1 de enero de 2020, dispensar a los consumidores en puntos de venta bolsas que no sean de plástico compostable, mientras que el reglamento básico estatal permitía dispensar,

24. Según Resolución de 13 de noviembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, *BOE* núm. 292, de 5 de diciembre de 2019, p. 133.663.

además de aquellas, también las de 50 o más micras de espesor y de plástico reciclado en al menos un 50%.

El 12 de diciembre de 2018 se mantuvo una primera reunión del Grupo de Trabajo de la Junta de Cooperación de la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra[25], donde esta última expresó que la regulación foral más restrictiva que la del Real Decreto estatal sobre reducción del consumo de bolsas de plástico tendría, a su juicio, cabida en la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el Derecho de la UE (Directiva 2015/720, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras), e incluso en el Real Decreto 293/2018. La ampliación foral de la prohibición de entrega a todas las bolsas de plástico pretendería lograr un efecto global de prevención, de manera que la prohibición de las ligeras no incremente la dispensación y uso de bolsas de más de 50 micras. Y las fechas señaladas en la normativa foral controvertida tendrían por finalidad coordinarlas a los ritmos temporales establecidos en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027. También se decía, por parte de la Comunidad Foral, que esos plazos serían suficientes para hacer desaparecer en dos años el *stock* de bolsas sin afectar a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (pero no haciendo mención, por ejemplo, a la unidad de mercado). A diferencia del caso balear, no ha habido acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación (esto es, en la Junta de Cooperación Estado-Comunidad Foral), de modo que el Presidente del Gobierno ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral de Residuos.

El Ejecutivo central, como es legalmente preceptivo, consultó al Consejo de Estado con carácter previo, y su Comisión Permanente ha dado "luz verde" a la impugnación ante el Tribunal Constitucional[26]. Para el órgano consultivo, hay colisión de la norma foral con el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, porque este tiene carácter básico. Se destaca en particular, a estos efectos, el hecho de que el Real Decreto no solo invoque el art. 149.1.23 CE como base competencial (medio ambiente, en que el desarrollo legislativo autonómico permite normas adicionales entre las que tal vez, admite la Comisión Permanente, tendrían cobijo las disposiciones forales controvertidas), sino también el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la actividad económica general, o unidad de mercado), porque las limitaciones reguladas en una y otra norma, estatal y foral, tienen impacto significativo en el sector económico de la distribución comercial.

Invoca la Comisión Permanente, en tal sentido, la STC 79/2017, a cuyo tenor "el mercado único tiene como rasgos fundamentales: ser un espacio donde se encuentren garantizadas la libre circulación de personas y bienes, y ser un

25. Llegó a convocarse este órgano de colaboración bilateral, a efectos del art. 33.2 LOTC: Resolución de 20 de septiembre de 2018, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad, *BOE* núm. 237, de 1 de octubre de 2018, p. 94.984.

26. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 14 de marzo de 2019. Referencia: 172/2019. Asunto: Recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y Fiscalidad.

espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales", siendo así que "este Tribunal Constitucional ha subrayado la relación que tendrían determinados títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 CE con la unidad de mercado". En desarrollo de la mencionada idea, subraya la Comisión Permanente, la Sentencia citada declara que "aquella unidad puede igualmente promoverse a través de un ejercicio efectivo por el Estado de aquellas competencias horizontales que nuestra norma fundamental le ha reconocido (por ejemplo en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE)", de modo que este "ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la "unidad de mercado" (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ. 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ. 6) o la "unidad económica" (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ. 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ. 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ. 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ. 2)".

Aplicando ese bagaje jurisprudencial, la Comisión Permanente del Consejo de Estado considera que, mediante el establecimiento de un régimen común, el Estado garantiza que las condiciones aplicables a la distribución comercial de bolsas de plástico, además de ser respetuosas con los objetivos de protección del medio ambiente que han de alcanzarse, sean las mismas en todo el territorio, evitando con ello la potencial distorsión que la eventual aplicación de medidas más o menos restrictivas en las distintas regiones del Estado podría comportar, y la incidencia que tal disparidad provocaría en la competencia entre los operadores económicos dentro el sector afectado. Ese régimen estatal común prevé, aduce además la Comisión Permanente, un calendario único para lograr la reducción del consumo de bolsas de plástico, de tal modo que los plazos aplicables sean los mismos en todo el territorio nacional, permitiendo con ello que los agentes afectados puedan adaptarse al nuevo marco normativo en igualdad de condiciones.

Reconoce el órgano consultivo estatal que "las Comunidades Autónomas gozan, ciertamente, de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente que les permiten aprobar normas adicionales de protección". Pero matiza a renglón seguido que "tales competencias deben ejercerse siempre dentro del marco definido por el Estado al amparo de las que tiene reconocidas". Prosigue indicando que "ese marco queda definido en virtud del Real Decreto 293/2018, cuyas previsiones deben aplicarse en todo el territorio nacional y no pueden verse alteradas ni quedar desplazadas por las normas que, en ejercicio de sus competencias, puedan aprobar las Comunidades autónomas".

También se subraya que, frente a este régimen jurídico básico estatal, "la Ley foral establece uno más restrictivo", con lo que, en conclusión del órgano consultivo, "La regulación autonómica se aparta (…) del régimen establecido por el Estado con carácter básico, imponiendo unas medidas de eliminación de agentes contaminantes, como son las bolsas de plástico, más estrictas que las que recoge la norma estatal y, por tanto, más favorables para la protección del medio ambiente". Y, aunque a juicio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, "dicha regulación podría entenderse amparada en la competencia para aprobar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente

que el artículo 149.1.23.ª de la Constitución le permite ejercer", considera que la "eventual inconstitucionalidad de la Ley foral no deriva de una invasión del título competencial del Estado previsto en el referido precepto constitucional, en el que tales medidas de protección reforzada -reconoce la Comisión Permanente- podrían tener cabida, sino de su posible colisión con la exigencia de uniformidad en la regulación de esta materia que deriva de la invocación del artículo 149.1.13.ª de la Constitución".

Ello, prosigue el Dictamen, "pone, así, de manifiesto la tensión existente entre el ejercicio por parte de las comunidades autónomas (*sic*) de una competencia constitucional y estatutariamente atribuida –con la consiguiente diversidad normativa inherente al sistema de distribución de competencias– y el de una competencia estatal orientada a armonizar la regulación de una determinada materia en todo el territorio nacional". Concluye finalmente el órgano consultivo que "a la vista de dicha tensión, se considera procedente plantear la impugnación pretendida, a fin de que el Tribunal Constitucional pueda dirimir la controversia que la tensión apuntada genera", matizando a tal respecto que "el propio real decreto delimita en su artículo 2 su ámbito de aplicación, estableciendo que quedan incluidos en él 'todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas'". En la línea de lo así dictaminado por el Alto cuerpo consultivo, el Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad, en el que se impugnan los dos apartados del artículo 23 de la ley foral.

Ciertamente, hay diferencias entre el caso navarro y el caso balear, pero no tanto de orden jurídico-material, cuanto de carácter jurídico-procesal, a lo que se añade un factor cronológico. En el caso navarro, no hubo acuerdo preventivo de la impugnación entre la Comunidad Foral y el Estado simplemente porque no había impugnación previa ante el Tribunal Constitucional que permitiera estructurar en torno a ella un acuerdo entre las dos partes, que pudiera consistir en condicionar la controversia en torno a tal (inexistente) impugnación y su correspondiente resolución jurisprudencial. Simplemente, la norma foral era cronológicamente previa a la balear, y un acuerdo como el alcanzado en torno a esta última era imposible respecto la primera. Dado que la discrepancia jurídico-material persiste entre las dos partes, la situación solo podía desembocar en la impugnación de la norma foral, pues el Estado mantiene el mismo criterio interpretativo en el caso balear en torno a cómo y en favor de qué norma debe resolverse el problema competencial.

El problema jurídico subyacente se debe a la existencia de un tercer nivel normativo (y competencial), pero en un plano subjetivo distinto: entre España como Estado miembro de la UE, por un lado, y la UE misma, por otro. Los parámetros jurídicos, consiguientemente, también son distintos: de Derecho de la UE, por un lado, y de Derecho interno, por el otro. El Derecho europeo resuelve la cuestión mediante el principio de autonomía institucional y de procedimiento de los Estados miembros, remitiendo al Derecho interno.

Es, pues, el conjunto formado por el bloque de la constitucionalidad y su jurisprudencia constitucional interpretativa el que dilucida a qué instancia territorial (Estado, Comunidades Autónomas, o incluso al primero y a las segundas

concurrentemente, según los casos) le corresponde decidir el momento concreto en que ha de producirse la transposición de las Directivas europeas, o incluso la aplicación diferida de todos o algunos de sus mandatos, dentro de los plazos que ellas mismas fijen. Dado, una vez más, el carácter fundamentalmente económico que predominantemente tienen esas Directivas, quien normalmente puede decidir en España si se apura el plazo máximo europeo, o si se adelanta este a una fecha anterior, *prima facie*, habría de ser el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, como cuestión básica para el mantenimiento de la unidad de mercado.

Sin embargo, puede ocurrir, por ejemplo, que el Estado no dicte normativa básica sobre ese plazo, ni al amparo del art. 149.1.13 CE, ni de otras competencias sectoriales funcionalmente básicas eventualmente aplicables. Entonces, correspondería a las Comunidades Autónomas la inferencia material de lo básico directamente a partir de la propia normativa de la UE requerida de transposición, en lo que concierne al desarrollo legislativo de esas bases, si disponen de competencia interna para ello. Esta hipótesis parece corresponderse con lo aceptado en la STC 31/2010 (FJ. 123) en relación con la previsión del art. 189.3 del Estatuto catalán, a cuyo tenor, "en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas". Según ese mismo fundamento de la STC 31/2010, "una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada".

Esta referencia del Alto Tribunal a unas futuras normas básicas estatales tras un previo desarrollo legislativo autonómico de una normativa europea es susceptible de generalizarse, y llevar a concluir que, a falta de tales bases del Estado, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar legislativamente una Directiva europea infiriendo de ella lo que es básico desde la perspectiva competencial interna, siempre que dispongan de un título propio para llevar a cabo ese desarrollo, a tenor del bloque de la constitucionalidad. Y cabe, también, la posibilidad de que alguna o algunas Comunidades Autónomas no realicen ese desarrollo precisamente por la falta de normativa básica estatal (por ejemplo, porque decidan "esperar" a que el Estado la dicte), con lo que la transposición sería territorialmente parcial, y consiguientemente desigual, en España. O bien, ese desarrollo legislativo de cada Comunidad Autónoma que decida llevarlo a cabo podría producirse en momentos distintos, dentro del plazo máximo de incorporación al Derecho interno que fijen las correspondientes Directivas o, en general, disposiciones europeas.

El resultado de todas estas posibles situaciones de parcial y no simultáneo desarrollo legislativo autonómico, fáctica y jurídicamente, sería una compartimentación del mercado único que, al no haber sido rechazada en la hipótesis resuelta por la STC 31/2010 (FJ. 123), tampoco se opondrían al principio constitucional material de unidad de mercado (art. 139 de la Norma Fundamental),

ni a su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE. Es decir, no cabría atacar constitucionalmente al desarrollo legislativo autonómico de directa transposición de las Directivas comunitarias pese a la inexistencia formal de bases estatales.

Una conclusión jurídica más general a extraer de lo recién señalado es que un ritmo temporal de transposición de las Directivas de la UE diferenciado por Comunidades Autónomas no se opone *per se* al principio constitucional de unidad de mercado (art. 139), ni a su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE. Y la conclusión puede ser la misma (no inconstitucionalidad) en el caso de que el distinto ritmo interautonómico de transposición sea imputable al desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas, siempre que concurran razones constitucionales que lo permitan. Una de ellas es la ausencia de transposición estatal, como expresamente resolvió y reconoció la STC 31/2010, según ha quedado señalado. Veremos a continuación si hay alguna otra igualmente admisible.

Una podría darse cuando exista una transposición estatal básica que establezca plazo para el desarrollo legislativo autonómico, y la normativa del Estado configure ese plazo de modo idéntico a la propia Directiva objeto de incorporación: esto es, en forma de plazo máximo coincidente con el fijado en esa misma Directiva. De nuevo, el resultado sería la transitoria compartimentación jurídica y fáctica dentro del mercado español, en función de los distintos ritmos autonómicos de desarrollo de la correspondiente normativa básica estatal de transposición; también ahora se aplicaría la conclusión jurídica anterior: que tampoco se transgreden en tal caso el principio constitucional material de unidad de mercado (art. 139), ni su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE.

Otra hipótesis alternativa es que la norma básica estatal existente establezca un plazo para el desarrollo legislativo autonómico inferior al señalado en la Directiva para su transposición por los Estados miembros. Tampoco habría problema constitucional de unidad interna de mercado en esta tesitura. Eventuales impugnaciones de iniciativa autonómica por no apurar el plazo europeo decaerían por tratarse de una decisión básica del Estado en su condición, *ad extra*, de miembro de la UE.

Y la última hipótesis a examinar aquí, en cierto modo opuesta a la precedente, es la efectivamente producida en relación con la prohibición de las bolsas de plástico. Se da cuando la transposición estatal básica establezca un plazo, pero no máximo, sino inicial, dentro del otorgado por la Directiva, para la operatividad nacional de prohibiciones establecidas en dicha Directiva. Y además, cuando ese plazo inicial sentado por la normativa estatal básica comience después de haberse iniciado el europeo de transposición, aunque sin exceder este último. El interrogante, que se aplica a la actual controversia competencial en torno a la prohibición de las bolsas de plástico, consiste en determinar si las Comunidades Autónomas pueden adelantar temporalmente, en sus normas de desarrollo, una obligación que prevea la Directiva transpuesta por la normativa básica, aunque esta última establezca un plazo inicial posterior dentro de lo permitido por la propia Directiva.

Dado que la opción estatal de fijar un plazo máximo a las Comunidades Autónomas permitiría un distinto ritmo autonómico de desarrollo legislativo, y que ese distinto ritmo, a su vez, ha sido admitido por la STC 31/2010 al menos en un supuesto, el de la inejecución estatal interna del Derecho europeo, cabe elevar ambos casos a categoría, de modo que no parece haber obstáculo constitucional *per se* a un ritmo autonómico diferenciado de transposición de Directivas al amparo de títulos territoriales de desarrollo legislativo (y, aunque sea irrelevante a estos efectos, de ejecución). Así pues, tanto la ausencia de transposición básica estatal, como determinadas formas de esa transposición (fijación de plazo máximo a las Comunidades Autónomas), dan lugar a situaciones de dispares desarrollos legislativos autonómicos de Directivas europeas no contrarios a la unidad constitucional de mercado, ni desde la perspectiva material, ni desde la óptica del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

El problema, pues, se plantea aquellos ejercicios competenciales estatales de transposición que consistan en someter con carácter básico a plazo inicial el desarrollo legislativo autonómico que haya de concretar obligaciones establecidas por la Directiva en cuestión, y que eso suceda una vez comenzado y parcialmente transcurrido el plazo de transposición por los Estados miembros que fije esa misma Directiva. ¿Puede el Estado invocar la unidad de mercado no solo para convertir en básico ese plazo inicial de desarrollo legislativo autonómico, sino además para hacerlo al amparo del art. 149.1.13 CE, dada la naturaleza esencialmente económica de la actividad y competencias de la UE? Y lo que es más importante aún, a los efectos que ahora nos ocupan, ¿puede hacerlo cualquiera que sean los títulos autonómicos de desarrollo legislativo y ejecución aplicables al tramo territorial de transposición de la Directiva?

Probablemente, las pautas jurídico-constitucionales precisas para abordar el caso de las bolsas de plástico se deriven de la respuesta a esta última pregunta. A este fin, la propia Directiva objeto de transposición, aun no siendo parámetro de constitucionalidad para la resolución del conflicto competencial interno con arreglo a la jurisprudencia general del TC, sí que puede tener un valor interpretativo a considerar, como también ha dicho el Alto Tribunal. La Directiva (UE) 2015/720, de reducción de bolsas de plástico, dictada al amparo del art. 114 del TFUE (armonización de legislaciones, procedimiento declarado expresamente aplicable a la política medioambiental comunitaria por el art. 192.2 del mismo Tratado), establece de manera terminante e inequívoca en sus considerandos y articulado que su contenido y objetivos son directa e inmediatamente medioambientales.

Por ello, el título estatal predominante y más específico para su transposición no puede ser otro que el art. 149.1.23 CE. Y así es, de hecho. Es ese precepto constitucional el que expresamente invoca la norma de cabecera dictada por el Estado para transponer la regulación europea sobre la materia, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (Disposición final primera), a su vez base habilitante del Real Decreto 293/2018, cuyas previsiones son las que directa y eventualmente entrarían en conflicto con las leyes navarra y balear de residuos en materia de bolsas de plástico. La Ley 22/2011 no menciona

al art. 149.1.13 CE en la misma Disposición final (la primera) en que se invoca al art. 149.1.23 CE su título competencial estatal generalmente habilitante, mientras que, por excepción, sí lo hace a otros subapartados del art. 149.1 CE como títulos fundamentadores de algunos de los preceptos de la misma ley estatal.

A esta ausencia de invocación al art. 149.1.13 CE (en el que, en cambio, expresamente se ampara el Real Decreto 293/2018 en lo relativo al plazo de inicio de las obligaciones de eliminación de bolsas de plástico), se une el hecho de que la Ley 22/2011 no establece plazo expreso al respecto, por lo que cabe entender que el legislador estatal ha aceptado *per relationem* el derivado de las Directivas de residuos a este respecto. La habilitación a la potestad reglamentaria del Gobierno central, que la misma Ley 22/2011 efectúa mediante su Disposición final tercera, tampoco concierne al plazo de inicio de exigibilidad jurídica general interna de la eliminación de las bolsas de plástico. Específicamente, esa remisión legislativa al desarrollo reglamentario únicamente lo es en relación al desarrollo de la Comisión de coordinación en materia de residuos, a las garantías financieras previstas en la ley, a las normas relativas a la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos, o para la actualización de multas establecidas en el art. 47 de la propia ley.

En cuanto a la remisión genérica que, residualmente, efectúa la misma Disposición final tercera de la Ley 22/2011 a la potestad reglamentaria del Gobierno central para el desarrollo y aplicación de la propia Ley, tampoco cabe considerar que pueda extenderse a una cuestión de tal relevancia (y de necesaria regulación mediante ley según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a los requisitos formales y de fuentes del Derecho precisos para la válida emanación reglamentaria de bases estatales) como son los plazos de transposición de las Directivas que impacten restrictivamente sobre el ejercicio autonómico de sus títulos competenciales. A estos requisitos formales de debida emanación estatal de lo básico, ha de añadirse otro más. Y es que el reglamento gubernamental carece de rango para ampliar la base competencial de la ley que le habilita.

Es decir, si la Ley 22/2011 fundamenta su regulación de transposición de las Directivas europeas sobre bolsas de plástico en la competencia básica estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), como se ha visto que hace en su Disposición final primera, no puede su desarrollo reglamentario gubernamental ampliar para sí esa cobertura competencial. En este caso, el Real Decreto 293/2018 no puede añadir el título horizontal del Estado sobre bases y coordinación de la economía (art. 149.1.13 CE) al art. 149.1.23 CE (medio ambiente), único en que a este efecto (bolsas de plástico) se ampara la Ley 22/2011.

Al hacer esto último, el Real Decreto 293/2018 restringe indebidamente el ejercicio competencial autonómico sobre medio ambiente, materia en la que, además del desarrollo legislativo estricto de las bases estatales, las Comunidades Autónomas pueden establecer normas adicionales. En este caso, esa adicional protección medioambiental autonómica puede consistir en el adelantamiento del plazo europeo máximo para el comienzo de las prohibiciones sobre bolsas de plástico, que son normas de clara tuición medioambiental, en tanto su objetivo es evitar lo antes posible, de conformidad con las mencionadas Directivas y

dentro del plazo que estas establecen, la llegada de esas bolsas al medioambiente como residuos que lo degradan gravemente.

No pudiendo ampararse el Real Decreto 293/2018 en el art. 149.1.13 CE para diferir con carácter básico la prohibición de bolsas de plástico a que obligan las Directivas europeas de residuos, el título aplicable a todo desarrollo reglamentario a este respecto solo puede ser el art. 149.1.23 CE, único que invoca a estos efectos la Ley 22/2011, de Residuos. Este título permite, como viene recordándose, la adopción autonómica de normas adicionales de protección. Y justo esa, la de norma adicional de protección medioambiental, es la naturaleza jurídica de las prohibiciones y fechas establecidas en relación con las bolsas de plástico por las leyes de residuos navarra y vasca.

Las eventuales derivaciones de estas prohibiciones y fechas autonómicas sobre la unidad de mercado en relación con la actividad de distribución comercial (o incluso la de producción de estas bolsas) quedan jurídicamente relativizadas, debido a que la propia jurisprudencia constitucional ha admitido supuestos de ritmos distintos de transposición autonómica de Directivas europeas (STC 31/2010, FJ. 123), como ya se vio antes, lo que abre la posibilidad de otros escenarios que, con debida cobertura constitucional, den lugar a una distinta temporalización interautonómica en la transposición territorial de Directivas.

Uno de tales supuestos es el aquí examinado, en que las Directivas sometidas a transposición son de protección medioambiental (no comerciales, económicas, empresariales o de mercado). Congruentemente, la Ley estatal de transposición únicamente fundamenta sus previsiones en el art. 149.1.23 CE (competencia estatal para la legislación básica sobre medio ambiente sin perjuicio de las normas autonómicas de protección adicional), y la actuación legislativa autonómica controvertida igualmente se ampara en el título (estatutario) en materia medioambiental. Este título autonómico, como viene destacándose y es notoriamente conocido, no solo incluye el desarrollo legislativo de "lo básico" fijado por el Estado. También comprende, al tiempo, la posible emanación territorial de normas adicionales de protección.

Esas normas autonómicas (Navarra, Baleares) de protección medioambiental adicional consisten, respecto a la prohibición de bolsas de plástico, en la fijación legislativa de un plazo más corto que el estatal dentro del término comunitario de transposición, a fin de reducir la generación de residuos nocivos para el medio natural (aunque tampoco se trate, en estas dos leyes territoriales, de un plazo inmediato, por consideraciones de seguridad jurídica). De hecho, estas exigencias legislativas autonómicas de prescindir antes del plástico pueden servir de estímulo para que productores y usuarios empresariales de estas bolsas transiten con más rapidez hacia la puesta a disposición comercial de bolsas fabricadas con materiales medioambientalmente más respetuosos, no solo dentro de los pazos, sino también de los objetivos que al efecto permite la regulación europea.

## 7.– ¿Hay que abordar (y cómo) todas o algunas de estas tendencias centrípetas? Breves apuntes finales para un debate más amplio

Las tendencias competenciales centrípetas en la transposición del Derecho comunitario que han sido precedentemente descritas (no todas ellas y no siempre patológicas) tal vez puedan admitir una cierta racionalización y hasta reordenación. Ambas cosas, no obstante, dependen por lo menos tanto, si no más, de la propia praxis (un cambio de patrones aplicativos que tengan en consideración el mutuo y respectivo espacio de legítimo desenvolvimiento competencial estatal y autonómico), que de una eventual formalización normativa (e incluso jurisprudencial). En lo que concierne a la práctica estatal, podría otorgarse una mayor atención al aspecto cuantitativo consistente en la frecuencia en que incurre en estas aquí llamadas "tendencias centrípetas". Sin olvidar el factor cualitativo, cifrado en una adecuada ponderación de la propia intensidad regulatoria precisa en cada caso, y el perímetro que de ella resulta para el desenvolvimiento de las respectivas políticas propias, por supuesto para las del Estado, pero también para las autonómicas.

Esto podría traducirse, por ejemplo, en que el Estado tenga en consideración, como criterio y parámetro casuístico de decisión, la asiduidad con que produzca bases reglamentarias (y aun ejecutivas), y si caben alternativas que, manteniendo el papel constitucional que corresponde al poder central, puedan asegurar el que también le es propio a las instancias autonómicas. Una evaluación cuantitativa similar podría incluirse en la resolución jurisdiccional de las controversias competenciales en las que se hallen presentes algunas de estas tendencias "centrípetas" en la transposición del Derecho comunitario. Esto es, una expresa consideración acerca de si lo que jurisprudencialmente se configura como excepción (bases reglamentarias o ejecutivas, por ejemplo) lo es realmente, o si "estadísticamente" lo es también aquello que jurisprudencialmente se define como la regla (formalización preferentemente legislativa de las bases, de nuevo a título de ejemplo), e integrar este componente empírico (pero no hipotético, sino demostrado por la praxis efectiva) entre los parámetros de decisión.

Cuando los reglamentos estatales sean el componente o factor causal esencial de estas dinámicas centrípetas (e incluso inercias, por su elevada frecuencia), quizás sea menos compleja una expresa regulación general acerca de la ponderación de los factores recién apuntados. Cabría pensar, por ejemplo, en la introducción de reglas legales específicas requiriendo el desglose de títulos competenciales cumulativos del Estado, señalando cuáles de esos títulos otorgan en concreto su respectiva cobertura a los preceptos del mismo texto reglamentario (o, en su caso, por Títulos, Capítulos, Secciones, etc., íntegros o, cuando proceda, con indicación expresa de las correspondientes excepciones). La sede o sedes legislativas posibles a este fin pueden ser varias: o bien la legislación general relativa al ejercicio estatal de la potestad reglamentaria (Ley 50/1997), o en la a estos efectos "olvidada" Ley del Proceso Autonómico.

Entre tales prescripciones competenciales a observar en el ejercicio estatal de la potestad reglamentaria, podrían integrarse determinaciones generales y expresas sobre la excepcionalidad de "lo reglamentariamente básico", en trasla-

ción normativa de la jurisprudencia constitucional existente al respecto, que se integrarían de forma explícita, y *a priori*, dentro del parámetro de validez de los reglamentos que vayan a tener alcance condicionante o restrictivo del ejercicio competencial autonómico. O, como se ha visto que acontece en el caso de la transposición de las Directivas sobre prohibición de bolsas de plástico, y generalizando la regla legal impeditiva del fenómeno, podrían incluirse previsiones generales explícitas mediante las cuales se imposibilite a los reglamentos con repercusión sobre el ejercicio competencial autonómico ampliar su fundamento a más títulos del Estado que aquellos en los que se ampare la correspondiente ley o precepto o preceptos legales habilitantes.

*Mutatis mutandis*, algo similar podría llevarse a cabo respecto a las leyes del Estado. Lo que cambiaría sería, en primer término, la sede normativa para integrar lo anteriormente señalado, que vendría dada por el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado (o, en su defecto, considerando estas cuestiones como lagunas en ellos, sendas Resoluciones integradoras de las Presidencias de cada Cámara). De ese modo, pasaría a ser parámetro expreso de constitucionalidad procedimental o extrínseca (art. 28.2 LOTC, sobre la base del art. 165 CE), además de su actual condición jurídica de canon material o sustantivo resultante de forma directa de la propia Constitución (art. 149), no solo la exigencia de delimitación formal de "lo básico" en cada ley parlamentaria, sino también el correcto desglose de la respectiva cobertura competencial concreta de preceptos o partes de cada Ley cuando esta efectúe una invocación múltiple de títulos estatales habilitantes.

Finalmente, otras posibilidades en similar sentido podrían pasar por el refuerzo del papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. O también, y no como alternativas mutuamente excluyentes, de los cometidos de las Conferencias Sectoriales, o de sus órganos especializados (por delegación de estas), debido a su en principio mayor frecuencia de reunión que el propio plenario (aunque encomendar la función a este último podría tal vez revitalizar algunas Conferencias que registran periodicidades irregulares de reunión e intervalos prolongados de ausencia de ella). A todas estas propuestas, todas ellas tentativas, por supuesto, cabría añadir otras ya realizadas en la doctrina, algunas de indudable interés[27].

27. Ver en este sentido, por ejemplo y entre otros trabajos, las efectuadas en ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (coord.), *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, IEA, Barcelona, 2013.

# III.
# LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

# ANDALUCÍA

*Manuel Carrasco Durán*
*Universidad de Sevilla*

## 1.– Actividad político-institucional

Acabamos la crónica del año 2018 refiriéndonos al acuerdo alcanzado por el Partido Popular y Ciudadanos para formar un gobierno de coalición. Faltaba aún, para alcanzar en el Parlamento la mayoría que garantizara la elección de don Juan Manuel Moreno como Presidente, llegar a un acuerdo con Vox.

Pues bien, el 9 de enero Partido Popular y Vox alcanzaron un acuerdo por el que Vox se comprometía a sostener en el Parlamento al gobierno de coalición de Partido Popular y Ciudadanos. Se creaba así una fórmula de gobierno original, que reunía a dos partidos que mantienen algunos postulados contrapuestos (Ciudadanos y Vox), erigiéndose el Partido Popular en el punto de encuentro que proporcionaba amalgama al pacto. Éste quedaba conformado por dos acuerdos, uno del Partido Popular con Ciudadanos, y otro del Partido Popular con Vox. Ambos, para romper la práctica que se había seguido en Andalucía, negociados por los secretarios generales de los respectivos partidos y firmados posteriormente por los líderes de aquéllos en Andalucía.

El acuerdo con Vox tiene 37 puntos que quedan alejados de las propuestas de máximos de este partido, pero en los que aquél consigue introducir en la agenda política andaluza alguna de sus ideas de referencia. Entre los puntos más destacables están los relativos a bajada de impuestos, realizar una auditoría independiente de los organismos de la Junta de Andalucía, control de las subvenciones, eliminar la "Administración paralela", garantizar la coexistencia entre la educación pública, privada, concertada y diferenciada, crear una Consejería de Familia, colaborar para prevenir la amenaza del fundamentalismo islámico, mejorar la eficiencia y racionalizar los recursos de la Radio Televisión Andaluza, incorporar a Andalucía al sistema de compra centralizada de medicamentos, promover una Ley de Concordia que sustituya a la Ley de Memoria Histórica, apoyar por ley la tauromaquia, apoyar y promover las expresiones culturales y populares andaluzas como el flamenco o la Semana Santa y reconocer la importancia de la actividad cinegética.

El 16 de enero fue investido como Presidente de la Junta de Andalucía por el Parlamento don Juan Manuel Moreno Bonilla, líder en Andalucía del Partido Popular. La elección se produjo por 59 votos a favor, procedentes de los Grupos Popular Andaluz, Ciudadanos y Vox en Andalucía, y 50 en contra, de los Grupos Socialista y Adelante Andalucía.

El 22 de enero tomó posesión el nuevo Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, formado por los siguientes señores y señoras: don Juan Manuel

Moreno Bonilla como Presidente (Partido Popular), don Juan Antonio Marín Lozano como Vicepresidente y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (Ciudadanos), don Elías Bendodo Benasayag como Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y portavoz (Partido Popular), doña Rocío Blanco Eguren como Consejera de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (Ciudadanos), don José Alberto García Valera, como Consejero de Hacienda, Industria y Energía (Partido Popular), don Francisco Javier Imbroda Ortiz como Consejero de Educación y Deporte (Ciudadanos), doña María del Carmen Crespo Díaz como Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Partido Popular), don Rogelio Velasco Pérez como Consejero de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (Ciudadanos), don Jesús Ramón Aguirre Muñoz como Consejero de Salud y Familias (Partido Popular), doña Rocío Ruiz Domínguez como Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (Ciudadanos), doña María Francisca Carazo Villalonga como Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Partido Popular) y doña Patricia del Pozo Fernández como Consejera de Cultura y Patrimonio Histórico (Partido Popular). El 11 de febrero dimitió don José Alberto García Valera, que fue sustituido por don Juan Bravo Baena.

El gobierno se ha mantenido estable a lo largo de este primer año de legislatura. Muestra de ello es el hecho es la aprobación de dos Presupuestos, los relativos a 2019 y a 2020. Curiosamente, el punto de inestabilidad se ha producido un escalón más abajo, es decir, en los altos cargos. Cerca de veinte de estos altos cargos han dimitido o han sido destituidos a lo largo de este primer año, la mayoría en las consejerías dominadas por Ciudadanos. En la mayor parte de los casos, estos ceses ponen de manifiesto la dificultad de personas procedentes de la empresa privada para adaptarse a los procedimientos y los tiempos de la Administración y de la política.

La incidencia más remarcable tuvo lugar el 4 de junio, cuando Vox anunció la presentación de una enmienda a la totalidad al Presupuesto de 2019. En el debate a la totalidad, celebrado el 12 de junio, Vox retiró su enmienda tras alcanzar un acuerdo con los dos partidos de la coalición gobernante. En octubre, Vox y el Consejo de Gobierno alcanzaron un nuevo acuerdo para la aprobación del Presupuesto de 2020.

En las relaciones entre gobierno y oposición en el Parlamento ha dominado en el Pleno, en líneas generales, una dinámica de control al gobierno "invertido", en la que la mayoría gobernante critica al anterior gobierno socialista, y los diputados del PSOE acumulan referencias a la gestión realizada previamente. A final de año, la mayoría que apoya al gobierno ha incorporado a la discusión la crítica al acuerdo para formar el Gobierno central y la sentencia de los ERE. Ambos temas se vislumbran como ejes de la discusión política en el Parlamento para 2020.

El Parlamento andaluz aprobó el 10 de octubre la reprobación de la Ministra de Hacienda por el retraso en las entregas a cuenta y la liquidación del IVA con los votos de los diputados de los partidos que apoyan al gobierno y la abstención

de los de Adelante Andalucía. La Ministra anunció después que las entregas a cuenta se harían entre noviembre y diciembre.

A mitad de diciembre surgió otro motivo de confrontación con el Ministerio de Hacienda. Éste envió a la Junta de Andalucía una carta en la que, al haber incumplido el objetivo de estabilidad en el ejercicio de 2018, se la conminaba a presentar un plan de ajuste y a acogerse nuevamente al FLA. El déficit de 2018 inicialmente declarado fue del 0,41%, es decir, sólo una centésima por encima de la previsión, pero subió al 0,51% por la necesidad de hacer a gastos derivados del cumplimiento de sentencias judiciales.

Entre junio y julio se produjo un acuerdo para la renovación de órganos que llevaba años de retraso. Se renovó el Consejo de Administración de RTVA, se eligió un nuevo Presidente del Consejo de Administración y un nuevo Director General de RTVA, se renovó el Consejo Audiovisual de Andalucía y la Cámara de Cuentas, y, ya en el mes de septiembre, se acordó nombrar a Jesús Maeztu Gregorio de Tejada para un segundo mandato como Defensor del Pueblo Andaluz.

En la última parte del año, la vida política de la Comunidad se ha visto agitada por incidencias relativas a casos relativos al mal uso del dinero público. En este capítulo, tres acrónimos copan la actualidad: ERE, FAFFE y UGT.

El 19 de noviembre se conoció la sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla en el asunto de los ERE. La sentencia condena a los ex presidentes José Antonio Griñán y Manuel Chaves a penas, en el caso del primero, de seis años y dos días de prisión y de quince años y dos días de inhabilitación absoluta por delitos continuados de malversación y prevaricación, y, en el caso del segundo, de nueve años de inhabilitación especial por un delito continuado de prevaricación. Además, son condenados varios ex Consejeros y ex altos cargos a diversas penas de inhabilitación y, en algunos casos, de prisión.

La sentencia ha sido interpretada por los partidos que componen la coalición de gobierno y por buena parte de los medios de comunicación como una impugnación general de la etapa de gobierno socialista. Con todo, la sentencia ha sido recurrida al Tribunal Supremo. Además, quedan por juzgar los asuntos relativos a más de 150 piezas separadas y están abiertas las cuestiones relativas a si la Junta de Andalucía debe pagar la defensa de los acusados y a la devolución del dinero defraudado.

El 25 de febrero se entendió creada en el Parlamento de Andalucía la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), al no haberse opuesto ningún Grupo parlamentario a ello. La comisión ha tenido una vida azarosa. Los Grupos parlamentarios de la mayoría aceleraron la tramitación para que los ex presidentes don Manuel Chaves González, don José Antonio Griñán Martínez y doña Susana Díaz Pacheco fueran citados a declarar antes de las elecciones generales del 10 de noviembre, y esto ha condicionado el curso de los trabajos. Manuel Chaves y algunos ex Consejeros han comparecido ante la Comisión, pero se han negado a responder a las preguntas de los portavoces de los Grupos parlamentarios. Los ex presidentes José Antonio Griñán y Susana Díaz no han comparecido ante la Comisión, al

no haber recogido la correspondiente citación. La ex Consejera y actual Ministra de Hacienda doña María Jesús Montero Cuadrado ha comunicado que no comparecerá.

El 4 de diciembre se conoció el auto de un Juez de Instrucción en el que se acordaba continuar procedimiento abreviado por presuntos delitos de fraude en subvenciones y falsedad en documento mercantil contra varios ex dirigentes de UGT por el desvío de ayudas de la Junta de Andalucía para la formación de personas desempleadas mediante facturas falsas.

En las elecciones generales del 28 de abril se dieron los siguientes resultados en Andalucía, con respecto al Congreso de los Diputados, medidos en porcentajes de votos válidos:

**Tabla 1.– Elecciones generales 2019 (I): Andalucía**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2016* | Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 70,78 | *+4,73* | | |
| Abstención | 29,22 | *-4,73* | | |
| | % s/votantes | | 2019 (I) | *2019-15* |
| PSOE | 34,22 | *+3,02* | 24 | *+4* |
| Ciudadanos | 17,70 | *+4,11* | 11 | *+4* |
| PP | 17,18 | *-16,35* | 11 | *-12* |
| Unidas Podemos | 14,29 | *-4,33* | 9 | *-2* |
| Vox | 13,37 | *+13,37* | 6 | *+6* |

En las elecciones al Senado, el PSOE obtuvo 24 senadores, el PP 6 y Ciudadanos 2.

En las elecciones municipales, celebradas el 26 de mayo, se obtuvieron los siguientes resultados[1]:

1. Resultados obtenidos del portal https://resultados.eleccioneslocaleseuropeas19.es/#/es/home, actualizado a 15 de junio de 2019, y consultado el 11 de diciembre del mismo año.

**Tabla 2.– Elecciones municipales 2019: Andalucía**

| *Resultados 2019* | | Ayuntamientos en que el partido es ganador con | | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 61,42 | | | |
| Abstención | 38,58 | | | |
| | % s/votantes | *Concejales* | Mayoría absoluta | *Mayoría relativa* |
| PSOE | 36,88 | *4.208* | 368 | *101* |
| PP | 26,77 | *2.487* | 136 | *51* |
| Adelante[2] | 7,59 | *528* | 22 | *6* |
| Ciudadanos | 7,95 | *447* | 12 | *1* |
| Izquierda Unida A. | 3,46 | *441* | 29 | *7* |
| Vox | 3,24 | *104* | 0 | *0* |

Finalmente, el 10 de noviembre, ante la imposibilidad de formar Gobierno, se repitieron las elecciones generales. En esta ocasión, se dieron los resultados siguientes:

**Tabla 3.– Elecciones generales 2019 (II): Andalucía**

| | *Resultados 2019 (II)* | *Variación 2019 (II)-2019 (I)* | Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 68,25 | *-2,53* | | |
| Abstención | 31,75 | *+2,53* | | |
| | % s/votantes | | 2019 (II) | *2019 (II) -19 (I)* |
| PSOE | 33,37 | *-0,85* | 25 | *+1* |
| PP | 20,54 | *+3,36* | 15 | *+4* |
| Vox | 20,39 | *+7,02* | 12 | *+6* |
| Unidas Podemos | 13,06 | *-1,23* | 6 | *-3* |
| Ciudadanos | 8,09 | *-9,61* | 3 | *-8* |

2. Coalición de Podemos, Izquierda Unida Andalucía y Primavera Andaluza.

En comparación con las elecciones anteriores, puede señalarse que el descenso en la participación repercute en una leve bajada del voto del bloque de izquierda, si bien hay que tener en cuenta que Más País-Andalucía obtuvo un 1,31% del voto. En el otro bloque, el PP recupera el segundo puesto, pero lo más llamativo es su empate "técnico" con Vox. Por su parte, Ciudadanos pierde más de la mitad de sus votantes. El PSOE es la fuerza más votada en todas las provincias. PSOE, PP y Vox son los únicos partidos que obtienen escaños en todas ellas. El PP obtiene el segundo puesto en Málaga, Jaén, Granada y Córdoba, mientras Vox lo consigue en Sevilla, Huelva, Cádiz y Almería. En conjunto, el bloque de los partidos de derecha obtiene mayor porcentaje de voto que el de los partidos de izquierda. Además, el PSOE obtuvo 23 senadores y el PP, 9.

En su sesión de 6 de febrero, el Pleno del Parlamento designó nueve senadores en representación de la Comunidad Autónoma. De ellos, tres a propuesta del Grupo Socialista, dos a propuesta de los Grupos Popular Andaluz y Ciudadanos, y uno a propuesta de los Grupos Adelante Andalucía y Vox en Andalucía. Por diversas vicisitudes, varios de ellos han sido sustituidos en el curso del año.

## 2.– Actividad normativa

Se han aprobado seis leyes en este primer año de legislatura. Son:

a) Ley 1/2019, de 14 de junio, para la creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Andalucía

b) Ley 2/2019, de 26 de junio, relativa a modificación de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la Radio y Televisión de Titularidad Autonómica Gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) y de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

c) Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

d) Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

e) Ley 5/2019, de 19 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 2 de diciembre de 2018.

f) Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020.

A ellas hay que añadir seis Decretos-ley:

a) Decreto-ley 1/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio.

b) Decreto-ley 2/2019, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas acaecidos en las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla.

c) Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

d) Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

e) Decreto-ley 5/2018, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda.

f) Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/1986, de 19 de abril, del juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley 2/2019 tuvo importancia política porque formó parte del paquete de acuerdos que llevó a desbloquear la renovación del Consejo de Administración de RTVA, de la Dirección General de RTVA y del Consejo Audiovisual, que llevaban varios años de retraso. Se reduce el número de miembros del Consejo de Administración de RTVA y del Consejo Audiovisual de Andalucía y se hace coincidir el período de duración de su mandato con el de la legislatura.

El Decreto-ley 1/2019 es el primer paso de la política de bajada de impuestos de la que ha hecho gala el gobierno. Se generaliza la bonificación del 99% de la cuota del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. Asimismo, se establece una reforma del IRPF que entrará en vigor progresivamente en el período de 2019 a 2023. Se reducen los tramos del IRPF de ocho a cinco y, en líneas generales, se establece una reducción de tipos que es mayor en el tramo más alto (un 3%), y que va decreciendo conforme se desciende en tramos.

La conjunción de dicho Decreto-ley y de los dos presupuestos aprobados dibuja un cuadro de bajada de impuestos, incremento de ingresos, aumento del gasto social (un 5,6% en el Presupuesto de 2020, que se suma al incremento recogido en el Presupuesto anterior, con lo que se alcanza una previsión récord en esta materia) y déficit cero para 2020. Un escenario que ha sido discutido desde fuentes como la AIReF y el Ministerio de Hacienda.

Los acuerdos presupuestarios con Vox versan sobre medidas como la contratación de una auditoría externa para el sector público andaluz, la puesta en marcha de un teléfono de atención para la protección de víctimas de la "violencia intrafamiliar", la promoción en los colegios de la actividad cinegética, el desarrollo de un programa para la asistencia a mujeres embarazadas y el reforzamiento de la seguridad de los centros que acogen a menores extranjeros, entre otras. No tienen gran incidencia en el Presupuesto, pero permiten a dicho partido introducir en la agenda algunas de sus prioridades.

El Decreto-ley 5/2019 se fundamenta en la inseguridad jurídica provocada por la falta de adaptación de la Ley andaluza 3/2016 a la Ley estatal 5/2019. El Decreto-ley 6/2019 se motiva en la necesidad de la aprobación de instrumentos que protejan a los colectivos más vulnerables ante la extensión de nuevas modalidades de juegos y apuestas.

Fue tomada en consideración una Proposición de Ley relativa a aplicación del sistema de concurso en los procesos selectivos para la estabilización del empleo público temporal de funcionarios interinos y de personal eventual en la Junta de Andalucía. Lo que hace singular a esta proposición de ley es que procede de una iniciativa legislativa popular y que ha sido tramitada conforme al procedimiento del "diputado 110", de manera que el Presidente de la comisión promotora tuvo la ocasión de defenderla en el Pleno y podrá participar en su tramitación en la Comisión correspondiente.

Por otra parte, la Presidenta del Parlamento de Andalucía ha anunciado una reforma amplia del Reglamento del Parlamento, que se acometería a lo largo de la legislatura.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

No existen sentencias del Tribunal Constitucional relativas a controversias competenciales que afecten a Andalucía.

En el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación se han resuelto discrepancias en relación con la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, la 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, y la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía. Asimismo, el 29 de noviembre se ha adoptado un acuerdo con el fin de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en torno a varios artículos del Decreto-ley 3/2019, anteriormente citado.

Con respecto a la actividad de colaboración, destacan el Convenio en materia de farmacovigilancia entre la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía - 2018, la Adenda al Convenio trilateral entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional (antes Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), la Junta de Andalucía y

la Entidad Pública Empresarial Red.es, para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes españoles, el Convenio entre la Administración General del Estado a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en materia de estadística, año 2018, y una serie de convenios sobre prácticas de estudiantes, educación, cultura y universidades.

# ARAGÓN

*José Luis Bermejo Latre*
*Universidad de Zaragoza*

El carácter marcadamente electoral del año 2019, escenario de nada menos que cinco citas (europeas, sendas generales en mayo y noviembre, autonómicas y locales), no ha sido óbice para la continuación del ritmo legislativo en la Comunidad, aunque sí acaso para el administrativo. Los diversos comicios confirmaron la hegemonía de la izquierda, prácticamente extendida a todas las instituciones aragonesas. El PSOE se aseguraba el gobierno gracias al apoyo del PAR, reeditando la exitosa coalición 1999-2011 a la que se sumaban CHA (ya presente en el gobierno de la anterior legislatura) y Podemos, partido que esta vez aspiraba –y lograba– entrar en un gobierno de extraña composición (conviven el centro-derecha aragonesista, el centro-izquierda y la izquierda radical nacionales). Se trata de una nueva forma de gobierno construida según los cánones de la "geometría variable", pero que presenta más vectores que su predecesora (la coalición PSOE-CHA de la IX legislatura) y cuyos planos son más homogéneos (todos los coaligados figuran ahora en el primer nivel del ejecutivo). Cabe afirmar que el marbete "Aragón es Ohio" se hace bueno, por cuanto en la Comunidad aragonesa se siguen anticipando y verificando las tendencias luego advertidas a escala nacional (básicamente, la consolidación del pluripartidismo parlamentario y también gubernamental).

Desde un punto de vista financiero, el año 2019 se desarrolló en un escenario de doble prórroga presupuestaria (de los presupuestos estatales y, simultáneamente, de los autonómico). La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado no ha tenido en Aragón efectos cualitativos diferentes de los padecidos por otras comunidades, entrañando, como para todas, un riesgo de desequilibrio presupuestario por falta de ingresos que se vio superado tras la aprobación del Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre. La prórroga de los presupuestos autonómicos, por el contrario, sí que ha revestido particularidades dignas de atención. La Orden HAP/2068/2018 de 31 de diciembre, determinó las condiciones a las que debía ajustarse la ejecución del presupuesto prorrogado de 2018, en principio, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2019, cuyo proyecto no llegó siquiera a ser presentado en las Cortes de Aragón. La prórroga presupuestaria ha comportado entonces, por un lado, la necesidad de aprobar una serie de suplementos de crédito y créditos extraordinarios –por decreto-ley, como se da cuenta más adelante, por entenderse extraordinaria y urgente su necesidad– y, por otro, la disminución de la inversión y de las transferencias de capital en relación con el ejercicio anterior, al impedirse adquirir nuevos compromisos de gasto financiados íntegramente con los Capítulos VI y VII (inversiones reales y transferencias de capital). De esta prohibición se exceptuó la ejecución de aquellos gastos imprescindibles para el funcionamiento ordinario de los servicios públicos, dotándose al Gobierno de Aragón de un notable

margen discrecional para decidir los créditos efectivamente comprometidos. Por ello, en 2019 no se ejecutaron en estos dos Capítulos 134 millones de euros; un montante que a la postre sirvió para financiar el desvío en el gasto finalmente ejecutado en el Capítulo I (personal). Con ello parece consolidarse una tendencia que caracteriza últimamente a los presupuestos aragoneses, conforme a la cual el progresivo incremento del gasto de personal tiene como contrapartida una notable reducción de la inversión.

En este contexto de desequilibrios financieros endógenos y exógenos, pero en prueba de la cohesión política del gobierno cuatripartito, tenía lugar la fulgurante tramitación y aprobación de los presupuestos autonómicos. Primero era aprobado un techo de gasto no financiero de 5.583 millones, basado en una previsión de aumento de un 10% en la recaudación tributaria, aunque la presión fiscal en Aragón se mantiene por debajo de la media nacional. Con esos 359 millones adicionales de impuestos, las cuentas para 2020 ascenderían a 6.466 millones de euros, casi un 5% más que las prorrogadas de 2018 para 2019. El capítulo de inversión autonómica se reduce a 500 millones, un monto que sigue por debajo de las cifras de la etapa 2011-2015, mientras que el endeudamiento ascenderá hasta los 8.280 millones, alcanzando otro récord consecutivo que se mantiene imparable desde 2003.

Con o sin presupuestos autonómicos y/o estatales, la Comunidad aragonesa sigue teniendo serias dificultades, por diversos factores internos y externos a la hacienda autonómica, para lograr la tan deseada consolidación fiscal. Así, por ejemplo, el techo de gasto para 2020 se ha debido fijar sin conocer las entregas a cuenta y las transferencias por IVA de las que realmente dispondrá la Comunidad, y sobre la base de unas transferencias calculadas conforme al ejercicio 2018 prorrogado casi dos veces. La dependencia de Aragón respecto de la hacienda estatal asciende a unos 162 millones de euros (la mitad de los cuales corresponden a la modificación de un mes de IVA de 2017). Si a esta cifra se suma el sobrecoste en gastos de personal derivado del aumento salarial a los empleados públicos en un escenario de prórroga presupuestaria estatal, y la merma en la recaudación de 37 millones de euros por la modificación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el incumplimiento de la disciplina fiscal se hace patente, como ya constató la AIReF en su informe de 5 de diciembre sobre las líneas fundamentales del presupuesto autonómico. El objetivo de déficit para 2019 estaba fijado en un 0,1% del PIB (unos 40 millones de euros), y la desviación alcanza el 0,8% (según la AIReF) o el 0,6% (según el gobierno aragonés), parece que se impone la presentación de un nuevo Plan Económico Financiero para 2020 del cual cabe esperar un ajuste de unos 300 millones. La recomendación de la AIReF a la Comunidad, de cara a al presupuesto de 2020 (que incorpora un objetivo de estabilidad fijado del 0%), pasa por la inaplicación de la rebaja fiscal recién estrenada (sucesiones y donaciones) y por la mejora de la eficiencia en las áreas de gasto más propicias al desfase.

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado a lo largo del año 2019 la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2017, las cuentas anuales del Servicio Aragonés de Salud correspondientes al ejercicio 2017, las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo por ayuntamientos de más de 10.000 habitantes, el sector público local aragonés en los ejercicios 2016 y 2017 respectivamente,

los planes MINER 2010-2017 y la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) en los ejercicios 2012-2016. Asimismo, el órgano de control financiero emitió un Documento de trabajo sobre la reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón (2010-2016) que resume las actuaciones realizadas por la Cámara de Cuentas de Aragón sobre los procesos de extinción de entidades dependientes de la Comunidad Autónoma como consecuencia de la reestructuración de su sector público.

## 1.– Procesos electorales

Los aragoneses concurrieron a las urnas en un número muy estimable a lo largo de las varias citas electorales, aunque ligeramente desigual en función del ámbito de los comicios: primeras (762.672 votantes) y segundas (702.928) generales, locales (678.898), autonómicas (673.880) y europeas (666.975).

En cuanto a las elecciones autonómicas, y con la participación más alta desde 2007 (68,2%) el PSOE obtenía la victoria al recabar 204.000 votos (30,8%), 138.000 el PP (21%), 110.500 C's (16,7%), 53.500 Podemos (8%), 41.500 CHA (6,3%), 40.300 Vox (6%), 22.000 IU y 33.500 el PAR (c. 5%). Un análisis político superficial de estos resultados califica al PSOE como claro vencedor de los comicios, recabando 57.000 sufragios más que en 2015 a costa de un Podemos-Equo que perdía más de 85.000 votos (y 9 escaños) y pasaba de disputar al PSOE el liderazgo de la izquierda a perder un 12% del voto, ser la cuarta formación del parlamento aragonés y evidenciar una notable división interna. Todavía en el ala izquierda, CHA veía recompensada su gestión en el ejecutivo ganando logrando 9.400 votos más que en 2015 y recuperando un escaño en la circunscripción de Huesca, en tanto que IU mantenía el escaño por Zaragoza. También significó un modesto triunfo para el PP evitar el temido *sorpasso* de un C's que doblaba y aun sumaba escaños, todos ellos estériles de cara a la investidura presidencial por cuanto el PAR, con la mitad de los diputados habidos en 2015 (dos por Teruel y el otro, su Presidente Arturo Aliaga, por Zaragoza), inclinaba la balanza hacia el lado izquierdo. El PP aguantó el tipo en una cita electoral de la que esperaba peores resultados a la luz de la debacle de las generales de abril, en las que se dejó 100.000 votos, si bien Luis María Beamonte no lograba editar un pacto "a la andaluza" debido a la inmediata alineación del PAR con el PSOE.

La traducción de los resultados de las elecciones autonómicas en escaños es la que sigue: 24 para el PSOE, 16 para el PP, 12 para C's, 5 para Podemos y 3 para PAR, CHA y Vox respectivamente. De este modo, el parlamento aragonés vuelve a ser el más plural del Estado, aumentando su representatividad social más allá de lo habido hasta la fecha en virtud de la entrada de Vox, que suma el octavo partido presente en las Cortes de Aragón: unas Cortes que se muestran además renovadas en más de la mitad de sus integrantes, acogiendo a 37 nuevos diputados. El trasunto gubernamental de esta variegada situación parlamentaria es la ya acostumbrada necesidad de coaliciones o, al menos, acuerdos de investidura, para la formación del gobierno autonómico. Así pues, Javier Lambán (PSOE) era investido como Presidente de la Comunidad Autónoma con el apo-

yo de PAR, Podemos, CHA e IU y la oposición de PP, C's y Vox. Los apoyos al gobierno han contado con diversos grados de intensidad: el líder del PAR (Arturo Aliaga) se incorporaba al gobierno en el mismo Departamento que venía encabezando en las legislaturas con gobierno de coalición PSOE-PAR, mientras que CHA mantenía el control del Departamento (Vertebración Territorial) dirigido por el Presidente del partido (José Luis Soro) y de la Dirección General (Política Lingüística). Seguidamente, las Cortes de Aragón designaban como senadores a Luisa Fernanda Rudi (PP) y Clemente Sánchez-Garnica (PAR). La designación del senador del PAR fue, por cierto, la excusa opuesta por el líder autonómico de esta formación para no concurrir a las segundas elecciones generales celebradas en noviembre, so pretexto de contar ya el partido con voz en Madrid.

Los resultados electorales y, sobre todo, los pactos postelectorales, han variado también el panorama político en las entidades locales aragonesas. Con una participación casi idéntica a la de 2015 (ca. 68,3%), los comicios han volcado el poder local en la Comunidad Autónoma a favor del PSOE, que ha obtenido 1.808 concejales con un 32,5% de los sufragios frente a 1.132 del PP con un 23,7% de los votos y 658 del PAR con un 5% (cosechados mayoritariamente en la provincia de Teruel). En línea con su victoria autonómica, el PSOE incrementaba el número de Ayuntamientos gobernados con mayoría absoluta (295 frente a los 259 de 2015), en tanto que el PP conseguía la mayoría absoluta en 161 Ayuntamientos perdiendo seis respecto a 2015. El claro perdedor en términos de hegemonías municipales fue el PAR, pasando de 147 en 2015 a 125 en 2019. En cuanto a las capitales de provincia, el popular Jorge Azcón accedía a la alcaldía de Zaragoza a pesar de la victoria del PSOE, en virtud de un pacto con C's y Vox. La escisión de la coalición que mantuvo el gobierno en la anterior legislatura en dos listas ("Zaragoza en Común", encabezada por el anterior alcalde, y Podemos-Equo, capitaneada por la ex Presidenta de las Cortes de Aragón, Violeta Barba) influyó seguramente en la pérdida de cuatro concejales, entrando Vox en el consistorio con dos concejales, los mismos que perdía CHA en su salida. Por su parte, Luis Felipe (PSOE) mantenía *in extremis* la alcaldía de Huesca tras fallar por dos veces el pacto tripartito entre PP, C's y Vox, aparentemente por la disidencia del cabeza de lista de C's. Emma Buj (PP) conservaba la vara de mando en Teruel y en otros Ayuntamientos mayores (a escala regional) se registraban pocos pero significativos cambios en las alcaldías (pasando Monzón a manos del PP y Alcañiz a las del PSOE).

El panorama institucional supramunicipal merece una mención específica, en la medida en que el PSOE ha mantenido el control de las Diputaciones provinciales de Huesca y Zaragoza, atrayendo para sí la de Teruel a pesar de la mayoría del PP, gracias al apoyo del PAR. El mapa de las comarcas de Aragón revela también el predominio casi total del PSOE como lista más votada, a salvo de solo una ("Tarazona y el Moncayo"), lo que supone un vuelco total respecto de la pasada legislatura (el PP ganó en 19 comarcas, el PSOE en 13 e IU en otra).

En lo que respecta a las primeras elecciones generales del año, cabe destacar una participación notablemente superior a la

de 2016 (77,6% frente al 70%) el PSOE ganaba las elecciones sumando 239.000 votos (31,8%), C's 155.000 (20,5%), PP 143.000 (18,9%), Unidas Podemos, 102.000 (13,5%) y Vox 92.000 (12,2%). La traducción de estos resultados en escaños es la que sigue: cinco para el PSOE, tres para C's y PP respectivamente, y uno para Unidas Podemos y Vox respectivamente. La novedad de este proceso ha sido el estreno de Vox, que lograba un diputado por la circunscripción de Zaragoza (Pedro Fernández) a la sazón también concejal –está de más precisar que por el mismo partido– en el Ayuntamiento de Madrid. En cuanto al Senado, se invertían los resultados de 2016 al obtener nueve senadores el PSOE frente a los dos del PP y uno de C's.

Sin embargo, la propia dinámica del proceso democrático nacional y los cambios en la oferta electoral tuvieron su reflejo en los resultados de las segundas generales. No hubo cambios en los carteles de las formaciones que optaban a la reelección el 10 de noviembre, pero sí algunas candidaturas de nueva incorporación (la coalición "CHA-Más País-Equo" por Zaragoza, la de CHA por Huesca y la de la agrupación de electores "Teruel Existe" en Teruel) que restaron representatividad a la izquierda. Vox cambiaba de estrategia, incluyendo una sola propuesta en las candidaturas al Senado para concentrar el voto. Unidas Podemos acusaba la competencia de "CHA-Más País-Equo" y, perdiendo 27.000 apoyos, cabe especular que cedía a esta coalición los 23.000 sufragios, inútiles para los aragonesistas e irrelevantes para el mantenimiento del escaño de Pablo Echenique.

De los resultados de estas segundas elecciones generales cabe destacar una participación inferior a la de la cita de abril (71,9% frente al 77,6%, salvo en la circunscripción de Teruel, una de las que registró una mayor participación a nivel nacional, donde alcanzó el 72,4%). Como análisis cuantitativo cabe destacar que el PSOE ganaba las elecciones sumando 214.000 votos (30,7%), PP 166.600 (23,9%), Vox 118.400 (17%) Unidas Podemos 75.200 (10,8%) y Teruel Existe 19.700 (2,8%). La traducción de estos resultados en escaños es la que sigue: 6 para el PSOE, 4 para el PP, y uno para Vox, Unidas Podemos y Teruel Existe respectivamente. En cuanto al Senado, se nivelaban los resultados de abril al obtener seis senadores el PSOE frente a los cuatro del PP y los dos de "Teruel existe". Ya con una óptica cualitativa cabe observar los siguientes hechos: un crecimiento neto de los apoyos al bloque de derechas (49,5%) frente a las izquierdas (44,8%) –aunque no traducido en escaños–; la irrupción histórica de la agrupación de electores "Teruel Existe" en las Cortes Generales, con un escaño en el Congreso y dos en el Senado, imponiéndose a PSOE y PP; la pérdida de 96.000 votos y la consecuente desaparición de la representación parlamentaria de C's y el ascenso de Vox como tercera fuerza más votada en la Comunidad (se quedó a 1.725 votos de arrebatar un diputado al PSOE en Huesca y a 8.146 de quedarse con el del PP en Teruel); la hegemonía de un PSOE que gana un diputado por Huesca a pesar de la pérdida de votos –sobre todo en la circunscripción de Teruel, donde pierde su senador–; la constatación de un suelo electoral de 23.000 votos de la formación de izquierda aragonesista CHA.

Finalmente, de las elecciones al Parlamento europeo cabe destacar como único rasgo notable el incremento en la participación, que alcanzó un 64,3% frente al 45,83% de 2015.

## 2.– Actividad parlamentaria

En las postrimetrías de la legislatura (febrero o marzo de 2019) concluían sus trabajos, elevando sus conclusiones al Pleno de las Cortes, varias de las Comisiones especiales creadas para el estudio de diversas materias: educativa (sobre un Pacto por la Educación, fructificada en un acuerdo de mínimos sobre educación infantil, formación profesional, escuela rural y financiación, alcanzado de manera ejemplar si se contempla desde las instancias estatales, hasta ahora incapaces de lograr un éxito semejante), tributaria (sobre la aplicación del *Impuesto sobre la contaminación de las aguas* en el territorio aragonés, no traducida en iniciativa legislativa alguna a la espera de una definición gubernamental de las líneas de reforma del sistema de financiación de la depuración del agua residual) e industrial ("para analizar los criterios que deben regir la transición energética en Aragón y, en particular, en lo concerniente a la continuidad de la central térmica de Andorra, que incluya una estrategia de desarrollo socioeconómico alternativo y un estudio de viabilidad del mismo", de la que resultó una enumeración de acciones para la reactivación de la comarca afectada, de entre las cuales destacan el impulso de la I+D+i en el ámbito del hidrógeno o el fomento del aprovechamiento de los recursos minerales de la zona).

Pero, más allá de estas interesantes comisiones especiales, importa destacar, por su significado en un volumen como éste, la conclusión de la dedicada al "estudio sobre la deuda histórica" tras casi tres años de trabajos. Aunque de esta comisión no surgió una cuantificación de la pretendida –y muy discutible– deuda de España con Aragón, sí se emplazó al ejecutivo a diseñar "un plan de trabajo concreto y limitado en el tiempo", que permita "alcanzar una cifra aproximada global de la deuda y abordar su reivindicación con el Estado en el menor tiempo posible". Lo más notable, entonces, de la tarea parlamentaria ha sido la identificación de los difusos y heterogéneos conceptos por los que se defiende la existencia de la deuda y que se reproducen literalmente: "Disminución de la recaudación de tributos cedidos modificados por parte del Estado; legislación básica aprobada unilateralmente que supone un gasto o una falta de ingresos a la Comunidad; competencias transferidas insuficientemente dotadas –suponiendo destinar fondos propios detrayéndoselos a los aragoneses para otros conceptos–; partidas presupuestadas no ejecutada de los presupuestos generales del Estado destinados a Aragón; baja dotación presupuestaria en los presupuestos generales del Estado de acuerdo con la realidad demográfica y territorial de Aragón; extracción de recursos propios y naturales y afecciones a los mismos; política fiscal desequilibradora de territorios; repercusión de haber quedado excluidos de los fondos estructurales europeos (zona objetivo 1) y de los fondos de compensación; sobrecoste que supone la prestación de servicios con la realidad aragonesa; incumplimientos de acuerdos y convenios firmados entre el Gobierno de España y las instituciones aragonesas; consecuencias sociales,

económicas y territoriales de un modelo de Estado desvertebrador y alejado del principio constitucional de solidaridad y equilibrio entre territorios; afección de un sistema general de financiación de Comunidades Autónomas basado casi en exclusividad en la población; y repercusión por la falta de cumplimiento del Estatuto de Autonomía, especialmente en su artículo 108". Acaso la objeción fundamental que quepa hacer a este planteamiento es el soslayo de un hecho, y es que muchas de las acciones y omisiones relacionadas –las que son imputables a las autoridades estatales– han beneficiado y perjudicado indistintamente a los aragoneses, destinatarios de servicios y, pero también, contribuyentes.

De todos modos, la mejor expresión del fenómeno de "parlamentarización del gobierno" en su fase no tanto de constitución como de ejecución se halla en la intensificación de los mecanismos de control: solo en los tres meses de actividad de las Cortes en 2019 se presentaron 237 preguntas a distintos miembros del Gobierno y se registraron 80 solicitudes de comparecencia y 20 interpelaciones sobre cuestiones de política general, que dieron lugar a otras tantas mociones impulsando la acción del ejecutivo. Por lo que respecta a las comisiones de investigación, la constituida para depurar las posibles responsabilidades políticas "sobre la organización, planificación, funcionamiento y gestión del saneamiento y depuración de aguas en Aragón" reflejó en sus conclusiones las profundas diferencias existentes en el seno de la Cámara. La Comisión hizo balance de los sendos planes "de Saneamiento y Depuración" y "de Depuración del Pirineo Aragonés", resultando la existencia de 214 depuradoras en funcionamiento válidas para 2,5 millones de habitantes equivalentes (sobre un total de poco más de 2,9 millones de habitantes equivalentes). A pesar del éxito comparativo del sistema aragonés, se evidencia que el objetivo fijado por el Derecho de la UE se ha incumplido cuatro años después de la expiración del plazo dispuesto al efecto, y que no cabía extender la defensa del sistema concesional escogido para la construcción y explotación de las depuradoras a los núcleos pirenaicos, donde falló por las dificultades encontradas por las concesionarias para financiar sus operaciones.

## 3.– Producción legislativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una decena de leyes, de las que pocas son textos sustantivos e integrales (aprendizaje adulto, fomento del emprendimiento, discapacidad), otras reformas puntuales (protección animal, consumidores, custodia compartida, ley electoral), una organizativa territorial (Comarca central) y dos de carácter financiero, una singular (supresión del "impuesto a las estaciones de esquí") y la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020*.

Comenzando por las leyes de "puesta al día", y tratando de poner de relieve únicamente las novedades introducidas en cada norma, hay que dar cuenta de la Ley 1/2019, de 7 de febrero, de modificación de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, *de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón*, en virtud de la cual se prohíbe la utilización de animales silvestres en espectáculos circenses desde la presunción de que dicha práctica entraña la inflicción de daños a aqué-

llos, además de alentar su tráfico ilegal y su caza furtiva. La norma cumple una función de cobertura sobrevenida para varias ordenanzas municipales con el mismo propósito y contenido que se habían aprobado con anterioridad y que estaban en la base de algunos litigios sostenidos por empresarios circenses frente a los Ayuntamientos prohibicionistas.

Seguidamente, la Ley 3/2019, de 21 de febrero, modifica el texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma (Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre) suprimiendo el "Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable", uno de los tributos autonómicos originarios cuya desafortunada historia se expresa en la alternancia de los ejercicios en los que su vigencia ha estado suspendida con aquellos en los que ha sido objeto de sustanciosas bonificaciones.

En el mismo sentido, y como manifestación del apoyo institucional a las víctimas de una estafa masiva cometida por una cadena de clínicas dentales en Aragón, la Ley 4/2019, de 7 de marzo modificaba la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, *de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón* con el propósito de habilitar a las Administraciones aragonesas competentes en materia de consumo para ejercer la acción popular en procedimientos penales instruidos por hechos ocurridos en el ámbito de la Comunidad y que afecten gravemente a una amplia pluralidad de consumidores y usuarios. La ley salvaba con el inciso "en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal" las dudas acerca de la constitucionalidad de una previsión como la establecida.

Finalizando la relación de leyes de reforma puntual, cabe dar cuenta de la polémica Ley 6/2019, de 21 de marzo, *de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el "Código del Derecho Foral de Aragón*. El objeto de esta norma es la reversión del régimen de custodia de los hijos menores en caso de ruptura de sus progenitores vigente en la Comunidad Autónoma desde 2010, fruto de una Proposición de Ley sustentada por todos los grupos de la izquierda parlamentaria. Se trata de una materia delicada, pero de intensa significación social, que importa entre un 70 y 80 por ciento de las sentencias de lo civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Esta ley sustituye la actual regla de "custodia compartida preferente" por un sistema de determinación judicial del régimen de custodia orientado al interés del menor a la luz de las circunstancias concurrentes en cada caso, recolocando a la Comunidad en las filas de las restantes Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio (Cataluña, País Vasco y Navarra) y del propio Código Civil. Es justo reconocer que a pesar de que el propio Tribunal Supremo transita por la vía legal aragonesa, en su día pionera y ahora postergada, llegando a afirmar en sus *obiter dicta* que la custodia compartida debería establecerse con carácter preferente de modo general, en la actualidad los jueces –en el territorio del Código Civil– solo la conceden si hay acuerdo entre los progenitores o si lo reclama uno de ellos. Es justamente este aspecto –la exigencia de demanda paterna para aplicar la regla "salomónica"– el que señalaron el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado como base de su reproche reciente al *anteproyecto de reforma del Código Civil sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en caso de nulidad, separación y divorcio* de 2014. A esta

condición se añaden otros factores, presentes incluso en las legislaciones de buena parte de los países del sur de Europa que prefieren la custodia compartida: en el Derecho francés, el juez puede llegar a imponer la custodia compartida aun contra la voluntad de los progenitores. pero sólo con carácter temporal y con el fin de valorar su funcionalidad. Sin perjuicio de la cuidada fundamentación de la reforma, la renuncia a la preferencia legal por la custodia compartida ha sido objeto de contestación doctrinal, por consagrar las asimetrías familiares que nuestra sociedad pretende combatir y que la propia evolución social está arrinconando. Según las críticas, de un sistema centrado en el interés de los hijos y en la igualdad de los progenitores se pasa a otro focalizado en el interés de los hijos y, colateralmente, en el del progenitor (frecuentemente la madre) dedicado exclusiva o preferentemente al cuidado de los hijos. La supresión de la preferencia legal por la custodia compartida y el establecimiento de la dedicación de cada progenitor al cuidado de los hijos durante el periodo de convivencia como factor a tener en cuenta para determinar el tipo de custodia futura podría suponer un retroceso para la plena y efectiva corresponsabilización paterna, y una condena a la perpetuación de los roles familiares desempeñados por los progenitores con anterioridad a la ruptura. A los efectos de esta crónica, más allá de la importancia sustantiva del problema, procede destacar cómo la homogeneización de los regímenes aragonés, catalán, navarro, vasco, valenciano y común dista mucho de ser viable, a la vista de las distintas soluciones que se encuentran en los textos legales y de las posturas científicas y políticas que las sustentan, al margen de la variable territorial presente en la ecuación.

El capítulo de las leyes que abordan un tratamiento integral de las materias tratadas comienza con la Ley 2/2019, de 21 de febrero, *de aprendizaje a lo largo de la vida adulta*, que tiene como precedente la ya derogada Ley 16/2002, de 28 de junio, *de Educación Permanente de Aragón*, concibe la educación como un aprendizaje permanente y consagra la posibilidad de toda persona a formarse a lo largo de toda la vida para garantizar su inclusión educativa y sociolaboral. La ley dispensa una atención preferente a las personas con necesidades específicas de apoyo educativo, con deficiencia o ausencia de cualificación o en riesgo de exclusión social o laboral, define los programas o itinerarios prioritarios (entre los que destacan los de alfabetización, inserción social y cualificación profesional), prevé la puesta en marcha de sistemas para la acreditación de las competencias adquiridas por la experiencia laboral o en los procesos de educación no formal y, en general, configura el sistema de aprendizaje a lo largo de la vida adulta y distingue en su seno tres sistemas integrados: el de cualificación y formación profesional, el de aprendizaje para el desarrollo personal y social y el de orientación; a éstos se añaden los itinerarios formativos personalizados, que articulan las acciones formativas de aprendizaje a lo largo de la vida adulta. Asimismo, se regula la formación de formadores y la innovación, creándose al efecto el "Centro de Innovación y Desarrollo Educativo a Distancia" como órgano de coordinación de la oferta de cursos de educación a distancia para adultos. En línea con la tónica general de las leyes sectoriales y al calor del fervor participativo que inspira a la Administración pública de nuestros días, crea el órgano consultivo denominado "Consejo Aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta".

A ésta sigue la Ley 5/2019, de 21 de marzo, *de derechos y garantías de las personas con discapacidad*, aprobada por unanimidad de las fuerzas parlamentarias y con el respaldo de los colectivos y entidades del sector. La norma sigue la estela de otras leyes "de derechos de ciudadanía" promulgadas a lo largo de la legislatura, y recoge una extensa regulación que, como muestra de la especial atención a las personas con dificultades cognitivas, ha sido publicada simultáneamente en el formato denominado "de lectura fácil". Sin perjuicio de la remisión a un ulterior desarrollo de sus previsiones a través de instrumentos de planificación (Plan especial de accesibilidad, Plan de empleabilidad, Plan de Salud bucodental, Plan de acción integral para las personas con discapacidad, estrategia para la educación inclusiva y Plan de Función Pública Inclusiva), la ley despliega una panoplia de instrumentos de intervención pública en los ámbitos sanitario (atención infantil temprana, atención sanitaria para las "enfermedades raras", profesional único de referencia para la persona con discapacidad, mejora de las prestaciones ortoprotésicas), educativo (derecho a una educación inclusiva permanente gratuita), laboral (itinerarios personalizados de inserción) y de empleo público (reserva del 8% de las vacantes en las ofertas de empleo público, turnos separados en las convocatorias de acceso, procedimientos alternativos a las pruebas de acceso en los procesos selectivos de clases de especialidad para personas con discapacidad intelectual), asistencial (financiación de la adquisición de ayudas técnicas, asistencia en centros, ayudas a la movilidad y a la comunicación, prestación de un servicio de alojamiento y convivencia en viviendas ubicadas en entornos sociales y normalizados, ayudas para la adaptación de viviendas, promoción de la figura del asistente personal). La norma incorpora disposiciones tendentes a garantizar la visibilidad y el respeto de los discapacitados en los medios de comunicación social y en la publicidad, obligando a la inclusión de contenidos informativos en la materia; y contiene medidas dedicadas al deporte adaptado y al turismo accesible. Asimismo, crea la "Junta arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Aragón", introduce el informe preceptivo sobre impacto por razón de discapacidad para toda la futura normativa autonómica que pueda afectar a personas con discapacidad, y detalla el régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, con afectación de la recaudación por multas a los fines de la ley.

Termina la relación de leyes integrales la Ley 7/2019, de 29 de marzo, *de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón*, resultado de la tramitación parlamentaria, primero simultánea y luego acumulativa, de dicho proyecto con una Proposición de Ley presentada por Podemos sobre la misma materia. La ley diseña las políticas públicas en la materia, regulando una serie de medidas en varios campos (prevención de riesgos laborales, responsabilidad social de las empresas, solución extrajudicial de conflictos de trabajadores autónomos, impulso de proyectos innovadores o con proyección internacional, apoyo al emprendedor de segunda oportunidad y fomento del relevo generacional). La ley también prevé la financiación pública a emprendedores y trabajadores autónomos a través de líneas de préstamos, incentivos fiscales, creación de fondos, entre otros; y regula los servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos, crea la figura del mediador de emprendimiento e

introduce medidas organizativas y de planificación estratégica y coordinación tales como la elaboración de sendos planes estratégicos (del Emprendimiento y del Trabajo Autónomo) o el reconocimiento legal de sendos Consejos, el Asesor del Emprendimiento y el del Trabajo Autónomo; o la creación de un Registro de autónomos y microempresas. Finalmente, la ley prevé varias medidas de simplificación administrativa, que incluyen la creación de una "Plataforma del Emprendimiento y del Trabajo Autónomo en Aragón" para facilitar el acceso a todos los datos de interés de emprendedores y autónomos, la gestión de trámites y la coordinación con las Administraciones implicadas.

Con la Ley 8/2019, de 29 de marzo, *de creación de la Comarca Central*, se termina de dibujar el mapa comarcal aragonés diseñado en la década de los noventa, extinguiéndose la Mancomunidad Central de Zaragoza (integrada por todos los municipios de la delimitación comarcal salvo Zaragoza). Dado que la capital cuenta desde 2017 con un régimen especial, gran parte importante del contenido de la ley es común al de las leyes de creación de las restantes 32 comarcas, pero recoge una regulación diferenciada en algunos aspectos organizativos (para la gestión y prestación de servicios se organiza en cinco ejes, en cada uno de los cuales participan distintos municipios excepto Zaragoza; en cada eje hay una comisión con su Presidente, formando los cinco presidentes una Junta de Coordinación; el modelo de elección de Consejeros es coherente con el modelo de gestión por ejes, existiendo 21 Consejeros natos –alcaldes o delegados– y 18 más elegidos por los plenos municipales, repartidos entre los ejes sobre la base de la población de los municipios integrantes y distribuyéndolos por municipios de un mismo eje, también sobre la base de su población, conforme a la Ley d'Hondt. La participación y representación de Zaragoza en la Comarca Central es meramente testimonial con un único Consejero no estar integrado en ningún eje. Finalmente, se establece una limitación retributiva para el Presidente y los Consejeros comarcales del 6% del total del capítulo I del presupuesto comarcal de gastos. Tras la aprobación de esta ley ya solo queda pendiente la delimitación competencial de las entidades locales y la aprobación del sistema de financiación municipal para terminar de completar el régimen local aragonés.

Concluye la exposición de las leyes del año con el relato de la polémica Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de 1987. Su objetivo único era asegurar el mantenimiento del decimocuarto escaño asignado a la provincia de Teruel para las elecciones autonómicas de mayo, en el contexto de la creciente preocupación por la despoblación rural. Cabe afirmar, a la vista de la atropellada tramitación de la norma y de la solución finalmente adoptada –considerar la población censal para la asignación de escaños en las Cortes de Aragón por circunscripciones– que el objetivo se ha cumplido de una forma ciertamente discutible y que habría merecido una solución más meditada (cabe recordar que en las elecciones autonómicas precedentes ya el decimocuarto escaño por Teruel había dependido de solo pocos cientos de habitantes). El caso es que solo en enero de 2019 se advirtió que, con el censo poblacional a utilizar para las elecciones de mayo, de la aplicación de los arts. 36 del Estatuto de autonomía y 13 de la Ley electoral aragonesa resultaba la pérdida de un escaño por la circunscripción de Teruel en favor de la de Zaragoza. Recuérdese que el art. 13 en cuestión regula el modo en

que se distribuyen los 67 diputados por las tres circunscripciones: un mínimo inicial de 13 por circunscripción y un procedimiento basado en la aplicación de una fórmula matemática para asignar, de manera proporcional a su población pero ponderada para evitar los sesgos de la concentración poblacional en la capital de la Comunidad, el resto de escaños (28) entre las tres circunscripciones. Descartada la reforma puntual del art. 36 del Estatuto de Autonomía en el sentido de aumentar de 2,75 a 2,85 el coeficiente corrector máximo entre las circunscripciones más y menos poblada, se estudiaron hasta diez posibles opciones de reforma de la Ley electoral, todas ellas pasando por la modificación del mínimo fijo de escaños a asignar a cada circunscripción o del número total de diputados a elegir dentro de la horquilla estatutaria de 65 a 80, y ninguna satisfactoria desde el punto de vista de la proporcionalidad, la representatividad y economicidad. Dos meses después de estos análisis, todos los grupos –salvo el PP– presentaron una proposición de ley para modificar el citado art. 13 de la ley electoral sin alterar ni el mínimo legal de escaños por provincia ni el total de escaños en las Cortes, sino variando la referencia para distribuir los diputados marginales, haciéndolo en función de la población censal en lugar de la de derecho. Tras algunas vicisitudes (presentación de varias proposiciones de ley alternativas, emisión de informes de los servicios jurídicos parlamentarios, rechazo del Gobierno de Aragón de la solución propuesta por el grupo socialista), y levantadas las reticencias del PP, en el último Pleno de la legislatura fue aprobada la reforma por unanimidad por el procedimiento de lectura única con omisión del trámite de presentación de enmiendas.

A pesar de la unanimidad en la solución finalmente adoptada, se impone una severa crítica por las razones que se exponen a continuación. La modificación del precepto, operada mediante la precisión de que la población a considerar para asignar escaños por circunscripciones sea la censal, va más allá de la introducción de un matiz y parece incompatible con la regla estatutaria del art. 36 ("…correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de *habitantes* necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada") además de ser contraria a reglas, asunciones y principios jurídicos esenciales y connaturales a la cláusula constitucional de "Estado democrático". Para empezar, el art. 68.2 de la Constitución (referido a la distribución del número total de Diputados al Congreso) es el principal ejemplo homologable al precepto reformado, por cuanto ordena a la Ley electoral asignar una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuir los demás en proporción a la población. También es modelo de contraste para el precepto, aunque en menor medida, el art. 69.5 (referido al número de senadores), que exige la presencia de un Senador "de designación autonómica" y otro más por cada millón de habitantes del territorio respectivo. *Sensu contrario*, el art. 151.1 de la Constitución refuerza el criterio de que se ha de computar el total de la población representada en toda fórmula que pretenda calcular un número de representantes en un órgano representativo democrático. Esta regla, formalmente vigente aunque decaída tras su aplicación en su día, permitió que "tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas" reforzasen la iniciativa del proceso auto-

nómico tomada por las Diputaciones u órganos interinsulares habilitando la llamada "vía rápida" de acceso a la autonomía de ciertos territorios. En lo que aquí interesa, la operación es totalmente comprensible a la vista del propósito de la formación de una mayoría de representados, que debían ser electores puesto que tal y como concluía el mismo precepto, la iniciativa requería la ratificación "mediante referéndum… de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia" (es decir, al aludir a los censados, este artículo lo hacía no en su condición de representados sino de electores, y los apelaba en dos momentos sucesivos y directamente conectados). La LOREG, aunque aplicable a procesos electorales generales (al Parlamento europeo, Congreso, Senado y a Ayuntamientos, Cabildos y Consejos insulares), contempla la población total "de derecho" (arts. 162 y 165), concepto equiparable a "los residentes" (arts. 184, 199), para determinar el cálculo de representantes en los respectivos órganos. La totalidad de las leyes electorales autonómicas se refieren a la población de manera indiscriminada, recurriendo a términos como "población" o "habitantes" como medida de la representatividad de las Asambleas autonómicas. En otras palabras, parece ser una constante constitucional que el patrón de medida del número de representantes que conforman los parlamentos es la totalidad de la población y no solo una fracción de ésta, siquiera relacionada con los procesos electorales, como es la población censal. Cabría preguntarse, no obstante, si es disponible para el Legislador aragonés, al objeto de remediar una situación coyuntural de infrarrepresentación de un territorio, alterar esta constante tradicional y común a los Estados democráticos mediante una reforma legal liminar –que no urgente– como la propuesta. En realidad, y aunque el art. 9.3 de la Constitución garantiza "la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos" (entre los que se cuenta el Legislativo, indudablemente), el número de diputados podría quedar referido a cualquier variable que garantizase que el sistema electoral respeta las exigencias de representatividad y proporcionalidad –por ese orden– que impone la Constitución. Pero esa reforma legal debería reforzar ambos valores simultáneamente, siendo menos admisible una reforma que reforzase el segundo en demérito del primero, que es el principal: es decir, no se debería apostar por la proporcionalidad hasta un punto en que se advirtiera merma de la representatividad, lo cual sí rayaría en la arbitrariedad que veta el citado art. 9.3. La solución propuesta reduce la población representada y lo hace en función no solo de la edad de los representados, sino también de su nacionalidad y de la ostentación por su parte de derechos civiles y políticos, con lo que el sistema se aproximaría a una suerte de sufragio censitario, donde el juego democrático se practicaría exclusivamente por, entre y para los electores. Un sistema como el propuesto conduciría a un escenario análogo al del "Compromiso de los Tres Quintos" expresado en el texto originario, aunque ya superado, de la Constitución estadounidense.

La actividad legislativa ordinaria, relativamente contenida dado el cambio de legislatura sucedido a efectos parlamentarios a finales de marzo, se ve compensada con la profusión en la promulgación de normas legislativas de urgente necesidad. Por un lado, resulta totalmente comprensible la aprobación de hasta cuatro Decretos-ley de concesión de suplementos de crédito, motivada por la situación de prórroga presupuestaria que ha regido el año (1/2019, de 15 de ene-

ro: *cobertura del gasto en materia de elecciones autonómicas*; 5/2019, de 12 de marzo: *financiación de una convocatoria de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico*; 6/2019, de 12 de marzo: *financiación de una subvención nominativa a favor de "Opel España, S.L.U." para el desarrollo de proyectos de investigación y desarrollo e innovación, y proyectos de eficiencia energética y medioambiental*; 10/2019, de 5 de noviembre: *autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones que tenían carácter nominativo en el presupuesto de 2018, prorrogado para el año 2019*). Acaso a este mismo bloque y por la misma razón cabría adscribir el Decreto-ley 3/2019, de 15 de enero, *por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*, aprobado para dar cumplimiento a las previsiones contempladas en el Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre, con el fin de hacer efectivo el incremento de las retribuciones del personal propio con efectos desde el 1 de enero de 2019; o el Decreto-ley 2/2019, de 15 de enero, *por el que se modifica el régimen de medidas en materia de incapacidad temporal del personal funcionario, estatutario y laboral del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*, aprobado para propiciar la recuperación de la percepción del 100% de las retribuciones en las situaciones de incapacidad temporal desde el primer día de baja habilitado por la Disposición adicional 54ª de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018, derogándose las limitaciones temporales adoptadas por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio y las Leyes aragonesas 7/2012, de 4 de octubre y 8/2017, de 28 de septiembre.

Por otro lado, el Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, *de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor* obedece a necesidad de adaptar, antes del cierre parlamentario, la regulación autonómica a otra norma también de urgencia (la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre). Este Decreto-ley autonómico se acoge a la habilitación prevista en el estatal para terciar en el conflicto del taxi, los VTC tradicionales y los VTC de plataformas multinacionales (*Uber* y *Cabify*). La norma blinda de alguna manera los intereses de los dos primeros tipos de operadores citados, a pesar de las reticencias expresadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia ante este tipo de medidas regulatorias. Precisamente, este carácter ecuánime (desde la perspectiva de los sectores beneficiados) es el resultado una tramitación dialogada y hasta colaborativa del decreto-ley, lo cual desmiente en cierto modo la existencia de la "extraordinaria y urgente necesidad" que justifica la promulgación de estas normas. En cuanto al contenido de la norma, cabe mencionar que regula determinadas condiciones de explotación y control del servicio, sin perjuicio de las competencias de las entidades locales en sus respectivos ámbitos territoriales. Dichas condiciones pasan por la sujeción de ambas modalidades de transporte –taxi y VTC– a la obtención de una licencia municipal otorgada en el municipio en el que esté residenciado el vehículo, así como el establecimiento de limitaciones a la precontratación y captación de viajeros, limitaciones también ampliables por los Ayuntamientos.

En este mismo contexto de cambios institucionales se justifican las modificaciones legales exigidas para materializar las consecuentes reubicaciones de estructuras administrativas para la nueva legislatura: tal es el caso del Decreto-ley 8/2019, de 24 de septiembre, *de modificación del texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento* (Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio), dictado con el propósito de adecuar la adscripción del Instituto Aragonés de Fomento y la presidencia de esta entidad a la nueva estructura departamental conformada a partir de agosto de 2019 (el Instituto pasa del anterior Departamento de Economía, Industria y Empleo al de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial).

Finalmente, acaso las normas que se corresponden más escrupulosamente con los patrones clásicos del Decreto-ley sean los 4/2019, de 30 de enero, *de medidas urgentes para la agilización de la declaración de interés general de planes y proyectos* y 9/2019, de 8 de octubre, *por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para el control de la población silvestre de conejo común (*Oryctolagus cuniculus*) en Aragón*. El primero de ellos trae causa del cierre de la central térmica de Andorra anunciado para 2020, y trata de facilitar la reconversión industrial y económica de las zonas afectadas por la crisis de la minería: a tal efecto, el Decreto-ley acumula en un solo acto una decisión que hasta ahora exigía dos pronunciamientos distintos del Gobierno de Aragón sobre unos mismos intereses (las respectivas declaraciones de "inversión de interés autonómico" ex Decreto-ley 1/2008 y de "planes y proyectos de interés general" ex art. 35 de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón). Además, se completa la regulación de las declaraciones de "inversión de interés autonómico" del Decreto-ley 1/2008 regulándose los efectos del silencio administrativo y la caducidad en los correspondientes procedimientos e incorporando una disposición transitoria aplicable a estos procedimientos ya iniciados. El segundo Decreto-ley adopta medidas para intensificar y liberalizar la caza de los conejos en un intento de control de la acuciante sobrepoblación de estos animales en los términos municipales incluidos en el anexo II del Plan General de Caza para la temporada 2019-2020 (aprobado por Orden DRS/6/2019, de 27 de mayo). Dada la magnitud de los daños causados hasta el momento en los cultivos, la amplia variedad de medidas que contempla el Plan General de Caza para hacer frente a los daños agrícolas producidos por el conejo mediante su caza y captura se ha visto superado, exigiendo una aplicación que trascienda a la finalidad estrictamente deportiva y lúdica de la actividad cinegética ordinaria.

## 4.– Conflictividad constitucional

En cuanto a la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, valga decir que se han iniciado en su seno las negociaciones tendentes a resolver las discrepancias relativas a la disposición final segunda en conexión con el art. 2 del Decreto-ley 7/2019 (taxi-VTC). Por otra parte, concluidas las negociaciones previas entabladas en marzo, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con la Ley 16/2018, el Gobierno de Aragón se comprometía a promover la

modificación de los preceptos controvertidos de la citada ley, asegurando que de su nueva redacción se desprenda que la prohibición de la publicidad de apuestas deportivas y negocios relacionados con la prostitución no alcance a competiciones, actividades o eventos de ámbito estatal.

Ya en arena contenciosa, veían la luz dos Sentencias que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad planteados frente a sendas normas aragonesas. La primera de ellas es la STC 5/2019, de 17 de enero sobre la normativa de *prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda*. Por su parte, la STC 21/2019, de 14 de febrero resuelve el recurso interpuesto respecto a la Ley 10/2016, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Los pronunciamientos del TC se colocan en la estela de las SsTC 39/2015 y 16/2018, resultando en algunos casos favorables a la legislación aragonesa (la suspensión de los lanzamientos de la vivienda habitual por impago en situaciones de especial vulnerabilidad no lesiona el art. 149.1.13 CE si se interpreta en los términos previstos en la ley estatal 1/2013, es decir, bien entendido que la Administración autonómica debe ofrecer la alternativa habitacional dentro del plazo máximo de suspensión y que la vivienda se adjudique al acreedor o a un tercero por él propuesto) y en otros a la estatal (la declaración de inembargabilidad de todas las prestaciones económicas de carácter social vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal, la imposición de la mediación obligatoria en el "código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual" atenta contra el carácter voluntario de la mediación, y la negación de la naturaleza de subvenciones públicas a las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón vulnera la definición del concepto de subvención presente en la legislación básica estatal de subvenciones).

Una tercera decisión del Tribunal Constitucional –la STC 74/2019, de 22 de mayo– estimaba el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 49.1 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, *de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que añadía un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, *de ordenación del sistema universitario de Aragón.* La restricción incondicionada (subrayo el inciso "*En todo caso*, la implantación de nuevas enseñanzas de Grado en centros de educación superior privados no podrá suponer la duplicidad de las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina"), claramente dirigida a primar los estudios –públicos– ya implantados en el territorio autonómico, podría vulnerar varios preceptos constitucionales relacionados con la libertad de empresa y la garantía de la unidad de mercado. No obstante, el TC consideró –y apreció– en la disposición impugnada únicamente una lesión de la autonomía universitaria *ex* art. 27.10 CE, por cuanto la prohibición en ella establecida limitaba de manera excesiva e injustificada –no bastó aludir a la voluntad de asegurar el equilibrio territorial– la facultad de los centros privados de establecer su estrategia y su oferta docente y el modo de desarrollarla.

En el plano procesal ordinario, el litigio de los bienes de culto y de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental ha evolucionado por obra de sendas y relevantes decisiones judiciales, una de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y otra del juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Barbastro. Por una parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2019 estimaba el recurso interpuesto por los obispados de Huesca y de Barbastro-Monzón contra la declaración de interés nacional del museo diocesano y comarcal de Lleida emitida por el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. El intento de blindar el museo depositario con tal declaración frente a un eventual traslado de las piezas oscenses a manos de sus legítimos propietarios ha sido neutralizado por el tribunal por dos razones: la omisión del preceptivo trámite de audiencia a los obispados titulares de la colección y la vulneración del procedimiento establecido al efecto por el art. 26 de la propia Ley catalana de museos de 1990, que exige la conformidad del titular del museo (el consorcio formado por el obispado y las instituciones). Por otra, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Barbastro estimaba a mediados de diciembre la demanda del obispado de Barbastro-Monzón relativa a la titularidad de los 111 bienes de arte sacro y ordenando su inmediata devolución. El juzgado, considerando el acuerdo firmado el 30 de junio de 2008 entre ambos obispados, el Decreto del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica de 28 de abril de 2007 y varios actos propios del obispado ilerdense, confirma la propiedad de las piezas de las parroquias oscenses y rechaza la reclamación subsidiaria del Consorcio del Museo por los gastos de mantenimiento, conservación y restauración de los bienes, gastos no desglosados ni cuantificados debidamente a lo largo del proceso.

## 5.– Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2019 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel, tales como el Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias (Decreto 56/2019, de 9 de abril), el Reglamento de desarrollo del texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón de 2014 (Decreto 208/2019, de 22 de octubre) o la modificación del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de Aragón de 1991 (Decreto 180/2019, de 10 de septiembre). Asimismo, se ha procedido a la revisión del Plan especial de protección civil ante el riesgo de inundaciones en Aragón (Decreto 201/2019, de 8 de octubre), a la aprobación de las Directrices de interoperabilidad y reutilización de datos para su apertura en el punto de acceso de datos abiertos del Gobierno de Aragón (Decreto 90/2019, de 18 de junio) y a la regulación sectorial de cuestiones dispares: las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (Decreto 9/2019, de 15 de enero), la gestión de estiércoles (Decreto 53/2019, de 26 de marzo), los desfibriladores automatizados de uso no hospitalario (Decreto 30/2019, de 12 de febrero), la atención farmacéutica en los centros sociales de Aragón (Decreto 92/2019, de 27 de junio), las condiciones para la liquidación y reintegro de los importes derivados de obras de interés común en zonas declaradas de interés nacional (Decreto 64/2019, de 9 de abril).

Finalmente, en el capítulo estructural administrativo, cabe destacar la creación y regulación de la Comisión Interdepartamental para la Infancia y la Adolescencia en Aragón (Decreto 17/2019, de 30 de enero) y de la Comisión de Coordinación del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón (Decreto 202/2019, de 8 de octubre), la aprobación de los estatutos de la Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos (Decreto 18/2019, de 30 de enero) y la creación del Consejo Aragonés del Clima (Decreto 79/2019, de 21 de mayo), además de otras normas organizativas (de la Oficina Fiscal en la Comunidad Autónoma: Decreto 1/2019, de 15 de enero; de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto 59/2019, de 9 de abril; del Registro de Policías Locales de Aragón: Decreto 32/2019, de 26 de febrero; de modificación de los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón: Decreto 212/2019, de 22 de octubre; del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido: Decreto 54/2019, de 26 de marzo).

## 6.– Ficha institucional

*Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:*

- Total Diputados: 67
- Composición:
- Partido Socialista Obrero Español: 24
- Partido Popular: 16
- Podemos: 14
- Partido Aragonés: 6
- Ciudadanos Partido de la Ciudadanía: 12
- Chunta Aragonesista: 3
- Izquierda Unida: 1
- Vox: 1

*Composición de la Mesa:*

- Presidente: José Javier Sada Beltrán (PSOE)
- Vicepresidenta Primera: Mª del Mar Rodrigo Plá (PSOE)
- Vicepresidente Segundo: Ramiro Domínguez Bujeda (C's)
- Secretaria Primera: Itxaso Cabrera Gil (Podemos)
- Secretaria Segunda: Jesús Fuertes Jarque (PP)

*Estructura del gobierno:*

- Presidente: Javier Lambán Montañés (PSOE).
- Vicepresidente y Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial: Arturo Aliaga López (PAR)
- Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales: María Teresa Pérez Esteban. Portavoz del Gobierno y Secretario del Gobierno de Aragón (PSOE).
- Consejera de Economía, Planificación y Empleo: Marta Gastón Menal (PSOE).
- Consejero de Hacienda y Administración Pública: Carlos Pérez Anadón (PSOE).
- Consejero de Educación, Cultura y Deporte: Felipe Faci Lázaro (PSOE).
- Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda: José Luis Soro Domingo (CHA).
- Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales: María Victoria Broto Cosculluela (PSOE).
- Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente: Joaquín Olona Blasco (PSOE).
- Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento: María Eugenia Díaz Calvo (Podemos).
- Consejera de Sanidad: Pilar Ventura Contreras (PSOE).

- *Tipo de gobierno:* de coalición (PSOE-Podemos-PAR-CHA), minoritario apoyado por mayoría parlamentaria (PSOE, Podemos, PAR, CHA e IU): 36 diputados
- *Composición del gobierno:* PSOE-Podemos-PAR-CHA.
- *Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:* La investidura se produjo el 31 de julio de 2019.
- *Mociones de reprobación:* No ha habido.
- *Reformas del Reglamento parlamentario:* No ha habido.
- *Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:* No ha habido.

**Tabla.– Ficha de resultados de las elecciones autonómicas para el comentario de comunidad**

*Elecciones autonómicas 2019: Cortes de Aragón*

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | 67 Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 66,16 | *-0,17* | | |
| Abstención | 33,84 | *0,17* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 30,84 | *9,41* | 24 | *6* |
| PP | 20,87 | *-6,63* | 16 | *-5* |
| C's | 16,67 | *7,25* | 12 | *7* |
| Podemos-Equo | 8,11 | *-12,64* | 5 | *-9* |
| CHA | 6,26 | *1,68* | 3 | *1* |
| Vox | 6,08 | *6,08* | 3 | *3* |
| PAR | 5,08 | *-1,78* | 3 | *-3* |
| IU | 3,32 | *-0,9* | 1 | *0* |

# ASTURIAS

*Paloma Requejo Rodríguez*
*Universidad de Oviedo*

## 1.– Actividad político-institucional

La celebración de elecciones generales, autonómicas, municipales y europeas marcaron el ritmo del primer semestre del año. En el segundo semestre, la repetición de elecciones generales ralentizó considerablemente la actividad política en el Principado a la espera de sus resultados.

Los efectos del declive demográfico se hicieron patentes en el ámbito electoral al bajar de 8 a 7 los escaños asignados a la circunscripción de Asturias en las elecciones al Congreso. Ello facilitó que se reiterara la coalición entre Podemos e Izquierda Unida (IU), no sin dificultades en la convocatoria de abril, dada las reservas de IU Asturias a la confluencia, y entre Partido Popular (PP) y Foro, no sin reticencias en la convocatoria de noviembre, ya que la Presidenta de Foro y sus afines preferían no concurrir a ella.

Las elecciones de abril al Congreso, con una participación del 65,02%, dieron en Asturias al PSOE 3 escaños –207.586 votos, 32,76%– y 1 escaño a PP-Foro –112.180 votos, 17,71%–, a Unidas Podemos –107.426 votos, 16,95%–, a Ciudadanos (C's) –104.688 votos, 16,52%– y a Vox –72.018 votos, 11,37%–, siendo proclamados diputados electos Adriana Lastra Fernández, María Luisa Carcedo Roces, Roberto García Morís (PSOE), Paloma Gázquez Collado (PP-Foro); Sofía Fernández Castañón (Unidas Podemos), José Ignacio Prendes Prendes (C's) y José María Figaredo Álvarez-Sala (Vox). En el Senado Francisco Antonio Blanco Ángel –209.215 votos–, María Fernández Álvarez –205.332 votos– y Fernando Lastra Valdés –198.863 votos–, todos ellos del PSOE; y José Ramón García Cañal –140.683 votos– de PP-Foro, fueron los candidatos electos (Datos: BOE, 30 de mayo de 2019).

En definitiva, victoria socialista, favorecida por la división del "centro-derecha", lo que les permitió lograr un escaño más que en las anteriores generales y ganar en 72 concejos, entre ellos Oviedo, lo que no suele ser habitual, Gijón y Avilés. Gran igualdad entre PP-Foro, Unidas Podemos y C's por el descenso de los dos primeros. PP-Foro bajó 2 escaños, con una pérdida de casi la mitad de votos, que les llevó a quedar segundos en Oviedo y cuartos en Gijón y Avilés. En Unidas Podemos, 1 escaño menos, también con pérdida de votos, aunque llegaron a ser segunda fuerza en Gijón y Avilés. C's se mantuvo en escaños y al alza en votos en los núcleos urbanos, superando al PP en Avilés y Gijón. Y, por último, entró Vox con 1 escaño, situándose en un quinto puesto en Oviedo, Gijón, Avilés.

En las generales de noviembre hubo cambios significativos (Datos: BOE, 2 de diciembre de 2019). La participación en las elecciones al Congreso descendió al 58,12%. Volvió a ganar el PSOE, conservando sus 3 escaños con 186.211 votos, un 32,94% ligeramente superior, y su peso en los concejos. Redujeron su distancia PP-Foro, que mejoró sus resultados en los principales municipios, recuperando votos –129.945, 22,99%– y escaños, 2 en esta ocasión, en gran medida gracias al desplome de C's –37.374 votos, 6,61%–, que perdió el obtenido en abril. También Vox salió reforzado, pues, sin incrementar el número de escaños, subió en votos –88.788, 15,71%–. Unidas Podemos mantuvo el escaño, defendiendo el tercer puesto frente a Vox, pero cayó en votos –89.301, 15,80%–, posiblemente por la aparición de Más país. Los diputados electos fueron los mismos que en abril en las filas del PSOE, Unidas Podemos y Vox, mientras que en PP-Foro en esta ocasión a la popular Paloma Gázquez Collado le acompañó Isidro Manuel Martínez Oblanca de Foro. En el Senado repitieron por el PSOE Francisco Antonio Blanco Ángel –189.325 votos–, María Fernández Álvarez –186.063– y Fernando Lastra Valdés –180.622–; por PP-Foro fue senadora Mercedes Fernández González –156.799–, incluida en las listas al Senado tras su dimisión como Presidenta del PP.

Aunque en 2018 ya se conoció el nombre de algún cabeza de lista a las elecciones autonómicas, la Dirección nacional del PP designó en 2019 a Teresa Mallada como candidata al Principado, en vez de a la Presidenta del PP asturiano y portavoz del grupo parlamentario Mercedes Fernández, lo que desató tensiones, que desembocaron en la suspensión del Secretario general del PP de Asturias por su presunta implicación en unas amenazas al portavoz popular del Ayuntamiento de Gijón cercano a Mallada, en rumores de gestora que no llegaron a materializarse, en una campaña electoral autonómica con desavenencias patentes y en discrepancias varias que acabaron, como quedó dicho, en la dimisión de Fernández como Presidenta. Problemas serios también en IU; la Coordinadora federal abrió un expediente por su apoyo a Actúa a Gaspar Llamazares, que renunció a concurrir a las primarias y al escaño en la Junta General, donde fue sustituido por Jaime Gareht Flórez, terminando por darse de baja en IU. Aunque intentaron dar una imagen de unidad, les fue imposible elaborar una lista única de consenso para las primarias a la Presidencia del Principado; 3 candidatos, siendo elegida la eurodiputada Ángela Vallina y presentando su dimisión el Coordinador general de IU en Asturias, uno de los derrotados. La lucha interna volvió a evidenciarse más tarde con la dimisión de 4 miembros en la Ejecutiva regional próximos a Garzón como respuesta a la apertura de un expediente de expulsión a una concejala electa del ayuntamiento de Llanes que se negó a cumplir el pacto IU-PSOE que permitía a los socialistas acceder a la alcaldía al haber sido los más votados en las municipales. Por último, C's, sin polémicas, optó por un candidato independiente, Juan Vázquez, ex Presidente de la Conferencia de Rectores, posiblemente para facilitar pactos postelectorales, y Vox apostó por el economista y abogado Ignacio Blanco. En comparación a lo descrito la campaña autonómica fue mucho más tranquila con coincidencias entre partidos en el diagnóstico de los problemas y retos de Asturias –despoblación, infraestructuras, industria, transición

energética…–, diferencias en las soluciones y desacuerdos eminentemente en fiscalidad y cooficialidad del bable.

Con una participación del 55,12%, el PSOE fue un ganador incontestable en las 3 circunscripciones, duplicando en votos –187.462 votos– y en escaños –20– al PP, que logró conservar el segundo puesto con 93.147 votos y 10 escaños, puestos en valor aun así por la candidata popular, en comparación a los resultados del PP en otras Comunidades y considerando la división interna y la fragmentación de la derecha. Mientras que otros partidos obtienen el grueso de sus votos en la circunscripción más poblada, la central, PSOE y PP también están fuertemente implantados en las otras dos, lo que, junto al sistema electoral, les beneficia en el reparto de escaños. Fueron seguidos de C's, con 74.271 votos y 5 escaños, que creció, especialmente en el área urbana, pero por debajo de sus expectativas. Decepcionado por los resultados, por el giro ideológico de C's y la política de pactos, su candidato, Juan Vázquez, renunció a finales de junio a su acta de diputado, así como Ana Rosa Fonseca, número 6 en la lista, que debía sustituirle, cubriendo su vacante Susana Fernández. Podemos con 58.674 votos y 4 escaños e IU, con 35.174 votos y 2 escaños sufrieron un descenso considerable en votos y escaños respecto de las anteriores elecciones autonómicas, que achacaron respectivamente a no haber "asturianizado" la campaña y a "un efecto arrastre" de las generales de abril. Caída también de Foro, con 34.687 votos y 2 escaños, que llevó a su cabeza de lista y Presidenta Carmen Moriyón a renunciar a su acta de diputada; su enfrentamiento con Álvarez Cascos por motivos varios (cuentas del partido y presuntos gastos irregulares, concurrencia a generales de noviembre, cooficialidad, acercamiento presupuestario al PSOE…) puso a Foro a finales de año al borde de la ruptura, haciéndose la Presidenta y sus afines con el control de los órganos directivos. Vox, con 34.210 votos y 2 escaños, logró entrar en la Junta, pero con una bajada importante en votos respecto de las generales de abril, que recuperaría con creces en las de noviembre. En definitiva, en comparación a 2015, el bloque de "izquierdas" perdió 2 escaños y el PSOE recobró su hegemonía con 20 diputados, lo que le facilitaba la formación de gobierno y le evitaba tener que enfrentar cuestiones polémicas, como la cooficialidad del bable, que requieren una reforma estatutaria para la que dicho bloque no cuenta con una mayoría suficiente; mientras el bloque de "centro-derecha", quedando aún lejos, logró sumar entre todos 2 escaños más. Siete fuerzas políticas, por tanto, en la Junta más fragmentada hasta la fecha.

Consecuencia de los resultados electorales, las dos Senadoras de designación autonómica son socialistas, sin opciones por primera vez para el PP: Mª Jesús Álvarez González y Mª Mercedes Otero García.

Triunfo socialista también en las elecciones europeas, con fallos en el recuento en algunas Mesas, y en las locales, siendo el más votado en 54 concejos, con mayoría absoluta en 38, y creciendo en número de concejales. De un total de 78 alcaldías el PSOE acabó al frente de 53, entre ellas las de Gijón y Avilés; IU de 9, todas en el área central; el PP de 8, especialmente relevante la de Oviedo gracias a un pacto con C's; 3 fueron para Foro, que perdió Gijón, y 5 quedaron en manos de independientes. Ni C's ni Podemos consiguieron ninguna alcaldía, pero C's logró una subida importante en número total de ediles en

relación a las anteriores elecciones locales. Vox, por último, entró 8 concejos, logrando 2 concejales en Oviedo, Gijón y Avilés.

**Tabla.– Elecciones autonómicas 2019: Principado de Asturias**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 55,12 | *-0,67* | | |
| Abstención | 44,88 | *+0,67* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 34,93 | *+8,45* | 20 | *+6* |
| PP | 17,35 | *-4,24* | 10 | *-1* |
| Ciudadanos | 13,84 | *+6,72* | 5 | *+2* |
| Podemos | 10,93 | *-8,13* | 4 | *-5* |
| IU | 6,55 | *-5,39* | 2 | *-3* |
| Foro | 6,46 | *-1,73* | 2 | *-1* |
| Vox | 6,37 | *+5,79* | 2 | *+2* |

Cerrados los pactos municipales, prioritarios para el candidato socialista Adrián Barbón, comenzó la negociación sobre la composición de la Mesa de la Junta. Tras varias propuestas frustradas fue elegido Presidente el socialista Marcelino Marcos Líndez. Los otros 4 puestos fueron ocupados por diputados del PSOE (Celia Fernández Fernández, Vicepresidenta Primera), PP (Pablo Álvarez-Pire Santiago, Vicepresidente Segundo), IU (Ovidio Zapico González, Secretario Primero) y C's (Luis Armando Fernández Bartolomé, Secretario Segundo), quedando fuera de la Mesa Podemos, Foro y Vox.

La constitución de grupos parlamentarios tampoco fue sencilla. En principio 4 grupos (Socialista, Popular, Ciudadanos, Podemos Asturies) y un grupo mixto, nunca tan concurrido, ni tan dispar, al estar integrado por los elegidos en las listas de IU, Foro y Vox, que sólo podían tener grupo propio de modificarse el Reglamento de la Junta. Así se hizo vía exprés, permitiendo que se pueda formar grupo no sólo con 3 diputados, sino también con 2 de una o varias formaciones políticas que hayan obtenido al menos el 6% de los votos válidamente emitidos sumando las tres circunscripciones electorales. Contó con el favor de socialistas, IU, Foro y Vox, y con la oposición, dado el aumento de gasto que supone, de Podemos, C's y PP, partidarios estos últimos de una reforma que permitiera constituir "agrupaciones parlamentarias" dentro del grupo mixto.

Los grupos, por tanto, pasaron a ser 7, con el argumento "democrático" de asegurar a todos igualdad en el ejercicio de sus funciones.

Desde la tranquilidad de sus 20 escaños y de un procedimiento que impide votar no, los socialistas comenzaron las conversaciones para la investidura de Adrián Barbón. Aunque hablaron con todos los grupos, salvo con Vox, sus interlocutores prioritarios fueron IU y Podemos, sin descartar acuerdos con otras fuerzas a lo largo de la legislatura. Con los primeros fue sencillo llegar a un pacto de investidura sobre la base de impulsar el estatuto de la industria electrointensiva, ampliar e integrar las escuelas infantiles en la red pública, recuperar el Consejo económico y social y buscar apoyos para la cooficialidad del asturiano. Con los segundos resultó tan difícil como cuando el candidato socialista era otro. Sus propuestas de reforma estatutaria y electoral, cooficialidad, gratuidad en la escuela infantil y la Universidad, supresión de altos cargos, incremento de servicios y profesionales sanitarios, renta de ciudadanía y de repoblación rural, proyectos antideslocalización o planes de empleo y vivienda joven fueron consideradas desmedidas y poco realistas por el PSOE, mientras que Podemos siempre valoró sus alternativas de inconcretas. Ello hizo que Barbón llegara a la investidura con el apoyo de los 20 diputados socialistas y los 2 de IU, insuficientes para ser investido en primera votación, al faltarle un voto para la mayoría absoluta ante la abstención del PP, C's, Podemos, Foro y Vox, pero bastantes para serlo en segunda votación y gobernar en minoría. En su discurso de investidura llamó a todos, menos a Vox, al acuerdo sobre los grandes retos de Asturias y específicamente a la izquierda a prestar estabilidad a su Gobierno. En la línea del programa electoral propuso potenciar el empleo de calidad (modernización del tejido empresarial, planes de trabajo para la juventud y las mujeres, ampliación de FP) y la industria (mayor inversión en innovación y ciencia, exigir un arancel ambiental a la UE, un estatuto de la industria electrointensiva y un calendario claro de la transición energética con valoración de su impacto), reforzar la igualdad y los servicios públicos (aumento de plazas y extensión de la red de educación infantil, ampliación y reforma de Hospitales y contratación de profesionales necesarios para abordar las listas de espera), mejorar las infraestructuras (cercanías ferroviarias, bonificaciones autopista del Huerna, recuperación de vuelos), desarrollar el área metropolitana sobre el acuerdo, dotar de servicios y equipamientos al medio rural para hacer frente al reto demográfico, "fijar un modelo propio de oficialidad del asturiano basado en la protección y el consenso", con una apelación a la derecha imprescindible para lograr los 27 votos necesarios para la reforma estatutaria, cooperar lealmente con el Estado y defender una financiación autonómica sobre la base del gasto y el coste de los servicios. Sus oponentes políticos se mostraron críticos en sus respuestas al discurso de investidura, especialmente Podemos, pero el PP, C's y Foro también parecieron receptivos a pactar los grandes temas, sin que ello, como se ha dicho, supusiera variar el sentido antes indicado de su voto

El nuevo Consejo de Gobierno lo componen, Adrián Barbón Rodríguez, Presidente; Juan Cofiño González, Vicepresidente y Consejero de Infraestructuras, Medio ambiente y Cambio climático; Rita Camblor Rodríguez, Consejera de Presidencia; Ana Cárcaba García, Consejera de Hacienda; Enrique Fernández Rodríguez, Consejero de Industria, Empleo y Promoción

económica; Carmen Suárez Suárez, Consejera de Educación; Pablo Ignacio Fernández Muñiz, Consejero de Salud; Melania Álvarez García, Consejera de Derechos Sociales y Bienestar; Alejandro Jesús Calvo Rodríguez, Consejero de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca; Berta Piñán Suárez, Consejera de Cultura, Política Lingüística y Turismo y Borja Sánchez García, Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad.

Consejo de Gobierno renovado y paritario, con 2 Consejerías más que el anterior, al dividirse Educación y Cultura e incorporar una nueva Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad, y en el que destaca la figura del Vicepresidente, sólo existente en los Gobiernos de Rodríguez-Vigil y Marqués en los años noventa. La Administración autonómica crece en Viceconsejerías (Justicia, Turismo y Medio ambiente y Cambio climático) y Direcciones Generales, para dar relieve a los asuntos de los que se ocupan, pero con críticas de la oposición, al temer un aumento de gasto, desmentido por el Gobierno, que afirma que la financiación se abordará con ahorro y reasignación de costes en la partida de personal.

En el plano institucional también cambios en la Sindicatura de Cuentas durante la anterior legislatura, al haber acuerdo entre PSOE, IU y PP. Roberto Fernández Llera, Manuel Fueyo Bros y Eduardo Rodríguez Enríquez son los nuevos Síndicos, ocupando el primero de ellos el puesto de Sindico Mayor.

Por último, Sentencia del Tribunal Supremo sobre el "Caso Marea", al que se ha aludido reiteradamente en estas crónicas. Reducción de penas a la mayoría de condenados, salvo a la funcionaria Marta Renedo, sin que ello evite su ingreso en prisión.

## 2.– Actividad normativa

Trepidante final de la X Legislatura en un intento de sacar adelante varias iniciativas legislativas pendientes. Así, llegaron a aprobarse las siguientes leyes: Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias (BOPA Nº 47, de 8 de marzo); Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios (BOPA Nº 47, de 8 de marzo); Ley 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social (BOPA Nº 58, de 25 de marzo); Ley 4/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (BOPA Nº 58, de 25 de marzo); Ley 5/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas (BOPA Nº 58, de 25 de marzo); Ley 6/2019, de 29 de marzo, de participación y promoción juvenil (BOPA Nº 71, de 11 de abril); Ley 7/2019, de 29 de marzo, de salud (BOPA Nº 71, de 11 de abril). A ellas hay que sumar el Acuerdo del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias por el que se aprueba el Estatuto de personal de la Junta General (BOPA Nº 69, de 9 de abril).

Nada que ver con el comienzo de la XI Legislatura, en la que tan solo se puede reseñar la Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 27.1 (BOPA Nº 146, de 30 de julio) y la Ley 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020 (BOPA Nº 250, de 31 de diciembre).

Dado el peso de lo político-institucional en el 2019, se hará una referencia somera al contenido de estas normas y a la actividad parlamentaria, pudiendo consultar el detalle en la web de la Junta General (www.jgpa.es/tramitacion-parlamentaria).

La Ley 1/2019 tuvo su origen en una proposición de IU y consiguió el respaldo adicional de PSOE, Podemos y C's, no así de PP y Foro que la veían innecesaria e ideológicamente parcial. El Principado pretende "garantizar y hacer efectivos los derechos a la verdad, justicia, reparación y… no repetición … en relación con las graves violaciones de los derechos humanos cometidos durante la guerra civil y la dictadura franquista en Asturias", promoviendo y divulgando la cultura y memoria democrática, localizando personas desaparecidas y lugares de enterramiento clandestino, realizando un censo y un banco de datos, dando apoyo institucional con el Instituto de memoria democrática del Principado y el Consejo de la memoria democrática y fijando un régimen disciplinario frente a incumplimientos de las obligaciones establecidas en esta ley.

Apoyada por todos los grupos, la Ley 2/2019 ofrece a un sector estratégico para Asturias, el agroalimentario, un soporte durante todo el proceso a "la calidad alimentaria, especialmente a la calidad diferenciada, y a la producción ecológica", con especial hincapié en el régimen jurídico de las entidades encargadas de su gestión, como los Consejos reguladores, y en el control administrativo. También regula la venta directa y la colaboración pública/privada en el fomento y promoción del sector, por ejemplo, a través del Consejo agroalimentario. Por último, recurre a las sanciones y a la inspección para impedir el intrusismo y el fraude.

La Ley 3/2019 articula "instrumentos no contractuales", que permiten una acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para ofrecer ciertas prestaciones y servicios sociales a los más vulnerables, fijando la duración, extinción, evaluación y ejecución de los acuerdos, así como su financiación.

La Ley 4/2019 diseña el sistema de información de los servicios sociales en torno a la "historia social única electrónica", una plataforma que unifica los datos del expediente de los usuarios, asegurándoles confidencialidad.

En respuesta a las demandas de respeto animal, la Ley 5/2019 prohíbe actividades recreativas y espectáculos públicos, incluidos los circos y excluidos los taurinos, que conlleven crueldad o maltrato a los animales, les causen sufrimiento o les hagan objeto de tratamientos antinaturales.

Las políticas de juventud dan el salto de un reglamento a la Ley 6/2019, que, tras concretar su objeto, ámbito de aplicación, principios rectores y fines, se ocupa de la organización administrativa y las competencias autonómicas y lo-

cales de esta materia transversal, así como de la participación, el derecho a la información y el asociacionismo juvenil, el ocio y el tiempo libre.

La Ley 7/2019 adapta a los cambios y nuevos retos el sistema de salud asturiano de acuerdo a sus peculiaridades –alto número de pacientes ancianos, crónicos y en riesgo social–, potenciando la atención primaria y la cooperación y aprovechando las infraestructuras para funcionar en redes integradas de servicios. Entre otros asuntos, regula los derechos y deberes de los usuarios, la estrategia de salud pública, la gestión por competencias de los empleados del sistema sanitario, la formación, investigación e innovación sanitaria, el sistema de información de salud, el Servicio de salud del Principado (SESPA) como ente de Derecho público encargado de gestionar los servicios sanitarios y, por último, el régimen sancionador en el ámbito de la salud.

La XI Legislatura, como ya se ha indicado, inició su andadura con la reforma del art. 27.1 del Reglamento de la Junta, que redujo el número de diputados necesario para formar grupo parlamentario, y con la apertura de una Comisión especial de estudio y análisis del reto demográfico. También se adoptaron una serie de decisiones sobre funcionamiento y organización del trabajo parlamentario, que evidenciaron el deseo, al menos de PSOE, PP, IU, Foro y Vox, ya que C's se abstuvo y Podemos votó en contra, de que el peso de la función de control no repercutiera en la producción normativa, como sucedió en la anterior legislatura, que concluyó con el aval del Pleno a los Dictámenes de la Comisión de investigación sobre la gestión de las residencias de ancianos y de la Comisión especial sobre pobreza y desigualdad social, no así al de la Comisión de investigación sobre cursos de formación, que se cerró sin que llegara a aprobarse. Posteriormente se presentaron dos propuestas más de reforma reglamentaria, aún en trámite; una socialista para incorporar el voto telemático y otra de IU para permitir el uso del asturiano en la Junta, ya que la Mesa de una Comisión impidió a la Consejera de Cultura y Llingua utilizarlo, no tanto por el actual tenor reglamentario, que tan sólo otorga expresamente esa posibilidad a los parlamentarios, sino porque otros miembros de la Cámara alegaron no entenderlo y el Parlamento no cuenta con servicio de traducción.

El proyecto de Presupuesto para 2020, de 4.757 millones –el más alto hasta ahora y un 5,1% superior al del año pasado–, incrementó el "gasto/inversión social" y el gasto de personal y destinó más dinero a la amortización de deuda que a una exigua inversión productiva, en opinión de los grupos de "centro-derecha". Solo PP y Vox presentaron sin éxito enmiendas de totalidad y votaron luego en contra del proyecto, junto a 1 de los 2 diputados de Foro, el del sector "casquista", que vio como la enmienda a la totalidad que quiso formular era retirada por el portavoz de su grupo, del sector "moriyonista", favorable a la abstención para evitar la prórroga presupuestaria. Igualmente, C's anunció que se abstendrían, al ser aceptadas algunas de sus propuestas, pero a última hora la gestora nacional forzó su voto en contra del Presupuesto. El acuerdo con Podemos tampoco fue posible y acabaron por oponerse al proyecto ante la "respuesta insuficiente" que recibieron sus "medidas sociales", a pesar de ser admitidas algunas de sus enmiendas parciales. En un giro inesperado la Ley 8/2019 terminó siendo aprobada con los votos a favor tan solo de los socialistas y de IU y gracias

a la abstención del portavoz parlamentario de Foro y de una diputada de C's, Ana Coto, que desoyó la consigna de la gestora de C's y de su grupo, tras lo cual comunicó su dimisión.

## 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Según datos del Ministerio de Política territorial y Función pública, en 2019 la Administración general del Estado y el Principado de Asturias suscribieron 27 Convenios en sectores varios (agricultura, pesca y alimentación –3–; asuntos exteriores, UE y cooperación –5–; ciencia, innovación y universidades –3–; cultura y deporte –1–; economía y empresa –2–; fomento –3–; hacienda –2–; industria –1–; interior –1–; justicia –1–; sanidad y bienestar social –2–; transición ecológica –1–; política territorial y función pública –1–; trabajo y seguridad social –1–). En el ámbito autonómico hay que subrayar el Convenio marco de colaboración entre la Administración del Principado y los Ayuntamientos de Gijón, Avilés, Siero, Mieres y Langreo, para el desarrollo institucional del área metropolitana de Asturias, a la que se ha aludido en otras crónicas; Oviedo, por ahora, no se suma, al estimar atacada su capitalidad.

Ninguna sentencia del Tribunal Constitucional tuvo por objeto o por recurrentes normas u órganos del Principado. Sin embargo, merece la pena destacar 2 Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación del art. 33 LOTC, instrumento de uso poco frecuente en Asturias. Uno salva las discrepancias que suscitaban los arts. 22.4.d) y 23.d) de la Ley del Principado 8/2018 de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, interpretándolos conforme a la legislación básica estatal, especialmente la Ley 9/2017 de contratos del sector público, de modo que sólo cabe aplicar la sanción accesoria que establecen si el incumplimiento de suministrar información hubiera sido calificado en los pliegos como incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato, debiendo aclararlo el Principado en el desarrollo reglamentario. El otro afecta a los arts. 19.d), 20.2, 21.1.d), 23 y 32 de la Ley asturiana 14/2018 de Presupuestos para 2019, comprometiéndose el Principado, primero, a financiar el aumento "del complemento de carrera profesional del personal funcionario… para la segunda categoría" y a englobar "la extensión del complemento de carrera al personal interino y temporal que no derive de sentencias firmes" "en los porcentajes máximos autorizados en el art. 3.2 del Decreto-ley 24/2018", que también serán respetados en relación a los costes del personal de la Universidad de Oviedo y, segundo, a aplicar el art. 20.2 "de forma que los gastos de acción social no tengan ningún incremento en 2019".

# CANARIAS

*José Suay*
*Universidad de las Palmas de Gran Canaria*

## 1.– Actividad político-institucional

Año inusualmente excepcional y fecundo en acontecimientos. Más que nunca, por eso, será difícil dar cuenta de todo lo acontecido en él en este capítulo del *Informe*, emplazados siempre a observar unas pautas infranqueables, establecidas de antemano, en cuanto a su extensión y desarrollo.

Y es que, para empezar, y sobre todo, a las elecciones programadas para mayo de carácter autonómico (para la mayor parte de las Comunidades Autónomas) y local, se han sumado otras dos contiendas electorales en 2019: antes (abril) y después (noviembre) de tales elecciones, en efecto, han tenido lugar sendas elecciones generales, convocadas ambas inopinadamente, como consecuencia del final anticipado de sus respectivas legislaturas precedentes. De tales elecciones se precisa asimismo dejar constancia cumplida en estas líneas, al menos, en lo que concierne a sus resultados en Canarias. Así que comencemos entonces por ello, ya sin más dilaciones.

Aunque similares los resultados obtenidos en ambas elecciones generales, hay algunas diferencias dignas de resaltarse. El PSOE, desde luego, gana con claridad en ambos casos y repite resultados, obteniendo 5 escaños (de los 15 en liza en Canarias), con el mismo reparto entre las dos provincias (3, Las Palmas y 2, Santa Cruz de Tenerife). El PP sube de 3 a 4 escaños (por el escaño que gana en la provincia de Las Palmas) y reduce las distancias, aunque insuficientemente. UPodemos pierde uno de sus escaños (precisamente por esa provincia) y pasa de 3 a 2 (por lo que ya no queda igualado en noviembre, como en abril, en número de escaños al PP). CC, en colación ahora con NC, mantiene 2 escaños (pero equilibra su representación, porque, ahora en noviembre, se reparten por provincia, mientras que en abril había obtenido los dos que tenía en la de Santa Cruz de Tenerife; y, además, lo que es más importante, había acudido entonces a la cita electoral en solitario). Ciudadanos, por su parte, pierde sus 2 escaños (uno en cada provincia). Y en su lugar, en fin, aparece Vox (con el mismo número de escaños que Ciudadanos y repartidos del mismo modo). En el Senado, la única variación es la pérdida de uno de sus 8 escaños por parte del PSOE (7) a favor del PP (3), correspondiendo el escaño restante a la Agrupación Socialista Gomera (CC pierde así toda representación directa en esta Cámara, sin perjuicio del senador que le corresponde proporcionalmente por el resultado de las elecciones autonómicas). Las conclusiones, por cuanto antecede, son sencillas: 1) El resultado electoral en ambas contiendas ha sido ajustado; 2) aunque gana la izquierda en ambas con una pérdida de Podemos, que compensa sin embargo NC; y 3) la

derecha mantiene resultados, si se considera parte de ella a Ciudadanos, pero endurece su discurso, porque su lugar en la Cámara pasa ahora Vox a ocuparlo.

Una vez expuesto este panorama, cabe apreciar que no muy diferente son los resultados en las elecciones autonómicas y locales celebradas en mayo (junto a las europeas). Se da ante todo una particularidad digna de resaltarse, y es que en Canarias fueron cinco las urnas electorales dispuestas para el ejercicio del derecho de sufragio, porque, en las locales, los representantes de las islas son también objeto de elección directa; y, por otra parte, en las elecciones autonómicas, junto a las circunscripciones electorales insulares, tras el nuevo Estatuto de Autonomía, se crea una nueva circunscripción regional. Y a resultas de la opinión expresada por el Consejo Consultivo de Canarias, a través de un importante dictamen (540/2018) emitido a finales de 2018, se consideran las previsiones estatutarias de directa aplicación sin necesidad de mediación legal alguna, cursándose en su consecuencia por la Junta Electoral de Canarias la consiguiente instrucción para el desarrollo de las elecciones (Resolución de 2 de abril de 2019; publicada el 4 siguiente).

**Tabla 1.– Elecciones autonómicas 2019: Circunscripciones insulares**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 52,48 | | | |
| Abstención | 42,52 | | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 28,84 | | 22 | *+7* |
| CC | 21,82 | | 17 | *+1* |
| PP | 15,18 | | 10 | *-2* |
| NC | 9,03 | | *-4* | *-1* |
| UPodemos | 8,75 | | 3 | 4 |
| ASG | 0,70 | | 3 | 0 |
| C's | 7,37 | | 2 | *+2* |

**Tabla 2.– Elecciones autonómicas 2019: Circunscripción regional (Nueva)**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 57,26 | | | |
| Abstención | 42,74 | | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 29,43 | | 3 | |
| CC | 23,32 | | 3 | |
| PP | 14,60 | | 1 | |
| NC | 9,26 | | 1 | |
| UPodemos | 8,50 | | 1 | |

Por medio de estos cuadros, cabe constatar que, lo mismo que en las generales, en las elecciones autonómicas que pusieron fin a la IX Legislatura también gana el PSOE, que obtiene 25 escaños. De una cámara sin embargo que pasa ahora a estar compuesta por 70 (antes de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía eran 60: se añaden a éstos los 9 escaños asignados a la circunscripción regional y otro adicional que se otorga a la circunscripción insular de Fuerteventura, que pasa a 8, a resultas de su incremento poblacional). Por lo que el número de escaños del PSOE es superado con la suma conjunta (31) de los de CC (20) y PP (11). Queda, así, pues, la investidura a expensas de las otras cuatro fuerzas políticas con presencia parlamentaria: NC (5), UPodemos (4), Agrupación Socialista Gomera (3) y Ciudadanos (2): en realidad, y en tanto que inclinadas las dos primeras hacia la izquierda (sumarían ellas con el PSOE 34 escaños, pero aun faltarían 2 para llegar a la mayoría absoluta) como cabía vaticinar por sus actuaciones en la pasada legislatura, de las dos últimas (una había venido apoyando entonces a CC, y la otra carecía a la sazón presencia en la Cámara). La negociación se abre enseguida, es intensa y hay algún vaivén importante, porque la iniciativa la encabeza CC, pero Ciudadanos (cuyo apoyo tampoco era de entrada bastante de por sí) veta al candidato de aquella formación como Presidente (e incluso al final su presencia en el gobierno), por lo que CC llega a ofrecer entonces la presidencia al PP (aunque para persona distinta de su candidato al frente del gobierno, lo que rechaza esta formación): al final, en una reunión celebrada para superar las diferencias (y a la que incluso NC es invitada), lo que se constata es el fracaso de la negociación. Y, en cambio, culmina con éxito la emprendida por el PSOE casi en paralelo, que da lugar a la formación en Canarias de un gobierno de coalición cuatripartito (a través del denominado "pacto de las flores") encabezado por el candidato al cargo postulado por dicho

partido. Elegido así con el voto de 37 votos por el Parlamento el 12 de julio, por virtud del Real Decreto 446/2019, de 15 de julio, es nombrado Presidente del Gobierno D. Ángel Víctor Torres Pérez (reemplazando al anterior, cesado en la misma fecha mediante Real Decreto 445/2019), y su toma de posesión se produce el 16 siguiente. El Gobierno de Canarias queda compuesto, además de por su Presidente, por diez consejerías (5 hombres y 6 mujeres): el PSOE se sitúa al frente de 7, mientras que las otras 3 formaciones integrantes del gobierno de coalición (NC, UPodemos y Agrupación Socialista Gomera) se reparten las otras tres restantes. Concretamente, la composición del gobierno queda así: Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos: D. Román Rodríguez Rodríguez (NC, que además ocupa el cargo de Vicepresidente del Gobierno); Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad: D. Julio Pérez Hernández (PSOE); Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud: Dª Noemí Santana Perera (UPodemos); Sanidad: Dª María Teresa Cruz Oval (PSOE); Educación, Universidades, Cultura y Deportes: Dª María José Guerra Palmero (PSOE); Economía, Conocimiento y Empleo: Dª Carolina Darias San Sebastián (PSOE); Agricultura, Ganadería y Pesca: Dª Alicia Vanoostende Simili (PSOE); Turismo, Industria y Comercio: Dª Yaiza Santana Herrera (Agrupación Socialista Gomera); Obras Públicas, Transportes y Vivienda: D. Sebastián Franquis Vera (PSOE); y Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial: D. José Antonio Valbuena Alonso (PSOE).

No muy diferente es el desenlace en el ámbito local, donde vino a anticiparse incluso lo que aconteció en el ámbito autonómico, porque fueron las corporaciones locales las primeras en constituirse de acuerdo con la ley. Aunque solo de alguna manera, porque lejos los acontecimientos discurrieron bajo un guión establecido de antemano, pudo entonces ya empezar a vaticinarse lo que habría de suceder. En el caso de los ayuntamientos, como era de esperar, los de municipios como Las Palmas de Gran Canaria y La Laguna quedaron en manos del PSOE (no había obtenido mayoría absoluta esta formación, pero su composición permitía alcanzar la mayoría reuniendo a las formaciones de izquierda: junto con UPodemos y NC, en el primer caso; y con otras fuerzas, en el de la segunda). Pero la sorpresa, destacada incluso a nivel nacional, saltó en Santa Cruz de Tenerife, donde Ciudadanos se decantó también por apoyar al candidato del PSOE (junto a UPodemos y las restantes fuerzas de izquierda), en detrimento de CC, que había sido el partido más votado (y que había obtenido también un escaño más). En el caso de los cabildos, por ley corresponde automáticamente las presidencias a los candidatos de la lista más votada y obtuvo así el PSOE, las de dos corporaciones insulares (El Hierro y Lanzarote); CC, las de tres (Tenerife, Fuerteventura y La Palma); La Gomera quedó para Agrupación Socialista Gomera (el único caso donde mayoría absoluta); y Gran Canaria, para NC (en este caso, hubo que superar las reticencias del PSOE, que sin embargo pasó después a integrar el equipo de gobierno –a diferencia de lo acontecido en el segundo ayuntamiento del municipio más poblado de esta misma isla, Telde, donde quedó fuera el PSOE; y en el tercero, Santa Lucía, donde fue NC, el que se quedó fuera–). Pero, en realidad, con los resultados arrojados por las elecciones, el poder local acumulado por el PSOE no había sino empezado a asentarse, porque todavía ha de completarse el cuadro descrito hasta ahora con los im-

portantísimos acontecimientos sucedidos justo antes del verano, y es que en julio triunfaron las tres mociones de censura presentados en las corporaciones insulares gobernadas por CC. Fuerteventura pasó a principios de mes a manos del PSOE y Tenerife lo mismo, a finales (en este caso, como en el sucedido de la capital de la isla un mes antes, también resultó determinante el apoyo de Ciudadanos), el mismo día por lo demás en que también triunfó la presentada en La Palma, aunque, en este caso, la presidencia se inclinó a favor del PP (con el apoyo del PSOE, lo mismo que igualmente había ocurrido con anterioridad en la capital de la isla). Se han planteado, en fin, y han salido adelante mociones de censura también en algunos municipios: no han sido muchos, pero algunos son importantes: por ejemplo, y en la misma dirección contraria a los intereses de CC, cumple destacar las presentadas en Fuerteventura, en Tuineje y Pájara, localidad esta última en que además se da la curiosidad de que el nuevo alcalde fue elegido dos veces en dos plenos sucesivos; una primera, a raíz de la renuncia del alcalde anterior, pocos instantes antes de presentarse la moción de censura contra él; y otra, como consecuencia de la votación misma de la moción de censura, que se realizó al no haberse acordado su inadmisión: la consecuencia es que así pretende evitarse el planteamiento de una nueva censura en el curso de la legislatura, por lo que seguramente la controversia terminará elucidándose en juicio.

Resultado de todo cuanto antecede es que, en suma, el PSOE alcanza unas cotas de poder como nunca ha tenido en la historia de Canarias. Recupera el gobierno autonómico 26 años después, y se hace con la presidencia de cuatro gobiernos insulares (en otros dos, además, está fuertemente presentado en su respectivo ejecutivo) y con la de los tres ayuntamientos más importantes de Canarias. Así de sencilla es la conclusión. Por otra parte, CC queda prácticamente despojada de todo poder relevante en las islas (si por 26 años había conseguido permanecer al frente del Gobierno de Canarias, como se indicaba antes, en instituciones como el Cabildo de Tenerife, todavía eran más los años, 32 años, los que habían trascurrido bajo su presidencia). Y a raíz de este desenlace, a lo que habrá que atender próximamente es al comportamiento ulterior de los partidos políticos de Canarias en su funcionamiento interno, sobre todo, de los que ahora quedan en la oposición. Por de pronto, el PP ya ha propiciado el relevo de su máximo dirigente en el archipiélago; y en CC su candidato a la presidencia ha dejado el Parlamento (y ha dejado de ser por tanto también el líder de la oposición en la Cámara), ha sido elegido senador autonómico y, en el partido, se postula ahora como su nuevo máximo responsable, pero este relevo está todavía por consumarse.

## 2.– Actividad normativa

Extraordinaria ha sido también la actividad legislativa desarrollada este 2019. Porque súmense a las leyes aprobadas (19) los decretos-leyes que asimismo se han aprobado (6), al amparo de las nuevas previsiones estatutarias.

Leyes las ha habido de todo tipo y han recaído además sobre las más variadas materias y sectores. No han faltado las habituales leyes-acto, como la de crea-

ción de sendos colegios oficiales (Ley 3/2019: dietistas-nutricionistas y 4/2019: terapeutas ocupacionales) y de una universidad privada más que añadir a la lista (Ley 9/2019: Hespérides), así como la de aplicación a un nuevo cabildo insular del régimen de las grandes ciudades (Ley 2/2019: Fuerteventura). Pero, igualmente, no han sido pocas las de inequívoco carácter normativo, y entre éstas las ha habido de toda condición. Algunas agotan su contenido con la sola previsión de determinadas medidas singulares, como es el caso de la singularmente recaída en materia fiscal (Ley 17/2019: fijación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para determinados vehículos y fijación del régimen de devolución a determinados colectivos del impuesto que grava el combustible profesional); así como de la que altera algunos aspectos concretos del régimen de los cabildos insulares (Ley 8/2019: incompatibilidades, moción de censura y cuestión de confianza; con traducción, en este caso, en la modificación puntual de la normativa general correspondiente); y de la recaída en materia de función pública (Ley 18/2019: aplicación de la adjudicación de los puestos de trabajo derivados de las ofertas de empleo público correspondientes a ejercicios anteriores y régimen provisional de provisión de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional). Pero la mayoría de las leyes aprobadas establecen un nuevo marco normativo de referencia de carácter general, sea en distintos sectores (Ley 1/2019: deporte; Ley 5/2019: bibliotecas; Ley 6/2019: calidad agroalimentaria; Ley 10/2019: cámaras oficiales; 11/2019: patrimonio cultural; 14/2019: régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera; 16/2019: servicios sociales) o materias (de carácter trasversal es la Ley 12/2019: transparencia y acceso a la información pública). Aunque las hay también en que la reforma de la normativa precedente es solo parcial en el sector (Ley 15/2019: pesca) o materia correspondiente (Ley 7/2019: igualdad de hombres y mujeres). Más difícil de clasificar es alguna otra ley (Ley 13/2019: niños robados en Canarias). Y, en fin, a pesar de las dificultades en medio de tantas elecciones, fiel a su cita habitual, tampoco ha faltado en Canarias la aprobación de la normativa presupuestaria anual correspondiente al año siguiente (Ley 19/2019: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2020).

A punto estuvo también de aprobarse antes de finalizar la IX Legislatura (pero no se consiguió finalmente –pese a tener el respaldo de la mayoría de la Cámara: todos los grupos, menos el PP–) un proyecto de ley sobre modernización turística, que pretendía encauzar el problema de la vivienda turística vacacional, mediante la incorporación al texto originario, a través de una enmienda, de una disposición en el sentido expuesto, con vistas a dotar de cobertura normativa a un sector en precario a resultas de la anulación (parcial, al menos) de una parte importante de su normativa reglamentaria reguladora: precisamente, por haberse alcanzarse el acuerdo solo a última hora, y porque tampoco faltó a la postre una importante reacción por parte de los colectivos sectoriales concernidos, esta iniciativa no llegó a ver la luz.

Pero, como ya anticipamos, la lista de normas con rango legal no termina aquí este año. Porque apenas se ha tenido tiempo, aprobado el nuevo texto estatutario, para estrenar lo previsto en el mismo respecto de los decretos-leyes. Y al amparo, primero, de una Resolución de la Mesa del Parlamento (27 de febrero de 2019) relativa al procedimiento para su convalidación; y, después,

de las previsiones correspondientes incorporadas al nuevo Reglamento de la Cámara –objeto de una actualización completa y aprobado, como es habitual, al término de la Legislatura, con vistas a su aplicación ya en la siguiente–, se ha sucedido el recurso a esta figura, que se inauguró así, primero, para incorporar sendos acuerdos alcanzados en la Comisión Bilateral Estado-Canarias en materia de municipios y de régimen del suelo y espacios naturales protegidos (Decretos-leyes 1 y 2/2019); y, después, para prorrogar una actuación (la reposición de unas viviendas) que requería la reforma de la normativa del sector para facilitar las transacciones requeridas a tal fin entre las administraciones concernidas (Decreto-ley 3/2019); acordar la delegación de competencias –en este caso, favor de la Comunidad Autónoma– en la selección del personal de la policía local (Decreto-ley 4/2019); modificar el régimen (legal) sancionador vigente en materia deportiva (Decreto-ley 5/2019); y, en fin, adoptar sendas medidas urgentes para la ordenación del empleo público en Canarias (Decreto-ley 6/2919). En todos los casos cabe destacar, vistos los recelos que suscita el excesivo recurso a esta figura, que las modificaciones, al menos, han sido solo puntuales (aunque no exentas de una importante relevancia práctica en muchos casos); y es de esperar, además, que se siga el ejemplo seguido con ocasión del último (Decreto-ley 6/2019), ya en la nueva legislatura, en que a su convalidación siguió su ulterior tramitación como proyecto de ley, habiéndose culminado, con éxito también este año, el correspondiente procedimiento (Ley 18/2019), y es que acaso en la anterior no hubo tiempo para hacerlo así, dado el escaso tiempo que restaba para finalizar la legislatura.

Tampoco ha sido escasa, por lo demás, la actividad reglamentaria desplegada durante 2019. Se ha completado, por ejemplo, el desarrollo requerido por la nueva normativa legal aprobada en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Ley 4/2017). Y si ya en 2018 se aprobaron tres reglamentos a tal fin (planeamiento, gestión e intervención sobre el uso suelo), ahora lo han hecho otros cuatro (Decreto 13/2019: órgano colegiado de evaluación ambiental e informe único; Decreto 25/2019: registro de planeamiento; Decreto 26/2019: oficina de consulta jurídica; y Decreto 35/2019: observatorio del paisaje). En materia turística, también cabría destacar la modificación del régimen de la restauración y del turismo activo (Decreto 41/2019). Y ya en materia orgánica, como consecuencia de la irrupción de la nueva legislatura y el consiguiente cambio de gobierno propiciado por los resultados electorales en los términos ya antes expuestos, no cabe dejar de mencionar, primero, el Decreto 119/2019, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las nuevas consejerías; así como, después, el subsiguiente Decreto 203/2019, por el que se determina la estructura central y periférica, así colmo las sedes de las consejerías del Gobierno de Canarias (ya con anterioridad a este último, y avanzando en parte la estructura del nuevo gobierno, el Decreto 130/2019, por el que se crean determinados órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias; con posterioridad, entre los reglamentos orgánicos, destaca el aprobado por Decreto 356/2019, para la propia Presidencia del Gobierno).

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

No más que tres han sido las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional este año en que las competencias autonómicas han estado concernidas. La STC 33/2019 da respuesta a un conflicto constitucional que se ha atenido a un patrón que se ha revelado como el más habitual en el curso de los años, esto es, la interposición por el Gobierno de Canarias de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley estatal, en este caso, contra la Ley 40/2015, del régimen jurídico del sector público y, más concretamente, contra cuatro preceptos (artículos 48.8 y 50.2 d) y disposiciones adicionales 7ª y 8ª): el Tribunal desestima el recurso en su integridad en la misma línea mantenida con anterioridad en relación con esta misma Ley (STC 138/2018: aunque distintos preceptos fueron entonces a la sazón los impugnados a través de un recurso promovido contra ella por la Generalitat de Cataluña). La STC 86/2019 da respuesta a un conflicto menos habitual, ya que, aun cuando igualmente tiene su origen en un recurso de inconstitucionalidad, se promueve contra una ley autonómica (Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias), lo que ha sido menos frecuente; y, sobre todo, sucede que el recurso no lo plantea el Gobierno de la Nación, sino un grupo parlamentario del Congreso que, además, tampoco es el más numeroso de la oposición (sino UPodemos, que se estrena prácticamente en estas lides con la indicada impugnación): la sentencia rechaza la mayor parte del recurso y, sobre todo, las cuestiones cardinales que suscitaba; pero algunos preceptos puntuales son declarados inconstitucionales (artículos 60. 5 y 6 b) y sendos incisos de los artículos 123.4 y 174.2) y otros son objeto de un fallo interpretativo (algunos incisos de los artículos 63.1 y 59.1, 3 y 4, el término "instalaciones" del artículo 36.1 a) y el artículo 126). La STC 157/2019, en fin, a propósito ya de una cuestión de inconstitucionalidad, anula un inciso de un precepto de una Ley canaria (Ley 4/1999: artículo 21.2), por subordinar la aplicación del régimen de caducidad del procedimiento a la previa denuncia de la mora, en contra de las previsiones estatales sobre procedimiento administrativo común (e invadiendo por tanto competencias estatales), que establecen la automática producción del efecto de la caducidad, de trascurrir el plazo legalmente previsto.

Aun cuando son escasas las resoluciones singularmente relativas a Canarias dictadas por el Tribunal Constitucional en 2019, debe reseñarse que un cierto repunte de la conflictividad constitucional puede ahora tener lugar, a resultas, particularmente, del notable volumen de leyes aprobadas al final de la legislatura precedente. En concreto, se han iniciado negociaciones, y suspendidos así los plazos previstos para la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en relación con varias leyes, concretamente, aprobadas en materia de calidad agroalimentaria (Ley 6/2019: artículos 4, 19, 32, 37 y 38), patrimonio cultural (Ley 11/2019: artículo 129.3), régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera (Ley 14/2019: disposición adicional única), pesca (Ley 15/2019: apartado tercero de su artículo único) y servicios sociales (Ley 16/2019: artículos 7, 65.3, 66 104.2 y disposición transitoria 3ª). Es un hecho ya la interposición de recurso de inconstitucionalidad (RI 5531/2019) contra la Ley 7/2018, la última de las del año precedente (por la que se aprobaron los

presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2019); pero solo en lo que atañe a su artículo 47.1, porque las cuestiones atinentes a los demás preceptos donde se habían manifestado discrepancias (artículos 38.1 párrafos 8 y 9, 41.1, 3 y 5, 54 segundo párrafo, disposiciones adicionales 28ª, 42ª, 76ª, transitorias 10ª y 11ª y finales 1ª, 3ª y 11ª), y que dieron lugar también al inicio de las correspondientes negociaciones, quedaron solventadas con el Acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Canarias (publicado en el BOE de 11 de noviembre). Debe cerrarse este apartado con una mención a la CI 2908/2019, que, respecto de una previsión singular contenida en la legislación sobre patrimonio histórico, en la medida en que contemplaba la denuncia de la mora como condición para la producción de la caducidad del procedimiento, planteaba su sobrevenida incompatibilidad (indirecta: inconstitucionalidad mediata) con la Constitución y con las competencias estatales reconocidas por ésta (artículo 149.1.18ª), una vez desaparecida dicha exigencia de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo (pero tampoco les es dable a los órganos jurisdiccionales a inaplicar sin más la ley, como se argumenta en el planteamiento de la cuestión). En el sentido ya antes expuesto, ha sido resuelta esta cuestión este mismo año (STC 157/2019).

Algunos otros episodios atinentes a la vida judicial tampoco cabe pasar por alto en este *Informe*, como el cierre del caso del asunto Las Teresitas, con la confirmación por el Tribunal Supremo (Sentencia 163/2019, de 26 de marzo; RC 2263/2017) –a los escasos treinta días de celebrarse el juicio (y pese a tener la resolución adoptada una extensión de 558 páginas)– de la condena impuesta en instancia en dicho asunto (Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 27 de abril de 2017) y que desembocó en penas a los principales responsables políticos y particulares de hasta 7 años de prisión (y que así alcanzó firmeza). Así como también la STJUE de 26 de septiembre de 2019, que condena a España por el incumplimiento en plazo de sus obligaciones de información y consultas públicas para la revisión y actualización de los planes hidrológicos correspondientes a las siete islas: aunque no ha habido en este caso mayores consecuencias, porque, aun cuando tardíamente, al término del año precedente, ya se habían aprobado tales planes, por lo que vinieron a archivarse las actuaciones (distinto es lo que ahora pueda pasar respecto de los planes de riesgo de inundaciones, que acumulan también cierto retraso).

El cambio de legislatura propició un cambio en el clima en las relaciones de colaboración de Canarias con el Estado, que es también uno de los apartados que se desarrollan en esta parte del *Informe*. Cuando menos, habría de calificar como de frío el clima existente hasta entonces. Y los desencuentros se manifestaron prácticamente desde principios de año cuando se presentaron, con tres meses de retraso, las cuentas anuales (para 2019). El Gobierno de Canarias formado a la sazón por CC echó en falta, no sólo la ausencia de participación de representantes canarios en su elaboración, sino sobre todo la falta de inclusión de partidas consideradas incluso como imprescindibles por imperativo del nuevo marco normativo de referencia para el archipiélago cuya aprobación cristalizó justamente a finales del año anterior (2018). En términos económicos, se cifran las exigencias requeridas en 4.962€ (1.912, a resultas del nuevo Estatuto de Autonomía, y 2208 y 841, de la respectiva parte económica y fiscal del nuevo

marco regulador del REF; en total, así, pues, se echan en falta en las cuentas unos 450 millones). En términos jurídicos, la cobertura del REF ahora precisamente en el Estatuto de Autonomía impide (como ocurría antes) que por ley ordinaria puedan desatenderse los requerimientos resultantes del mismo. Las diferencias, sobre todo, se sitúan en el plano de las inversiones –y, especialmente, no en el caso de las directas que apenas se alteran, sino en las que se producen vía trasferencias (infraestructuras hidráulicas, carreteras, educativas, vivienda y turismo, lucha contra la pobreza–, donde se calcula que faltan unos 320 millones). Y es que, por centrar la controversia, si bien el Gobierno de la Nación considera necesario contemplar para el archipiélago una inversión superior a la media conforme al REF, discrepa que en su cálculo deban dejar de computarse determinadas cantidades (por ejemplo, las subvenciones al transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías); lo que el Gobierno de Canarias considera como atentatorio al "fuero canario". Tampoco encuentra respaldo, por otra parte, la incorporación a la normativa presupuestaria de la exigencia de una tributación mínima en el impuesto de sociedades (alrededor del 15% de los beneficios contables); de la que se excluyen sí algunas piezas (como la RIC o la ZEC), pero no el REF con carácter general: un aspecto que asimismo NC –en general, de acuerdo con el proyecto presupuestario– estima preciso corregir. Y, en fin, los reproches al proyecto presupuestario incluyen la falta de ejecución de 327 millones provenientes del ejercicio anterior. En una reunión posterior a la presentación de los presupuestos, y celebrada para evitar la presentación de una enmienda a la totalidad por CC, no se vislumbró la posibilidad de alcanzar un acuerdo.

Esta falta de entendimiento se reflejó, igualmente, en el último debate sobre el estado de la nacionalidad de la precedente legislatura, y en el que el Presidente del gobierno aprovechó para hacer un balance general de los cuatro años. Según su exposición, 120.000 personas más encontraron trabajo (y los parados son 89.000 menos), lo que representa un incremento de los ocupados de un 15% (por encima de la media en España, 8,5%) y un aumento de la población activa de 30.000 personas (número que coincide en cambio con la perdida en España). Reconoció sin embargo que la tasa del riesgo de pobreza, aunque disminuyó en 4,5 puntos, sigue siendo mayor que en 2008 (40,2% por 34,8%). Las listas de espera se redujeron en un 21% (10.000 personas) y en un 20% el abandono escolar. Los nuevos dependientes, por otra parte, se estimaron en unos 5.000, la mayor cantidad de los últimos tres años. Y como nuevas acciones ya, se proponen, en materia de protección social, una aportación en 5 años de 275 millones en concepto de renta de inclusión (a expensas de la aprobación de la nueva ley de servicios sociales, que finalmente se produjo antes de terminar la legislatura), mayor dinero en sanidad, disminuir los precios de las titulaciones académicas y aumentar en 14.000 la lista de nuevos dependientes. El balance así presentado, desde luego, dista de ser igual de satisfactorio para la oposición. Para UPodemos, la situación es peor que hace cuatro años y NC, más matizadamente, reconoce que, aunque ha mejorado, lo ha hecho pese al Gobierno. Pero fue el PSOE en que mantuvo la crítica más áspera y, tal vez por eso, resultó así que la totalidad de las mociones presentadas al término del debate sobre el estado de la nacionalidad por esta formación fueron rechazadas. En total, se presentaron 180

propuestas, habida cuenta de la existencia de un límite de 30 por cada formación política. En cambio, todas las del CC se aprobaron, así como las de Agrupación Socialista Gomera; y también, todas menos una, en el caso del PP (29: no prosperó la creación de una gerencia unitaria en sanidad), gracias al apoyo recíproco que se prestaron entre sí estas fuerzas, al que en ocasiones puntuales, además, se sumó UPodemos y NC (a las de CC) y esta última formación (incluso, a alguna del PP). El bloque de la oposición no actuó, pues, de forma tan compacta, aunque se pudo visualizar su unidad de acción.

Los presupuestos anuales, finalmente, no salieron adelante, como es bien sabido; y ello provocó la convocatoria anticipada de elecciones generales. Ya por entonces, sin embargo, tras el cambio político registrado en Canarias como consecuencia de los precedentes resultados de las elecciones autonómicas, de frío, cuando menos, el clima de las relaciones de colaboración con el Estado, comenzó a pasar a ser más cálido y acogedor. Con la prórroga de los presupuestos anteriores se estima que unos 400 millones de euros pudieron recuperarse, y no solo; además, aun tratándose de subvenciones nominativas, algunas otras cantidades igualmente se restituyeron por vía de la aprobación del correspondiente real decreto, para el agua de riego (solo 8 millones, pero muy repartidos: alrededor de unos 5.000 beneficiarios), la lucha contra la pobreza (18 millones: en este caso, procedentes de la cantidad presupuestada en 2018, en que de los 30 previstos solo 12 se habían recibido) y, ya a finales de año, para el funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua para asegurar el abastecimiento de agua potable a la población (otros 8,5 millones).

Más se sintieron, con todo, las bondades del nuevo clima reinante en las relaciones con el Estado conforme avanzaban los meses. Fruto de las buenas relaciones, en efecto, Canarias garantizó el mantenimiento de su representación en Bruselas (en la REPER), para encargarse de los asuntos relativos a las regiones ultraperiféricas. También cristalizó el buen entendimiento en la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto 605/2019, que, al autorizar la transacción alcanzada con distintas Administraciones Canarias (Comunidad Autónoma, Cabildo Insular de Tenerife y el propio Ayuntamiento de La Laguna: justamente, para autorizar a estas dos últimas corporaciones locales a transigir, se aprobó uno de los decretos-leyes a que antes se hizo mención), asegura la continuidad de las obras de reposición y reurbanización en curso en un barrio del indicado municipio (aunque, en este caso, el compromiso con el ejecutivo anterior parecía firme). Y, asimismo, con la constitución de sendas comisiones mixtas para las servidumbres acústicas en los aeropuertos de Tenerife Sur y Lanzarote en aplicación de la Ley de Navegación Aérea (reformada por Ley 5/2019)

Pero entre la sintonía alcanzada, sobre todas las actuaciones llevadas a efecto, acaso merezca destacarse el apoyo proporcionado al archipiélago mediante la aprobación el Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, que incluyó un conjunto de medidas urgentes para paliar los efectos de la insolvencia de Thomas Cook. Millones de viajeros (unos 2,6 en 2018) eran atendidos por este grupo empresarial para trasladarse y alojarse tanto en Baleares (el 28% de su cuota de mercado en España) como a Canarias (62%). A raíz de la presentación de su

solicitud para iniciar el procedimiento de insolvencia a finales de septiembre, la reacción gubernativa resultó inmediata, entre otras razones, porque de golpe se cancelaron con ella 475.000 asientos de avión, lo que puso en peligro, sobre todo, la temporada alta que apenas estaba a punto de comenzar en Canarias. Entre otras, se incluyen en el Decreto-ley 12/2019 medidas en materia de empleo (artículos 2 y 3), apoyo financiero al sector turístico (artículo 4), subvenciones a las Comunidades Autónomas (artículo 5) y la regulación de un Fondo Financiero para la competitividad turística (artículo 6). En ejecución del artículo 5, el Consejo de Ministros autorizó en noviembre, previa la formalización del correspondiente convenio, la concesión de los 15 millones de euros previstos para Canarias distribuidos en cinco líneas diferentes de actuación para recuperar la conectividad, consolidar la diversificación del destino y fortalecer la oferta turística (así: 9,22 millones, para acciones de promoción exterior, fidelización de destinos acuerdos de comarketing, estudios y apertura de nuevas rutas y mercados y, casi la mitad, planes de promoción interior y mejoras en destino en cada una de las islas; 2,5 millones, para impulsar la digitalización y la formación de las empresas turísticas y la comercialización directa del producto; 1,5 millones, para diversificar segmentos y desestacionalizar el destino y patrocinio de eventos; otros 2 millones, para medidas de adaptación al cambio climático y de promoción de la sostenibilidad; y 280.000€, para trazar un plan de gestión y comunicación de crisis, que defina una estrategia de contingencia para afrontar nuevas quiebras, incendios o lluvias torrenciales).

Y, por otra parte, en aplicación del artículo 4, ya finales de año, el Consejo de Ministros autorizó igualmente la suscripción de un convenio con el ICO para atender las necesidades financieras de las empresas afectadas por la crisis hasta un importe de 200 millones de euros (entre otros, se beneficiarán de las líneas de crédito abiertas por las entidades financieras aquellos autónomos y empresas que tienen facturas adeudadas por Thomas Cook). Aparte de su contenido, sin embargo, interesa también resaltar que, una vez tramitado el decreto-ley por un gobierno en funciones, vino a convalidarse por la diputación permanente del Congreso; y a acordarse, en lo que vino a ser una novedad en la historia de la democracia, su tramitación ante la diputación como proyecto de ley. Se presentaron enmiendas parciales por los distintos grupos, y una parte de ellas se acogió, llegando incluso a aprobarse el proyecto de ley por la diputación permanente del Congreso, hecho también inédito: el texto resultante terminó incluyendo no pocas mejoras, por ejemplo, las cuantías previstas en los artículos 4 y 5 aumentaron de forma significativa (hasta 500 y 30 millones, respectivamente) y, además, se incorporaron nuevas medidas de carácter fiscal y de mejora de la conectividad (particularmente, en el caso de Canarias). No hubo tiempo sin embargo para la tramitación ante el Senado, por lo que se truncó la aprobación definitiva de la ley y la iniciativa emprendida terminó decayendo. Por el momento, no están previstas más medidas, aunque tampoco están del todo descartadas: se ha podido recuperar un 75% de las plazas, y la prevista reducción de las tasas aéreas, en ruta de ENAIRE y de AENA, induce a pensar en la innecesariedad de acordar nuevas reducciones.

Es de esperar que el clima y la buena relación entre gobiernos se mantenga, porque, por ejemplo, también a finales de año, Marruecos aprobó en comisión

parlamentaria (la comisión de asuntos exteriores de su Cámara de Representantes) sendas leyes, con vistas a ampliar su espacio marítimo; y que, aparte de consolidar su control sobre el Sahara Occidental, porque toma como referencia al efecto los territorios ocupados, incluye la ampliación de su plataforma continental hasta 350 millas: lo que, además, y precisamente por trazarse ahora la línea desde tales territorios, se solapa con la demarcación de las aguas españolas y alcanza hasta donde se ubica el volcán Tropic (lo que no pasaría de no haber sido así), la mayor reserva natural en telurio y cobalto de la zona (metales altamente valorados por la industria tecnológica), y que se incluye además dentro del ámbito de la solicitud cursada por España ante la ONU en 2014 para aumentar su plataforma continental, también hasta 350 millas. Prevista la aprobación de estas dos leyes antes de fin de año, sin embargo, ha quedado ahora aparcada y retirada del orden del día del pleno en que estaba prevista su aprobación. A falta de un acuerdo entre España y Marruecos, no es fácil alterar el actual "statu quo", que pasa por el reconocimiento "de facto" del criterio de la línea mediana, como acreditó el asunto de las prospecciones petrolíferas efectuadas en la zona hace pocos años (cada Estado hizo las suyas a uno y otro lado de la indicada línea); y es también el criterio de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para resolver la controversias entre Estados (Marruecos arguye que no es con un Estado sino con unas islas con las que mantiene la disputa y que por tanto no es equitativo, pero otras circunstancias como son la elevada densidad de población de las islas y su dependencia del mar que las circunda podrían también invocarse en su contra).

Será preciso contar la colaboración en este frente, que por ahora sigue abierto, y que puede no ser el único, porque en la lucha contra la inmigración irregular, si bien ha descendido en el conjunto de España de forma ostensible de 62.000 a 30.000 durante este último año, no ha sido así en Canarias, donde ha subido a 2.500 personas, un 70% más que el año pasado (bien lejos, en cualquier caso, de los 30.000 que alcanzaron sus costas en 2006). Una reunión al más alto nivel está prevista al respecto a comienzos del nuevo año.

Y también se precisará la colaboración para el desarrollo del nuevo texto estatuario, en lo que al marco de competencias se refiere, y que resulta obligado acometer como consecuencia del nuevo Estatuto de Autonomía (también está por ver si avanzan en el plano interno las negociaciones encaminadas a la aprobación de una nueva legislación electoral, así como sobre cabildos y ayuntamientos). Ya se ha presentado un estudio para identificar las materias a las que pueden afectar las nuevas competencias (ordenación y gestión de las costas; salvamento marítimo; paradores de turismo; transporte marítimo; ejecución de la legislación penitenciaria; comercio exterior; permisos de trabajo para extranjeros no comunitarios; competencias en puertos, aeropuertos y transporte aéreo; gestión de las telecomunicaciones; defensa de la competencia; seguridad privada; y tutela financiera de las corporaciones locales); pero no hay un calendario establecido, ni tampoco existe el mismo grado de prioridad sobre todas ellas para efectuar los traspasos pertinentes: parece que, precisamente, es con la última de las antes citadas con la que quieren comenzarse los correspondientes procesos de trasferencias.

# CANTABRIA

*Luis Martín Rebollo*
*Universidad de Cantabria*

**1.–** El acontecimiento más importante del año en la Comunidad Autónoma ha sido, como en casi todas las demás, las derivaciones de las elecciones regionales que tuvieron lugar el 26 de mayo. Unas elecciones que proporcionan algunas lecturas y conclusiones de interés y que cabe analizar desde dos puntos de vista. Aisladamente, por comparación a las elecciones autonómicas de 2015 o considerando la evolución del voto en el mismo año 2019 dado que este año, además, han tenido lugar otras tres elecciones consecutivas: las generales de abril, las europeas de mayo y otra vez las generales de noviembre. De manera que cabe comparar, como digo, no sólo los cambios producidos por referencia a 2015 (con datos que, al tratar de lo mismo, son plenamente comparables) sino también los que han tenido lugar en el mismo año 2019 por más que no sean siempre homologables los resultados de unas elecciones generales y unas autonómicas, como vamos a ver.

Por eso, lo mejor es reflejar los datos, que en el caso de las elecciones autonómicas son los siguientes:

**Tabla 1.–**

| | Elecciones | |
|---|---|---|
| | **24-5-2015** | **26-5-2019** |
| Censo | 499.596 | 500.925 |
| Participación | 330.868 (66,22%) | 329.137 (65,70%) |
| Votos nulos | 5.735 | 3.234 |
| V. en blanco | 5.025 | 3.180 |

| **Candidaturas** | **Votos** | **%** | **Escaños** | **Votos** | **%** | **Escaños** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PRC | 97.185 | 29,89 | 12 | 122.679 | 37.64 | 14 |
| PP | 105.914 | 32,58 | 13 | 78.347 | 24,04 | 9 |
| PSOE | 45.653 | 14,04 | 5 | 57.383 | 17,61 | 7 |

| Candidaturas | Votos | % | Escaños | Votos | % | Escaños |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ciudadanos | 22.552 | 6,94 | 2 | 25.872 | 7,94 | 3 |
| Vox | 1.119 | 0,34 | – | 16.496 | 5,06 | 2 |
| Podemos | 28,895 | 8,89 | 3 | 10.224 | 3,14 | – |

Si la comparación la hacemos desde el segundo punto de vista, es decir por referencia los resultados de todos los comicios celebrados en 2019 (generales, autonómica, europeas y otra vez generales) los resultados son los que se plasman en el siguiente cuadro.

**Tabla 2.–**

| | Elecciones | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Generales 28-4-2019 | Autonómicas 26-5- 2019 | Europeas 26-5-2019 | Generales 10-11-2019 |
| Censo | 501.411 | 500.925 | 504.002 | 501.676 |
| Participac. | 362.910 (72,38%) | 329.137 (65,70%) | 317.293 (62,95%) | 329.821 (65,74) |
| Votos Nulos | 3.806 | 3.234 | 4.097 | 2.732 |
| V. En Blanco | 2.303 | 3.180 | 5.989 | 1.667 |

| Candidaturas | Votos | % | Votos | % | Votos | % | Votos | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRC | 52.266 | 14,55 | 122.679 | 37,64 | – | – | 68.830 | 21,04 |
| PP | 77.902 | 21,69 | 78.347 | 24,04 | 84.760 | 27,06 | 84.583 | 25,86 |
| PSOE | 90.534 | 25,21 | 57.383 | 17,61 | 117.508 | 37,52 | 76.028 | 23,24 |
| Ciudadanos | 54.391 | 15,15 | 25.872 | 7,94 | 43.730 | 13,96 | 15.609 | 4,77 |
| Vox | 40.139 | 11,18 | 16.496 | 5,06 | 21.381 | 6,83 | 48.827 | 14,93 |
| Podemos | 36.784 | 10,24 | 10.224 | 3,14 | 26.793 | 8,56 | 28.376 | 8,68 |

Las elecciones autonómicas de 2019 han proporcionado algunas sorpresas y, desde luego, no pocos cambios puestos que entre ellas y las anteriores de 2015 hay notables diferencias. Con una participación similar destaca, desde luego, la subida de un partido –el Partido Regionalista– y el descenso de dos –el Partido Popular y Podemos– lo que tiene reflejo en la mayoría gobernante. Si con ante-

rioridad el Gobierno de coalición PRC-PP estaba apoyado por 17 diputados y le faltaba uno más para la mayoría absoluta (que solía completar con al apoyo de un diputado de Ciudadanos o de Podemos) el mismo Gobierno de coalición que surge de las elecciones de 2019 tiene el apoyo de 21 diputados, lo que supera ampliamente la mayoría absoluta (18). Una consecuencia de la mayor importancia porque la coalición no precisa de ningún complemento adicional si efectivamente no hay problemas entre los dos coaligados.

Descendiendo a los cambios producidos en la composición del Parlamento hay que destacar, como he dicho, el destacado aumento del Partido Regionalista (que confirma el éxito de este partido en las elecciones generales de abril de 2019 en las que por primera vez concurrió y obtuvo un diputado en el Congreso; diputado que confirmaría en las elecciones de noviembre aumentando incluso el número de votos respecto de los obtenidos en abril). El aumento del Partido Regionalista en las autonómicas de 2019 respecto de las anteriores de 2015 supone casi ocho puntos, pasando del 29,89% al 37,64 y subiendo dos escaños (de 12 a 14) convirtiéndose así, por vez primera, en el partido más votado de la Comunidad, con 122.000 votos, 45.000 más que el segundo, el PP, que había sido tradicionalmente hasta el momento el partido ganador.

La segunda conclusión que se deriva de estos datos hace referencia al citado Partido Popular que pierde la primera plaza y casi treinta mil votos pasando del 32,5% al 24%, ocho puntos menos, lo que se traduce también en la pérdida de 4 diputados.

Una tercera conclusión destaca igualmente: la ausencia en el nuevo Parlamento de Podemos que había obtenido en su primera comparecencia, en 2015, 3 diputados. Pierde los tres con una sangría muy destacada de votos (casi veinte mil, una tercera parte de los que tenía). En términos porcentuales pasa de casi un 9% a apenas un 3, no llegando así a la barrera del 5% que establece el art. 17 de la Ley electoral de Cantabria.

Las otras dos conclusiones son menos destacadas. Hacen referencia al aumento del PSOE y de Ciudadanos respecto de los resultados de 2015. El PSOE pasa del 14% al 17,6% y de 5 a 7 diputados, aumentado, claro está, también en número de votos: de 45.600 pasa a 57.300, doce mil más. Por su parte, Ciudadanos (antes de su posterior debacle en las elecciones generales de noviembre 2019) también sube ligeramente. Aumenta en 1 diputado puesto que los 2 que tenía antes pasan ahora a ser 3. Sin embargo, muy poco después se produjo un auténtico cataclismo en este Partido, en términos similares a lo que le sucedió en el resto de España, puesto que sus 54.391 votos en las generales de abril pasaron a la mitad en las autonómicas y a una cuarta parte (15.609) en las generales de noviembre, lo que en términos porcentuales supuso pasar del 15 al 4,7%.

En términos opuestos la evolución de Vox que de no tener representación en el Parlamento ha pasado a tener 2 diputados. Yen las generales de noviembre ha obtenido el diputado que tuvo en abril desplazando así a Ciudadanos. Vox, en efecto, en las autonómicas pasa de un 0,3% en 2015 a un 5% en 2019 y en las generales obtuvo al 11% (40.139 votos) que subieron a casi el 15% (y 48.827 votos) en los comicios de noviembre.

Hay un comentario adicional que cabe hacer y se refiere a las coaliciones electorales presentadas. En las elecciones autonómicas Podemos no fue en coalición con IU y Equo, como lo había hecho en las generales. Por su parte, IU y Equo, que se presentaron por separado en 2015, lo hicieron en coalición en 2019. Los resultados de 2019 no mejoraron los anteriores pues la suma de ambos partidos en 2015 supuso 9.838 votos y la coalición en 2019 bajó a 6.204.

**2.–** En la vida parlamentaria del año hay que distinguir, claramente, los primeros meses, que corresponden aun a la IX Legislatura y los transcurridos después de las elecciones de mayo, cuando se abre la X Legislatura. El Parlamento que surge está integrado por 35 diputados, como en la legislatura anterior, una vez que la Ley 2/2012 redujo la cifra de 39 a 35, articulándose en los siguientes 5 Grupos Parlamentarios.

**Tabla 3.–**

| Grupos parlamentarios 2015 | | Grupos parlamentarios 2019 | |
|---|---|---|---|
| G.P. Regionalista | 12 | G.P. Regionalista | 14 |
| G.P. Popular | 13 | G.P. Popular | 9 |
| G.P. Socialista | 5 | G.P. Socialista | 7 |
| G.P. Podemos | 3 | G.P. Ciudadanos | 3 |
| G.P. Mixto (Ciudadanos) | 2 | G.P. Mixto (Vox) | 2 |

Los Grupos de la X Legislatura no se han modificado hasta ahora en los meses que llevan de actividad, al contrario de lo que sucedió en la IX Legislatura en la que las disputas internas de los Grupos minoritarios dieron lugar a que a principios de 2019 se disolviera el Grupo Parlamentario Podemos.

Por lo demás, el trabajo legislativo en la IX legislatura se vio afectado, como es lógico, por las convocatorias electorales, de manera que, como luego diré, solamente se aprobaron tres Leyes (por más que una, la de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, sea una Ley importante). Las demás iniciativas tramitación (4 proyectos de Ley y 7 proposiciones) decayeron. En la X legislatura sólo uno de ellos ha sido recuperado para su tramitación: el Proyecto de Ley de garantía de derechos de las personas lesbianas, gais, transgénero, bisexuales e intersexuales y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

Por lo demás, en el plano parlamentario cabe destacar que no hubo debate sobre orientación política del Gobierno y que está pendiente una muy limitada reforma del Estatuto que comenzó a tramitarse en el Congreso en marzo de 2018 con la presentación hecha ante el Pleno de la Cámara por tres

diputados del Parlamento de Cantabria. El Pleno votó favorablemente la propuesta limitada, como digo, a la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento de Cantabria y del Presidente y Consejeros del Gobierno, pero decayó al disolverse las Cortes. Fue retomada, no obstante, al comienzo de su XIII Legislatura, y, consecuentemente, el Parlamento de Cantabria volvió a designar en septiembre de 2019 tres nuevos diputados para su defensa en el Pleno del Congreso. Ahora, ya en la XIV legislatura inaugurada en diciembre de 2019, no existe aun pronunciamiento al respecto por parte del "nuevo" Congreso.

**3.–** Tras las elecciones de mayo 2019 se reeditó en seguida un nuevo pacto de Gobierno entre el PRC y el PSOE, el mismo que ya existía. Pero hubo algunos cambios en la asignación de carteras y en la asignación de competencias. En esta ocasión el Gobierno quedó constituido por 9 Consejerías, una más que en la legislatura anterior, de la siguiente manera:

1. Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior
2. Innovación, Industria, Transporte y Comercio
3. Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo
4. Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación, y Medio Ambiente
5. Educación, Formación Profesional y Turismo
6. Economía y Hacienda
7. Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte
8. Sanidad
9. Empleo y Políticas Sociales.

De esas 9 Consejerías las cinco primeras corresponden al PRC y las cuatro últimas al PSOE, lo que supone una pequeña variación respecto de la situación anterior en la que las 8 Consejerías existentes se repartieron de forma equitativa, 4 para cada uno de los socios políticos.

En cuanto a la asignación de responsabilidades y competencias, aunque con distintos nombres, la situación más o menos se mantiene. Los cambios más significativos son Educación y Medio Ambiente que eran responsabilidad de Consejerías atribuidas a la gestión del PSOE y que ahora pasan al PRC. Las diferencias se observan en el siguiente cuadro:

**Tabla 3.–**

| Estructura del gobierno 2015 | Estructura del gobierno 2019 |
|---|---|
| Consejería de Presidencia y Justicia | Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior |
| Consejería de Obras Públicas y Vivienda | Innovación, Industria, Transporte y Comercio |
| Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación | Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo |
| Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio | Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación, y Medio Ambiente |
| Consejería de Economía, Hacienda y Empleo | Educación, Formación Profesional y Turismo |
| Consejería de Universidades, Investigación, Medio Ambiente y Política Social | Economía y Hacienda |
| Consejería de Educación, Cultura y Deporte | Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte |
| Consejería de Sanidad | Sanidad |
| | Empleo y Políticas Sociales |

En 2015 las cuatro primeras Consejerías enumeradas en el cuadro anterior correspondieron al y las demás al PSOE. En la actualidad las Consejerías del PRC son las cinco primeras de la segunda columna del cuadro, correspondiendo al PSOE las cuatro restantes.

El Gobierno de coalición ha funcionado en estos meses de 2019 razonablemente bien. Fue nombrado Portavoz el nuevo Vicepresidente y responsable de Universidades e Igualdad, que es el actual líder del PSOE. Sustituyó en el Gobierno a la anterior Consejera y también Vicepresidenta, pero que pertenecía a un sector del Partido socialista diferente del que resultó ganador en el ámbito interno. Resultado de aquellas diferencias de partido fue la petición al Presidente del gobierno del cese de un Consejero (el de Educación, cartera que precisamente ahora pierde el PSOE) y el intento de que también cesara la anterior secretaria general y Vicepresidenta del Gobierno. Pero ese cese no se produjo hasta el nuevo pacto con el PRC tras las elecciones de mayo. Entonces el nuevo líder del partido socialista impuso sus criterios y fue él quien ocupó el cargo de Vicepresidente. La impresión desde fuera es que, aunque, como digo, el Gobierno de coalición derivado de esos pactos ha funcionado razonablemente bien, hay quizá algo menos de fluidez que en la legislatura anterior, especialmente en las relaciones del Presidente y el Vicepresidente.

Esas relaciones estuvieron a punto de romperse a final de año –en realidad, en los primeros días de enero 2020 tras la sesión de investidura del Presidente del Gobierno– cuando el PRC, cuyo diputado había votado a favor de la investidura del actual Presidente del Gobierno tras las elecciones de abril de 2019, cambió el voto y en esta ocasión votó "no". El PSOE de Cantabria amenazó con romper el pacto de Gobierno. El PP se ofreció de inmediato a garantizar la estabilidad, pero, finalmente, la ruptura no se produjo aunque el PRC propuso una renovación explícita del pacto para garantizar los compromisos iniciales que pasaban también por decisiones que debiera tomar el Gobierno central. Con todo, las relaciones sufrieron una herida en la confianza que el tiempo dirá si se restaña o no.

**4.–** La actividad legislativa en 2019 ha sido muy escasa. Frente a las 11 Leyes de 2018 en esta oportunidad sólo se han aprobado cinco, tres antes de las elecciones de mayo y la otras dos –la Ley de Presupuestos para 2020 y la llamada Ley de Medidas fiscales y administrativas– después. Las 5 Leyes aprobadas han sido las siguientes:

- Ley 1/2019, de 14 de febrero, de creación del Consejo de la Juventud de Cantabria.
- Ley de Cantabria 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.
- Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria.
- Ley 4/2019, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2020.
- Ley 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

*– Ley 1/2019, de 14 de febrero, de creación del Consejo de la Juventud de Cantabria.* La Ley recupera este Organismo, creado por Ley 3/1985 con personalidad jurídica pública, y que había sido suprimido en plena crisis por Ley 2/2012, de 30 de mayo. Se trata de un ente público cuyo objeto es fomentar el asociacionismo juvenil y configurarse como instrumento de participación de los jóvenes en las tareas públicas y en la definición de las políticas que afecten a los intereses de los jóvenes. La Ley es una norma básicamente organizativa que contempla los órganos colegiados del Consejo (Asamblea General; Comisión de Portavoces; Comisión Permanente y Comisión de Garantías) y los unipersonales (Presidente; Vicepresidente; Secretario y Tesorero). Se prevén normas financieras y la estructura territorial del Consejo.

*– Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres*. Se trata de una Ley importante que, como su propio nombre indica, tiene como objetivo la consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo. La Ley se imbrica en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo,

para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y sigue sus pautas añadiendo también algunos criterios novedosos en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Dividida en seis Títulos u 154 artículos esta larga Ley contiene, en su Título preliminar referencias a su objeto, ámbito de aplicación y principios generales que la inspiran para abordar luego, en el Título I, los aspectos de competencias, funciones, organización, coordinación y financiación. Crea diversos órganos colegiados y consultivos, entre ellos una Comisión para la Igualdad de Género del Gobierno y un Observatorio de Igualdad. Los Títulos II y III contienen el núcleo principal de la Ley. Se prevén allí medidas para la promoción de la igualdad de género en la actuación de las Administraciones con reglas como las contempladas relativas a la representación equilibrada en los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma, los informes de impacto de género, los presupuestos públicos con enfoque de género, el uso no sexista del lenguaje, o la aplicación de medidas en el ámbito de la contratación pública, en las subvenciones, en la formación y en la racionalización de horarios. Otras medidas concretas tendentes a promover la igualdad de género se contemplan para sectores concretos y específicos como el relativo a educación, el empleo, la salud, la cultura y el deporte, el medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, la vivienda y el desarrollo rural, medios de comunicación o juventud. La conciliación de la vida laboral y familiar es otro ámbito destacado donde se prevén medidas concretas.

La Ley prevé la realización de evaluaciones periódicas de su aplicación y contempla también un abanico de sanciones contenidas en un régimen sancionador detallado.

En relación con esta Ley hay que hacer referencia al Acuerdo alcanzado con el Estado en octubre de 2019 para resolver un posible conflicto competencial. Y es que, en efecto, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, adoptó el acuerdo de que por parte del Gobierno autónomo se inicie una reforma legislativa que de nueva redacción a los arts. 56.1 (servicios para el empleo), 65.1 (acoso sexual y acoso por razón de género) y 86 (medidas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo) al considerar que la redacción original podría incidir en la competencia estatal en materia de legislación laboral (art. 149.1.7ª CE) en los términos expansivos en que la ha interpretado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones. Un ejemplo, en fin, de solución de conflictos sin necesidad de acudir al Tribunal Constitucional en los términos contemplados, en efecto, en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

– *Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria*. Esta Ley pretende ser el marco general de prevención y control de emergencias adecuado a la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil que configura el sistema como un todo armónico en el que se integran los distintos subsistemas autonómicos. En ese sentido, la Ley pretende una visión global asumiendo una idea competencial que ya había sido considerada, sin problemas, en la Ley 1/2007, de 1 marzo, de

Protección Civil, a pesar de que el Estatuto no hubiera recogido como propio, de manera explícita, el título competencial de protección civil.

La actual Ley, desde esa visión omnicomprensiva a la que se acaba de hacer referencia, contiene una serie de definiciones, objetivos y principios de actuación, contempla los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de protección civil y contempla una serie de acciones que plasmará la llamada Estrategia de Protección Civil y el Plan Estratégico de Protección civil. La Ley pone énfasis en la prevención y la planificación y, a tal efecto, contempla medidas para el análisis de riesgos con la redacción de un Mapa de Riesgos, un Catálogo de actividades susceptibles de generar riesgo, un Catálogo de medios y recursos movilizables y un Registro de Planes de Protección Civil. En cuanto a la Planificación se prevé un Plan Territorial de Protección Civil al que habrán de adaptarse el resto de Planes existentes.

Se contemplan también las medidas de respuesta ante las emergencias y a tal efecto se clasifican éstas en emergencias ordinarias y emergencias de protección civil, predefiniendo los servicios que entrarán en funcionamiento en cada momento que sea preciso.

Se prevé la existencia de un Centro de Gestión de Emergencias como órgano permanente cuya función es coordinar todos los medios de protección civil intervinientes en las emergencias que se produzcan. Se determinan también las competencias de los municipios y las prerrogativas de los alcaldes en la materia.

En relación con esta Ley hay que citar también el Acuerdo alcanzado con el Estado, en diciembre, para resolver un posible conflicto competencial relacionado con uno de los preceptos de la Ley (el art. 18.4 relativo al procedimiento de elaboración de los planes de autoprotección). El acuerdo en este caso consistió en considerar que el precepto cuestionado no resulta de aplicación a los planes de autoprotección que elaboren las Autoridades Portuarias en los Puertos de interés general, ni a aquéllos otros planes de autoprotección que se elaboren por la Administración del Estado para actividades e infraestructuras de competencia estatal que cuenten con reglamentación sectorial específica.

– *Ley 4/2019, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2020*. La Ley prevé un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo Organismos Autónomos) de 2.888.232.612, lo que supone un aumento de unos 38 millones respecto de los del año anterior. En el cuadro se muestran datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2020 comparadas con las de los tres años anteriores.

**Tabla 4.– Presupuesto para 2020 por políticas de gasto comparado con los presupuestos de 2019, 2018 y 2017**

| | 2020 | 2019 | 2.018 | 2.017 |
|---|---|---|---|---|
| | Ley 4/2019 | Ley 10/2018 | Ley 8/2017 | Ley 1/2017 |
| Justicia | 34.049.058 | 32.306.214 | 31.443.571 | 30.123.498 |
| Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias | 15.707.167 | 15.060.394 | 14.327.392 | 13.909.692 |
| Política exterior | 4.728.546 | 3.746.385 | 3.526.224 | 2.236.033 |
| Servicios sociales y promoción social | 244.399.303 | 236.960.421 | 230.204.778 | 221.604.787 |
| Fomento del empleo | 98.443.330 | 98.443.330 | 96.234.032 | 91.691.369 |
| Acceso a la vivienda y fomento de la edificación | 22.039.635 | 21.193.026 | 23.750.715 | 22.260.460 |
| Sanidad | 922.064.244 | 874.227.540 | 854.602.546 | 824.906.103 |
| Educación | 579.761.602 | 581.467.961 | 556.764.111 | 537.924.025 |
| Cultura | 30.774.954 | 31.311.809 | 30.798.121 | 28.689.458 |
| Agricultura, Pesca y Alimentación | 55.900.822 | 52.676.344 | 51.413.695 | 50.533.367 |
| Industria y energía | 41.425.474 | 39.822.161 | 39.250.645 | 32.348.236 |
| Comercio, Turismo y Pymes | 25.439.237 | 25.169.173 | 24.950.447 | 23.157.040 |
| Infraestructuras | 232.619.752 | 252.966.865 | 240.163.602 | 229.938.204 |
| Investigación, Desarrollo e Innovación | 28.300.304 | 8.697.745 | 8.261.360 | 8.122.705 |
| Otras actuaciones de carácter económico | 53.368.623 | 34.022.798 | 32.916.246 | 32.171.806 |
| Alta dirección | 10.095.494 | 9.678.644 | 9.517.981 | 9.398.492 |
| Servicios de carácter general | 46.457.502 | 46.795.401 | 37.283.337 | 36.833.222 |
| Administración Financiera y Tributaria | 8.862.515 | 19.303.992 | 17.574.723 | 19.279.586 |
| Deuda Pública | 431.458.226 | 487.149.570 | 426.140.404 | 386.230.212 |
| **Total** | 2.888.232.612 | 2.850.999.773 | 2.729.123.930 | 2.601.358.295 |

En el cuadro se puede ver que prácticamente todas las políticas aumentan su dotación y en algunos casos de forma muy significativa.

La *Ley 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Es la tradicional Ley "escoba" que aprovecha la oportunidad para modificar tasas y otras Leyes. En 2018 se modificaron 17 Leyes. Ahora han sido 21 las Leyes modificadas, algunas del propio año 2019, con apenas unos meses de vigencia. Son las siguientes: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública; Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural; Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica; Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral; Ley 1/2005, de 16 de mayo, de Parejas de Hecho; Ley 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas; Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego; Ley 2/2008, de 11 de julio, de creación del Instituto de Finanzas; Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado; Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera; Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas; Ley 3/2017, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas; Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional; Ley 6/2018, de 22 de noviembre, por la que se crea el Organismo Autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria (SEMCA); Ley 8/2018, de 2 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria y Ley 2/2019, de 7 de marzo, de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

**5.–** No ha habido a lo largo del año conflictos formales de trascendencia y proyección general. Las Sentencias que se han producido tratan de conflictos ordinarios que tienen trascendencia local, pero escasa proyección general. Ha habido así alguna Sentencia que se ha referido a la naturaleza jurídica del Instituto de Investigación Marqués de Valdecilla (IDIVAL), Fundación del Gobierno y de la Universidad de Cantabria respecto de la que el Juzgado entiende, conforme a los Estatutos de la entidad, que es una "organización privada de naturaleza fundacional perteneciente al sector público autonómico", pero no una entidad de Derecho Público y sujeta al Derecho Público (Sentencia de un Juzgado de lo social de 27 de diciembre de 2019) con lo que ello conlleva respecto de la aplicación de la Ley de la Administración y, en particular, en el caso considerado, la no aplicación del convenio colectivo del personal laboral del Gobierno de Cantabria.

Cierto interés tiene también la Sentencia de la AN de 2 de diciembre de 2019 por la que se declara inadmisible el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la desestimación por silencio administrativo, de la reclamación presentada por el Director Gerente del Servicio Cántabro de Salud (SCS) en relación al abono de la cantidad resultante de la diferencia no abonada (22 millones de euros) hasta completar

los 100 millones de euros, del compromiso asumido en la financiación de las obras del hospital Universitario Marqués de Valdecilla. La llamada "deuda histórica" relacionada con la financiación del nuevo Hospital. La Sentencia inadmite el recurso sin entrar en el fondo de la cuestión planteada, que éste sí tiene trascendencia y proyección política. La razón, en síntesis, es la falta de un verdadero acto administrativo recurrible o la inaplicación al caso de las previsiones sobre impugnación de la inactividad.

Finalmente, cabe citar la decisión de un Juzgado de lo contencioso-administrativo, de 9 de septiembre 2019, que, en interpretación de una Directiva comunitaria y una STS de 7 noviembre 2018, considera que los años de interinidad de una persona, luego funcionaria de carrera, deben ser considerados a efectos del grado personal consolidado tras su condición de funcionaria de carrera.

# CASTILLA Y LEÓN

*Juan María Bilbao Ubillos*
*Universidad de Valladolid*

## 1.– Actividad político-institucional

El 2019 es un año marcado por las sucesivas convocatorias electorales y en particular por las elecciones autonómicas que se celebraron el 26 de mayo. Inevitablemente, el calendario electoral ha condicionado la agenda política. Y lo que es más importante, los castellanos y leoneses están representados en un Parlamento renovado, que otorgó su confianza a un nuevo Gobierno. El escenario ha cambiado, *ma non troppo,* porque el PP, pese a perder las elecciones, acabaría liderando un gobierno de coalición con Ciudadanos, y al PSOE no le sirvió de nada ganar holgadamente los comicios, porque se quedó sin pareja de baile. No se produjo, por tanto, la alternancia que muchos vaticinaban, antes e incluso después de conocerse los resultados. La dirección nacional de Ciudadanos impuso su política de pactos, que primaba la alianza con el PP como socio preferente.

En el Decreto de 1 de abril por el que se convocan las elecciones a las Cortes de Castilla y León llama la atención la reducción del número de procuradores a elegir: de 84 en 2015 a 81 en 2019. Segovia, León y Salamanca pierden un escaño, un dato que refleja la gravedad del problema de la despoblación en el epicentro de la España vaciada. El saldo vegetativo es negativo desde 1998, pero los últimos datos del padrón publicados por el INE en abril son alarmantes. Castilla y León es la Comunidad que pierde más población en términos absolutos respecto al año 2018: una variación negativa de 10.950, lo que representa un 0,5%, el mismo porcentaje que Extremadura y Asturias. Cifras que contrastan con el resto de España, que crece un 0,6%.

Uno de los alicientes de la campaña electoral fue el estreno como candidato a la presidencia de la Junta por el PP de Alfonso Fernández Mañueco, vencedor de las primarias celebradas en 2017 tras la renuncia de Herrera. También Ciudadanos renovó su cartel, con Francisco Igea como cabeza de lista en lugar de Luis Fuentes. Repiten, en cambio, los candidatos del PSOE (Luis Tudanca) y Podemos (Pablo Fernández).

Como puede observarse en el gráfico, esta vez el vencedor de las elecciones autonómicas fue el PSOE, que ganó en todas las circunscripciones, salvo Ávila y Salamanca, y obtuvo 35 escaños, diez más que en las anteriores elecciones, con el 35% de los votos (9 puntos más que en 2015). Superó en más de tres puntos al PP, la fuerza política hegemónica en la región desde las elecciones de 1987 (II Legislatura). Con el 31,5% de los votos (6 puntos menos), sólo pudo retener 29 de los 42 escaños que tenía en la legislatura anterior. Ciudadanos se alzó hasta el tercer puesto con el 15% de los votos y 12 escaños, 7 más que en 2015.

Vox irrumpe en las Cortes con un discreto 5,5% de los votos y un solo escaño, mientras que Podemos, ahora en coalición con Equo, se desploma (pasa del 12 al 5% de los votos) y tiene que conformarse con dos escaños. Peor aún es el resultado de IU, que se queda sin representación. Completan el arco parlamentario dos formaciones que obtuvieron un escaño: la UPL, que se mantiene como cuarta fuerza política en la circunscripción de León, y una de las sorpresas de la jornada electoral, la candidatura *Por Ávila*, patrocinada por Sánchez Cabrera, el ex Presidente de la Diputación que abandonó el PP y le disputó con éxito la alcaldía de Ávila.

**Tabla.– Elecciones autonómicas 2019: Castilla y León**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 70,71% | *+5,84* | | |
| Abstención | 29,29% | *-5,84* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| | | | 81 | -3 |
| PSOE | 34,84 | *+8,90* | 35 | *+10* |
| PP | 31,54 | *-6,19* | 29 | *-13* |
| Ciudadanos (C's) | 14,94 | *+4,67* | 12 | *+7* |
| Vox | 5,49 | *+4,81* | 1 | *+1* |
| Podemos-Equo[1] | 4,96 | *-7,18* | 2 | *-8* |
| IU-Anticapit-PCAS/TC | 2,29 | *-1,86* | 1 | *-1* |
| UPL | 2,04 | *+0,63* | 1 | = |
| XAV-Por Ávila | 0,69 | – | 1 | |

El 26 de mayo se celebraron también las elecciones locales y europeas. En estas últimas se reproducen los resultados de las autonómicas, aunque la victoria del PSOE es más contundente, porque le aventaja en cinco puntos al PP. En las municipales, en cambio, la sólida implantación del PP en el medio rural marcó de nuevo las diferencias. El PP se impuso con el 34,82% de los votos y 6.685 concejales, aunque perdió casi 4 puntos con respecto a los comicios de 2015, que

1. En las elecciones de 2015, Equo formó parte de la coalición *IU-Equo: Convergencia por CyL*.

son los que suma el PSOE (32,45% y 3.836 concejales). Ciudadanos mejora los resultados de 2015, pero pierde cinco puntos (del 15% al 10%) en relación con las autonómicas. Los socialistas conservan las alcaldías de Valladolid, Soria y Segovia y arrebatan las de León y Burgos al PP, que sólo retiene la de Salamanca.

El 21 de junio, los representantes del PP y Ciudadanos suscribieron un Acuerdo para el Gobierno de Castilla y León, en virtud del cual el popular Fernández Mañueco ocuparía la Presidencia de la Junta, Igea, el líder de C's, sería Vicepresidente y portavoz del Gobierno, el PP dirigiría 6 de las 10 consejerías y la formación naranja obtendría a cambio la presidencia de las Cortes, la alcaldía de dos capitales de provincia (Palencia y Burgos) con permiso de Vox (que negaría finalmente su apoyo en el caso de Burgos) y la presidencia de la Diputación de Zamora. El acuerdo incluía un paquete de cien medidas que inciden en diferentes áreas (regeneración política, fiscalidad, sanidad, educación o políticas sociales).

La victoria de los socialistas en uno de los bastiones inexpugnables del PP ya se había anticipado en las generales del 28 de abril. Con casi el 30% de los votos y 12 diputados, el PSOE le sacó cuatro puntos de ventaja al PP, que consiguió 10 escaños en las 9 provincias de la región. Ciudadanos batió su propia marca con el 19% de los sufragios y 8 diputados. Vox obtuvo por primera vez un escaño (en Valladolid) con el 12,3% de los votos. Y Unidas Podemos perdió su representación en el Congreso a pesar de superar el listón del 10% de los votos. El panorama cambiaría significativamente en las elecciones generales celebradas el 10 de noviembre, porque se produjo en el conjunto de la Comunidad un virtual empate entre PP (31,61% y 13 diputados) y PSOE (31,27% y 12 escaños). Vox pasó a ser la tercera fuerza política con el 16,61% de los sufragios y 6 escaños; Ciudadanos se desplomó (7,57% de los votos y ningún diputado); y tampoco Podemos-IU obtuvo representación en el Congreso con el 9,34% de los votos.

A punto de finalizar el año, asistimos atónitos a un episodio que pone de manifiesto la crónica debilidad del sentimiento identitario en una región que nació con fórceps y sigue teniendo un grave problema de vertebración. Tras un cruce de declaraciones poco amistosas entre los alcaldes de Valladolid y León, militantes ambos del PSOE, y la iniciativa presentada, con ánimo provocador seguramente, por el grupo municipal del PP en el Ayuntamiento de Valladolid reclamando el reconocimiento de esta ciudad como capital de la Comunidad (la Ley 13/1987 se limita a decir que las instituciones básicas tendrán su sede en Valladolid), el 27 de diciembre el pleno del Ayuntamiento de León aprobó por mayoría una moción en favor de la autonomía de la región leonesa, presentada por la UPL y respaldada por el PSOE y un concejal de Podemos, con el voto en contra de PP y Ciudadanos. La moción reivindica el derecho de esta región, formada por las provincias de León, Zamora y Salamanca, a constituirse en Comunidad Autónoma dentro del marco constitucional e insta a las Cortes autonómicas a iniciar los trámites para llevar a efecto esa segregación. En su intervención, al alcalde, José Antonio Díez, afirmó que los leoneses no se sienten parte de la Comunidad de Castilla y León, que es, a su juicio, una Comunidad artificial fallida, y en una entrevista publicada al día siguiente propuso una mesa

de diálogo para abordar este asunto. Mociones de contenido similar se aprobarían días después en otros municipios de la provincia. Esta iniciativa, de la que se desmarcaron inmediatamente las direcciones regional y federal del PSOE, no tiene ningún recorrido, pero es algo más que una anécdota. Revela el malestar de un sector no desdeñable de sociedad leonesa por los constantes agravios que supuestamente vienen padeciendo y el declive demográfico y económico de la provincia, del que responsabilizan a las políticas de la Junta que han castigado a León y han favorecido siempre el desarrollo del eje Valladolid-Burgos. La rivalidad latente entre estas dos ciudades se ha convertido en un foco de desestabilización que reabre heridas que nunca se cerraron del todo.

### *1.1.– Actividad parlamentaria*

El 21 de febrero, la Presidenta de las Cortes, Silvia Clemente, anunció de forma sorpresiva que renunciaba a su cargo, dejaba su escaño y abandonaba el PP, decepcionada con la dirección regional del partido. La conmoción causada por la noticia, a escala nacional incluso, se vería amplificada por la decisión de la ex Presidenta y ex Consejera de varios Gobiernos de Juan Vicente Herrera, de postularse como candidata a la presidencia de la Junta en las listas de Ciudadanos, con el decidido apoyo de la dirección nacional de esta formación. Silvia Clemente acabaría perdiendo las primarias internas ante un rival imprevisto, Francisco Igea, que denunció la existencia de irregularidades en el registro y escrutinio del voto electrónico, un asunto turbio que los tribunales no han esclarecido aún.

El 12 de marzo Ángel Ibáñez, procurador del PP por Burgos, fue elegido Presidente de las Cortes, sustituyendo así al Vicepresidente primero, Ruiz Medrano, que había ejercido como Presidente en funciones tras la dimisión de Clemente. Pero todavía hay que consignar la designación de una persona más para ocupar este cargo. En la sesión constitutiva de la X Legislatura, que tuvo lugar el 21 de junio, el procurador de Ciudadanos Luis Fuentes, fue elegido en primera votación nuevo Presidente de las Cortes con el voto a favor de los 41 procuradores de su grupo y del grupo popular. La Mesa de la Cámara se completa con la elección de dos miembros del PP, dos del PSOE y una secretaria de C's. De este modo, los grupos que prestan apoyo al Gobierno dispondrán de mayoría en la Mesa durante esta legislatura.

En el Pleno celebrado el 7 de julio, Fernández Mañueco fue investido como Presidente de la Junta en primera votación, con los apoyos de los 29 procuradores del Grupo Popular y de los 12 del Grupo Ciudadanos. El Grupo Socialista y los representantes de Podemos y UPL votaron en contra, mientras que los procuradores de Por Ávila y Vox se abstuvieron.

En su discurso, el candidato apeló insistentemente al diálogo (social, civil e institucional) como método de trabajo de un Gobierno reformista, moderado y liberal, que reconoce el legado recibido (la gestión de los ejecutivos de Herrera es un buen punto de partida), pero que inicia una nueva etapa tendiendo la mano para llegar a acuerdos con todo el arco parlamentario. Concluyó reafirmando su compromiso personal en la defensa de los intereses de Castilla y León.

En la sesión celebrada el 23 de julio, se procedió a la designación por el Pleno de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma. Al haber obtenido la mayoría simple en segunda votación (40 a favor –PP y C's– y 39 en contra) fueron proclamados los socialistas Francisco Díaz y Teresa López y el popular Javier Maroto. La designación del ex–alcalde de Vitoria, que no pudo obtener un escaño en el Congreso por Álava en las elecciones generales de abril, suscitó una viva polémica al hacerse público su empadronamiento en Sotosalbos, un pueblo de Segovia, un mes después de las elecciones autonómicas.

La **actividad legislativa** fue frenética en los primeros meses del año. Como luego veremos, se aprobaron once leyes. La mayoría tenía su origen en proyectos de ley del Gobierno, remitidos algunos *in extremis*, en los meses de enero y febrero. Sin embargo, quedaron en el tintero ocho iniciativas que decayeron con el final de la legislatura. Tres de ellas eran proyectos de ley del Gobierno. El más importante, sin duda, es el relativo al Mapa de Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio, el proyecto estrella de la Consejería de Presidencia, que se topó con la oposición frontal de los socialistas, cuyo concurso es imprescindible, puesto que el artículo 6 de la vigente Ley 7/2013 exige que este mapa se apruebe por una mayoría de dos tercios. Tampoco completaron el *iter* parlamentario el proyecto que regulaba el Diálogo Civil y otro sobre voluntariado. La misma suerte corrieron cinco iniciativas promovidas por la oposición, entre ellas la polémica Proposición de Ley de Igualdad Social de la Diversidad Sexual y de Género, y de Políticas Públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género, presentada en 2018 por todos los grupos menos el Popular, y cuya toma en consideración fue posible gracias al voto favorable de Silvia Clemente, Presidenta entonces de las Cortes.

Ya en la actual legislatura los Grupos Socialista y Mixto (Podemos) presentaron una Proposición de Ley con el mismo título, pero su toma en consideración fue rechazada en el Pleno celebrado el 13 de noviembre, al no contar con el apoyo de C's. Por su parte, el Grupo Socialista presentó en noviembre una Proposición de Ley de modificación de la Ley de 1998 que regula el Juego y las Apuestas, con el fin revisar los requisitos para la instalación de estos establecimientos.

Mención aparte merece la presentación el mismo día, 26 de julio, de dos propuestas de reforma del Estatuto. Por un lado, la presentada por 39 Procuradores del PP y C's, con un alcance limitado a la supresión del privilegio del aforamiento de que disfrutan los Procuradores de las Cortes y los miembros de la Junta (arts. 22 y 29 EACYL). Una reforma exprés que ya se ha aprobado o está tramitándose en otras Comunidades Autónomas. Esta iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de las Cortes celebrado el 23 de octubre. Y por otro, la presentada por los 35 procuradores del Grupo Socialista, que pretenden una modificación más amplia del Estatuto para "blindar" un mínimo de inversión social. Además de eliminar los aforamientos de los cargos públicos y la prohibición de detener a los procuradores y miembros del Gobierno salvo en caso de flagrante delito, la propuesta incluye la extensión a todos los ciudadanos del derecho a la Renta Garantizada de Ciudadanía y un nuevo artículo (14bis. Garantía de los derechos sociales) del siguiente tenor: "Los Presupuestos generales de cada ejercicio deberán establecer un mínimo de inversión social equivalente

al menos al 12% del PIB de la Comunidad de Castilla y León, cuyo destino esté encaminado a garantizar la calidad de la sanidad, de la educación, de la atención a los dependientes, de la lucha contra la pobreza, de acceso a la vivienda, de las políticas de fomento del empleo" (apdo. 1), una dotación que en ningún caso será inferior a la del ejercicio anterior (apdo. 2). El Pleno de las Cortes, en la misma sesión del 23 de octubre, desestimó la toma en consideración de esta propuesta, rechazada por los procuradores del PP y C's.

Estamos una vez más en un *impasse*, en una situación de bloqueo, por la incapacidad para el diálogo y el acuerdo entre las principales fuerzas políticas de la región, que son las únicas que pueden garantizar el éxito de una reforma que requiere una mayoría de dos tercios en el Parlamento autonómico y la aprobación como ley orgánica por las Cortes Generales. Todos coinciden en la necesidad de suprimir los aforamientos, pero mucho nos tememos que el cálculo partidista frustrará este nuevo intento de liquidar una prerrogativa que muchos consideran anacrónica.

En cuanto a la **función de control e impulso político,** la IX legislatura se cierra con cifras sin precedentes. Se tramitaron un total de 18.310 iniciativas, un 60% más que en la anterior legislatura: 2.400 proposiciones no de ley, 2.100 solicitudes de información, 270 interpelaciones y casi un centenar de mociones. Aumentó en un 90% el número de preguntas escritas hasta alcanzar las 11.300, y en una proporción parecida las solicitudes de comparecencia (572). El balance no es tan positivo en el capítulo de las comisiones de investigación. Se crearon muchas, más que en ninguna otra legislatura, pero ninguna de ellas pudo aprobar sus conclusiones debido al empate a 42 escaños entre el PP y los demás grupos con representación en el hemiciclo.

Ya indicamos en el informe de 2018 que el bloqueo de la Comisión de investigación creada en 2015 para estudiar la adjudicación de parques eólicos y dos operaciones inmobiliarias de la Junta había llevado a dos procuradores del Grupo Socialista a presentar 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 los trabajos de la Comisión durante tres años.

Pues bien, en una Sentencia dictada el 28 de enero de 2019, el Tribunal Constitucional estimó dicho recurso, al considerar conculcado el derecho de los demandantes al ejercicio de las funciones representativas. La Sala constata la prolongación de "una dinámica que paraliza, perturba, obstruye o cuando menos dilata y demora su finalidad". Con esa ralentización del ritmo de trabajo (tres años después de su creación seguía sin aprobarse un calendario de comparecencias) se restringió la actividad de la Comisión y se impidió el cumplimiento de sus tareas, acercándose el final de la legislatura sin que haya podido culminar la investigación y "con peligro de frustración del propósito perseguido". Se produjo, en definitiva, "una obstaculización impropia e intensa del natural ejercicio del derecho fundamental del art. 23.2 CE".

El 15 de febrero la Mesa de las Cortes adoptó un acuerdo para dar cumplimiento al fallo. Además de otorgar el amparo solicitado en su día por los recurrentes, encomienda a la Presidenta de la Cámara la convocatoria de una

sesión de la Comisión con el siguiente orden del día: 1) Determinación del calendario de las comparecencias acordadas por la Comisión, en particular, la de la Consejera de Economía y Hacienda, Pilar del Olmo; y 2) Solicitud de comparecencia del Presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera. Lo cierto es que el toque de atención del Tribunal Constitucional no sirvió de mucho. Ese mismo mes se reunió la Comisión, pero se cerró sin acuerdo y con un intercambio de reproches, porque el PP además de vetar la comparecencia del Presidente Herrera, se negó a que la primera de la lista de 43 comparecientes en acudir fuese Pilar del Olmo, como pedía la oposición. Para el portavoz de los populares, lo más lógico sería iniciar las comparecencias con los imputados en la causa seguida en un Juzgado de Instrucción de Valladolid, los ex Viceconsejeros Rafael Delgado y Begoña Hernández, para continuar con otros altos cargos, con técnicos de las eólicas y por último con los políticos.

Nada más constituirse la Cámara en la X Legislatura, el 3 de julio, los 35 procuradores socialistas presentaron un escrito pidiendo de nuevo la creación de la misma Comisión de Investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, y las operaciones inmobiliarias bajo sospecha. Poco después, en septiembre, los Grupos Popular y Ciudadanos solicitaron también la creación de una Comisión de Investigación, pero limitada a la autorización e implantación de parques eólicos. Ambas se integrarían en una sola, compuesta, como todas las creadas en esta legislatura, por 7 procuradores, dos por cada Grupo parlamentario, salvo el Mixto que sólo aporta un representante. En estos primeros meses de legislatura se crearon otras dos comisiones de investigación, ambas a instancia de los Grupos del PP y C's. Una "sobre el análisis de las ayudas recibidas por la Comunidad de Castilla y León en el marco de los planes estratégicos del carbón formalizados dentro de la línea de ayudas a la reactivación de las comarcas mineras, en concreto sobre el destino de estos fondos"; y otra sobre "la financiación y los planes de medios de la Junta".

Por lo que concierne a las **instituciones propias** de la Comunidad que se sitúan en la órbita del Parlamento, los presidentes del Consejo Consultivo, Agustín Sánchez de Vega, y del Consejo de Cuentas, Mario Amilivia, tomaron posesión de sus cargos el 22 de febrero, tras haber sido elegidos un mes antes por los Plenos de ambas instituciones y nombrados por las Cortes en la sesión plenaria del 6 de febrero. Ya consignamos en el informe de 2018 que la composición de los dos Consejos se había renovado tras la elección de sus tres miembros, acordada entre los dos partidos (entonces) mayoritarios. En diciembre, el expresidente de la Junta, Juan Vicente Herrera, se incorporó al Consejo Consultivo como Consejero nato, de acuerdo con lo previsto en la Ley reguladora de esta institución.

El Procurador del Común compareció para presentar el Informe Anual correspondiente a 2018 en el Pleno de carácter monográfico que tuvo lugar del 24 de septiembre. En este ejercicio se batieron todos los récords al tramitarse un total de 6.579 expedientes, lo que supone un 68,3% más que en 2017, aunque hay que advertir que en la mitad de las quejas registradas se denunciaba la situación del Servicio de Oncología de Zamora. Se iniciaron asimismo 79 actuaciones de

oficio. El nuevo titular de la institución, Tomás Quintana, se marcó una serie de objetivos para ganar en eficacia: dotar de mayor visibilidad a la institución, acercándola a la ciudadanía; agilizar los procedimientos, reduciendo el tiempo de tramitación; dar publicidad a sus resoluciones; reforzar la Oficina de Atención al Ciudadano e implantar la sede electrónica. Destacó en su intervención que las entidades públicas de la Comunidad siguen siendo receptivas a las resoluciones del Procurador del Común, aceptándolas total o parcialmente en un porcentaje superior al 72%. Cuando esto no ocurre, la falta de colaboración del ente público se refleja en el Registro de Entidades no Colaboradoras y en los informes anuales, pero además desde principios del año 2019 esa falta de respuesta se hace constar en la página web, para que la ciudadanía pueda conocer cuáles son las entidades que, incumpliendo su deber, no manifiestan la aceptación o el rechazo de las resoluciones del Procurador del Común

En la presentación de la Memoria Anual del Comisionado de la Transparencia en las Cortes, que tuvo lugar el 21 de octubre, el Procurador del Común reclamó una reforma legislativa para garantizar la ejecución de las resoluciones dictadas por este órgano, que son de obligado cumplimiento y no simples recomendaciones. En concreto, abogó por la imposición de multas coercitivas a las administraciones incumplidoras. Denunció una vez más la falta de medios personales y materiales para el desempeño de su función, teniendo en cuenta que son 5.000 las entidades obligadas por la normativa de transparencia en la Comunidad. De hecho, en 2018 se presentaron 314 reclamaciones, 112 más que en el año 2017, y se adoptaron 225 resoluciones, frente a las 155 de 2017.

El Consejo de Cuentas aprobó en julio su primer Plan Estratégico, un documento con 50 medidas para el horizonte 2019-2022. Consciente de la necesidad de impulsar auditorías operativas que permitan la evaluación de los resultados de las políticas públicas, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia, en octubre el Consejo inició el informe de "Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales", correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2019. El 27 de diciembre el Pleno del Consejo dio luz verde a la propuesta de fiscalizaciones para el ejercicio 2020, que fue remitida al Parlamento autonómico para su aprobación, tal como establece la normativa vigente. La propuesta incluye 17 nuevas fiscalizaciones, 4 por mandato legal y las demás, de carácter especial (entre estas últimas, una novedosa: la fiscalización de la estrategia de cambio climático de la Comunidad 2009-2020). El Consejo no deja pasar la oportunidad de reiterar la conveniencia de modificar la ley para que deje de ser el único órgano de control externo autonómico que carece de autonomía para aprobar su propio Plan Anual de Fiscalizaciones. Una aprobación que este año no fue tan conflictiva: la Comisión de Economía y Hacienda, en su sesión del 7 de marzo, le dio su visto bueno con 14 votos a favor, 2 en contra (Podemos) y 2 abstenciones (C's e IU).

En un Pleno celebrado el 14 de noviembre, el Consejo Económico y Social propuso por unanimidad al Consejero Enrique Cabero como Presidente de la institución en sustitución de Germán Barrios, que fue designado Consejero de Empleo e Industria de la Junta. La propuesta fue ratificada por una abrumadora

mayoría (75 votos a favor) por el Pleno de las Cortes, en cuya sede tomaría posesión el 26 de noviembre.

## 2.– Producción normativa

En este tramo final de la legislatura, las Cortes apretaron el acelerador y aprobaron en dos meses –febrero y marzo– once leyes, recurriendo en la mayoría de los casos al procedimiento de lectura única. Se clausura así una Legislatura en la que se han batido todos los récords de actividad legislativa con la tramitación de 56 iniciativas (27 proposiciones y 29 proyectos de ley), y la aprobación de 35 leyes y 9 normas con rango de ley.

Esta traca final se abre con el Decreto Legislativo 1/2019, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía.

Pero el aluvión llegaría con el inicio del último período de sesiones. Las dos primeras leyes están fechadas el 14 de febrero. La 1/2019 modificó el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad en materia de tributos propios y cedidos, con dos objetivos: impulsar la adquisición de vehículos eléctricos mediante una deducción autonómica en el IRPF y suprimir los tipos reducidos del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados en las operaciones de constitución de préstamos y créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas y locales de negocios, con el fin que las entidades financieras, que han pasado a ser el sujeto pasivo del impuesto, no puedan beneficiarse de esa reducción. Ley 2/2019 modificó la Ley de Protección Ciudadana de 2007, para regular la escala, los cuerpos y las categorías de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento dependientes de las entidades locales.

En el último Pleno del mes de febrero se aprobó la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León. Y en el Pleno celebrado el 13 de marzo se aprobaron cuatro leyes: la 4/2019, que crea la categoría de Médico de Cuidados Paliativos como un especialista más dentro del Personal Estatutario del SACYL; la 5/2019, que modifica la Ley de Urbanismo de 1999; la 6/2019, que reforma la Ley de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de 2010; y la 7/2019, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración autonómica

Otras cuatro leyes se aprobaron en el último Pleno celebrado el 27 de marzo, una sesión emotiva en la que Juan Vicente Herrera se despidió aplaudido por todos tras 18 años como Presidente de la Junta y 24 como procurador. Dos tienen fecha de 28 de marzo: la 8/2019, que modifica la Ley de la Hacienda y el Sector Público de la Comunidad de 2006 y autoriza el endeudamiento al Instituto para la Competitividad de Castilla y León; y la 9/2019, que modificó la Ley de Caza de 1996. Esta ley, que tiene su origen en una Proposición presentada por los Grupos Popular, Socialista y Ciudadanos y aprobada con 72 votos a favor, 10 abstenciones y ningún voto en contra, pretendía dotar de un marco jurídico estable a las especies definidas como cinegéticas, esto es, aquellas que, no estando protegidas, pueden soportar una extracción ordenada de ejemplares, en función

de sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad. En ella se fijan asimismo los periodos y días hábiles para el ejercicio de la caza. Pero esta ley resultaría a la postre tan polémica como todas las normas de uno u otro rango dictadas en esta materia y acabaría recalando, como luego veremos, en el Tribunal Constitucional.

Las otras dos leyes aprobadas en ese último Pleno están fechadas el 3 de abril: la 10/2019, por la que se promueve la adopción en el ámbito público y privado de medidas dirigidas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y a la eliminación de la brecha salarial de género; y la 11/2019, de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia.

En este período el Gobierno aprobó el Decreto-ley 1/2019, de 28 de febrero, sobre medidas urgentes en materia de sanidad, que sería convalidado en la sesión plenaria celebrada el 27 de marzo. Con esta norma se trata de paliar dos graves problemas que afectan a la sanidad en Castilla y León: el déficit de médicos en el ámbito de la atención primaria, que puede agravarse en el futuro porque la plantilla está bastante envejecida, y la existencia de puestos de difícil cobertura o provisión. Se adoptan un conjunto de medidas urgentes para revertir esa situación y retener a los profesionales, mediante la mejora de sus condiciones laborales. Y se organizan también los servicios de transporte a demanda en aquellos supuestos en que no pueda ofrecerse la cobertura asistencial en los consultorios locales por la carencia de facultativos.

En la actual legislatura, no se ha aprobado todavía ninguna ley (ni siquiera la de Presupuestos). Y tampoco se han dictado Decretos-leyes.

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

En el primer trimestre del año, hasta la disolución de las Cortes, el Presidente Herrera, ya en el tiempo de descuento de su quinto y último mandato, siguió pilotando la nave de la Junta, sin asumir aparentemente su condición de "pato cojo". No dio al menos esa sensación, porque su Gobierno mantuvo la velocidad de crucero con el propósito de rematar la faena y sacar adelante un buen número de iniciativas y proyectos.

El Consejero de Sanidad, Sáez Aguado, siguió siendo el principal blanco de las críticas de la oposición. El 26 de enero, justo un año después de la masiva manifestación celebrada en Valladolid contra su gestión, miles de personas volvieron a congregarse en sus calles convocados por las Plataformas en Defensa de la Sanidad Pública, para defender una atención sanitaria de calidad y reclamar su dimisión.

Dos días después, el 28 de enero, los presidentes de Galicia, Asturias y Castilla y León se reunieron en Santiago de Compostela para acordar una estrategia conjunta que permita captar ayudas europeas para mejorar su comunicación ferroviaria (el Corredor Atlántico Noroeste) y exigir también al Ministerio de Fomento fondos y plazos.

Dejando a un lado las iniciativas legislativas, hay que reseñar el Acuerdo alcanzado el 21 de mayo con los sindicatos (CSIF, CCOO y UGT) para recuperar los derechos de los empleados públicos y más concretamente la jornada laboral de 35 horas semanales, una conquista malograda en 2012. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 abría esa posibilidad para las administraciones que cumplieran los objetivos de déficit y deuda. Habiéndose notificado oficialmente el cumplimiento de esos objetivos por parte de la Junta, el Gobierno de Herrera se comprometió a implantar la jornada de 35 horas a partir del 1 de junio de 2019, una medida que el Gobierno de coalición salido de las urnas no ha hecho efectiva aún, lo que ha irritado a las organizaciones sindicales, que convocaron en el último trimestre del año numerosos actos de protesta.

El Consejo de Gobierno aprobó en su reunión del 24 de enero el Decreto 1/2019, que reduce en un 20% las tasas universitarias para el curso académico 2019-2020 correspondientes a la primera matrícula de las enseñanzas de Grado. Con el descenso del 5% aplicado en el curso anterior, la reducción total alcanza el 24,2% respecto al curso 2017-2018. De este modo, el precio medio por crédito se sitúa en la media española.

En la reunión del Consejo de Gobierno del 7 de febrero, se aprobó el Decreto 2/2019, que regula la autorización y funcionamiento de los centros de la Red de Atención a Víctimas de Violencia de Género, para garantizar un alojamiento seguro y una atención integral y personalizada tanto a las víctimas como a los menores dependientes de ellas. La red está compuesta en la actualidad por 14 casas de acogida y tres centros de emergencias, que atienden de media a unas 470 personas al año, de forma gratuita

Mediante el Acuerdo 11/2019, de 28 de febrero, la Junta aprobó el Catálogo de Medidas de Atracción, Retención y Retorno del Talento, que pretende dinamizar el tejido económico y social y atraer capital humano cualificado. Se prevén nuevas líneas de ayudas para fomentar el empleo de titulados, emprendedores e investigadores y nuevas iniciativas para propiciar el regreso de los emigrados y promover el anclaje de profesionales en la Comunidad.

Tras las elecciones autonómicas de mayo, PP y Ciudadanos rubricaron el 21 de junio el Acuerdo para el Gobierno de Castilla y León. El reparto de carteras se oficializó en un Decreto del Presidente de la Junta de 16 de julio que reestructura las consejerías. Serán diez, una más que en la anterior legislatura. Los titulares de las Consejerías fueron nombrados mediante un acuerdo del Presidente de esa misma fecha: Consejero de la Presidencia: Ángel Ibáñez (PP); Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior: Francisco Igea (C's); Consejero de Economía y Hacienda, Carlos Fernández Carriedo (PP); Consejero de Empleo e Industria, Germán Barrios (C's); Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Juan Carlos Suárez-Quiñones (PP); Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Jesús Julio Carnero (PP); Consejera de Sanidad: Verónica Casado (C's); Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades: Isabel Blanco (PP); Consejera de Educación: Rocío Lucas (PP); y Consejero de Cultura y Turismo: Javier Ortega (C's).

En la reunión del Consejo de Gobierno del 17 de octubre se dio el visto bueno a la propuesta de nuevo Código Ético y de Austeridad de los Altos Cargos presentada por el Consejero de Transparencia y se acordó su remisión a las Cortes como comunicación del Gobierno para su debate. Esta actualización del Código Ético, de obligado cumplimiento para todos los altos cargos, es una de las medidas recogidas en el acuerdo de gobierno. Entre las novedades introducidas destacan la obligación de los altos cargos de hacer públicas sus agendas de trabajo, la renuncia a invitaciones, comidas o entradas a cualquier tipo de espectáculo o acontecimiento, un control estricto de la contratación de publicidad institucional, mayor austeridad en el uso de vehículos oficiales, en los viajes y visitas y en los gastos de representación, la obligación de comunicar a la Junta el inicio de cualquier procedimiento jurisdiccional contra su persona del que puedan derivarse indicios racionales de comisión de un delito, y la dimisión en el caso de que la autoridad judicial acuerde la apertura de juicio oral por determinados delitos.

En los Consejos de Gobierno del mes de diciembre, se tomaron ya algunas decisiones de cierto calado. En el celebrado el día 5, se aprobó el Acuerdo Marco 2020-2023 con una inversión de 448 millones de euros destinados a financiar a las corporaciones locales para la prestación de servicios sociales. En el siguiente, se aprobaron una serie de medidas para ordenar y simplificar la actividad normativa de la Junta y promover una cultura de diálogo y participación en la elaboración de las normas. Entre estas medidas se incluye la obligación de valorar el impacto de las normas desde el punto de vista de la despoblación o la aprobación anual de un calendario normativo público y transparente. De hecho, el calendario para el año 2020 se aprobó una semana después y en él se preveía la aprobación de 18 proyectos de ley y 89 decretos. En esta reunión del 19 de diciembre se aprobó una ampliación, por encima en algunos casos de la tasa de reposición, de la oferta de empleo público aprobada inicialmente el 28 de marzo (Acuerdo 19/2019). La oferta se eleva finalmente a 3.513 plazas a cubrir en tres años. Destacan las destinadas a personal docente (1.178) y personal sanitario (1078) con el fin de reducir la tasa de temporalidad. En el primer caso, la interinidad de una parte del profesorado no ha impedido que el Informe Pisa publicado ese mismo mes vuelva a situar la educación en Castilla y León en los primeros puestos del ranking, por encima de la media española.

En el último Consejo de Gobierno del año, el celebrado el 26 de diciembre, se adoptaron dos decisiones importantes. Por un lado, la aprobación del Anteproyecto de Ley que modifica el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para reducir al 99% el coste fiscal al que se encuentran sometidas las adquisiciones de bienes y derechos por herencia o donación entre familiares directos (cónyuge, descendientes y ascendientes). Esta reducción del tipo del impuesto, que supone su práctica eliminación, comportará un ahorro para los contribuyentes de más de 17 millones de euros en 2020 y de casi 35 millones de euros en 2021. Y por otro, la aprobación del Decreto que regula las condiciones de la prórroga de los Presupuestos de la Comunidad en vigor hasta la aprobación de los Presupuestos de 2020.

La incógnita que sólo el tiempo despejará es si la alianza entre el PP y Ciudadanos, que no deja ser un matrimonio de conveniencia, tiene cimientos sólidos y el Gobierno actuará como un equipo cohesionado. La sensación que han trasmitido en estos primeros meses de legislatura es la de una buena compenetración, con una relación fluida entre Mañueco e Igea. Parece que el pacto de coalición goza de buena salud

## 3.– Conflictividad

En agosto el Presidente del Gobierno en funciones interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único cuatro de la Ley 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre 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, al considerar que incurre en un supuesto de doble imposición. Como indicamos en el informe del pasado año, en dicho precepto el legislador autonómico incluye un nuevo hecho imponible que afectaría a la central de Garoña (Burgos): el almacenamiento temporal de residuos radioactivos. Este nuevo tributo recaería, a juicio del Gobierno, sobre un hecho imponible ya gravado en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que regula el denominado impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica. El recurso fue admitido a trámite por providencia de 1 de octubre.

Pudo reconducirse, en cambio, el conflicto competencial suscitado en torno a la Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. Ambas partes consideraron resueltas sus discrepancias mediante el correspondiente Acuerdo de la Comisión de Cooperación, publicado en el BOE del 14 de octubre.

Como ya adelantamos, la regulación de la caza volvió a ser motivo de disputa en los tribunales. En junio el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de Ley 9/2019 de modificación de la Ley 4/1996 de Caza de Castilla y León. A su juicio, los preceptos impugnados, al permitir la caza de determinadas especies silvestres sin los informes científicos y técnicos que acrediten su estado de conservación, vulneran el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de conservación de la biodiversidad, porque rebajan la protección considerada básica por el legislador estatal. Además, el legislador incurre en arbitrariedad, porque la norma constituye una ley singular contraria a la Constitución de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Su finalidad es eludir los pronunciamientos del TSJCyL. Es una finalidad manifiesta, al elevar a rango de ley una materia eminentemente ejecutiva, cuya conformidad a derecho aún se encuentra discutida en sede judicial, con el propósito de que esa regulación sea inmune al control de la jurisdicción ordinaria, lo que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

Pero eso no es todo. En noviembre, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCyL, con sede en Valladolid, planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra esa misma Ley, al entender que pretende sustraer a los tribunales ordinarios el control de la regulación de la actividad cinegética y, al mismo tiempo, autorizar *ope legis* el ejercicio de dicha actividad, que había sido suspendida en febrero de 2018 por la Sala al acceder a la medida cautelar de suspensión del Decreto 10/2018 interesada por el PACMA. Al impedir que el auto dictado, impugnado por la Administración (el recurso de reposición está pendiente de resolución) produzca su efecto útil, la ley infringe el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. La Sala considera que la ley, que eleva a rango legal la regulación contenida en el citado Decreto, puede ser contraria también al principio constitucional que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos ya que a través de la misma se determina qué especies se pueden cazar y qué días y periodos son hábiles para la caza. Se da así la paradoja de que a través de una norma con rango de ley se enumeran las especies que se pueden cazar, mientras que una norma con rango inferior a la ley es la que regula las que tienen mayor nivel de protección y no pueden ser cazadas. Y recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que en supuestos análogos condujo a la declaración de inconstitucionalidad de otras leyes (de Castilla y León precisamente).

Conviene recordar que esta misma Sala suspendió en febrero de 2019 (Auto de 26 de febrero) la Orden anual de Caza para 2018. Y sólo dos días después, el 28 de febrero, los Grupos Popular, Socialista y Ciudadanos presentaron en las Cortes la Proposición de Ley que dio origen a la Ley 9/2019 ahora impugnada, que fue aprobada por el Pleno por el procedimiento de lectura única un mes después.

En el ámbito de la jurisdicción ordinaria, advertíamos en el informe de 2018 que era preocupante el número de sentencias dictadas por la Sala en cuestión que declararon la nulidad de pleno derecho de decretos, órdenes o acuerdos del Ejecutivo autonómico. Pues me temo que esa sigue siendo la tónica.

La Junta aprobó mediante el Decreto 5/2019, de 7 de marzo, un nuevo catálogo de puestos tipo del personal funcionario, cumpliendo así la sentencia de dicha Sala de 20 de diciembre de 2018 que anuló el primer catálogo de 2017 (Acuerdo 42/2017), por dos motivos: el rango de la norma –tenía que ser un decreto, no un simple acuerdo– y la ausencia de informes y estudios previos. Pero no salimos del bucle. En una Sentencia dictada el 10 de diciembre, la Sala estimó el recurso interpuesto por una organización sindical y declaró nulo de pleno derecho el nuevo catálogo, por vulneración del procedimiento legalmente establecido, falta de motivación y vulneración del art. 23.3 de la Ley de la Función Pública de 2005. Una anulación que afecta a las relaciones de puestos de trabajo (RPT) y los concursos aprobados con posterioridad a su entrada en vigor.

Dos días después, la Junta sufriría un nuevo revés en otro frente que nos resulta familiar, el de la caza del lobo. Una sentencia, siempre de la misma Sala, anuló la orden de 29 de julio de 2016 por la que se aprobó el Plan de Aprovechamientos Comarcales de Lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Duero (al sur es una especie protegida) para el período 2016-2019 e impuso a la Junta una multa que puede elevarse a 1.600.000€ para reparar el daño causado

(unos 9.000€ por ejemplar abatido). La Administración deberá presentar un programa detallado de actuaciones para la recuperación del lobo ibérico y su conservación. Es una victoria más de las asociaciones conservacionistas, que sostienen que el lobo es una especie protegida que tampoco debería cazarse al norte del Duero. Desde 2010 todos los planes de aprovechamiento cinegético han sido anulados judicialmente por no estar avalados por informes científicos independientes.

## 4.– Relaciones de cooperación

La gran novedad en este terreno fue la celebración el 18 de enero de una reunión de la Comisión de Cooperación entre el Estado y la CACYL, que no se convocaba desde el año 2010. Encabezaron las delegaciones la Ministra de Política Territorial, Meritxell Batet, y el Vicepresidente de la Junta y Consejero de la Presidencia, José Antonio de Santiago. Entre los acuerdos alcanzados, destaca la creación de un grupo de trabajo para avanzar en el Plan de Convergencia Interior, previsto en el Estatuto, y la atribución de un mayor peso a la representación de la Comunidad en la Confederación Hidrográfica del Duero, de modo que la composición de la Comisión de Planificación sea paritaria.

En el ámbito de las relaciones bilaterales con el Estado, los convenios de colaboración suscritos entre las dos Administraciones no tuvieron demasiado alcance. Sirvan como muestra el firmado el 25 de abril entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial. O el Convenio entre la CACYL y el Fondo Español de Garantía Agraria, para la prefinanciación de las ayudas con cargo a los fondos FEAGA y FEADER, fechado el 16 de abril.

Con la nueva legislatura en marcha, se suscribió el 28 de octubre el Convenio entre los Ministerios de Defensa y Educación y Formación Profesional y la CACYL para impartir enseñanzas de formación profesional en los centros docentes militares. Y el 22 de noviembre se firmó en Bruselas un Convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y la CACYL para la ubicación de la de Delegación Permanente de Castilla y León ante la UE en la Representación Permanente de España ante la UE. Este Convenio reemplaza al suscrito en 2012.

*Francisco Javier Díaz Revorio*
*Universidad de Castilla-La Mancha*

## I.– Introducción

Como suele suceder en los años de elecciones autonómicas, estas marcan el hito que separa dos etapas diferentes. Si bien no ha habido cambio en la presidencia del Consejo de Gobierno, el cambio en la composición parlamentaria, y sobre todo la sólida mayoría absoluta conseguida por el PSOE en las elecciones de mayo, marcan el inicio de una nueva etapa, no solo por la mayor estabilidad, sino también porque las relaciones entre el Gobierno y la oposición han mejorado apreciablemente.

Como fruto de esa relación cabe destacar la primera modificación legislativa de la nueva legislatura, consistente en una reforma de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que requiere mayoría de tres quintos, para eliminar la limitación de los mandatos del Presidente, que hubiera impedido a Emiliano García-Page volver a presentarse como candidato a la presidencia dentro de cuatro años. El sorprendente apoyo de la oposición popular a ese texto acaso pueda entenderse si se considera que fue acompañado de una reforma del Reglamento parlamentario para "recuperar" las remuneraciones fijas de los diputados, algo que podría interesar bastante a un Partido Popular afectado –también económicamente– por la acusada bajada en sus resultados electorales.

En suma, se inicia una nueva legislatura caracterizada, al menos en su inicio, por un clima de diálogo y entendimiento entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Con todo, hay que destacar también que Emiliano García-Page ha destacado, entre los presidentes autonómicos socialistas, en su explícita oposición a la política de pactos en el Gobierno del Estado, sobre todo a partir de las elecciones generales de noviembre, en particular por el apoyo de los independentistas y las contraprestaciones que, a su juicio, ha ofrecido su propio partido.

## 1.– Actividad político-institucional

### *1.1.– Consejo de Gobierno*

A raíz de las elecciones de 26 de mayo se produce un cambio de Gobierno. El debate de investidura se celebró los días 2 y 3 de julio de 2019 (DSCCM nº 2), y como resultado el Presidente continuó siendo Emiliano García-Page Sánchez, con los únicos votos del Grupo Socialista, que sin embargo le dan una sólida mayoría absoluta. El nuevo Gobierno implicó algunas modificaciones, aunque ni en lo relativo a la estructura, ni en cuanto a personas concretas, hay grandes

alteraciones. Respecto a lo primero, cabe destacar que desaparece una de las vicepresidencias (motivada en su día por la entrada de Podemos en el Gobierno), mientras que aparecen las consejerías de Igualdad y Desarrollo Sostenible. Con este motivo, la de Agricultura pierde Medio Ambiente y queda como Agricultura, Agua y Desarrollo Rural. Desparece también la Consejería encargada del Plan de Coordinación de Garantías Ciudadanas, que antes ocupaba Podemos.

En cuanto a las personas, además de la baja de los miembros de Podemos, cabe citar la del anterior Consejero de Educación, Cultura y Deportes, Ángel Felpeto Enríquez, quien había expresado su voluntad de dejar la vida política, y las únicas incorporaciones necesarias para la sustitución de este y la titularidad de las nuevas consejerías.

De este modo, el Gobierno quedará formado por la presidencia, la vicepresidencia y nueve consejerías, con la siguiente composición:

Vicepresidencia: José Luis Martínez Guijarro.

Consejería de Economía, Empresas y Empleo: Patricia Franco.

Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas: Juan Alfonso Ruiz Molina.

Consejería de Igualdad y Portavoz: Blanca Fernández Morena

Consejería de Sanidad: Jesús Fernández Sanz.

Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural: Francisco Martínez Arroyo.

Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Rosa Ana Rodríguez Pérez.

Consejería de Fomento: Ignacio Serrano Serrano.

Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.

Consejería de Desarrollo Sostenible: José Luis Escudero Palomo.

La nueva estructura de la Administración regional viene establecida por el Decreto 56/2019, de 7 de julio. Los Decretos 57 a 75/2019, de la misma fecha, proceden a los ceses y nombramientos de los Consejeros (DOCM nº 132, de 8 de julio).

### *1.2.– Cortes de Castilla-La Mancha*

Como ya se ha apuntado, la actividad de las Cortes ha sido objeto de un apreciable cambio con el paso de la novena a la décima legislatura. En la legislatura anterior, a pesar de que desde que en 2017 entró Podemos en el Gobierno la estabilidad fue mayor, sin embargo la actividad legislativa no llegó a ser muy intensa, y las relaciones entre los distintos grupos, y en especial entre Gobierno y oposición, fueron tensas. Baste mencionar que si bien al principio del año se anunciaban trece leyes pendientes para aprobar en el último período de sesiones (La Tribuna, 19-1-2019), finalmente solo cuatro llegaron a ver la luz antes de las elecciones. La causa de esta situación no solamente hay que ubicarla en las

posibles dificultades de un Gobierno de coalición, sino también en la actitud de uno de los diputados de Podemos, que en los últimos meses había prácticamente roto con la dirección y con su propio Grupo, hasta el punto de que el partido hubo de abrirle expediente por ausentarse en varias votaciones. Esta crisis afectó al resultado esperable de algunas votaciones, toda vez que la coalición que apoyaba al Gobierno solamente sumaba un diputado más que el grupo de la oposición. Sin embargo, tras las elecciones, el panorama cambió de forma apreciable. No solamente la holgada mayoría absoluta dio más estabilidad al Gobierno, sino que la relación entre el grupo que le apoya (Grupo Socialista) y los de la oposición (Partido Popular y Ciudadanos) ha sido mucho más correcta y fluida, alcanzándose acuerdos en diversos aspectos, y permitiendo en algunas ocasiones la aprobación de leyes y otras resoluciones con una muy holgada mayoría. Acaso el cambio de liderazgo en el PP, o sus propios problemas tras la apreciable bajada de votos en las elecciones autonómicas, hayan facilitado esta situación. En cuanto a Ciudadanos, la mayor afinidad con el PSOE regional de García-Page que a nivel nacional, ha sido una constante durante todo el año.

Tras el inicio de la nueva legislatura, hay que mencionar también los cambios en la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha, comenzando por la presidencia, asumida ahora por Pablo Bellido Acevedo. La Mesa pasa a estar compuesta por tres diputados del Grupo Socialista, por solo uno del Grupo Popular y uno del Grupo Ciudadanos (BOCCM nº 1, de 21 de junio).

En cuanto a la actividad de control y orientación política, cabe mencionar, como viene siendo habitual, la aprobación de gran cantidad de resoluciones sobre variados temas. Aunque es apreciable el predominio de las propuestas por el Grupo Socialista, también han sido relativamente frecuentes las propuestas por los tres grupos, o en todo caso las aprobadas por unanimidad, sobre todo en la X Legislatura. En 2019, se han presentado 48 solicitudes de debates generales, habiéndose sustanciado 27. Estimamos que su seguimiento es una buena guía para conocer los problemas que han ocupado a las Cortes regionales durante el año, y por ello citamos las siguientes a título de muestra: Resolución del Pleno de las Cortes relativo a las consecuencias para Castilla-La Mancha y a la situación generada en la cuenca del Tajo tras la sentencia del Tribunal Supremo en relación con el Plan Hidrológico del río Tajo, propuesta por los GPS y Podemos (BOCCM nº 235, de 25 de marzo); resolución propuesta por los GPS y Ciudadanos, en relación con el Debate General sobre Normalidad Institucional en Castilla-La Mancha y Limitación de Mandatos de los Cargos Públicos en el conjunto del Estado (BOCCM nº 7, de 23 de julio); la propuesta por el GPS, en relación con el Debate General relativo a la situación del endeudamiento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 14, de 27 de septiembre); la resolución propuesta por el GPS, en relación con el Debate General relativo a la defensa del Estado de Derecho y la cohesión de España (BOCCM nº 21, de 25 de octubre); la propuesta por el GPS, en relación con el Debate General relativo a las consecuencias para nuestra Comunidad Autónoma de la apertura de un proceso de negociación para la formación de un nuevo Gobierno de España entre el PSOE y Podemos (BOCCM nº 27, de 25 de noviembre).

También por unanimidad se aprobó la Proposición no de Ley ante el Pleno relativa a la presencia de los pueblos Ribereños en la Comisión de Explotación del Trasvase Tajo-Segura, presentada por los GPS, GPP y Ciudadanos (BOCCM nº 18, de 14 de octubre). Por último, cabe reflejar también algunas de las declaraciones institucionales aprobadas en el año: la aprobada para orientar la implementación en Castilla-La Mancha de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, desde un enfoque de derechos de la infancia (BOCCM nº 231, de 11 de marzo); la Declaración Institucional con motivo del 43 Aniversario de la RASD (República Árabe Saharaui Democrática), BOCCM nº 235, de 25 de marzo; la Declaración Institucional de emergencia climática de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 14, de 27 de septiembre); o la aprobada para expresar apoyo y reconocimiento a la labor que realizan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña (BOCCM nº 18, de 14 de octubre).

También es relevante la creación de una Comisión no Permanente de Estudio para alcanzar un Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 5, de 12 de julio). Al tratarse de un año electoral, no se ha llevado a cabo el tradicional "debate sobre el estado de la región".

En cuanto a la función de control e información en sentido estricto, se han presentado 137 interpelaciones, 188 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (sustanciadas 53), 307 preguntas con respuesta escrita (contestadas 235), y 124 peticiones de documentación (contestadas 82). Se han sustanciado 8 comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno, y 37 (incluyendo altos cargos) ante las Comisiones.

Es importante destacar la modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 7, de 23 de julio), que afecta a las retribuciones de los diputados (art. 11 del Reglamento). En términos generales, se recupera la posibilidad, eliminada hace dos legislaturas, de que todos los diputados puedan percibir sueldo, siempre que opten por el régimen de dedicación exclusiva, que lleva aparejada una incompatibilidad estricta con otro tipo de actividades. La remuneración variará en función de la labor o cargo que desempeñe el diputado, para cuya concreción de establece un anexo. Solamente para los que no opten por el régimen de dedicación exclusiva, se establece una indemnización por asistencia a Plenos y Comisiones (art. 11.6). La reforma también introduce una importante novedad, al modificar la Disposición Final Segunda del Reglamento, para introducir, de forma un tanto discutible, una mayoría cualificada de tres quintos para la futura reforma del título II del propio Reglamento, que incluye esta regulación de las retribuciones de los diputados.

Por último, encontramos una Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 5 de julio de 2019, reguladora de las comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno (BOCCM nº 4, de 5 de julio).

El Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 14 de marzo de 2019 concedió la Placa de Honor a don Manuel Antonio Mirón Ortega, letrado de las Cortes desde su origen, que se ha jubilado en 2019, y a quien agradecemos su colaboración durante años facilitando los datos relevantes para este informe (BOCCM nº 2334, de 15 de marzo).

*1.3.– Otras instituciones*

El Consejo Consultivo ha sido objeto de un cambio en su composición, que ha afectado a tres de sus cinco miembros, en concreto los nombrados a propuesta de las Cortes. Hay que señalar que los tres miembros salientes llevaban desde octubre de 2017 en situación de prórroga, al haberles vencido el mandato en aquella fecha. Los nuevos Consejeros son Araceli Muñoz de Pedro, Sebastián Fuentes Guzmán y Antonio Conde Bajén (Decreto 213/2019, de 23 de julio, DCOM nº 176, de 5 de septiembre).

Por otro lado, el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas anunció en septiembre la futura restauración de la Sindicatura de Cuentas, suprimida en la legislatura 2011-2015 (*La Tribuna,* 21-9-2019).

## 2.– Actividad normativa

En el año 2019 se han aprobado 11 leyes, repartidas desigualmente entre las dos legislaturas, ya que solo las cuatro primeras vieron la luz antes de la disolución de las Cortes. En todo caso, el número supera ampliamente las seis leyes de 2018, y la media de la anterior legislatura.

Vamos a proceder a su enumeración, así como a un breve comentario de cada una de ellas:

*IX Legislatura*

Ley 1/2019, de 22 de febrero, por la que se modifica la Ley 1/2001, de 5 de abril, por la que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha.

Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha.

Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.

Ley 4/2019, de 29 de marzo, de medidas retributivas.

*X Legislatura*

Ley 5/2019, de 23 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.

Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha.

Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020.

Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.

Comenzando un brevísimo análisis de cada una de ellas, cabe decir que la Ley 1/2019, de 22 de febrero, trata de adecuar la regulación del Consejo de la Formación Profesional a la más reciente regulación estatal de 2013, así como reforzar la actividad de este Consejo, estableciendo que debe emitir informe preceptivo sobre leyes y reglamentos relativos a la Formación Profesional, así como la emisión de un informe anual sobre los requisitos de formación que se tienen en cuenta para el acceso al empleo.

La Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha supone la primera legislación autonómica en la materia, que contiene en 7 artículos la regulación de su naturaleza, régimen estatutario, registro y funciones.

La Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, contiene una importante y amplia regulación, con pretensiones de globalidad y transversalidad, y que fue aprobada por unanimidad. La Ley, que sustituye a la legislación anterior, aprobada en el año 2005, contiene 163 artículos repartidos en cuatro títulos, dedicados respectivamente a disposiciones generales, derechos y responsabilidades, relaciones de consumo, y la intervención administrativa en la materia. La actualización resultaba conveniente, no solo para adecuar la regulación a la normativa más reciente de la Unión Europea, sino también para adaptarse a los cambios sociales y tecnológicos que afectan a la posición y derechos de los consumidores.

La Ley 4/2019, de 29 de marzo, de medidas retributivas, se limita a recuperar las retribuciones del personal al servicio de la Administración autonómica que fueron reducidas en la legislatura 2011-2015 y que aún estaban pendientes, según lo dispuesto en el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de Castilla-La Mancha de fecha 1 de febrero de 2016.

La Ley 5/2019, de 23 de julio, realiza una reforma, puntual pero de gran calado, en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuya aprobación o modificación necesita mayoría de tres quintos. En efecto, la reforma hace desaparecer la limitación de los mandatos del Presidente, que estaba establecida en ocho años (medidos en el momento de presentarse a la investidura), y en cuya introducción había sido pionera Castilla-La Mancha, considerándola un avance en la limitación del poder del Presidente en un sistema parlamentario, impidiendo así su permanencia ilimitada en el cargo. De repente, ahora, la nueva ley entiende que su permanencia es problemática, no solo por no ser propia de regímenes parlamentarios y no haberse establecido en la Constitución, la ley electoral general ni en ningún otro Estatuto, sino también porque "esta limitación, al no estar regulada constitucionalmente, puede cercenar o vulnerar derechos de ciudadanía al constituir una causa de inelegibilidad, que debería contemplarse expresamente y de forma

general en la propia Constitución Española". Esta argumentación resulta discutible, no solo porque técnicamente no se trata de una causa de inelegibilidad, sino también porque no puede vulnerar derechos de ciudadanía una limitación que afecta al Presidente en un modelo parlamentario, en el que obviamente no es elegido por los ciudadanos. Por lo demás, es evidente que cabe la afectación o limitación de derechos constitucionales por una ley (existen miles de ejemplos), siempre que esta cumpla determinados requisitos y supere un examen de razonabilidad. Pero lo más problemático de todo es que el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, que obviamente no se ha reformado, sigue diciendo que "Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente". Por tanto, el mandato estatutario sigue estando vigente y resultando aplicable. Acaso para intentar –en vano– solventar esa dificultad, la reforma de la ley introduce una nueva Disposición Adicional Tercera, que establece: "La limitación de mandatos del Presidente de la Junta será la que establezca la Constitución Española para los Presidentes de las Comunidades Autónomas o las leyes del Estado que resulten aplicables", con lo cual se produce la extraña paradoja de que el Estatuto impone un mandato al legislador autonómico, y este lo soslaya con una remisión general a una norma de rango superior como la Constitución, y a la legislación estatal, acaso considerando no que es competencia de la Comunidad lo que inequívocamente asumió, sin cuestionamiento alguno desde ninguna perspectiva, el propio Estatuto de autonomía. Es evidente que este extraño e inexplicable juego de remisiones frustra en la práctica el mandato estatutario. La ley fue aprobada con los votos a favor de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, y la abstención de Ciudadanos.

La Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha, busca llevar la igualdad de oportunidades el ámbito rural, estableciendo entre otras diversas medidas promocionales. Contiene 21 artículos en cuatro títulos, dedicados respectivamente a las disposiciones generales, mujeres rurales, agricultoras y ganaderas, y a la Comisión de Seguimiento y Evaluación. Se incluyen por ejemplo medidas tendentes al fomento de la corresponsabilidad y conciliación, la ruptura de la división sexual del trabajo, el acceso de las mujeres a la titularidad de explotaciones agrarias, o la prioridad de la titularidad de las mujeres en las ayudas y subvenciones.

Por su parte, la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, trata de superar el marco normativo anterior para tender a esa economía circular, que optimice los recursos "reduciendo al mínimo la generación de residuos, logrando por ello ser una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva", en palabras de su Exposición de Motivos. Por ello su ámbito de aplicación abarca todas las fases de la vida de un bien, producto o servicio. En ocho artículos se detallan los conceptos y principios básicos, así como los objetivos y las líneas generales de actuación.

La Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, recupera una iniciativa procedente de la legislatura anterior, si bien con diversas

modificaciones. Su objeto central es la regulación de la participación ciudadana a través de diversos procedimientos e instrumentos. Tras la regulación de los principios generales y derechos básicos, se establecen como mecanismos participativos el Portal de Participación Ciudadana, foros, reuniones, ponencias, así como diversos procesos participativos.

Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha establece mecanismos favorecedores de la participación ciudadana y procesos colaborativos conducentes al desarrollo cultural. La Ley impone el establecimiento de un Plan de Mecenazgo Cultural en la región, y crea diversas entidades destinadas a la promoción del mecenazgo. También se regulan determinadas medidas tributarias.

La Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, aprueba créditos por valor de 10.505.083.310,00€, más 2.929.593.730,00€ para determinados organismos autónomos y entidades públicas. Por lo demás, contiene los aspectos habituales en este tipo de normas, en cuyo examen detallado no podemos entrar.

Por último, la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, es la tradicional ley "de acompañamiento" a los presupuestos. Contiene, por tanto, diversas reformas legislativas, algunas de carácter administrativo, y otras específicamente tributarias.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

En el aspecto institucional, las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas han sido correctas. Pero no puede dejar de mencionarse que el Presidente regional ha destacado, sobre todo en la fase final del año, por sus declaraciones públicas críticas con el proceso de negociación para formar Gobierno a nivel nacional, y en especial por el apoyo de los independentistas.

En lo que atañe a los conflictos estrictamente jurídicos, hay que destacar la impugnación por el Presidente del Gobierno de un precepto de la reforma de la Ley de Caza que tuvo lugar en 2018, y que ha sido resuelta en pocos meses por la STC 79/2019, de 5 de junio, con una parcial declaración de inconstitucionalidad, acompañada de otro pronunciamiento interpretativo, ambos sobre el mismo artículo. El precepto impugnado establece la responsabilidad objetiva automática del titular de la infraestructura en los casos de daños producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas. El TC entiende que el precepto impugnado "ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el art. 32 LRJSP (…) por lo que la obligación de indemnización prevista en el precepto impugnado solo surge cuando los daños son atribuibles al funcionamiento del servicio público". Pero además, el Tribunal considera que el precepto impugnado es inconstitucional en la medida en que sea aplicable a infraestructuras de titularidad estatal.

Por su parte, por su gran trascendencia en la región cabe mencionar la STS 1159/2019, de 2 de abril (Sala 3ª, sección 5ª, ponente Juan Carlos Trillo Alonso), que dio parcialmente la razón a la impugnación realizada por la Junta de Comunidades al Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de determinados Planes Hidrológicos, reiterando en esta decisión la necesidad de respetar caudales ecológicos en el Plan Hidrológico del Tajo. También se anula un precepto del Plan Hidrológico del Segura.

En cambio, el TSJ de Castilla-La Mancha, en sentencia de 4 de marzo de 2019 reitera lo ya establecido en la de 30 de julio de 2018 en lo relativo a nulidad de la ampliación de la ZEPA de El Hito, que el Gobierno regional estableció como mecanismo para impedir el establecimiento del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de Villar de Cañas. En todo caso, el Tribunal Supremo tendrá la última palabra.

## 4.– Elecciones

En las elecciones autonómicas de 26 de mayo, el PSOE ha obtenido en la región una holgada victoria, con más del 44% de los sufragios y casi 16 puntos de diferencia con el PP. Estos resultados le han proporcionado 19 escaños, frente a solo 10 del PP. Ciudadanos pasa a ser la tercera fuerza política, obteniendo cuatro escaños con poco más del 11% de los votos. En cambio, Vox, con algo más del 7% de los votos, queda fuera de la cámara regional, al igual que Podemos, que con poco menos de ese porcentaje, pierde los dos diputados que anteriormente tenía. Esta victoria del PSOE va más allá de la obtenida en otros procesos electorales, ya que es habitual que esta fuerza política obtenga en la región sus mejores resultados en las elecciones autonómicas. Por ofrecer solo una comparación, en las municipales celebradas el mismo día, la diferencia entre PSOE y PP es de poco más de 11 puntos, y en las europeas, de algo menos de 13, todavía lejos de los citados 16 puntos en las autonómicas.

Hay que mencionar que, tras estas elecciones autonómicas y locales, el PSOE y Ciudadanos llegaron a un importante pacto en la región, que les permitió asumir numerosas alcaldías, y en especial las de Albacete, Ciudad Real y Guadalajara, que se repartirán por períodos temporales entre ambas formaciones. De este modo, el PP no conserva ya ninguna de las alcaldías de las capitales ni de las poblaciones más importantes.

En cuanto a las elecciones generales, los resultados en la región se mantienen en la línea de los generales, al menos en las Comunidades Autónomas sin fuerte presencia de partidos nacionalistas: victoria del PSOE, cierto auge de Ciudadanos en abril, mayor subida de Vox en noviembre, y ligera pero insuficiente subida del PP entre ambas citas electorales. El PSOE se mantiene en los 9 escaños en ambos casos. El PP pasó de 6 a 7; Ciudadanos sufre una clara debacle en las elecciones del otoño, perdiendo los 4 diputados obtenidos en primavera; y Vox pasa de 2 a 5 diputados. Podemos no obtiene representación en ninguna de las provincias castellanomanchegas. En el Senado solo PSOE y PP han obtenido representación, pero del 15-5 a favor del primer partido en abril se ha pasado a

casi un empate (11-9) en noviembre, no solo por la subida del PP, sino también, probablemente, por la decisión de Vox de presentar a un solo candidato por circunscripción en el Senado en la última cita electoral.

## Abreviaturas

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha

GPP: Grupo Parlamentario Popular

GPS: Grupo Parlamentario Socialista

LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

Ficha de resultados de las elecciones autonómicas para el comentario de Castilla-La Mancha

**Tabla.– Elecciones autonómicas 2019: Castilla-La Mancha**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 70,82 | *-1,95* | | |
| Abstención | 29,18 | *+1,95* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 44,10 | *+7,99* | 19 | *+4* |
| PP | 28,53 | *-8,96* | 10 | *-6* |
| Ciudadanos | 11,38 | *+2,74* | 4 | *+4* |
| Vox | 7,02 | *+6,54* | 0 | |
| Unidas Podemos | 6,92 | *-2,83* | 0 | *-2* |
| PACMA | 0,80 | *-0,01* | 0 | |

# CATALUÑA

*Joaquín Tornos Mas*
*Universitat de Barcelona*

## I.– Un año marcado por la causa penal Nº 3/20907/2017

### *1.– El proceso y la condena*

A lo largo del año 2019 la vida política, social y económica en Cataluña ha estado dominada por el desarrollo de la causa penal especial nº 3/20907/2017, seguida por los delitos de rebelión, sedición, malversación, desobediencia y pertenencia a organización criminal, contra los Sres. Oriol Junqueras, Raül Romeva, Jordi Turull, Josep Rull, Joaquim Forn, Carles Mundó y Santiago Vila y la Sra. Dolors Bassa, miembros del gobierno de la Generalidad, el Sr. Jordi Cuixart, Presidente de la Òmnium Cultural, el Sr. Jordi Sánchez, Presidente de la ANC y la Sra. Carme Forcadell, Presidenta del Parlamento de Cataluña. Por auto de 25 de octubre de 2018 se había abierto el juicio oral. El desarrollo del juicio oral se inició el 12 de febrero de 2019 y finalizó el 12 de junio del mismo año. Debe recordarse que por auto de 9 de julio de 2018 se había declarado rebeldes a los también procesados Sres. Antoni Comín, Lluís Puig y Carles Puigdemont, y las Sra. Maria Meritxell Serret, Clara Ponsatí, Marta Rovira y Anna Gabriel. También debe señalarse que a lo largo de todo el proceso los imputados e imputadas permanecieron en situación de prisión provisional.

El 14 de octubre de 2019 se dictó la sentencia 459/2019 con la que se puso fin al procedimiento. El fallo de la sentencia acuerda condenar a los siguientes acusados, como autores de un delito de sedición en concurso medial con un delito de malversación, agravado por razón de su cuantía, a las siguientes penas:

D. Oriol Junqueras, 13 años de prisión y 13 años de inhabilitación absoluta.

D. Raül Romeva, 12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta.

D. Jordi Turull, 12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta.

Doña Dolors Bassa, 12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta.

A los acusados que relacionamos a continuación, como autores de un delito de sedición, se les condena a las siguientes penas:

Doña Carme Forcadell, 11 años y 6 meses de prisión y 11 años y seis meses de inhabilitación absoluta.

D. Joaquim Forn, 10 años y 6 meses de prisión y 10 años y seis meses de inhabilitación absoluta.

D. Josep Rull, 10 años y 6 meses de prisión y 10 años y seis meses de inhabilitación absoluta.

D. Jordi Sánchez, 9 años de prisión y 9 años de inhabilitación absoluta.

D. Jordi Cuixart, 9 años de prisión y 9 años de inhabilitación absoluta.

Por último a los siguientes acusados se les condena únicamente como autores de un delito de desobediencia a las penas siguientes:

D. Santiago Vila, multa de 10 meses e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos electivos por tiempo de 1 año y 8 meses.

D. Meritxell Borràs, multa de 10 meses e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos electivos por tiempo de 1 año y 8 meses.

D. Carles Mundó, multa de 10 meses e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos electivos por tiempo de 1 año y 8 meses.

No entraremos a valorar el contenido de la sentencia que, como era lógico, ha suscitado un amplio debate, tanto en los foros políticos y académicos, como entre profesionales del derecho, en las redes sociales y en los medios de comunicación. En todo caso se trata de una larga sentencia, de cerca de 500 folios, estructurada en sus fundamentos jurídicos en los siguientes grandes apartados: en el apartado A) se analizan las alegaciones de vulneraciones de derechos fundamentales, páginas 60 a 253; en el apartado B) se lleva a cabo el juicio de tipicidad, páginas 254 a 296; en el apartado C) se realiza el juicio de autoría, páginas 297 a 476, diferenciando los delitos de sedición, malversación de caudales públicos, desobediencia y organización criminal y, en el apartado D), páginas 477 a 484, se fijan las penas a cada uno de los condenados. En este fundamento se afirma que el Ministerio Fiscal interesó a la Sala la aplicación del artículo 36,2 del Código Penal, con el fin de que los acusados a penas privativas de libertad no pudieran obtener el tercer grado hasta el cumplimiento de la mitad de la pena, petición que fue rechaza al estimar la Sala que no concurrían las circunstancias que justificaban su aplicación.

En términos generales puede destacarse la extensión y cuidadosa argumentación con la que se rechazan las vulneraciones de derechos fundamentales, el rechazo a la consideración de los hechos imputados como constitutivos de un delito de rebelión, la tipificación de los hechos como un delito de sedición, la imposición de graves condenas privativas de libertad, y la no exigencia de que los condenados no pudieran obtener el tercer grado hasta el cumplimiento de la mitad de la pena.

### *2.– Los incidentes procesales planteados a lo largo del proceso*

Más allá de los incidentes que se plantearon dentro del proceso penal, y de los que da sucinta referencia la propia sentencia en sus antecedentes, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre diversos recursos de amparo que presentaron los procesados en relación a vicios formales del procedimiento penal. Estos recursos fueron inadmitidos con el argumento de su carácter prematuro, al entender que no se podía acudir al Tribunal Constitucional hasta que se hubiera dictado sentencia en el recurso principal.

La STC 20/2019 de 12 de febrero desestimó el recurso de la Sra. Carme Forcadell en el que alegaba la vulneración de sus derechos del artículo 24,1 y 2 CE al no estimarse la recusación del magistrado instructor de la causa. La STC 27/2019 de 26 de febrero desestimó el recurso de los Sres. Puigdemont y Puig y de la Sra. Ponsatí contra el auto de su procesamiento. La STC 38/2019 de 26 de marzo desestimó el recurso de los Sres. Comín y Serret contra el auto que denegó la recusación del magistrado Sr. Llarena, y la STC 39/2019 desestimó el recurso de los Sres. Turull y Rull contra la recusación de los magistrados de la Sala Penal que debía juzgarlos. Por su parte, la STC 29/2019 de 28 de febrero inadmitió el recurso del Sr. J. Sánchez contra la medida cautelar de su prisión provisional alegando por un lado el carácter prematuro del recurso en lo relativo a la invocación al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, y desestimó el recurso en lo relativo a la impugnación del acuerdo de prisión provisional al entender que en la adopción del acuerdo no existieron vicios formales ni sustantivos, y al existir motivación suficiente. En la sentencia se contiene una abundante referencia a jurisprudencia del TEDH.

### *3.– Las reacciones a la sentencia*

La sentencia, como hemos dicho, era largamente esperada. Su contenido se juzgaba a priori como un hecho de enorme relevancia para determinar las relaciones del gobierno catalán con el de España. Desde el gobierno catalán y los partidos independentistas se avanzaba que no se aceptaría otra sentencia que no fuera la absolución de todos los procesados. Desde el gobierno español se deseaba una sentencia que no fuera muy dura pero se afirmaba que se respetaría plenamente su contenido. Los partidos de derechas estatales, PP, C's y Vox, reclamaban una sentencia ejemplar.

El gobierno español valoró positivamente la sentencia al haberse recogido la postura de la abogacía del Estado, contraria a la aplicación del tipo de rebelión y favorable a la sedición, y también se valoró positivamente el que la ejecución de la pena pudiera modularse sin exigir el cumplimiento en todo caso de la mitad de la misma. Los partidos de derechas, en particular Vox, criticaron la sentencia al no haber aplicado el tipo de rebelión y al haberse afirmado que los imputados no tenían como objetivo real la declaración unilateral de independencia.

El gobierno de la Generalidad y los partidos independentistas reaccionaron con gran dureza contra la sentencia, a la que atribuyeron un contenido totalmente infundado y una finalidad dominada por la voluntad de venganza del Estado español respecto a los políticos independentistas y a todo el movimiento independentista. Según su criterio la sentencia se convertía en una amenaza contra la libertad de expresión y la libertad política en la defensa de las ideas independentistas, añadiéndose a la política estatal de represión política contra Cataluña que se venía llevando a cabo en los últimos años.

Los sectores independentistas catalanes también reaccionaron de forma muy activa contra la sentencia. Se llevaron a cabo manifestaciones multitudinarias y pacíficas en muchos lugares de Cataluña, se organizaron acampadas en el centro

de la ciudad de Barcelona, pero también se produjeron actos de violencia muy graves, cortes de carreteras y autopistas y actos vandálicos en Barcelona. Esos actos estuvieron promovidos y organizados por los Comités de Defensa de la República, CDR. Algo más tarde apareció un colectivo sin dirección visible, el TSUNAMI Democrático, que promovió actos continuos de ocupación de espacios públicos y manifestaciones para mantener en las calles la oposición a la sentencia y la reivindicación de la libertad de los presos y presas. Con el tiempo estos movimientos fueron perdiendo presencia y fuerza.

La violenta actividad de los CDR provocó una fuerte confrontación política, dentro y fuera del Gobierno de la Generalidad, y una discutida actuación de la Guardia Civil y del poder judicial.

Los actos vandálicos de los CDR motivaron la lógica intervención represora de los Mossos d'Esquadra en garantía y defensa del orden público, intervención que generó críticas desde sectores independentistas, la CUP y la ANC, pero también dentro del propio Gobierno de la Generalidad. La CUP y la ANC pidieron la dimisión del Conseller de Interior, Sr. Buch, quien fue cuestionado también por algún miembro del propio Gobierno y quien recibió un débil apoyo del Presidente de la Generalidad. Finalmente se abrió un procedimiento interno para depurar posibles responsabilidades de los Mossos d'Esquadra por un uso desproporcionado de la fuerza.

En relación con la actividad de los CDR, a finales de septiembre fueron detenidos por la Guardia Civil nueve miembros del citado colectivo, a los que se acusaba de tener explosivos y preparar actos terroristas. Fueron ingresados en prisión sin fianza, lo que llevó al Presidente Torra a calificar estos hechos de gravísimos, afirmando que esta detención era un montaje que servía para inventar un falso relato de violencia en Cataluña. Mas tarde fueron dejados en libertad con fianza.

En todo caso, estos hechos ponen de relieve la alta tensión ambiental con la que se vivieron las semanas posteriores a la sentencia.

### *4.– El cumplimiento de las penas*

Como hemos dicho la sentencia de referencia estableció la no exigencia del cumplimiento obligado de la mitad de las penas, lo que permitía que en virtud de la legislación penitenciaria se pudieran aplicar medidas favorables en el cumplimiento de las mismas.

Este hecho motivó muchos comentarios sobre el uso que haría de esta posibilidad la administración penitenciaria de la Generalidad, que es la competente en materia de política penitenciaria. Lo cierto es que en un primer momento no se aplicó el tercer grado, lo que habría permitido a los condenados acudir tan sólo a dormir a prisión de lunes a jueves, y se los clasificó en el segundo grado, lo que implicaba que en este primer momento no gozarían de beneficios penitenciarios.

*5.– La inmunidad del Sr. Junqueras*

El proceso penal ha tenido otro frente de especial complejidad jurídica. Es el relativo a la posible aplicación de la inmunidad parlamentaria a los procesados y a los condenados. Cuestión que se ha visto directamente afectada por la normativa comunitaria y por la jurisprudencia del TEDH en relación al caso del Sr. Junqueras, que fue elegido eurodiputado. Las resoluciones relativas al Sr. Junqueras han incidido a su vez en la situación de otros eurodiputados, los Sres. Puigdemont y Comín, huidos de la justicia española.

La aplicación de la inmunidad parlamentaria a quien está en prisión preventiva se planteó en un primer momento ante el Tribunal Constitucional en la sentencia 155/2019 de 28 de noviembre. El asunto llega al Tribunal Constitucional en virtud del recurso de amparo interpuesto por el Sr. Junqueras frente al auto de la Sala de Recursos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que acuerda mantener en prisión al Sr. Junqueras no obstante su condición de electo al Parlamento de Cataluña. El Tribunal Constitucional desestima el recurso. En los FFJJ. 15 a 19 la sentencia, con abundante cita de jurisprudencia del TEDH, concluye que la medida de prisión provisional cumple con las exigencias del principio de legalidad y con el principio de proporcionalidad: "con base en las consideraciones expuestas, tampoco puede estimarse que las resoluciones judiciales impugnadas no hayan satisfecho las exigencias ponderativas propias del art. 23.2 CE en cuanto a la repercusión de la medida cautelar de prisión provisional del recurrente en el ejercicio de su función parlamentaria, ni que esta injerencia, atendiendo a las circunstancias concurrentes en este caso, pueda tildarse de desproporcionada".

La sentencia cuenta con el voto particular discrepante de los magistrados Valdés Dal-Re, Xiol Ríos y la magistrada Balaguer Callejón. Para los citados magistrados y magistrada el juicio de ponderación realizado en la sentencia no fue suficiente para dejar sin contenido el derecho de ejercicio de la representación política del electo. Para los autores del voto particular en el caso enjuiciado concurrían dos valores constitucionales en contradicción, la garantía del enjuiciamiento penal, y el ejercicio del derecho de representación. Concluyen que se debe ejercer un difícil juicio de ponderación, pero a su vez afirman que la sentencia no justifica de modo suficiente la prevalencia que dan a la garantía del proceso penal. Por primera vez el Tribunal Constitucional rompía la unanimidad en el tratamiento de las cuestiones vinculadas al proceso independentista de Cataluña.

Pero la cuestión de la inmunidad parlamentaria de los procesados y los huidos de la justicia española no se ha detenido en el ámbito de la justicia española, ya que al ser elegidos eurodiputados los Sres. Comín, Puigdemont y Junqueras, había que determinar la aplicación de las reglas de la inmunidad para los electos a formar parte del Parlamento europeo.

Dentro del proceso que se tramitaba en el Tribunal Supremo, al haber sido elegido eurodiputado el Sr. Junqueras, el citado Tribunal, con arreglo al artículo 267 del TFUE, planteó una cuestión prejudicial mediante auto de 1 de julio de 2019 relativa a la interpretación del artículo 9 del Protocolo nº 7 sobre

los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. La cuestión se planteó en el contexto del recurso de súplica que, en una pieza separada del proceso penal promovido en su contra, interpuso el Sr. Junqueras Vies contra el auto del Tribunal Supremo que, tras la proclamación oficial de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 26 de mayo de 2019, denegó el levantamiento de la situación de prisión preventiva en la que se encontraba desde noviembre de 2017 para permitirle cumplir una formalidad que, en Derecho español, es requisito para la adquisición de la condición de miembro de dicho Parlamento.

A las preguntas formuladas, el TJUE, respondió que goza de inmunidad en virtud del párrafo segundo del artículo 9 del Protocolo 7 una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves, pero que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión; a lo que se añade que esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo Protocolo.

Por tanto, para el TJUE prevalece el derecho de representación política sobre las formalidades para adquirir la condición de representante y, en el caso de que el electo se encuentre en prisión provisional, debe poder acceder a su cargo representativo debiéndose solicitar el suplicatorio al Parlamento para que pueda seguir el proceso.

Pero lo cierto es que la respuesta a la cuestión prejudicial no abordó el tema real existente en el momento en que se dicta. El Sr. Junqueras ya había sido condenado, ya que al plantearse la cuestión prejudicial no se suspendió el proceso y se dictó sentencia. ¿Qué hacer en este caso? La cuestión regresaba al Tribunal Supremo, tal y como por otra parte reconoce la propia resolución del TJUE. El 30 de diciembre de 2019 la Abogacía del Estado dirigió un escrito de alegaciones al Tribunal Supremo, en relación a la forma de ejecutar la resolución del TJUE, en el que requería al Tribunal Supremo que hiciera posible el desempeño de su función representativa, en tanto mantuviera su estatus de parlamentario, procediendo a su vez a solicitar a la mayor brevedad posible al Parlamento Europeo la suspensión de la inmunidad.

Al finalizar el año el Tribunal Supremo no se había pronunciado sobre esta cuestión.

Un efecto colateral de la resolución del TJUE fue el reconocimiento a los Sres. Puigdemont y Comín, huidos de la justicia española, de su condición de parlamentarios europeos, por lo que pudieron recoger sus actas de euro diputados.

## II.– Los otros procesos en curso

La respuesta en vía penal a las actuaciones llevadas a cabo para impulsar el proceso secesionista no se ha limitado a la causa penal sustanciada ante el Tribunal Supremo. El 8 de abril de 2019 la titular del Juzgado de Instrucción número 13 de Barcelona acordó procesar a un total de otras treinta personas por la organización del referéndum del 1 de octubre de 2017 en Cataluña. Los delitos que se imputan a los procesados son malversación, desobediencia, falsedad, revelación de secretos y prevaricación. También están imputados y pendientes de juicio los miembros de la mesa del Parlamento Lluís Corominas, Vicepresidente, la secretaria primera, Anna Simó, y la secretaria cuarta, Ramona Barrufet, y el secretario, Pere Nuet, por los delitos de desobediencia y prevaricación. Por otro lado la Audiencia Nacional ha procesado al Mayor de los Mossos el Sr. Trapero, así como a la intendenta Sra. Laplana y a dos altos cargos del departamento, estando prevista la apertura del juicio oral para principios del 2020. Imputado inicialmente Trapero por el delito de rebelión, es posible que la fiscalía modifique esta imputación por la de sedición a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo. Un número significativo de Alcaldes y Concejales de partidos independentistas también están procesados por el delito de desobediencia.

Otra causa penal abierta es la que implica al Presidente de la Generalidad de Cataluña al haber sido acusado de desobediencia por incumplir el mandato de la Junta Electoral Central de retirada de los lazos amarillos de los edificios públicos de la Generalidad. En un Acuerdo de la JEC de 21 de marzo de 2019 se abrió expediente sancionador al Presidente Quim Torra por vulneración del artículo 50,2 de la LOREG al no retirar signos partidistas en los edificios públicos dependientes de la Generalidad. El Presidente trató de dar cumplimiento al requerimiento de forma parcial y fue llevado ante la justicia por Ciudadanos y Vox. El 19 de diciembre de 2019 el Tribunal Superior de Justicia condenó al Presidente Quim Torra por un delito de desobediencia cometido por autoridad a un año y medio de inhabilitación para el ejercicio de cargo púbico y multa de 30.000€. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo y se abrió otro debate sobre la ejecución de la misma, debate no cerrado al finalizar el año.

Este complejo panorama judicial mantiene en la vida política y social catalana una notable tensión política.

## III.– La judicialización del "procés". Sentencias del Tribunal Constitucional y del TEDH

Los hechos en base a los que desde el gobierno catalán se ha tratado de impulsar el proceso hacia la declaración unilateral de independencia, lo que ha dado en llamarse "el procés", han dado lugar a una importe diversidad de sentencias del Tribunal Constitucional y a una importante sentencia del TEDH.

*1.– Sentencias del Tribunal Constitucional*

– STC 19/2019 de 12 de febrero. Recurso del Gobierno de la Nación contra la Resolución del Presidente del Parlamento de Cataluña de 22 de enero de 2018 por la que propone al Sr. Carlos Puigdemont como candidato a Presidente de la Generalidad de Cataluña y se convoca sesión plenaria para su investidura. El Sr. Puigdemont estaba huido de la justicia española fuera de España.

Se estima el recurso. La sentencia afirma que si bien ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía establecen el requisito de la presencia del candidato a la Presidencia de la Generalidad en la investidura, la exigencia de la presencia se encuentra implícita en estas normas, al imponerlo la naturaleza de la actividad parlamentaria y la propia configuración del procedimiento de investidura.

– STC 41/2019 de 27 de marzo. Recurso de amparo del grupo Ciudadanos frente a los Acuerdos del Parlamento sobre la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, ley 19/2017 de 6 de septiembre.

Se estima. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas. La mayoría parlamentaria soslayó toda forma de procedimiento legislativo y desconoció los derechos de los diputados a contar con la documentación objeto del debate, y a solicitar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries.

– STC 42/2019 de 27 de marzo. Igual contenido que la anterior, pero frente a la tramitación de la ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

– STC 45/2019 de 27 de marzo. Recurso del Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018 de modificación de la ley 13/2008 de presidencia y gobierno de la Generalidad.

Estima el recurso. Contenido similar a la STC 19/2019. Se analiza la investidura no presencial y el recurso a medios telemáticos para el funcionamiento ordinario del Gobierno. La constitución, la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos del Gobierno no pueden llevarse a cabo por medios telemáticos.

Se establece al final de la sentencia que en virtud del artículo 87,1 de la LOTC procede declarar que subsiste el deber de las autoridades y cargos públicos de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera supone o ignorar o eludir el fallo de la sentencia.

– STC 52/2019 de 11 de abril. Recurso de amparo promovido por los diputados del grupo parlamentario socialistas y Units per Avançar respecto de la decisión del Presidente del Parlamento de Cataluña de posponer *sine die* el pleno de investidura del candidato a Presidente de la Generalidad.

Al haberse propuesto otro candidato se declara la extinción del recurso por pérdida sobrevenida del objeto.

– SSTC 89 y 90/2019 de 2 de julio. Estas dos sentencias resuelven los recursos interpuestos por Unidas Podemos-En Comú Podem y En Marea, y por otro lado el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de

octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución. Las medidas consistían en el cese del Presidente de la Generalidad, el cese de los Vicepresidentes y Consejeros, la designación de órganos y autoridades encargadas de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalidad de Cataluña y medidas para la organización de la Generalidad de Cataluña. También se convocaron elecciones al Parlamento de Cataluña.

Admitido el recurso, al considerar que el Acuerdo del Senado tiene la naturaleza de acto con fuerza de ley, se analizan las cuestiones planteadas por los recurrentes. El Tribunal se pronuncia en primer lugar sobre la naturaleza singular del procedimiento del artículo 155 y el necesario cumplimiento de sus requisitos procedimentales. Se recuerda que se debe apremiar primero a la Comunidad Autónoma y sólo si ésta no atiende al requerimiento se podrá recurrir a la "coerción directa" que implica el artículo 155. Lo más relevante, sin embargo, son las consideraciones generales sobre el alcance y límites del artículo 155, FJ. 6. El Tribunal afirma que las medidas necesarias no deben agotarse en la imposición de obligaciones de hacer de las Comunidades Autónomas y que, por tanto, pueden incluir medidas de carácter sustitutivo. Medidas que se adoptan para garantizar la integridad del orden constitucional frente a contravenciones del mismo no reparables por las vías ordinarias de control. El Tribunal también admite que entre las medidas autorizadas por el Senado se incluyen las que supongan una injerencia en la actividad del parlamento autonómico, siempre que tales medidas sean temporales y proporcionadas al fin de reconducir las actuaciones de la Comunidad Autónoma al marco constitucional. El fallo inadmite algunas de las pretensiones, declara la pérdida sobrevenida del objeto en relación a un punto concreto y desestima el recurso en todo lo demás. Se trata sin duda de una sentencia relevante en la medida en que se pronuncia por primera vez sobre el alcance de un precepto constitucional que se redactó en la confianza de que nunca debería ser aplicado.

– STC 98/2019 de 17 de julio. Recurso del Gobierno de la Nación contra Resolución del Parlamento sobre "priorización de la agenda social y recuperación de la convivencia". En concreto se impugnó lo establecido en las letras c y d del apartado 15, epígrafe II: "'El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales: c) Rechaza y condena el posicionamiento del rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017. d) Reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía".

Se estima el recurso. Para el Tribunal la decisión adoptada en la precitada letra c) de la resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, es contraria a la configuración constitucional del rey, establecida en los arts. 1.3 y 56.1 CE, así como a la inviolabilidad y a la exención de responsabilidad de la persona del monarca prevista en el art. 56.3 CE, por lo que debe ser declarada inconstitucional y nula.

También se declara la inconstitucionalidad de la letra d). Para el Tribunal, situado en su contexto el contenido de la citada letra, el mismo se dirige frontalmente contra un determinado acto del rey, con motivo de la situación

de "conflicto" [así viene recogido este término en la letra c)] que la institución catalana afirma que existe entre el Estado y Cataluña, al que censura con términos peyorativos respecto del "posicionamiento" que aquel adopta ante aquel conflicto. Por ello lo que hace la letra d) es "reafirmar su compromiso con los valores republicanos", esto es reforzar, de una parte, su preferencia por el sistema republicano, pero, al propio tiempo, también su rechazo y condena a la institución monárquica, en cuanto que es ostentada por el titular de la Corona, que previamente ha sido objeto de aquel juicio de rechazo y condena. La letra d) hace extensivo el juicio de reprobación dirigido contra el rey, también a la Corona y al sistema constitucional de monarquía parlamentaria que aquel representa. En definitiva, la letra d) del apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII, de 11 de octubre del Parlamento de Cataluña debe ser también declarada inconstitucional y nula, por resultar contraria al art. 1.3 en relación con el art. 56.1 CE.

– STC 111/2019 de 2 de octubre. El Gobierno de la Nación impugna la Resolución del Parlamento de Cataluña 298/XVI de 7 de marzo de creación de una Comisión de Investigación sobre la Monarquía. El objeto de la Comisión es investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña. La sentencia declara impugnable la Resolución, como acto perfecto y definitivo susceptible de producir efectos jurídicos (SSTC 42/2014, 98/2019), califica la creación e la Comisión como el ejercicio de potestades públicas, no vinculado al ejercicio de la libertad de expresión, y establece que las prerrogativas otorgadas al Rey por el artículo 56,3 de la Constitución limitan el contenido de la Comisión de Investigación.

– STC 115/2019 de 16 de octubre. Recurso de amparo del grupo parlamentario PSC-Units per avançar contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 26 de junio de 2018 que admitió a trámite una Moción de la CUP interpelando al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional. La Moción instaba a llevar a cabo las actuaciones necesarias para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña y hacer efectivos los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional respecto de diversas leyes de Cataluña. Se estima el recurso. De conformidad con la doctrina de la STC 259/2015 se afirma que la Mesa tiene la facultad de establecer un filtro adecuado a la tramitación de iniciativas que pueden ser calificadas como manifiestamente inconstitucionales.

– STC 128/2019 de 11 de noviembre. Recurso de amparo del grupo parlamentario de Ciudadanos contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de febrero de 2018 que admitió a trámite las enmiendas de la CUP-Crida Constituent a la propuesta de resolución de Junts per Catalunya que tiene por título "Restitució de les institucions catalanes", y la decisión del Presidente del Parlamento que decidió tramitar las enmiendas transaccionales. Se estima por entender vulnerado el artículo 23,2 de los parlamentarios.

– STC 156/2019 de 28 de noviembre. Igual a la sentencia 115/2019. Se extiende la impugnación a todas las actuaciones del Presidente del Parlament tendentes

a hacer efectiva la Moción. El recurso lo interpuso el Grupo parlamentario de Ciudadanos.

*2.–Decisión del TEDH*

La decisión del TEDH de 28 de mayo de 2019. La citada decisión resolvió la demanda de 76 diputados del Parlamento de Cataluña, con su Presidente a la cabeza, en la que entendían vulnerados sus derechos por la suspensión dictada por el Tribunal Constitucional de un pleno parlamentario a celebrar el 9 de octubre de 2017 para valorar los resultados del referéndum. Los recurrentes entendían vulnerados sus derechos de participación política, libertad de reunión y subsidiariamente de tutela judicial efectiva.

El TEDH desestima la demanda, y entre otras cosas, afirma que asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional como forma de preservar el orden constitucional es una finalidad legítima. Además pone de manifiesto la existencia de una manifiesta voluntad de los diputados de desobedecer y actuar fuera del marco constitucional, y afirma, de modo contundente, que el referéndum se convocó sin respetar el marco constitucional vigente, lo cual hace inaplicables las garantías previstas en el sistema europeo. Esta última afirmación parece advertir de que la vía del TEDH está cerrada cuando el demandante ha actuado fuera del marco constitucional, y que en un Estado democrático las normas y decisiones de los tribunales son de obligado cumplimiento.

## IV.– Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a Cataluña

A lo largo del año 2020 el Tribunal Constitucional ha dictado varias sentencias cuyo objeto eran conflictos entre el Estado y la Generalidad de Cataluña (SSTC 4, 9, 13, 28, 40, 43, 51, 87, 109, 114 y 132/2019). Destacamos algunas de ellas.

La sentencia 13/2019 de 31 de enero conoció del recurso del Presidente del Gobierno en relación a diversos preceptos de la ley catalana 24/2015 de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética. La sentencia afronta una problemática similar a la de leyes dictadas con contenido parecido en Andalucía, Canarias, Navarra y País Vasco. Los preceptos relativos a regular un procedimiento judicial en caso de desahucio se declaran inconstitucionales por vulnerar la competencia estatal del artículo 149,1-6, mientras que la regulación de la extensión de la cancelación del pasivo, se declara inconstitucional por vulnerar también la regulación de las relaciones contractuales. Esta regulación se entiende que responden a la finalidad de proteger a los consumidores, pero producen un *novum* en el contenido contractual, introducen derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas y por ello el Tribunal estima que se vulneran las competencias estatales del artículo 149,1-8.

Este último pronunciamiento cuenta con un voto particular del magistrado Xiol Ríos y de la magistrada Balaguer Callejón. Voto relevante ya que se con-

vertirá en doctrina mayoritaria en la sentencia 132/2019. Para los autores del voto particular lo regulado en la ley catalana no formaba parte de las bases de las obligaciones contractuales y tenía amparo en la competencia del parlamento catalán en materia de derecho civil.

La sentencia 132/2019 de 13 de noviembre tiene como objeto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 3, 4 y 9 de la ley del Parlamento catalán 3/2017 de 15 de febrero del libro sexto del Código Civil de Cataluña relativo a las obligaciones y los contratos. La sentencia contiene unas importantes consideraciones sobre el contenido de las normas básicas al analizar el alcance de la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales. El debate competencial se centró en primer lugar en el alcance de la competencia autonómica. Para la Generalidad la ley aprobada formaba parte de su competencia en materia de derecho civil, pues la comunidad autónoma se había limitado a desarrollar su propio ordenamiento civil, respetando el criterio constitucional de la conexión con la normativa ya existente. El Tribunal reconoce la competencia de Cataluña para legislar en materia contractual y a continuación examina si esta regulación ha respetado las bases de la legislación contractual, materia estatal según el artículo 149,1-8. En este punto el Tribunal recurre a la teoría material de lo básico y a la singularidad de la finalidad perseguida con las bases de las obligaciones contractuales, esto es, la garantía de la unidad del mercado. A ello añade una consideración de singular importancia. Se recupera la funcionalidad inicial del concepto material de lo básico según la cual a falta de un desarrollo de lo básico por el Estado la Comunidad Autónoma podía ejercer su competencia interpretando el alcance de lo básico. Y esto lo aplica el Tribunal al caso que enjuicia. El Tribunal concluye que "*en definitiva, hemos de afirmar que cuando el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales no se la otorga para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual, sino para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional*". Establecido en estos términos el parámetro de contraste para enjuiciar la norma autonómica el Tribunal concluye la regulación autonómica impugnada no interfiere en la estatal y, por ello, no debe declararse inconstitucional ya que ni ha supuesto una invasión de competencias estatales ni, hasta el momento del juicio, supone ninguna interferencia en la regulación estatal. Se añade que la normativa respeta el principio de unidad de mercado. Tan sólo se declara inconstitucional el artículo 621.54.3 introducido por el artículo 3 de la ley impugnada.

La sentencia cuenta con cinco votos particulares, de los magistrados Andrés Ollero, Antonio Narváez y Santiago Martínez-Vares, Alfredo Montoya y Ricardo Enríquez. Todos ellos cuestionan el cambio jurisprudencial que afirman introduce la sentencia en relación a la interpretación del alcance de la competencia autonómica en materia de derecho civil propio. El voto del magistrado Andrés Ollero es de especial dureza, al afirmar que la sentencia contiene un trato de favor al legislador catalán. Dice el magistrado: "considero una aportación positiva de nuestra Constitución haber respaldado

la presencia excepcional de vestigios de Derecho foral y especial que lógicamente debería hacerla sentir más suya a los entusiastas de las "leyes viejas". Al fin y al cabo, como andaluz, también me nutro de mi Volksgeist y agradezco verlo respetado. A lo que no me presto es a someterme a supremacismos de quienes –a estas alturas– se sienten humillados si se les trata como si fueran iguales a los demás. Galicia y Valencia han debido conformarse con menos (cf. SSTC 47/2004 y 133/2017 y SSTC 82/2016, 110/2016 y 192/2016)". La redacción de este voto particular motivó que el Gobierno de la Generalidad recusara al magistrado Sr. Ollero.

En materia de educación se han dictado tres sentencias de interés. La STC 51/2019 de 11 de abril resolvió el recurso interpuesto por el Partido Popular frente muchos de los preceptos de la ley catalana 12/2009 de 10 de julio de educación (la sentencia llega más de 10 años después de la aprobación de la ley).

El argumento central del recurso era que la ley autonómica trataba de crear un modelo educativo propio, separado de la norma básica estatal. La sentencia estima en parte el recurso, y declara inconstitucionales los preceptos que tratan de fijar las características de la educación primaria, secundaria obligatoria, bachillerato, enseñanzas artísticas, deportiva, de adultos, en la medida en que se dice son preceptos que responden a la técnica de las *leges repetitae* pero que en algunos aspectos no responden plenamente al contenido de la ley básica. También se declaran inconstitucionales algunos preceptos relativos al régimen del profesorado y demás profesionales de los centros, en base al argumento de que en esta materia el Estado posee la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

Las sentencias 109/2019 de 1 de octubre y 114/2019 de 16 de octubre resolvieron por su parte sendos conflictos de competencia plateados por el Gobierno de la Generalidad frente a disposiciones estatales. La sentencia 109/2019 resolvió el conflicto planteado frente a los artículos 4 y 7 del RD 1058/2015 por el que se regulan las características generales de las pruebas de evaluación final de la educación primaria establecidas en la Ley Orgánica 2/2006 de educación. Se trata de pruebas que no conducen a obtener un título oficial, son pruebas de diagnóstico. Las materias objeto de conflicto eran las relativas de educación y lengua propia.

El Tribunal recuerda que ya ha examinado las dimensiones sustantivas y competenciales de esta materia en más de treinta sentencias. Por lo que se refiere al artículo 4, criterios de evaluación, se concluye que formalmente cabe la remisión de esta materia al reglamento y que la norma básica deja margen de actuación a la Generalidad de Cataluña.

Mayor interés tiene el examen del artículo 7, cuyo apartado tercero establecía que la evaluación de competencias en asignaturas que no fueran de lengua o literatura se podría realizar en castellano o lengua cooficial a elección de los padres, madres o tutores legales. Este derecho de opción lingüística fue impugnado por la Generalidad. El Tribunal desestima en este punto el recurso, al entender que el artículo 7,3 no impone el uso de una lengua para la realización de la prueba, limitándose a habilitar la posibilidad de utilización de cualquiera de las lenguas

cooficiales en la respectiva comunidad autónoma. Para el Tribunal el precepto tiene carácter básico y no afecta al régimen general establecido en Cataluña sobre el uso de la lengua vehicular en la etapa de educación primaria, al no formar parte la prueba del proceso educativo. Se estima el recurso en relación a dos temas menores, los relativos al contenido de los apartados 4 y 5 del artículo 7.

La sentencia 114/2019 por su parte resolvió el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Cataluña contra diversos artículos del RD 310/2016 de 29 de julio que regula las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato. La citada sentencia guarda estrecha relación con la anteriormente citada, si bien en este caso se trata de pruebas relativas a la obtención de un título, por lo que se hace especial referencia a la STC 14/2018. Se reitera la doctrina sobre la opción lingüística y se recuerda que el derecho a elegir la realización de la prueba no conlleva el derecho a recibir la enseñanza en la lengua que elijan. Para valorar los conocimientos adquiridos por los alumnos es necesario que puedan realizar la prueba en la lengua en la que mejor puedan expresarse. El recurso se estima en parte al apreciar que la regulación de las pruebas excede en algunos puntos el alcance de lo básico.

Por último cabe citar la sentencia 87/2019 de 20 de junio que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el 2.2 i)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3 y 4, 40 a 50, 51.1 (inciso final), 51.3, apartados a) y b), 52.1 y 3; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales quinta y sexta, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. La impugnación, que es exclusivamente competencial, se fundamenta en la vulneración de los títulos competenciales estatales contenidos en el artículo 149,1, 13, 20, 22, 23 y 25. El Tribunal afirma que se trata de una ley ambiciosa que pretende regular todas las actividades contaminantes desarrolladas en el territorio de la Comunidad Autónoma con el fin de fijar límites a las emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, existiendo a nivel estatal diversas leyes de referencia. Tras llevar a cabo el pertinente juicio de contraste se declaran inconstitucionales diversos preceptos de la ley catalana. Como temas de carácter general de interés merece destacarse la reflexión sobre la competencia autonómica para la ejecución de normativa europea ante la inactividad del Estado, FFJJ. 6 y 7, y la validación del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, FJ. 19.

## V.– Actividad normativa. Leyes y decretos leyes

Pese a la compleja situación política, a lo largo del año 2020 se han aprobado un número importante de leyes y Decretos leyes. Debe destacarse un año más el recurrente uso a la figura del Decreto-ley, debido seguramente a la debilidad parlamentaria del Gobierno para la tramitación de proyectos de ley.

En total se han aprobado 10 leyes. La ley 1/2019 de 15 de febrero de la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, ley 2/2019 del Consejo Na-

cional de Cultura y de las Artes; ley 3/2019 de espacios agrarios de Cataluña; ley 4/2019 de asistencia social y servicios sociales (modificación del artículo 19 de la ley 13/2006), Ley 5/2019 de la Agencia de salud Pública de Cataluña (modifica la ley 18/2009); ley 6/2019 reactiva a las sucesiones, con el fin de garantizar la igualdad de derechos y la no discriminación de las personas con discapacidad sensorial; ley 7/2019 de modificación de la ley del Consejo Audiovisual y de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales; ley 8/2019 de modificación de la ley 7/2011 de medidas fiscales y financieras y de modificación de la ley 20/2000 de creación del Instituto Catalán de las Industrias Culturales; ley 9/2019 de modificación de la ley 16/2017 del cambio climático por lo que se refiere al impuesto sobre las emisiones del dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, y la ley 10/2019 de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales.

Merece ser destacada la ley 1/2019 en la medida en que supone la supresión de un ente territorial como es el Consejo Comarcal del Barcelonés, ente que carecía de sentido al estar comprimido entre el Área Metropolitana de Barcelona y la Diputación de Barcelona. La ley crea una comisión mixta integrada por representantes de la Generalidad de Cataluña, Municipios de la Comarca del Barcelonés y del Consejo Comarcal y de la AMB y de otras entidades supramunicipales, para acordar la distribución de competencias, actividades y servicios.

Se han aprobado un total de 17 Decretos leyes, de los que destacamos los siguientes. El Decreto-ley 4/2019 en materia de transporte de viajeros mediante alquiler de vehículos con conductor trató de intervenir en el conflicto entre el sector de taxi y la VTC. La norma impone restricciones a la actividad de las VTC, en particular, se impone la obligación de dejar transcurrir un plazo de 15 minutos entre la llamada y la prestación del servicio. El Decreto-ley 13/2019 por el que se crea el impuesto sobre bebidas azucaradas. El citado impuesto ya se había creado por Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxico, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Pero el desarrollo reglamentario de la Ley, que se efectuó mediante el Decreto 73/2017, de 20 de junio, fue anulado por la Sentencia número 588, de 28 de junio de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al considerar que se había producido un defecto formal en la tramitación. El Decreto-ley trata de subsanar este defecto.

El Decreto-ley 16/2019 de medias urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, convalidado por unanimidad de todas las fuerzas parlamentarias, con el que se trata de impulsar el desarrollo de las energías renovables, y el Decreto-ley 17 /2019 de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, aprobado tras diferentes mandatos del Parlamento.

También cabe mencionar la derogación el 8 de julio de 2019 del Decreto-ley 9/2919 de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación del libro quinto del Código civil en el ámbito de la prenda al no haber sido convalidado en el Parlamento. La oposición rechazó convalidar un decreto-ley que planteaba limitar

el precio de alquiler en determinadas zonas en las que consideraba que existía especial presión en el mercado de la vivienda. Si se aprobó en cambio el Decreto-ley 17/2019 de 23 de diciembre que contiene cuatro grandes objetivos: combatir las situaciones de emergencia habitacional y evitar el mayor número posible de desahucios, crear un nuevo modelo de vivienda protegida, aumentar las viviendas destinadas a arrendamiento y tratar de moderar los alquileres en el mercado libre.

## VI.– La vida política y económica

El año 2019, marcado como hemos dicho por los acontecimientos judiciales, y por las elecciones generales, no ha sido un año normal. La tensión dentro de la clase política, pero también en la sociedad civil, ha marcado el devenir de todos los acontecimientos.

Las elecciones generales del 28 de abril no culminaron en la formación de gobierno al haber negado los partidos independentistas su apoyo al candidato Sr. Pedro Sánchez. Las nuevas elecciones del 10 de noviembre abrieron de nuevo el debate sobre el apoyo de estos partidos al, de nuevo candidato, Sr. Pedro Sánchez, que contaba con 120 escaños pero precisaba en todo caso la abstención de los 13 diputados de ERC para poder ser investido. Los 8 diputados de JxCat y la CUP manifestaban que votarían en contra.

Este hecho, la posición de los partidos independentistas frente al voto de investidura, generaba tensión dentro y fuera de Cataluña. Los partidos PP, C's y Vox atacaban duramente al partido socialista y a su candidato por tratar de obtener el apoyo de los partidos catalanes, ERC y JxCat, partidos a los que acusaban de golpistas y enemigos de España. Dentro de Cataluña las posturas diferentes entre JxCat y ERC en relación al voto en la investidura generaba tensiones entre los dos partidos de Gobierno. Unas tensiones que por otro lado han estado presentes a lo largo de todo el año por la desconfianza entre los dos partidos del Gobierno, en parte también estimulada por la actividad del ex Presidente Puigdemont tratando de dirigir el Gobierno desde Waterloo, por el protagonismo de los políticos encausados y en prisión provisional, y por la presión de la ANC sobre los partidos políticos.

La no aprobación de los presupuestos de Cataluña del año 2019 también ha motivado la tensión entre los partidos en el gobierno sobre la conveniencia de convocar elecciones, una convocatoria reclamada por la oposición y en menor medida por ERC, pero a la que se ha negado el Presidente Sr. Torra.

En lo relativo al desarrollo de la vida económica Cataluña siguió en una senda de crecimiento moderado, en torno al 2% del PIB. Las exportaciones y el crecimiento del consumo interno mantuvieron un desarrollo positivo. Como datos negativos se mantenía la baja ocupación y el bajo nivel de formación. En materia de infraestructuras los datos positivos se encuentran en la actividad del puerto y del aeropuerto de Barcelona, pero el dato negativo se encuentra en la falta de avances en la construcción del corredor del mediterráneo. El informe PwC 2019 sobre la visión de los empresarios catalanes afirmó que en términos

generales los directivos perciben datos positivos en relación con la situación económica de Cataluña, pero al mismo tiempo detectan una ligera desaceleración de las inversiones y cierta pérdida de oportunidades que en un futuro próximo podrían acarrear consecuencias severas.

Especial significado tuvieron las elecciones a la Cámara de Comercio. La ANC presentó una candidatura independentista que se impuso con claridad, al conseguir 32 de los 40 puestos del pleno, frente a los 4 de Enric Crous, 3 de Carles Tusquets y una de la plataforma de mujeres 50 a 50. El Sr. Joan Canadell fue elegido Presidente. La participación se incrementó de manera significativa, aunque también es cierto que se mantuvo en unos niveles muy bajos, el 4% de los posibles electores.

Este resultado llevó a crear un frente común por parte de las otras dos grandes organizaciones empresariales, Foment del Treball y la PIMEC. Ambas entidades aprobaron conjuntamente el 23 de octubre un importante documento titulado "Manifiesto de Foment del Treball y la PIMEC a favor del progreso de Cataluña". En el Manifiesto se pone de relieve la preocupación por la situación que se vivió en Cataluña tras la sentencia del "Procés", se reclama el máximo apoyo político y social al mantenimiento de la paz social y se recuerda que la actividad económica necesita seguridad jurídica y la protección del derecho a la movilidad. Es el momento, se dice, de que la clase política pase a la acción, llegue a acuerdos y tome decisiones.

## VII.– Fin de ejercicio. Menor tensión pero sigue la incertidumbre

El año 2019 ha sido de enorme complejidad. Por un lado, como ya hemos dicho, las diversas causas judiciales abiertas y, en particular, el proceso a los políticos encarcelados y la sentencia final, han mantenido una tensión latente que explotó con fuertes brotes violentos tras conocerse la sentencia.

Paralelamente la falta de Gobierno en España y los intentos de recuperar la vía del acuerdo a partir de permitir formar un nuevo gobierno también han generado fuertes tensiones con el gobierno de España y dentro del gobierno de la Generalidad. Al finalizar el año todo parece indicar que finalmente ERC permitirá que Pedro Sánchez sea el nuevo Presidente de Gobierno gracias a su abstención. Ello permite albergar esperanzas de recuperar la vía política de la negociación y los acuerdos, aunque esta vía no estará exenta de grandes dificultades.

Por tanto, al finalizar el año la tensión política se ha reducido dentro de Cataluña, aunque arrecian las duras manifestaciones de los partidos estatales PP, C's y Vox contra cualquier tipo de negociación. La violencia ha desaparecido de las calles y las actividades del TSUNAMI Democrático tampoco están presentes. Pero esta calma no debe ocultar que los problemas se mantienen. A su vez también se mantiene la incertidumbre también en torno a la estabilidad del Gobierno catalán, sustentado en una débil mayoría parlamentaria, pero sin que existan previsiones ciertas sobre la posible convocatoria de nuevas elecciones y la configuración de un nuevo gobierno más sólido.

Por todo ello, el año 2020 empezará seguramente con un nuevo escenario político en el que el posible acuerdo entre ERC y el PSOE pueda abrir nuevas vías de negociación, aunque de incierto alcance, dada la debilidad del propio Gobierno del PSOE y la dura oposición que se anuncia desde PP, C's y Vox.

En este escenario la última encuesta del CEO, noviembre de 2019, afirmó que el 48,8% de los catalanes rechazan la secesión, mientras que el 41,9 la apoyan. Aún siendo una posición minoritaria, el debate identitario, y las propuestas de referéndum y de avanzar hacia la autodeterminación creemos que seguirán muy vivas dentro de las fuerzas independentistas, por lo que todo hace pensar que estos temas seguirán dominando la vida política y social del futuro inmediato.

# COMUNITAT VALENCIANA

*Mª Josefa Ridaura Martínez*
*Universitat de València*

## Consideraciones generales

"**Año electoral"**, es lo que mejor sintetiza este ejercicio. En efecto, la celebración de elecciones autonómicas, generales, locales y europeas ha sido el eje sobre el que ha pivotado la actividad política de la Comunitat.

El Decreto 2/2019, de 4 de marzo, del President de la Generalitat, disolvía anticipadamente Les Corts y convocaba elecciones autonómicas, que se celebraron el día 28 de abril de 2019, junto con las estatales. Ciertamente, la convocatoria anticipada no distaba mucho de la fecha en la que éstas debían celebrarse por finalización de la legislatura. Sin embargo, fue una decisión de carácter estratégico, tomada por el Presidente, a la luz del artículo 28.4 del Estatuto de Autonomía, que regula dicha facultad propia del parlamentarismo, con el acuerdo previo del Consell. Facultad presidencial que provocó conflictos importantes entre los socios de gobierno, escenificados por la Vicepresidenta.

2019 ha sido un año marcado por dos legislaturas: el final de la IXª (2015-2019) y el inicio de la Xª (2019-2023), que comenzó su andadura el 16 de mayo, fecha en la que se celebró la sesión constitutiva de Les Corts, que daba paso, así, a la sesión de investidura el día 13 de junio, renovando a Ximo Puig (PSPV-PSOE) como President de la Generalitat, al obtener mayoría absoluta en primera vuelta, con 52 votos favorables, frente a 46 en contra.

La nueva Legislatura ha comportado cambios significativos en la composición de la Cámara; aunque sin variación del color de gobierno, pero si de los grupos políticos que lo integran, pues Unides-Podem y Esquerra Unida (que concurrieron conjuntamente a los comicios), se integran en un Gobierno de coalición "Botànic II", con una estructura, en principio, triple (6-4-2), que se consiguió armar tras duras negociaciones, marcadas, también, por la separación entre estas dos últimas formaciones nuevas en el gobierno, llevando a calificarlo como "cuatripartito". Es cierto que el Botànic I contó, ya, con el apoyo de Unides Podem, pero sin entrar a formar parte del Gobierno; mientras que no contó con el de Esquerra Unida, ya que en los anteriores comicios no obtuvo representación parlamentaria

El año 2019, en contraste con los precedentes, se ha resentido de una prolongada inactividad de la Cámara (desde inicios de marzo cuando se firma el Decreto de disolución hasta, prácticamente, septiembre), que ha abocado a una escasa producción legislativa. Un periodo muy prolongado de inactividad que ha incidido, no sólo sobre la producción normativa de la Cámara, sino también sobre su actividad de control, ya que el desarrollo de importantes comisiones

de investigación como, por ejemplo, las relativas a la Operación Taula, la Financiación de PSPV y Bloc en la campaña electoral de 2007, y la de Instituciones Feriales no llegaron a plantearse en Pleno.

Ejercicio también caracterizado por la persistencia del problema de la financiación, continuando la reivindicación del cambio de modelo, pero con menor intensidad que en años anteriores. Y ello pese a las preocupantes cifras, pues la Comunitat presenta la mayor deuda pública (un 41,8% del PIB). De hecho, frente a las cuatro Comunidades Autónomas que cerraron septiembre con superávit (Baleares, Canarias, Navarra y el País Vasco), el déficit de la Comunitat Valenciana ascendió a 1.158 millones de euros. Ante esta grave situación, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef), en su informe de 18 de julio de 2019, alertó de los altos riesgos de que la Comunitat incumpla la regla de gasto.

## 1.– Actividad político-institucional

La Actividad político-institucional del año 2019 está encabezada por el análisis de los comicios electorales y la formación del Consell:

### *A. Elecciones*

#### *(a) autonómicas y generales*

En el marco de las elecciones autonómicas podemos destacar un incremento de la participación, ya que ha sido 4,17 puntos superior a la registrada en los comicios del 2015. El resultado ha provocado cambios relevantes en la distribución de las fuerzas políticas en el arco parlamentario: es la primera legislatura con 6 formaciones políticas.

El PSPV-PSOE sigue siendo la fuerza mayoritaria, con un porcentaje de voto superior al que consiguió en 2015, ya que ha incrementado 4 escaños. El PP, aún manteniendo la segunda posición, pierde 12 escaños, alcanzando un 18,85% de los votos. Incrementa su representación Ciudadanos que obtiene un 17,45% de los votos, subiendo 5 escaños y situándose en 18. Irrumpe Vox, que pasa de 0 escaños a 10; obteniendo un incremento del *10,03%* de los votos. En síntesis, una subida del PSPV-PSOE, Ciudadanos y Vox; mientras que sufren un descenso muy estimable el PP, Compromís (formación que integrando el Gobierno anterior desciende, a diferencia del Partido Socialista); baja también Unides Podemos, a quien se le une EU, que en los anteriores comicios perdió 5 escaños y se quedó sin representación.

**Tabla.– Resultados de las elecciones autonómicas**

*Elecciones autonómicas 2019: Comunitat valenciana*

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 73,73 | *+4,17* | | |
| Abstención | 26,27 | *-4,17* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSPV | 23,87 | *+3,59* | 27 | *+4* |
| PP | 18,85 | *-7,38* | 19 | *-12* |
| C's | 17,45 | *+5,14* | 18 | *+5* |
| Compromís: Bloc-Iniciativa-Verdesequo | 16,44 | *-1,76* | 17 | *-2* |
| Vox | 10,44 | *+10,03* | 10 | *+10* |
| Unides Podem-Esquerra Unida | 7,98 | *-3,27* | 8 | *-5* |

Respecto de las elecciones generales, los 32 escaños que le corresponden a la Comunitat se distribuyen del siguiente modo: 10 (PSOE), 8 PP (+1), 7 Vox, Podemos-EUPV 4 (-1), Ciudadanos 2 (-4), Mes Compromís 1. Puede, así, advertirse como las generales se resuelven en clave distinta a las autonómicas.

*(b) Elecciones municipales y europeas*

En relación con las elecciones municipales, celebradas el día 26 de mayo, destaca un descenso muy importante de la participación: 64,54% frente al 70,11 de los comicios de 2015. Se rompe la dinámica anterior, y el PP deja de ser el partido más votado, que ahora pasa a ser el PSOE con un 31,35 (+ 287 votos); le sigue el PP con un 26,22 (-292), sube significativamente Compromís 14,46 (+ 714), que había bajado en las autonómicas, y sube Ciudadanos a un 10,39 (+91).

En el Ayuntamiento de Valencia Compromís y el PSPV renuevan la coalición de izquierdas y repite como alcalde Joan Ribó. En Alicante gobierna el PP con el apoyo de Ciudadanos, y en Castellón el PSOE gobierna con el acuerdo con Compromís y Unides Podem. Esto es, en ninguno de los principales consistorios las mayorías permiten gobiernos monocolores.

Las europeas, que se celebran el mismo día que las municipales, registran una leve bajada en la participación que se sitúa en 64,33%; aunque en 2014 ha-

bía sido de 50,05%. El PSOE obtiene un 32, 94%, seguido del PP con 22,60%, Ciudadanos 14,26; Podemos-EUPV 9,68; CPE 8,36; Vox 7,23 y Pacma 1,48.

*(b) Formación y Composición del Consell de la Generalitat*

*Del Botànic I al Botànic II*

Tras procelosas negociaciones, en el Castillo de Santa Bárbara de Alicante, se acuerda un Consell integrado por 3/4 fuerzas políticas, sellando el Pacte del Botànic II.

El Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat. Además de la Presidencia de la Generalitat, prevé la existencia de once Consellerías, reguladas en el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat. Así pues, el nuevo Consell Botànic II cuenta con un Presidente del PSPV-PSOE, una vicepresidencia asignada a Compromís, que ya lo fue del Ejecutivo anterior, y otra nueva para integrar a Unides Podem-Esquerra Unida. Su estructura es la siguiente:

*Presidente de la Generalitat: Molt Honorable Sr. Ximo Puig i Ferrer (PSPV-PSOE). Vicepresidencia Primera y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas: Honorable Sra. Mónica Oltra Jarque (Compromís). Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática: Honorable Sr. Rubén Martínez Dalmau (Podem). Conselleria de Hacienda y Modelo Económico: Vicent Soler i Marco (PSPV) Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública: Gabriela Bravo Sanestanislao (independiente en la cuota del PSPV) Conselleria de Educación, Cultura y Deporte: Vicent Marzà Ibáñez (Compromís) Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública: Ana Barceló Chico (PSPV) Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo: Rafael Climent González (Compromís) Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica: Mireia Mollà Herrera (Compromís) Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad: Arcadi España García (PSPV) Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital: Carolina Pascual Villalobos (independiente en la cuota del PSPV) Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática: Rosa Pérez Garijo (EUPV).*

Es, en gran parte, un Consell con muchos repetidores. Las innovaciones se centran, por la cuota socialista en la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad asignada a Arcadi España (hasta ahora Jefe de Gabinete de Puig) y en la de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital a Carolina Pascual Villalobos. Por la cuota de Compromís entra Mireia Molla; por la de Unides Podem Rubén Martínez Dalmau, y por la de EUPV Rosa Péres Garijo. Esta entrada de Unidas-Podemos en el Gobierno valenciano ha conducido a implantar un 25% más de secretarías autonómicas, situándose en 29, siete más que la legislatura pasada. Si bien, a los cinco meses de constituido el Consell, se ha producido una reforma en el segundo escalón, pues cuatro directores generales han dejan su puesto (tres de ellos designados por Unides Podem

y uno por Compromís), destacando el de Ferran Puchades, que desempeñaba el Secretariado y la Portavocía del Consell, abandonándolo a petición propia para irse al Ayuntamiento de València.

El nuevo Consell descansa sobre un acuerdo de Gobierno: el BOTÀNIC II, que comprende 132 medidas distribuidas en seis ejes que incluyen la lucha contra la emergencia climática; el feminismo y la creación de empleo vinculado a la innovación; el buen gobierno; la continuación del rescate de las personas y el de la fiscalidad progresiva.

Finalmente, entre los nombramientos y elecciones institucionales cabe destacar que el Pleno de Les Corts ha elegido a Ángel Luna como nuevo Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, que ya desempeñaba funciones el cargo desde el mes de julio. Asimismo, se ha producido la renovación de los tres miembros del Consejo Rector de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació (CVMC) y se ha designado por 84 votos a favor y 12 en blanco a Vicente Cutanda (propuesto por PP), Marc Pallarés (propuesto por PSPV) y Rosa Yagüe (propuesta por Compromís. Los dos primeros ya formaban parte del órgano con anterioridad, mientras que la tercera entra por primera vez.

### *B. La procelosa reforma del Estatuto de Autonomía*

En 2019 asistimos a la definitiva aprobación de la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana (BOE de 13 de marzo de 2019). La reforma incluye un artículo único para la ampliación competencial en materia de participación de la Generalitat en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana, concretamente en un nuevo apartado al artículo 52, integrado en el Título IV (Las competencias). Les Corts Valencianes ratificaron el 28 de febrero con el voto de todos los partidos menos Ciudadanos, que se abstuvo, la reforma del Estatuto aprobada por el Senado. Con ello se aprobaba una propuesta que vio la luz en marzo de 2011, y que había pasado por un proceloso proceso.

### *C. Reglamento de les Corts*

El Reglamento de les Corts se ha actualizado por Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa, aunque no introduce ningún cambio, sino que aprueba un texto consolidado por las supresiones y ediciones anteriores. No debe olvidarse el Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes número 275/X, de 29 de octubre, por el cual se aprueban los Estatutos de gobierno y régimen interior de las Corts Valencianes que regulan la organización y el funcionamiento de la Secretaría General, así como el organigrama de esta. Es un acuerdo que, pese a ser de ámbito interno, tiene valor normativo.

## 2.– Producción normativa

El año 2019 se ha caracterizado por una muy exigua producción legislativa: frente a las 28 del ejercicio anterior, contamos este año sólo con 10. La razón esencial reside en que, como hemos apuntado, ha sido un año marcadamente electoral, en el que, adicionalmente, el adelanto de las elecciones al 28 de abril propició que decayeran un número importante de iniciativas legislativa, algunas de las cuales eran desarrollo de los Acuerdos del Botànic: Ley de Diputaciones, ex Presidentes, Prevención de Residuos y economía circular, Consell Audiovisual, ley electoral, ley de Sindicatura de Greuges, y seguridad ferroviaria.

### *A. Leyes*

**(a)** en materia de derechos destaca la **Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos** de la Comunitat Valenciana. Con su aprobación, la Comunitat se convierte en la primera Comunidad Autónoma en declarar por ley como derecho subjetivo el acceso al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, regulando los derechos y deberes de los usuarios, respecto de los que extiende su titularidad a todas las personas con residencia en la Comunidad. Confiere protagonismo en las entidades locales, previendo convenios plurianuales, para conferir estabilidad financiera.

También con el objeto de garantizar los derechos ciudadanos, la Ley 4/2019 de 22 de febrero de modificación del capítulo II del título III de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de consejos y colegios profesionales de la Comunitat Valenciana, se aprueba para dar respuesta a la problemática que generan las personas con sanción firme de no ejercicio de la profesión colegiada o personas que ejercen la profesión sin cumplir con el requisito de colegiación obligatoria cuando la normativa que la regule lo exija, y a pesar de ello continúen ejerciendo.

**Ley 6/2019, de 15 de marzo, de la Generalitat**, de modificación de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, por la que se aprueba **el Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana**, en garantía del derecho de información de las personas consumidoras en materia de titulización hipotecaria y otros créditos y ante ciertas prácticas comerciales, que ha quedado integrada en el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, al que nos referiremos a continuación, ya que se trata de una norma que refunde en un nuevo texto la Ley 1/2011, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana y todas sus normas modificadoras

**(b) De especial interés institucional** es la Ley 8/2019, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana.

Esta modificación, que se aprobó por unanimidad, y a través del procedimiento de lectura única, tenía una doble virtualidad: a) principalmente, venía provocada por evitar que en el caso en que coincidieran las elecciones autonó-

micas y generales –como ha sucedido en 2019– la Comunitat no se quedara sin nombrar a tiempo a sus senadores. Y es que cuando se constituyeron las Cortes tras las nuevas elecciones, en la Cámara autonómica aún no había podido procederse a la designación de sus cinco senadores territoriales, quienes no pudieron tomar posesión en ese momento y, en consecuencia, no pudieron formar parte de la Mesa del Senado, debiéndose esperar a hacerlo con posterioridad. b) en segundo lugar, la reforma daba cumplimiento a la STC **123/2017, de 2 de no**viembre, que había declarado parcialmente inconstitucional la Ley 10/2016, especialmente en lo relativo a su previsión de revocar a los senadores.

**(c) La Ley 1/2019, de 5 de febrero**, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, incluye, entre otras, medidas para regularizar las edificaciones diseminadas sin licencia que se habían construido antes de 2015 en suelo no urbanizable (cerca de 400.000), posibilitando su regularización exigiendo para ello que minimicen su impacto ambiental y paisajístico y que se doten de dotación de sistemas de evacuación de aguas. Además, limita la gestión indirecta del urbanismo, potenciando la directa por parte de los Ayuntamientos**.**

**Ley 2/2019 de 06 de febrero** de reforma de la Ley 3/2013, de 26 de julio, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, para exigencia de la forma escrita y para la creación del registro de operadores, contratos y relaciones jurídicas agrarias. La Ley incorpora la exigencia de que las operaciones de compraventa queden reflejadas obligatoriamente en forma escrita e inscribirse en un Registro de operadores, contratos y relaciones jurídicas agrarias, que se creará a tal efecto. Recoge, además, la aparición en el contrato de compraventa de la fecha o las fechas, según los casos, de recolección o de recogida de la producción; además de la fecha en la que se efectuará el pago; una medida reclamada por el sector agrícola.

Ley 5/2019 de 28 de febrero, de **estructuras agrarias** de la Comunitat Valenciana, que deroga la **Ley 8/2002** de 05-12-2002 de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana. Su reforma se planteó como completamente necesaria, habida cuenta de que el peso del sector agroalimentario en la Comunitat es muy cualitativo, pues representa el 16% del PIB valenciano, el 14% del empleo y el 24% de las exportaciones de la economía valenciana. La Ley consiguió ser aprobada por el pleno de Les Corts Valencianes por unanimidad, y respaldada socialmente por los representantes del sector. El nuevo texto define, entre otros, el suelo agrario infrautilizado, aportando alternativas para su uso sostenible; prevé la constitución de la red de tierras con el objeto de conectar la oferta y la demanda de parcelas agrarias y movilizar suelo; asimismo, ofrece herramientas de planificación e información para las políticas agrarias tales como los mapas agronómicos; los parques agrarios, o la figura de la Iniciativa de Gestión en Común, de gran interés para el sector cooperativo.

**Ley 7/2019, de 24 de octubre,** por la que se deroga la disposición adicional quinta de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. La Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, introdujo en su artículo 12 una nueva disposición adicional

en la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunitat Valenciana para regular "els bous al carrer", de forma que el organizador debía disponer de un servicio médico atendido por personal médico y personal de enfermería. Posteriormente se introdujo una moratoria, y la nueva ordenación se justifica por las dificultades que plantea tal exigencia, por los plazos existentes, así como el ingente número de festejos de "bous al carrer" que se organizan en la Comunitat a lo largo del año, y el reducido número de personal médico cualificado exigido en aquella.

(d) de carácter económico la Ley 10/2019, de 27 de diciembre; la primera Ley de Presupuestos de la X legislatura; y, pese a que se aprobaron sin dificultades, durante su tramitación se evidenció el malestar generado en Compromís por el adelanto electoral. Presupuestos marcados por el peso de la infrafinanciación de la Comunitat, en los que, pese a las advertencias del Sindic de Comptes, se incluye, como lo habían hecho con anterioridad, la partida con carácter reivindicativo de 1.325 millones de euros a cuenta de la nueva financiación autonómica. Presupuestos con un recorte de gastos con el objeto de desbloquear los 250 millones del FLA.

Y, finalmente, la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que sigue adscrita a la técnica de múltiples reformas legislativas.

*B. Decretos-leyes*

El primero es de modificación de Presupuestos; el segundo es el Decreto-ley 2/2019, de 22 de febrero, del Consell, de modificación de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, reforma disposición transitoria decimotercera de la Ley 17/2017, de Coordinación de Policías Locales, añadiendo un nuevo apartado a la misma por el que se autoriza a los ayuntamientos de municipios de población inferior a 20.000 habitantes a efectuar durante 2019, y con efectos que no se podrán prolongar más allá del mismo ejercicio, nombramientos de personal funcionario interino en sus cuerpos de policía local, en las mismas condiciones y supuestos ya previstos en dicha disposición, pero sin quedar sujetos a las limitaciones y requisitos relativos a la cobertura de vacantes por anticipo de la edad de jubilación que se exigen para la generalidad de los municipios.

Adviértase que la aprobación de una Enmienda a la Ley de Acompañamiento ha modificado la Ley de Coordinación de Policías Locales, permitiendo la reintegración de los interinos, y ello con el objeto de incorporar la doctrina del Tribunal Constitucional, que había avalado la contratación de interinos en las policías locales en la Sentencia 106/2019, de 19 de septiembre que enjuició la constitucionalidad de un precepto de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. Posibilidad que tampoco preveía la legislación valenciana, pues sólo regulaba las contrataciones definitivas, incorporándose en a través de esta enmienda a la Ley de Acompañamiento.

El Decreto-ley 3/2019, de 22 de marzo, del Consell, por el que se adoptan medidas para favorecer el acceso universal a los servicios públicos que permitan el saneamiento de las entidades locales en especial dificultad económico-financiera, y la cofinanciación de servicios en zonas de baja densidad poblacional de la Comunitat Valenciana. Hace frente a la situación de dificultad y riesgo financiero de ciertas entidades locales, y, adopta una serie de medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios públicos locales, con independencia de la densidad poblacional y la situación económica y financiera de estos municipios. Es, pues, una norma que intenta resolver los **problemas de despoblación** y de **dificultad económica**; articulándose a través de la legislación de urgencia para incorporar las ayudas a los presupuestos del ejercicio 2019.

Por último, el Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor, aborda el polémico tema, al igual que en otras Comunidades Autónomas de la, de las **Empresas VTC**. El Decreto acuerda limitaciones a dichas empresas, requiriendo un mínimo de 15 minutos de demora para la prestación del servicio; previsión interpretada por Cabify de modo que le exime dicha espera tras la prestación del primer servicio. Al calor de esta norma, el Sector del Taxi planteó la demanda ante el Consistorio de la ciudad de Valencia para que se incluyera en la Ordenanza de movilidad solicitando una hora de espera; reclamación que no se pudo recoger en el texto de la ordenanza y que figurará en una disposición final aparte.

### *C. Decretos legislativos*

Tan sólo el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana en el que se regularizan, aclaran y armonizan las normas con rango legal vigentes en el ámbito autonómico valenciano en materia de protección, defensa y promoción de los derechos y legítimos intereses de las personas consumidoras y usuarias.

## 3.– Relaciones de colaboración

### *A. Colaboración*

La actividad convencional reflejada en las publicaciones oficiales es muy escasa. El BOE sólo registra algunos Convenios, lo que implica que algunos de ellos no aparecen publicados debidamente. Sin embargo, la realidad no es la publicada oficialmente, ya que se mantiene una actividad convencional intensa entre Comunitat y los órganos centrales del Estado.

En relación con la colaboración horizontal, tan sólo destaca la participación de la Comunidad Valenciana en el XII Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación, celebrado en Palma, en febrero de 2019.

*B. Acuerdos de Comisión Bilateral*

Destaca, por un lado, la celebración de la primera Comisión bilateral entre el Gobierno y el Consell en febrero de 219, centrada en el empleo, turismo, industria, entre otras, y con ausencia en el orden del día de la estelar reclamación en materia de financiación autonómica.

Se incrementan las Resoluciones sobre acuerdos de Comisión Bilateral (18). Ello explica el descenso en el número de Sentencias del Tribunal Constitucional. Los acuerdos afectan a diversas materias como la ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; presupuestos; mediación; medidas fiscales; coordinación de policías locales; derechos y garantías de la infancia; Estatuto de personas consumidoras; la Huerta de València. Prácticamente en todos los casos ambas partes han conseguido alcanzar acuerdos, resolviendo las discrepancias y concluyendo la controversia planteada. Queda pendiente la relativa a los artículos 26 y 60 de la Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de igualdad de las personas LGTBI, ante las dudas de legalidad planteadas por el Gobierno central acerca de la obligación de las empresas de respetar la igualdad de trato, de condiciones y oportunidades de las personas LGTBI. Controversia aún no resuelta al sostenerse que se sobrepasa las competencias autonómicas en esta materia. Asimismo, en relación con el artículo 60, que hace referencia a sanciones, el Gobierno central considera que el procedimiento sancionador corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

## 4.– Conflictividad

Tan sólo dos Sentencias del Tribunal Constitucional, una estimatoria y otra desestimatoria.

1. **La Sentencia 14/2019, de 31 de enero**, resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 4182-2018, interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, en relación con el apartado 65 del artículo único de la Ley de las Cortes Valencianas 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de salud de la Comunitat Valenciana.

Modificación que fue una de las medidas más disputadas de la entonces Consellera Carmen Montón, que ceñía la colaboración la Generalitat Valenciana, por medio de la Conselleria competente en materia de sanidad, sólo con las universidades de titularidad pública para las prácticas de estudiantes de titulaciones del campo sanitario. Dicha medida implicaba que los estudiantes de Universidades Privadas no podían realizar sus prácticas en centros sanitarios públicos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional **estima el recurso y declara la inconstitucionalidad del dicho precepto por contravenir la normativa básica estatal.** En efecto, por un lado, entiende que la normativa básica estatal, cuando regula el establecimiento de acuerdos entre las instituciones universitaria y sanitaria, no distingue entre universidades de titularidad pública o privada. Por otro lado, la regulación complementaria de la normativa legal, cuando prevé los instrumentos específicos para establecer acuerdos con las instituciones sanitarias,

distingue entre la modalidad de concierto para las universidades públicas, y la de convenio para las universidades privadas. Sin embargo, la ley valenciana únicamente impone este deber de colaboración del ejecutivo autonómico respecto de las universidades de titularidad pública, sin mencionar de modo expreso a las privadas. En consecuencia, estima la insalvable contradicción entre la normativa básica estatal y el precepto legal autonómico impugnado; y, en consecuencia, declara que los términos "de titularidad pública" son inconstitucionales y nulos por contravenir la normativa básica estatal en materia de educación y bases de la sanidad.

La sentencia cuenta con dos votos particulares concurrentes: el primero de Encarnación Roca en el que comparte el fallo estimatorio del recurso fundado en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero, disiente de la decisión mayoritaria por considerar que la cuestión debería haberse analizado exclusivamente desde el prisma de los títulos competenciales relativos a educación, y no de sanidad. El segundo es el formulado por Fernando Valdés Dal-Ré, en el que manifiesta, asimismo, su acuerdo con el fallo, pero no coincide plenamente con la fundamentación jurídica de la sentencia, ya que, a su entender, hubiera bastado con seguir la línea marcada en precedentes SSTC como la 26/1987 y 131/2013, que aplicaban el criterio general de considerar prevalente la regla competencial específica sobre la más genérica.

2. **La Sentencia 105/2019, de 19 de septiembre**, resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad 344-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana.

Ley que fue aprobada el 27 de septiembre de 2018 con el apoyo del PSPV-PSOE, Compromís y Podem, y contó con el voto contrario de PP y Ciudadanos, por entender que se trataba de "un proceso de comarcalización encubierta", contraviniendo diversos preceptos de la Constitución (137, 141 y 149), forzando a los municipios a formar Mancomunidades, así como por la pretensión de imponer un determinado modelo en materia educativa; y vaciando de contenido a las diputaciones.

El Tribunal **desestima el recurso**, declarando que el régimen de mancomunidades comarcales creado por las disposiciones impugnadas no vulnera la autonomía provincial ni municipal, al entender que las intervención autonómica que prevén los preceptos impugnados en la calificación de una mancomunidad como de ámbito comarcal se limita a la mera constatación de los requisitos legales para adquirir esa denominación, sin restringir la libertad de decisión de los municipios en la propia creación de dichas mancomunidades así como tampoco en la elaboración de sus estatutos.

Por otro lado, la Sentencia **es interpretativa en un doble sentido**: a) el precepto que exige a las diputaciones provinciales contar prioritariamente con las mancomunidades comarcales para la prestación de los servicios obligatorios y

esenciales mismo no resultara inconstitucional en tanto se interprete en el sentido de que no permite excluir la colaboración de la diputación provincial con otros entes locales para la prestación de dichos servicios. b) se realiza una interpretación conforme del precepto que atribuye carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios a las inversiones propuestas por las mancomunidades comarcales, entendiendo que no vulnera la autonomía provincial siempre y cuando se interprete en el sentido de que no impida la capacidad decisoria de la diputación provincial para incorporar el criterio de prioridad que establece el precepto impugnado y valorar las obras y servicios a financiar.

Queda pendiente un Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley, relativa a Policías Locales, que se ha modificado, ya, en la Ley de Medidas.

# EXTREMADURA

*Vicente Álvarez García*
*Universidad de Extremadura*

## 1.– Introducción

El año 2019 ha traído consigo el paso de la IX a la X Legislatura autonómica, tras las elecciones a la Asamblea de Extremadura que acontecieron durante el mes de mayo.

Esta anualidad ha tenido un marcado carácter electoral, pues, junto a los referidos comicios regionales, los ciudadanos han sido llamados a otras cuatro citas electorales: dos generales, una para el nivel municipal y otra para el Parlamento Europeo. Todas estas convocatorias de los meses de abril, mayo y noviembre han tenido importantes mayorías para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que han alcanzado su culmen en las elecciones al Parlamento autonómico, saldadas con una holgada mayoría absoluta de este grupo político.

A resultas de esta abrumadora victoria a nivel regional, el máximo dirigente territorial de la referida formación política, D. Guillermo Fernández Vara, fue investido por una mayoría absoluta de la Cámara Legislativa como Presidente autonómico, revalidando de esta manera el mandato que había venido ejerciendo ya durante los cuatro años anteriores, apoyado entonces en una mayoría simple del grupo socialista.

La nueva configuración parlamentaria ha servido para que el Presidente formase en el comienzo mismo del mes de julio un nuevo Gobierno regional con todos sus anteriores Consejeros, a los que se han sumado dos nuevos nombres. La actual estructura gubernamental ha pasado de este modo a contar con nueve miembros, dos de los cuales ostentan, asimismo, sendas vicepresidencias.

Además del mayoritario grupo socialista, que cuenta con treinta y cuatro diputados en la Asamblea de Extremadura (de los sesenta y cinco que componen legalmente este órgano), están también representados en el Parlamento regional el Partido Popular (PP) –con veinte escaños–, Ciudadanos –con siete– y Podemos –con cuatro–. No lo está, sin embargo, Vox al no haber superado la obligada barrera del 5% en ninguna de las dos circunscripciones electorales existentes para los comicios regionales, constituidas por las provincias de Cáceres y de Badajoz. A pesar de esta situación, lo cierto es que, tras las elecciones generales de noviembre de 2019, esta última formación ha pasado a convertirse en la tercera fuerza política a nivel regional tanto en número y porcentaje de votos como a nivel de escaños en el Congreso de los Diputados (con dos representantes), únicamente superada por el PSOE, con sus cinco diputados, y por el PP, que ha logrado tres. En esta lista, Podemos ocupa la cuarta posición, mientras que Ciudadanos ha caído hasta la quinta, pero careciendo ambas formaciones de

una representación en Madrid que haya sido directamente mandatada por los votantes extremeños.

Desde la perspectiva de la actividad normativa, este año de encrucijada entre Legislaturas se ha cerrado con la aprobación de un total de trece leyes formales, entre las cuales no se encuentra la Ley de presupuestos generales autonómicos para 2020. Éste es, en efecto, el quinto ejercicio consecutivo en el que se produce esta circunstancia, pero esta vez no por causas realmente imputables al Ejecutivo regional o a la Asamblea de Extremadura, puesto que el PSOE posee en la misma una mayoría más que suficiente para tal fin, sino por la inestabilidad que ha existido a nivel estatal con un Gobierno en funciones durante la mayor parte del año, que no ha logrado el apoyo necesario para sacar adelante unos Presupuestos Generales del Estado que sirviesen de marco jurídico y económico para las cuentas públicas autonómicas. Estas trece normas legales parlamentarias referidas, que se han dictado en su gran mayoría en los meses finales de la IX Legislatura (un total de once –algunas de ellas con una significativa importancia desde las perspectivas social y del régimen jurídico de las Administraciones públicas–), se han visto, asimismo, acompañadas de un decreto-ley gubernamental en materia de juego aprobado en los primeros días del mes de febrero. Entre las dos leyes formales adoptadas en los meses iniciales de la actual X Legislatura destaca, por su significación política, la destinada a la supresión del límite de mandatos para el acceso a la Presidencia de la Junta de Extremadura.

La labor reglamentaria y, sobre todo, administrativa de esta última Alta Magistratura regional, que se ha materializado en ambos supuestos bajo la forma del Decreto del Presidente, ha sido considerablemente elevada, tal y como resulta propio de un año de comicios autonómicos, destacando por su número los destinados al cese y al nombramiento de los Consejeros de la Junta de Extremadura y, por su importancia desde una perspectiva material, los relativos a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura y de la sesión constitutiva de esta cámara legislativa, así como el destinado a la reordenación de los departamentos llamados a conformar el nuevo gobierno autonómico. Por lo que respecta a la actividad de la Junta de Extremadura, su número de decretos es muy inferior al de los años de inicio de las VIII y IX Legislatura (esto es, 2011 y 2015), e incluso algo más reducido al de los años inmediatamente precedentes (2016, 2017 y 2018). En todo caso, la mayor parte de las decisiones gubernamentales tienen una naturaleza de actos singulares, puesto que han sido el cauce formal para acordar el cese y el nombramiento de los altos cargos de la Administración extremeña. Los decretos consagrados a la actividad de fomento (subvenciones y otros tipos de ayudas), que, año tras año, suelen constituir la temática estrella de la actividad gubernamental en nuestra región, han pasado este ejercicio, sin embargo, a ocupar el segundo lugar desde un punto de vista cuantitativo, aunque a gran distancia de los centrados en la referida cuestión de la designación y cese de los altos rectores de la Administración extremeña.

En el plano de las relaciones entre la Comunidad Autónoma extremeña y la Administración General del Estado destaca la gran actividad que esta anualidad ha tenido la Comisión Bilateral de Cooperación, que ha alcanzado hasta

trece acuerdos, bien para abrir negociaciones sobre normas legales autonómicas cuya constitucionalidad era puesta en entredicho por el Gobierno estatal o bien para la adopción de una solución consensuada que evitase su impugnación ante nuestro Tribunal Constitucional. En este contexto, han sido dos los pronunciamientos de este Alto Tribunal durante este ejercicio en torno al reparto competencial entre el Estado y nuestra Comunidad Autónoma. Pero estas decisiones constitucionales han venido propiciadas, no por un recurso de inconstitucionalidad o por un conflicto de competencias promovido desde la Administración General de Estado, sino por sendas cuestiones de inconstitucionalidad elevadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y que se enmarcan, desde un punto de vista material, en el viejo conflicto de naturaleza urbanística que desde hace más de una década afecta a la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo. Los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucionalidad se han cerrado esta anualidad con una tercera Sentencia cuyo origen se encuentra en un recurso de amparo parlamentario promovido por el único diputado no adscrito durante la pasada IX Legislatura en la Asamblea de Extremadura. Esta resolución, que es ciertamente novedosa e importante desde la perspectiva del Derecho parlamentario patrio, sirve precisamente para confirmar que la condición de diputado no adscrito resulta plenamente compatible con el derecho fundamental al acceso, a la permanencia y al ejercicio de los cargos públicos (art. 23 CE), así como para perfilar el contenido esencial de las facultades representativas de que goza esta categoría de diputados.

Por último, creo que merece la pena subrayar en este lugar que nuestra Comunidad Autónoma sigue careciendo de unas infraestructuras ferroviarias equiparables a las del resto del Estado. Las inmensas deficiencias del "tren extremeño" quedaron de manifiesto con las graves averías que sufrieron una multiplicidad de trenes en los primeros días del presente año y que, durante varias jornadas, fueron noticia de portada de la prensa nacional y de los informativos televisivos y radiofónicos. En todo caso, el nivel de reivindicación social sobre esta cuestión se ha ido diluyendo a lo largo de los meses. No son ya, en el momento de escribir estas páginas, noticias destacadas los incidentes ferroviarios, quizá porque puedan haber disminuido y porque, además, el Gobierno regional parezca satisfecho con los avances en la construcción de las infraestructuras. La disminución de las reclamaciones sociales ha llegado hasta tal punto que la manifestación reivindicativa que, gracias al apoyo de todas las instituciones extremeñas, de los partidos políticos más significativos de la región y de amplísimos colectivos sociales, se convocaba cada 18 de noviembre desde 2017, y que contaba con grandísimo número de asistentes, este año ha dejado de estar en el candelero de la actualidad autonómica para formar parte de una historia cada vez más lejana y difusa.

## 2.– Actividad político-institucional

### *2.1.– Los resultados de las elecciones europeas, nacionales y locales en Extremadura*

Las numerosas citas electorales que han caracterizado la actividad político-institucional durante este año 2019 han abarcado todos los niveles territoriales, desde el europeo hasta el municipal, pasando por el estatal y el autonómico. Dejo el comentario de estos últimos comicios para el epígrafe siguiente, dado que, al ser los que sirven para marcar el paso de la IX a la X Legislatura regional, tienen una específica trascendencia para la configuración del arco institucional de nuestra Comunidad Autónoma. Con esta perspectiva, hago a continuación un breve repaso de los resultados de las elecciones europeas, nacionales y locales en nuestro ámbito territorial regional.

a) Las elecciones europeas de 26 de mayo: aunque en este tipo de comicios la circunscripción electoral es única para el conjunto del Reino de España, los datos desglosados correspondientes a la Comunidad Autónoma de Extremadura arrojaron una absoluta mayoría del voto para el PSOE (con más de 277 mil votos –el 45,97% del total–), seguido a enorme distancia, y por este orden, por el PP (con algo más de 155 mil sufragios –el 25,75%–), Ciudadanos (con casi 68 mil apoyos –el 11,25%–), Podemos-Izquierda Unida (con unos 40.600 votantes –el 6,74%–) y Vox (con poco más de 34 mil sufragios –el 5,64%–).

b) La doble cita electoral para la conformación de las Cortes Generales: el 28 de abril se celebraron las primeras elecciones generales de este año 2019, volviendo a repetirse el 10 de noviembre, después de que no se pudiese alcanzar una mayoría parlamentaria suficiente para lograr la investidura de un Presidente del Gobierno que permitiese la conformación de un nuevo equipo gubernamental ni en el mes de julio ni en el de septiembre.

b.1) Las elecciones generales del 28 de abril: estos comicios supusieron una rotunda victoria del PSOE en el conjunto del territorio extremeño con una participación superior al 76% del censo electoral. Nuestra región reparte diez escaños para el Congreso de los Diputados, de los cuales la mitad fueron a parar directamente al referido Partido Socialista (tres por la provincia de Badajoz y dos por la circunscripción de Cáceres), mientras que los cinco restantes se repartieron entre los dos del PP (uno por cada provincia), los dos de Ciudadanos (también uno por provincia) y el obtenido por Vox en la circunscripción pacense. Podemos quedó sin representación parlamentaria regional a nivel estatal. Con respecto a la Cámara Alta, el PSOE obtuvo tres escaños en cada una de las provincias (un total de seis, por tanto), mientras que el PP obtuvo los dos restantes (uno por circunscripción). A estos ocho senadores de elección provincial deben añadirse los dos senadores autonómicos designados por la Asamblea de Extremadura: uno perteneciente al PSOE y el otro al PP (que fue D. José Antonio Monago, Expresidente de la Junta de Extremadura y líder regional de esta formación política).

b.2) Las elecciones generales del 10 de noviembre: estos segundos comicios estatales (un tanto empañados por la caída de la participación ciudadana en siete puntos –esto es, hasta poco más del 69% del censo electoral–) sirvieron para ratificar la aplastante victoria socialista en el conjunto de los procesos electorales celebrados en nuestra región durante la presente anualidad, y, en particular, la conseguida en la anterior convocatoria de abril para la designación de los diputados y senadores representantes de nuestra tierra en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales. El PSOE alcanzó de nuevo cinco diputados para la Cámara Baja (tres por la circunscripción pacense y dos por la cacereña) y seis senadores (tres por provincia). El PP volvió a ocupar la segunda posición entre las fuerzas políticas concurrentes: con tres diputados (dos por Badajoz y uno por Cáceres) y dos senadores (uno por cada circunscripción provincial). Vox ascendió hasta la tercera posición: con dos escaños en el Congreso de los Diputados (uno por provincia). Quedaron sin representación en las Cortes Generales tanto Podemos (en cuarta posición) como Ciudadanos (que descendió en su peso representativo desde el tercer al quinto lugar).

c) Las elecciones locales de 26 de mayo: las cifras globales de las convocatorias electorales municipales arrojan también una clara mayoría del PSOE en las provincias de Cáceres y de Badajoz.

En el conjunto del territorio cacereño, el PSOE logró más de 100.700 votos que se materializaron en 864 concejales, mientras que el PP con unos 83.300 sufragios consiguió 646 ediles. La tercera fuerza política municipal, muy alejada de las dos anteriores, fue Ciudadanos con casi 16.850 votos y 57 representantes municipales. La coalición Podemos-IU-Equo ocupó la cuarta posición en número de votos con más de 10.800, que se tradujeron en 22 concejales. No obstante, el partido político Extremeños que concurrió separadamente a las municipales tuvo un mayor número de concejales (un total de 47), a pesar de lograr un número muy inferior de apoyos (casi 4.150). La amplia mayoría de representantes municipales del PSOE en la provincia cacereña le ha permitido presidir con mayoría absoluta su Diputación Provincial.

La victoria del PSOE en las elecciones municipales en el conjunto del territorio provincial pacense fue considerablemente más amplia, puesto que sus más de 180 mil votos se tradujeron en 873 concejales. Los casi 111.600 votos del PP y sus 498 ediles le convierten en la segunda fuerza política municipal en Badajoz. Muy alejados de PSOE y de PP han quedado Ciudadanos con algo más de 28.500 votos y 61 regidores, y Podemos-IU-Equo con casi 13.500 sufragios y 38 concejales. Su abrumadora mayoría en la representación municipal ha permitido al PSOE obtener la presidencia de la Diputación Provincial de Badajoz con mayoría absoluta.

### *2.2.– Las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019 y la conformación de la nueva Asamblea de Extremadura.*

La IX Legislatura de la Asamblea de Extremadura se cerró con la presencia de cuatro grupos parlamentarios y la existencia de un diputado no adscrito, que había abandonado durante el año 2018 el PP para integrarse en Vox. El repar-

to de escaños entre los partidos políticos con representación en el Parlamento regional mostraba que el grupo socialista contaba con una mayoría simple de treinta diputados que servía de soporte a un gobierno monocolor encabezado por el Presidente D. Guillermo Fernández Vara. El PP, que al comienzo de la Legislatura contaba con veintiocho escaños, la cerró con veintisiete tras la referida fuga. El grupo parlamentario Podemos-Extremadura estaba conformado por seis diputados, mientras que la única representante de Ciudadanos se integraba en el grupo parlamentario mixto.

Las elecciones regionales de este año, que han servido para abrir la X Legislatura, han reforzado de manera muy considerable la mayoría con la que ya contaba el PSOE en la Asamblea de Extremadura desde el año 2015. Este partido político, en efecto, ha visto aumentar su representación parlamentaria hasta los treinta y cuatro escaños que suponen una holgada mayoría absoluta en el seno de la Cámara Legislativa. Con una participación del 69,48% del censo electoral regional (inferior en torno a un 3,8% con respecto a las elecciones autonómicas de 2015), esta mayoría parlamentaria resulta de la traducción en escaños de 287.619 sufragios de los votantes extremeños (un 46,14% en términos porcentuales). El PSOE ganó en las dos circunscripciones provinciales: mientras que obtuvo catorce escaños en Cáceres (con más de 104 mil apoyos), fueron veinte los logrados en Badajoz (superando los 183 mil votos). La mayoría absoluta así lograda sirvió para investir como Presidente de la Junta para un tercer mandato –y segundo consecutivo– al líder socialista D. Guillermo Fernández Vara.

El PP ha visto muy considerablemente reducida su presencia en la Asamblea autonómica, puesto que se ha quedado con tan sólo veinte escaños tras lograr el apoyo de 168.982 extremeños (un 27,11% del total), que son fruto de la suma de sus diez diputados por la provincia cacereña (alcanzados por sus 69.906 apoyos en esta circunscripción) y de los otros diez logrados en la provincia pacense (con 99.076 sufragios). Al frente de estas dos decenas de diputados en el Parlamento autonómico se sigue manteniendo el líder popular y Expresidente regional D. José Antonio Monago.

Ciudadanos se ha consagrado como la tercera fuerza política extremeña con sus siete diputados, tras alcanzar el soporte de 68.343 extremeños (que suponen el 10,96% de los votos regionales). Estos escaños totales son el resultado de la agregación de los tres logrados en Cáceres (con 26.329 sufragios) y de los cuatro alcanzados en Badajoz (con 42.014 votos). El máximo dirigente regional de este partido es su diputado autonómico D. Cayetano Polo.

La coalición Podemos-IU-Extremeños-Equo ha quedado como última fuerza política con representación en la Cámara autonómica con cuatro escaños (con unos 44 mil apoyos en el conjunto regional), fruto de la adición de sus dos escaños por Cáceres (gracias a sus 18.587 votos) y de otros dos por Badajoz (con 25.722 sufragios). La portavocía de este grupo en la Asamblea de Extremadura está en manos de su cabeza de lista Dª Irene de Miguel.

Vox quedó fuera del Parlamento autonómico, a pesar de haber obtenido en las anteriores elecciones generales del mes de abril un diputado nacional por la provincia de Badajoz y de la posterior consecución de dos (uno por la circuns-

cripción pacense y otro por la cacereña) en los comicios estatales de noviembre. Su exclusión del Parlamento regional se deriva, en todo caso, del hecho de que ni en el conjunto de la Comunidad Autónoma ni en ninguna de las dos provincias aisladamente consideradas ha alcanzado el 5% de los sufragios que es la barrera electoral establecida por normativa extremeña rectora de la materia, puesto que en Cáceres logró el 4,57% y en Badajoz el 4,70%, para un total a nivel global extremeño de casi 29 mil votos.

**Tabla 1.– Elecciones autonómicas 2019: 26 de mayo**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 69,48% | *-3,88* | | |
| Abstención | 26,64% | *+3,88* | | |
| | % s/votantes | *Variación* | 2019 | *2019-15* |
| Partido Socialista | 46,14 | *+4,64* | 34 | *+4* |
| Partido Popular | 27,11 | *-9.89* | 20 | *-8* |
| Ciudadanos | 10,96 | *+6,57* | *7* | *+6* |
| Podemos-IU-Extremeños-Equo | 7,01 | *-6,72* | 4 | *-2* |
| Vox | 4,65 | *+4.37* | 0 | *0* |
| Extremadura Unida | 0,64 | *+0,14* | 0 | *0* |
| PACMA | 0,56 | *+0,33* | 0 | *0* |

Fuente de los datos de 2019: Diario Oficial de Extremadura, núm. 110, de 10 de junio de 2019.

Fuente de los datos de 2015: Informe de Comunidades Autónomas 2015 (p. 175). El porcentaje de voto de 2015 para Podemos-IU-Extremeños-Equo es el resultado de la suma de sus porcentajes de voto por separado, al no concurrir en coalición en 2015.

### *2.3.– La formación de la nueva Junta de Extremadura*

La Asamblea de Extremadura resultante de las elecciones autonómicas de mayo de 2019 volvió a investir el día 25 de junio de 2019 a D. Guillermo Fernández Vara como Presidente de la Junta de Extremadura, máxima magistratura autonómica esta que ya había ostentado durante los períodos 2007-2011 (VII Legislatura) y 2015-2019 (IX Legislatura). A diferencia de lo que sucedió en la anterior investidura (al comienzo de la última Legislatura en julio de 2015), en la que Fernández Vara no recibió ningún voto en contra en el Parlamento autonómico, en su reelección para este nuevo periodo parlamentario de cuatro años el

nuevo Presidente ha contado con el apoyo explícito de la mayoría absoluta que conforman los treinta y cuatro diputados del grupo parlamentario socialista, que lo sustentan, pero ha recibido los votos en contra de los veinte miembros del grupo popular, mientras que los siete representantes de Ciudadanos y los cuatro de Podemos decidieron abstenerse en la votación de investidura.

Una vez efectuada esta designación parlamentaria, el Presidente dictó su Decreto 16/2019, de 1 de julio, por el que se fijó el nuevo organigrama de su gobierno, que contará con nueve Consejerías, teniendo presente que dos de los nuevos Consejeros ostentarán, asimismo, sendas Vicepresidencias de la Junta de Extremadura. Con estas líneas maestras, el nuevo edificio gubernamental, con siete mujeres y dos hombres (además del Presidente D. Guillermo Fernández Vara), queda conformado de la siguiente manera:

1. Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública: D.ª Pilar Blanco-Morales Limones.

2. Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

3. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio: D.ª Begoña García Bernal.

4. Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital: D. Rafael España Santamaría.

5. Consejería de Educación y Empleo: D.ª María Esther Gutiérrez Morán.

6. Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda: D.ª Leire Iglesias Santiago.

7. Consejería de Igualdad y Portavocía: D.ª Isabel Gil Rosiña.

8. Consejería de Cultura, Turismo y Deportes: D.ª Nuria Flores Redondo.

9. Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: D.ª Olga García García.

Una comparación de esta estructura de gobierno con la existente durante la anterior Legislatura arroja como resultado las siguientes semejanzas y diferencias: en primer término, el número de nueve Consejerías de la recién nombrada Junta es superior al del gobierno autonómico inicial de la IX Legislatura que contaba tan sólo con cinco Consejerías y una Portavocía, e, incluso, más amplia que el existente justo antes de la convocatoria de elecciones en abril de 2019 (al final, por tanto, de la IX Legislatura), momento en el que ya se había elevado a seis el número de Consejerías; en segundo término, el referido gobierno autonómico originario de la anterior Legislatura carecía de Vicepresidencias, aunque es cierto que, con posterioridad –en concreto, en el momento mismo de crearse la sexta Consejería–, se dotó de rango de Vicepresidenta a D.ª Pilar Blanco-Morales Limones, que era la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública; en tercer término, eran siete los nombres del último gobierno de Fernández Vara al final de la pasada Legislatura, y una lectura del nuevo organigrama de la Junta de Extremadura muestra que todos esos hombres

(realmente tan sólo uno) y mujeres (seis) se siguen manteniendo en la cúspide gubernamental.

El referido Decreto presidencial 16/2019 ha encontrado su desarrollo en el Decreto de la Junta de Extremadura 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura –modificado por el Decreto 161/2019, de 29 de octubre–. Estas disposiciones han sido complementadas por diversos Decretos gubernamentales (en concreto, los números 162 a 170 del año 2019) mediante los que se establece la estructura orgánica de cada una de las nueve Consejerías.

## 3.– Actividad normativa

### *3.1.– La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

#### *3.1.1.– Un balance global de la IX Legislatura*

El año 2019 ha supuesto el final de la IX Legislatura en la Comunidad Autónoma de Extremadura, dirigida por un gobierno del PSOE, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, y que se había abierto paso en el año 2015, tras el final de la VIII Legislatura, bajo la dirección de una Junta de Extremadura capitaneada por el líder popular D. José Antonio Monago.

En estos cuatro años, se han aprobado un total de cuarenta y cuatro leyes formales por la Asamblea Legislativa regional: tres, desde la constitución del nuevo gobierno en el verano de 2015 (hasta la convocatoria de elecciones en la primavera de ese año se habían aprobado otras dieciséis); diez, en el ejercicio de 2016; siete, en el año 2017; trece en la anualidad de 2018; y once, hasta la disolución del Parlamento autonómico en la primavera del presente año 2019 (desde el inicio de la X Legislatura se han aprobado dos leyes formales más).

La Junta de Extremadura ha dictado, por su parte, otras cinco normas legales en este período cuatrienal: una de estas normas ha sido un decreto legislativo (en 2018), mientras que las cuatro restantes han adoptado la forma de decreto-ley. En el caso de esta última categoría normativa de legislación de urgencia: durante el año 2016 vio la luz un decreto-ley; dos en el ejercicio de 2018 y otro en febrero del presente año 2019.

#### *3.1.2.– Una consideración previa sobre la actividad legislativa durante el año 2019*

Este año constituye un prototípico ejercicio de encrucijada entre dos Legislaturas. El final de la IX ha sido, como suele ser habitual en la práctica parlamentaria autonómica, bastante prolífico en la aprobación de leyes formales puesto que han visto la luz un total de once, a las que debe añadirse un decreto-ley aprobado por la Junta de Extremadura (y convenientemente convalidado por la Asamblea de Extremadura). Este número de normas legales es inferior a las dieciséis leyes aprobadas en el final de la VIII Legislatura en 2015, pero

superior a las nueve normas legales de los últimos meses de la VII Legislatura en el 2011.

El comienzo de la X Legislatura ha traído consigo la aprobación de otras dos leyes formales por el Parlamento autonómico, así como tres Reformas del Reglamento de la Asamblea de Extremadura por parte del Pleno de la Cámara en sesiones celebradas el día 18 de julio de 2019 (DOE núm. 146, de 30 de julio de 2019), el 10 de octubre de 2019 (DOE núm. 201, de 17 de octubre de 2019) y el 24 de octubre de 2019 (DOE núm. 211, de 31 de octubre de 2019). En estas Reformas se han regulado, sucesivamente, la composición de la Mesa de la Cámara (compuesta por ocho miembros con voz y voto: la Presidencia, tres Vicepresidencias y cuatro Secretarías), los requisitos para el nombramiento del letrado mayor y secretario general de la Asamblea (con una primera regulación el 10 de octubre, pero inmediatamente modificada el 24 de octubre) y la situación de cese en la pertenencia de un diputado a un grupo parlamentario por voluntad propia o por su expulsión.

### *3.1.3.– La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura*

Esta legislación de urgencia se ha circunscrito exclusivamente a la adopción del Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta norma legal de urgencia ha sido dictada, según su preámbulo, en base a las competencias exclusivas regionales en el ámbito de los "(C)asinos, juegos y apuestas, incluidas las modalidades por medios telemáticos cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Extremadura" (art. 9.1.44 EAEx). Esta disposición legal justifica la urgencia necesaria para su adopción en "la extensión, en los últimos tiempos, de nuevas modalidades de juegos y apuestas reguladas insuficientemente, así como por la proliferación de establecimientos y el grado de participación en las mismas".

### *3.1.4.– Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura*

La actividad legislativa del Parlamento autonómico ha arrojado un total de trece leyes. La mayor parte de ellas (hasta un total de diez) son leyes de nuevo cuño, en el sentido de que tienen vida propia por ellas mismas, mientras que otras dos se limitan a modificar leyes autonómicas como puede vislumbrarse con una mera lectura de su rúbrica. Una última y larga norma (la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura) efectúa una modificación de una decena bien larga de otras normas, pero es cierto que una buena parte de su articulado no se integra en ninguna otra ley, sino que, utilizando la expresión ya referida en las líneas anteriores, tiene vida propia e independiente.

En un ensayo de mínima sistematización, las trece leyes formales autonómicas que han visto la luz esta anualidad podrían agruparse, si bien es cierto que con unas amplias dosis de voluntarismo y de discrecionalidad por mi parte, en torno a cinco vectores: el régimen jurídico del Gobierno y de las Administracio-

nes Públicas en Extremadura, el económico-financiero, el social, el sistema de protección de los consumidores y, finalmente, la ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas.

A) La categoría de leyes donde resulta prevalente la ordenación del régimen jurídico del Gobierno y de la Administración regional engloba un total de cuatro normas, que abordan temas ciertamente dispares. Estas disposiciones legales son, según su orden de aprobación, las siguientes: 1ª) La Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura; 2ª) La Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura; 3ª) La Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y 4ª) La Ley 13/2019, de 16 de octubre, de modificación parcial de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A pesar de que estas cuatro normas tienen una cierta enjundia, el espacio disponible en este trabajo no permite su estudio individualizado. Pero sí que creo oportuno, no obstante, hacer siquiera una mínima referencia al contenido de la última ley formal citada (la 13/2019). Y es que, aunque es de artículo único (y, por supuesto, la más breve de todas ellas), ha encontrado una enorme resonancia dentro del ámbito político-institucional extremeño por la cuestión que aborda. En efecto, la Asamblea de Extremadura aprobó durante el año 2014 la limitación de mandatos para el Presidente de la Junta de Extremadura. Pues bien, esta limitación ha sido suprimida mediante la derogación del art. 8.3 de la referida Ley autonómica aprobada en la parte final de la VIII Legislatura autonómica, bajo la Presidencia de la Junta de Extremadura por el máximo dirigente regional del PP, D. José Antonio Monago. La justificación fundamental de la medida contenida en la Ley ahora reseñada se efectúa mediante la apelación a distintos informes de organizaciones internacionales (en concreto, del Consejo de Europa, a través de la Comisión de Venecia) o de órganos estatutarios autonómicos (específicamente del Consejo Económico y Social de Extremadura y del desaparecido Consejo Consultivo de Extremadura). A partir de estas opiniones jurídicas, y de la constatación de que el Estatuto de Autonomía extremeño no habilita "al legislador autonómico a establecer tales limitaciones a diferencia de lo que ocurre en algún otro Estatuto de Autonomía", la exposición de motivos de la Ley concluye que resulta necesario eliminar la limitación de mandatos para concurrir a la Presidencia de la Junta de Extremadura "a fin de garantizar el principio de igualdad en la aplicación de la Constitución, las normas electorales y en el acceso a los cargos electivos de representación política".

B) El objetivo de la ordenación de la actividad económico-financiera regional está presente en las siguientes dos leyes: 1ª) La Ley 2/2019, de 22 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019; y 2ª) La Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

C) Cuentan con una naturaleza eminentemente social hasta un total de cinco leyes: 1ª) La Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura; 2ª) La Ley 4/2019, de 18 de febrero, de mejora de la eficiencia energética y las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos extremeños; 3ª) La Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada; 4ª) La Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura; y 5ª) La Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura.

D) La importante y compleja materia de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios es la protagonista de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.

E) El elenco de las problemáticas abordadas por el Legislador extremeño durante el presente año se cierra con la ordenación general de una materia que tiene una triple cara social, económica y administrativa, como es la relativa a los espectáculos públicos y las actividades recreativas. Esta cuestión se regula, en concreto, mediante la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### *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*

Los años de finalización y de comienzo de Legislaturas suelen caracterizarse por un aumento de la actividad formalizada del Presidente de la Junta de Extremadura a través de decretos, que sirven para la aprobación tanto de decisiones de naturaleza singular como de verdaderas disposiciones generales con valor reglamentario. Este año 2019 no ha sido precisamente una excepción, dado que el titular de la máxima Magistratura autonómica ha dictado treinta y seis Decretos del Presidente (siete antes de las elecciones regionales y los veintinueve restantes con posterioridad). Este elevado número es, sin duda, similar a los treinta y ocho firmados en 2015 entre los Presidentes Monago, primero, y Fernández Vara, después.

La absoluta mayoría de los decretos presidenciales durante el presente ejercicio ha estado dirigida al cese y al nombramiento de Consejeros de la Junta de Extremadura, así como a la delegación en ellos por parte del Presidente autonómico de la firma de los convenios de colaboración con el Estado suscritos por nuestra región en el ámbito de sus correspondientes competencias. Fuera de estas disposiciones, y de las características convocatorias de subvenciones en los sectores de actividad sobre los que el Presidente ejerce directamente sus potestades, los tres Decretos del Presidente más significativos han sido el relativo a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura (Decreto del Presidente 1/2019, de 1 de abril), el referido a la convocatoria de la sesión constitutiva del Parlamento autonómico (Decreto del Presidente 8/2019, de 3 de junio) y el consagrado a la modificación de la denominación, del número y de las compe-

tencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio).

*3.2.2.–Los decretos de la Junta de Extremadura*

El número "oficial" de decretos gubernamentales durante este año de comienzo de la X Legislatura es de 204, que es una cifra bastante inferior a las de los inicios de la IX y de la VIII Legislatura, puesto que en 2015 se aprobaron 323 y en 2011 un total de 305. Es cierto que, exceptuando precisamente el año 2015, el número de disposiciones gubernamentales de este final de ciclo no es muy distinto, cuanto menos sobre el papel, al de los años 2016, 2017 y 2018 en los que se dictaron 215, 220 y 212 respectivamente. De todas las disposiciones gubernamentales con la forma jurídica de decreto de este ejercicio de 2019 únicamente 65 fueron emanadas antes de la conformación del nuevo gobierno extremeño en los albores del mes de julio.

Entrecomillaba premeditadamente en el párrafo anterior el adjetivo "oficial" que servía para calificar al sustantivo "número" (de decretos de la Junta de Extremadura), y esta circunstancia requiere los siguientes comentarios: 1º) En primer término, esta cifra "oficial" proviene de que ya comenzado el año 2020 se han publicado los Decretos 203/2019, de 27 de diciembre (DOE núm. 3, de 7 de enero de 2020) y 204/2019, de 27 de diciembre (en un diario oficial anterior: DOE núm. 2, de 3 de enero de 2020); 2º) En segundo término, en el DOE núm. 247, de 26 de diciembre de 2019, se publicaron cuatro decretos fechados en octubre (en concreto, los Decretos 187/2019, 188/2019 y 189/2019, de 15 de octubre –todos ellos– y el Decreto 200/2019, de 22 de octubre), a pesar de que el DOE ha publicado numerosos decretos con un número anterior al 187, pero con una fecha posterior a octubre (por ejemplo, el Decreto 185/2019, de 17 de diciembre –DOE núm. 245, de 23 de diciembre–, o el Decreto 186/2019, de 17 de diciembre –DOE núm. 249, de 30 de diciembre de 2019–); y 3º) En tercer término, nótese que en el referido DOE núm. 247, de 26 de diciembre de 2019, se publican el Decreto 189/2019 y, acto seguido, el Decreto 200/2019. Estos datos nos llevan a pensar que ha podido producirse un error en la numeración de los decretos gubernamentales, no habiéndose dictado (y, por tanto, no existiendo realmente) esta anualidad los Decretos núms. 190 a 199. Debe destacarse, asimismo, que no parece compatibilizarse mucho con una buena técnica normativa que decretos publicados en el DOE con un ordinal más avanzado tengan una fecha anterior a otros con una numeración inferior, pero con fecha posterior (compárese, por ejemplo, el Decreto 189/2019, de 15 de octubre, con el Decreto 186/2019, de 17 de diciembre). De ser ciertas estas consideraciones, la conclusión final resultante es que el número "oficial" de decretos (204) no coincidiría con el número "real". Este último número sería de 194 decretos; una cifra inferior en diez unidades a la oficial.

En todo caso, el decreto gubernamental ha sido la forma de aprobación de distintas normas reglamentarias, pero, sobre todo, de una gran cantidad de actos singulares. Como todas las anualidades de nacimiento de una nueva Le-

gislatura, en 2019 han destacado, sin ningún género de dudas, los referidos a los ceses y nombramientos de los altos cargos que sirven para configurar el Gobierno y la Administración autonómica, a los que debe añadirse, a comienzos de año, el Decreto 2/2019, de 8 de enero, para el nombramiento de don Antonio Hidalgo García, como nuevo Rector de la Universidad de Extremadura, tras las elecciones celebradas en esta institución académica a finales de 2018. El número de este tipo de decretos casi ha alcanzado las nueve decenas, que constituye una cantidad muy superior a la de cualquier otra temática abordada durante el presente ejercicio por la Junta de Extremadura. Este ámbito material ha superado con creces durante esta anualidad, incluso, la que ejercicio tras ejercicio suele ser la materia estrella de la actividad gubernamental regional (las subvenciones y otros tipos de ayudas), que ha ocupado, ciertamente, el segundo lugar desde un punto de vista cuantitativo, pero a una gran distancia de la referida cuestión relativa a la designación y al cese de altos cargos, pues su número no ha llegado ni siquiera a la treintena de decretos.

## 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*

Esta anualidad se ha caracterizado por la existencia de un muy notable número de controversias entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, provocando en hasta ocho ocasiones el inicio de negociaciones para solventar discrepancias sobre la constitucionalidad de diversas normas autonómicas con rango de ley en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre ambas Administraciones Territoriales.

A) De estos ocho conflictos, y en primer lugar, cuatro han quedado totalmente solventados a través de sendos acuerdos adoptados por la propia Comisión Bilateral de Cooperación a lo largo de este mismo año. En efecto, han quedado solucionadas de este modo las discrepancias formuladas por la Administración General del Estado en relación con diversos preceptos de dos normas legales autonómicas de 2018 y de otras dos de 2019: 1ª) La Ley 9/2018, de 30 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Extremadura: las negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral tuvieron comienzo en un Acuerdo de 8 de enero de 2019, quedando concluidas de manera satisfactoria para ambas partes mediante Acuerdo de 15 de mayo de 2019; 2ª) 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: las negociaciones sobre la constitucionalidad del apartado primero del artículo único de esta norma legal de urgencia se abrieron mediante Acuerdo de 23 de enero de 2019, resolviéndose las discrepancias por Acuerdo de 8 de julio de 2019; 3ª) La Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019: el debate jurídico sobre la constitucionalidad de dos preceptos de esta Ley autonómica se inició a través de un Acuerdo de 12 de marzo de 2019

y se ultimó, a satisfacción de ambas partes, por Acuerdo de 26 de julio de 2019; y 4ª) La Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada: las discrepancias expresadas por la Administración General del Estado sobre el ajuste constitucional de un precepto de esta Ley autonómica provocaron la apertura de negociaciones en el seno Comisión Bilateral de Cooperación por Acuerdo de 7 de mayo de 2019, llegándose a una solución consensuada mediante Acuerdo de 3 de octubre de 2019.

B) En segundo lugar, aunque este órgano mixto ha iniciado, a través de la firma de los correspondientes acuerdos, las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por la Administración General del Estado, sigue todavía pendiente en el momento de redactar este trabajo un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de las tres siguientes normas legales autonómicas: 1ª) El Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura: el comienzo de las negociaciones sobre los dos preceptos controvertidos de esta norma legal de urgencia tuvo lugar mediante Acuerdo de 24 de abril de 2019; 2ª) La Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura: mediante Acuerdo de 18 de junio de 2019 la Comisión Bilateral decidió iniciar las negociaciones para resolver las controversias constitucionales en torno a tres preceptos de esta Ley regional; y 3ª) La Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura: las negociaciones para la resolución de las discrepancias constitucionales sobre más de una decena de disposiciones de esta Ley autonómica se iniciaron mediante Acuerdo de 10 de julio de 2019.

C) En tercer lugar, ya iniciado el presente año, en concreto en el DOE núm. 15, de 23 de enero de 2019, se publicó el Acuerdo de 20 de noviembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación, mediante el que se puso fin a la controversia constitucional que enfrentaba a la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con algunos preceptos de la Ley autonómica 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.

D) En cuarto y último lugar, por Acuerdo de 17 de abril de 2019 se iniciaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación para la resolución de las controversias sobre diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura. Estas negociaciones no parece que hayan alcanzado el resultado positivo esperado en la medida en que el DOE núm. 249, de 30 de diciembre de 2019, ha publicado el edicto del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre de 2019 en el que se da cuenta de que el Pleno de este órgano ha acordado la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 6835-2019, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, a través de la Abogacía del Estado, contra cuatro preceptos de la referida Ley autonómica destinada a la protección de los consumidores en nuestra región.

*4.2.– La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

El Tribunal Constitucional ha dictado tres Sentencias, durante el presente ejercicio, que afectan de una manera muy específica y directa a nuestra Comunidad Autónoma. Veámoslas brevemente.

a) Las SsTC 134/2019, de 13 de noviembre, y 152/2019, de 25 de noviembre, tienen su origen en sendas cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 2560-2019 y 2561-2019, respectivamente), elevadas al Alto Tribunal por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con un objeto idéntico: la expresión de las dudas de este órgano jurisdiccional con respecto al ajuste con nuestra Carta Magna de dos preceptos legales autonómicos, como son, en primer término, el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo–, y, en segundo término, la disposición adicional única de esta última norma legal dictada por la Asamblea de Extremadura en el año 2011. Estas dos resoluciones constitucionales se enmarcan dentro del largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo).

De las dos resoluciones constitucionales citadas, la verdaderamente clave es, sin duda, la STC 134/2019 (puesto que la STC 152/2019 es absolutamente tributaria de aquélla), que declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo–, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del art. 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental. Para comprender la repercusión de este pronunciamiento, debe tenerse en cuenta que los terrenos de la isla de Valdecañas están dentro de esta Red y su transformación urbanística para la construcción de un gran y lujoso complejo residencial es evidente.

b) La STC 159/2019, de 12 de diciembre, enjuicia un recurso de amparo parlamentario promovido, sobre la base del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, por un diputado de la Asamblea de Extremadura contra diversos acuerdos de la Mesa de este Parlamento autonómico. Esta decisión constitucional declara la vulneración del derecho fundamental de un antiguo miembro del grupo popular (D. Juan Antonio Morales Álvarez), que abandonó esta formación adquiriendo la condición de diputado no adscrito, "a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE)" por diversos acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Extremadura "en la medida que privan en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en pleno" (apartado primero del fallo). La importante novedad de la doctrina constitucional fijada por esta Sentencia radica en su declaración de que la figura del diputado no adscrito no es lesiva del

referido derecho fundamental al acceso, a la permanencia y al ejercicio de cargos públicos de naturaleza representativa por los ciudadanos (art. 23.2 CE).

## Anexo

**Tabla 2.– Resultados de las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019 en Extremadura**

| | Votantes (100%) | PSOE | | PP | | C's | | Podemos | | Vox | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Votos | % | Votos | % | Votos | % | Votos | % | Votos | % |
| Badajoz | 382.383 | 183.249 | 47,92 | 99.076 | 25,91 | 42.014 | 10,98 | 25.722 | 6,72 | 17.980 | 4,70 |
| Cáceres | 240.905 | 104.370 | 43,32 | 69.906 | 29,01 | 26.329 | 10,92 | 18.587 | 7,71 | 11.012 | 4,57 |
| Extremadura | 623.288 | 287.619 | 46,14 | 168.982 | 27,11 | 68.343 | 10,96 | 44.309 | 7,01 | 28.992 | 4,65 |

Fuente de los datos de 2019: Diario Oficial de Extremadura, núm. 110, de 10 de junio de 2019.

# GALICIA

*Roberto L. Blanco Valdés*
*Universidad de Santiago de Compostela*

## 1.– Actividad político institucional

La actividad política e institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia durante el año 2019 estuvo marcada sobre todo por las dos elecciones generales que tuvieron lugar el 28 de abril y el 10 de noviembre, así como por las elecciones municipales, regionales y europeas de 26 de mayo, a cuyos resultados globales nos referiremos seguidamente. Más allá de su propia significación, extraordinaria en un contexto nacional de repetición de comicios legislativos desde los de diciembre de 2015, las tres citadas convocatorias electorales resultaron en Galicia, por añadidura, especialmente relevantes dado el hecho de que en el otoño de 2021, como muy tarde, deberá celebrarse en la Comunidad Gallega una nueva consulta autonómica, lo que dio lugar a que las elecciones de abril, mayo y noviembre de 2020 acabaran teniendo un inevitable carácter de primarias de las regionales del año siguiente. Obviamente, el clima electoral –sobre todo en generales– estuvo marcado de forma muy especial por la problemática general de la gobernabilidad, que determinó el debate político en el conjunto del territorio nacional, pero la intensidad del mismo se vio en Galicia incrementada, si cabe, por el hecho de que en las próximas autonómicas, como durante estos años, la dialéctica que presidirá la confrontación electoral será, previsiblemente, la determinada por la dialéctica gobernabilidad/estabilidad frente a cambio. Como ya ha venido aconteciendo en los últimos años, la oposición ofrecerá el cambio político frente a un Partido Popular que lleva gobernando ininterrumpidamente la Comunidad Autónoma desde 2009, tras la derrota de la mayoría PSOE-BNG que sostuvo al Gobierno bipartito de Emilio Pérez Touriño entre 2005 y 2009; frente a ese cambio, el Partido Popular insistirá, como ya lo ha venido haciendo durante las dos campañas electorales de 2020 en la necesidad de mantener la estabilidad política, como garantía de la gobernabilidad, frente a una alternativa de izquierda y nacionalista que, en el mejor de los casos, se articularía sobre la base de tres fuerzas candidaturas (PSdeG-PSOE, Podemos y sus aliados gallegos y BNG) que formarían una eventual mayoría que podría llegar a sostenerse sobre la suma de los votos de cuatro o incluso cinco fuerzas políticas. Dejemos constancia, ya, sin más prolegómenos, de los resultados globales de los comicios de abril, mayo y noviembre de 2019.

En las elecciones celebradas el 28 de abril, tras la disolución anticipada decretada por el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, ante la incapacidad de aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, se produjo un hecho desconocido hasta la fecha en Galicia: el Partido de los Socialistas de Galicia fue el ganador de los comicios. En efecto, con 524.844 votos (el 32,1% de los validos expresados) y 10 escaños de un total de 23 se colocó por delante del Partido

Popular, que obtuvo 447.562 votos (el 27,4%) y 9 escaños. Tras los continuos conflictos internos que marcaron en Galicia a lo largo de 2018 y los primeros meses de 2019 la vida del llamado espacio de ruptura de las fuerzas emergentes de la izquierda y el nacionalismo, Podemos y sus socios en Galicia (Podemos-Esquerda Unida-Mareas en Común-Equo) sufrió un muy notable retroceso electoral: la coalición obtuvo 236.746 sufragios (el 14,5%) y 2 escaños, lo que le supuso perder más de 100.000 votos y tres de sus cinco escaños. Ciudadanos, con un espléndido resultado, pasó de una presencia puramente testimonial a obtener 182.678 votos (11,2%) y 2 escaños y el Bloque Nacionalista Galego se quedó de nuevo fuera del parlamento, con un poco más de 93.000 votos, a poco más de 7.000 sufragios de distancia de Vox (con el 5,7% y 5,3%, respectivamente, de los sufragios expresados).

Los comicios municipales de 26 de mayo dieron como resultados más significativos los dos siguientes. En primer lugar, y en lo relativo a la distribución global en Galicia de votos y concejales, el PP recuperó, aunque de forma muy ajustada en número de votos, su primera posición en Galicia en relación con el PSOE (499.695 sufragios y 1.629 concejales, frente a 491.327 y 1.181), colocándose ambos a gran distancia de sus inmediatos seguidores: el BNG (187.785 votos y 457 ediles) y Ciudadanos (28.462 y 33 ediles). Pero esa victoria del PP tuvo la traducción que ya en Galicia viene siendo habitual en término de reparto del poder municipal, pues, tras los pactos cerrados con fuerzas situadas a su izquierda y con los nacionalistas el PSOE se hizo con las alcaldías de la gran mayoría de los núcleos urbanos más poblados de Galicia y, entre ellos, de los de Santiago, Vigo (donde el PSOE obtuvo el mayor porcentaje de votos en un gran ciudad en toda España: ¡el 67,6%!), A Coruña, Lugo y Ferrol (donde el PP se quedó a un solo concejal de la mayoría absoluta). El BNG conservó, como desde hace ya muchos años, la ciudad de Pontevedra. Y una fuerza local, Democracia Ourensana, se hizo con la alcaldía de la ciudad de Ourense, con el apoyo del PP, a cambio de la presidencia de la Diputación provincial. Esa realidad tenía otra cara, que es la que constituye el segundo hecho que en las locales nos parece destacable: Las Mareas, que habían ganado de forma casi sorpresiva en las anteriores elecciones, las alcaldías de Santiago, A Coruña y Ferrol, sufrían en las tres ciudades, aunque en diferente proporción, sendas derrotas, que las desalojaban del poder y las forzaban a apoyar al mismo partido, el PSOE, que le arrebata el bastón de mando municipal. Como en las elecciones generales, también en las municipales, al menos en los grandes núcleos urbanos, las mayorías absolutas (salvo en el sobresaliente caso de Vigo) pasaban a ser cosa del pasado.

Año marcadamente electoral, 2019 se cerró con las generales del 10 de noviembre, consecuencia de la incapacidad del candidato Pedro Sánchez de ser investido Presidente del Gobierno con arreglo a las previsiones del artículo 99 de la Constitución. Los comicios de noviembre no supusieron en Galicia la recuperación de la primera posición que el Partido Popular había disfrutado desde la desaparición de UCD. Es verdad que los populares ganaron a los socialistas por algo menos de 10.000 votos (470.041 frente a 460.213, el 31,9% de los expresados frente al 31,3%), pero quedaron igualados en número de escaños: 10 en cada caso. La izquierda alternativa aliada a una parte del nacionalismo, fuerzas entra las que no figuró A Nova, que no concurrió los comicios, continuó su

senda descendente (Podemos-EU obtuvo 186.260 votos, el 12,7%), descenso del que se benefició el BNG, que con 119.597 votos, el 8,1%, consiguió al fin, tras varios legislaturas de las Cortes como fuerza extraparlamentaria, un diputado en el Congreso, que habría de resultar semanas después decisivo para la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno. Al igual que en el resto del territorio nacional Ciudadanos sufrió una derrota estrepitosa al perder casi dos tercios de sus votos y quedarse en 63.571 (el 4,3% de los expresados), lo que le supuso la pérdida de los dos escaños obtenidos en las elecciones de abril. Vox ascendió hasta los 114.834 (el 7,8%), pero Galicia fue una de las cuatro Comunidades españolas (junto con el País Vasco, Navarra y La Rioja) donde no logró obtener representación parlamentaria,

Por lo demás, la vida política e institucional giró en Galicia en torno a algunos otros asuntos de especial relevancia, que han formado parte esencial de la agenda autonómica a lo largo de 2019. Entre ellos debe destacarse de forma muy especial la crisis industrial, sobre todo la que afecta a las denominadas empresas electrointensivas y a aquellas que se han visto afectadas por las políticas de descarbonización, varias de las cuales han cerrado o se encuentran afectados por procesos de cierre, con gran influencia en los puestos de trabajo, tanto directos como indirectos. Otro de los temas esenciales de la agenda gallega, que, como el anterior, tuvo un gran protagonismo en el debate sobre el estado de la autonomía que se celebró en el parlamento regional a finales de septiembre de 2019, fue el de la transferencia de la Autopista de Peaje número 9 (conocida como AP-9) que une la Galicia Sur, desde la frontera con Portugal, con la Galicia Norte hasta, A Coruña y Ferrol. La "cuestión de la autopista", cuya transferencia a Galicia fue solicitada al Estado por unanimidad del parlamento de Galicia el 26 de junio de 2018, se refiere también coste de los peajes, que tanto el Gobierno de Galicia, como las fuerzas políticas presentes en su parlamento, consideran excesivo y fuera de los márgenes generales de otras autopistas privadas situadas en territorio nacional. El último de los temas de la vida político institucional regional a los que nos referiremos para cerrar este sucinto análisis de los que entendemos han tenido un gran protagonismo a lo largo del año 2019 es el relativo a la deuda del Estado con las Comunidades Autónomas por las llamadas entregas a cuenta (la participación de las autonomías en los ingresos generales del Estado, principalmente el IRPF y el IVA). Tras una situación de enfrentamientos entre administraciones, debido al desacuerdo entre ellas, tanto en lo relativo a las cifras como en lo relativo a los plazos de los pagos, el Estado, tras sostener la imposibilidad legal de proceder a realizarlos, se avino a ello en un clima de fuerte presión político determinada por la situación electoral que generó la repetición de noviembre de las elecciones de abril. Galicia recibió, así, varias entregas en 2019 por un total de 381 millones de euros (60 millones el 5 de noviembre, 107 el 30 de ese mes, y las mismas cantidades el 10 y el 30 de diciembre) pero sigue reclamando más 300 millones adicionales para completar la cifra total de la adeudado, 700 millones, según los cálculos de la administración autonómica gallega. Una deuda que de no ser abonada podría poner en riesgo, según ella, las obligaciones contraías en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a los que seguidamente haremos referencia al analizar, en las páginas que restan la producción legislativa del parlamento regional.

## 2.– Producción legislativa

El parlamento autonómico gallego ha aprobado durante el año 2019, tercero de su X legislatura, un total de nueves leyes, seis más que durante el año 2018 y una menos que a lo largo de 2017. Tres de esas nueve normas tuvieron un claro contenido financiero: la ley 6/2019, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2020, a la que se anudó, como es ya habitual, la denominada ley de acompañamiento a los Presupuestos, la 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que procedió a la modificación de hasta un total de 32 normas. A ambas leyes debe añadirse 2/2019, de 9 de mayo, por la que se concede un suplemento de crédito para el refuerzo de actuaciones prioritarias para el año 2019, norma que regula en sus cuatro primeros artículos suplementos de crédito en política de gasto en educación, sanitario, de acción y promoción social y de actuaciones y valorización del medio rural. El artículo 5º se dedica a la financiación de los suplementos de crédito y el 6º a la modificación de los presupuestos de explotación y capital de la Sociedad Publica de Inversiones, S.A., Xestur, S.A. y Fundación Pública Sanitaria 061.

Tres de las seis normas restantes podrían agruparse bajo lo que podría considerarse en sentido amplio política sanitaria y defensa y promoción de la salud publica. Se trata, en primer lugar, de la ley 3/2019, de 2 de julio, de ordenación farmacéutica de Galicia, norma muy extensa (consta de 83 artículos, además de sus disposiciones adicionales, transitorias y finales) que viene a sustituir a la hasta entonces vigente: la ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica. Su objeto es la regulación de la atención farmacéutica en la Comunidad Autónoma, entendida aquella como un servicio de interés público que comprende un conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario, dirigidas a garantizar a la ciudadanía el acceso rápido, eficaz, oportuno, equitativo y racional a los medicamentos y productos sanitarios que precise. Un servicio que, además, contribuya a hacer un uso racional y eficiente de los mismos en los distintos niveles de asistencia sanitaria y en el ámbito de la salud pública, que siempre habrá de ser prestado bajo la responsabilidad y supervisión de los profesionales farmacéuticos, en relación con la adquisición, custodia, conservación, distribución y dispensación de medicamentos y productos sanitarios. La norma se estructura en diez títulos. El preliminar define su objeto y ámbito de aplicación. El título I está dedicado a la atención farmacéutica. El II regula la atención farmacéutica en el nivel de la atención primaria y el III trata de la atención farmacéutica en los hospitales, centros sociosanitarios y otros centros, servicios y establecimientos sanitarios, regulando en el mismo también los depósitos de medicamentos y productos sanitarios. Según lo dispuesto en el título IV, la distribución de los medicamentos autorizados se realizará a través de las entidades de distribución o directamente por el laboratorio titular de la autorización de comercialización de los mismos. El título V está dedicado a las unidades de radiofarmacia y el VI se refiere a la distribución y dispensación de medicamentos veterinarios, estableciéndose en el mismo que se llevará a cabo en los establecimientos y servicios y en las condiciones establecidas por la normativa estatal de aplicación, la presente ley y las normas reglamentarias

autonómicas que pudieran dictarse. El título VII está dedicado a los profesionales farmacéuticos y otro personal de los establecimientos y servicios de atención farmacéutica. La ley define los define como aquellas personas que, estando en posesión de la titulación correspondiente, desarrollen sus funciones en los establecimientos y servicios de atención farmacéutica regulados en la misma. De acuerdo con lo establecido en dicho título, la consejería competente en materia de sanidad, en colaboración con las Universidades, los colegios oficiales de farmacéuticos, las sociedades científicas y otras organizaciones profesionales, impulsará la formación continuada de los profesionales farmacéuticos y del personal auxiliar de los establecimientos y servicios de atención farmacéutica, con la finalidad de ofrecer una prestación útil y eficiente a la ciudadanía a través de la actualización de sus conocimientos. El título VIII regula la publicidad, promoción e información de los medicamentos y productos sanitarios, contemplando la adopción de las medidas oportunas para garantizar que la información, promoción y publicidad de los medicamentos y productos sanitarios destinada a los profesionales de la salud o a la población en general se ajuste a criterios de veracidad, evitando inducir a una utilización incorrecta o a un sobreconsumo. En el título IX se regula el régimen sancionador, contemplándose en el mismo los tipos de infracciones sanitarias, las sanciones, las medidas cautelares que puedan ser adoptadas, la duración del procedimiento y los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones impuestas.

También en la esfera de actividad de la política sanitaria y defensa y promoción de la salud publica debe incluirse la ley 8/2019, de 23 de diciembre, de regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales de Galicia. Esta norma legislativa, que afecta a aquellas aguas termales cuyo lugar de nacimiento o alumbramiento esté situado dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, tiene por objeto la regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales en armonía con su aprovechamiento terapéutico y con la valorización patrimonial y cultural. En tal sentido la ley persigue las siguientes finalidades: velar por la salubridad e higiene de los aprovechamientos lúdicos de las aguas termales; garantizar la sostenibilidad ambiental de las aguas termales a los efectos de evitar su degradación, en cuanto a su calidad, y su reducción, en cuanto a su cantidad, a consecuencia de un uso inconveniente o irracional de dicho recurso; proteger la integridad de las aguas termales como recurso natural, patrimonial, cultural, industrial, turístico y lúdico; y, en fin, promover el desarrollo económico y social de las poblaciones donde surgen las aguas termales. Dicha norma se dicta principalmente sobre la base a la competencia exclusiva que, en materia de aguas minerales y termales, se reconoce a la Comunidad Autónoma de Galicia en el artículo 27.14 de su Estatuto de autonomía, pero también en ejercicio de las competencias exclusivas que le corresponden a Galicia en materia de procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego, promoción y ordenación del turismo, promoción de la adecuada utilización del ocio y medio ambiente (artículo 27, números 5, 21, 22 y 30, del Estatuto) y en ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de concesiones administrativas y régimen minero y en materia de sanidad (artículo 28, números 2 y 3, y artículo 33 del Estatuto).

Por último, e igualmente dentro del mimos sector de actividad al que nos venimos refiriendo, debe mencionarse la ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario, norma que persigue, según el propio legislador, los siguientes objetivos esenciales: garantizar la prestación adecuada de los servicios de abastecimiento de agua en alta o aducción y el suministro de agua en baja o distribución apta para el consumo humano, en todo el territorio de Galicia, cuando exista un episodio de sequía, teniendo en cuenta los recursos hídricos disponibles; establecer las normas y medidas para el aprovechamiento de los recursos hídricos, en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica Galicia-Costa, en los períodos en los que exista un episodio de sequía, a fin de reducir la vulnerabilidad frente a este evento, buscando una garantía en el abastecimiento a la población en equilibrio con el medio natural y teniendo en cuenta los posibles efectos del cambio climático; garantizar la protección de la salud pública ante situaciones de riesgo sanitario en el abastecimiento o suministro de agua para el consumo humano, en todo el territorio de Galicia; y, en fin, minimizar los efectos negativos sobre las actividades económicas, según la priorización de usos establecidos en la legislación de aguas y en los planes hidrológicos. La norma aclara que las previsiones contenidas en esta ley se entienden y se aplicarán sin perjuicio del régimen jurídico previsto en la normativa sectorial que resulte de aplicación y de las competencias que correspondan a las distintas administraciones públicas en razón de la materia.

Otras dos normas de las aprobadas por el parlamento de Galicia a lo largo del año 2019 forman, como las tres previas, un bloque material compacto, pues podrían agruparse bajo el común sector de actividad de la intervención pública sobre el territorio. En efecto, la ley 1/2019, de 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia –una norma muy extensa que consta de 121 artículos, además de las disposiciones adicionales, transitorias y finales– nace, según su exposición de motivos, con la vocación de crear un marco estable, integrado y claro que permita impulsar y agilizar las actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbanas, facilitando las intervenciones de las personas particulares y coordinando las políticas públicas en esta materia. Con ello se trata también de dar respuesta a las necesidades de actuación en las viviendas y locales, mejorar los servicios e infraestructuras, integrar las políticas de protección del patrimonio cultural, atender a las necesidades de movilidad de las personas residentes y fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables en consonancia con las directrices europeas. Por ello, la ley pone especial énfasis además de en la rehabilitación de los edificios, en la regeneración urbana de áreas degradadas a través de la realización de planes de viabilidad, diagnosis e integración, en aras de conseguir la recuperación y accesibilidad de los espacios urbanos y posibilitar el diseño de programas dirigidos al asentamiento de la población. Su título preliminar establece el objeto de la norma y las disposiciones comunes a las diferentes actuaciones que en la misma se contemplan. El título I, de acuerdo con el criterio marcado por la normativa básica estatal, regula la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas como actuaciones en el medio urbano. El título II disciplina las áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Administración autonómica,

con la potenciación de las ya existentes áreas de rehabilitación integral (ARI), para darles un contenido más amplio a las actuaciones a realizar y prever la financiación de las actuaciones dentro de su ámbito. El título III contiene diferentes medidas orientadas a la coordinación y simplificación administrativa, y así se mantiene la importancia de las oficinas de rehabilitación con la creación de una red de oficinas para mejorar su eficacia y coordinación. El título IV, en fin, está dedicado a las medidas de fomento y a la financiación de los procesos de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, incluyendo medidas de apoyo para acceder a diferentes tipos de financiación pública: fondos estructurales europeos, estatales, autonómicos y locales, además de buscar otras fórmulas, como instrumentos financieros o incentivos fiscales.

Dentro del mismo área material –la intervención pública sobre el territorio– debe situarse la ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, igualmente muy extensa (136 artículos, además de las disposiciones transitorias, adicionales y finales) que deroga la ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza. La nueva norma regula desde una moderna perspectiva un sector de actividad fundamental por su profunda naturaleza transversal, que afecta a muchos ámbitos de la acción pública y privada. Su título I establece el objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la ley, entre los cuales se consolida la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, la precaución respecto a las posibles intervenciones que puedan afectar negativamente al patrimonio natural o a la biodiversidad, y la prevención de los problemas derivados del cambio climático. Además de ello delimita las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia respetando la legislación básica estatal y los pronunciamientos dictados al efecto por el Tribunal Constitucional. El título II, el más extenso de la norma, se dedica a los espacios naturales protegidos: se definen esos espacios; se crean las micro reservas, que tienen una superficie reducida y se declaran por un plazo de tiempo determinado; se suprime la categoría de zona de especial protección de los valores naturales; se incluye una superficie mínima para que un nuevo espacio pueda ser declarado parque natural; se contempla la Red de parques de Galicia como un sistema adecuado para mejorar la coordinación en la gestión de los parques declarados en nuestra comunidad autónoma; y se regulan los espacios naturales de interés local. La Red gallega de espacios protegidos se mantiene con los mismos efectos que hasta la fecha, si bien se incluye la posibilidad de que aquellas limitaciones al uso de los bienes y derechos derivadas de la declaración de un espacio incluido en esta red o de sus instrumentos de planificación, que no habían sido indemnizables, puedan aun así ser objeto de ayudas, subvenciones u otras medidas compensatorias para contribuir a la conservación y al aprovechamiento sostenible del espacio. En la regulación de los instrumentos de planificación de los recursos y espacios naturales se mejora su sistemática y nivel de detalle, estableciendo la prevalencia de estos instrumentos de planificación sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial, urbanístico, de los recursos naturales o físico. La regulación de la gestión de los espacios naturales protegidos introduce como novedad la previsión de una mayor participación social, con la posibilidad de suscribir convenios o acuerdos de gestión con las personas propietarias y usuarias de los

terrenos o con entidades de custodia del territorio. El título III de la norma se dedica a la regulación de la conservación de las especies y de los hábitats y en sus dos capítulos se regulan las especies silvestres y los hábitats, incorporando así el principio básico de la relación directa entre la preservación de las especies y la de sus hábitats. En este título se desarrolla la legislación básica estatal, concretando aquellas cuestiones singulares propias de la Comunidad Autónoma de Galicia. La regulación de los hábitats es una novedad de la presente ley respecto al régimen legal existente hasta ahora en Galicia. En este título también se abordan una serie de cuestiones complementarias a la protección de las especies silvestres, estableciendo acciones de conservación *ex situ*, de control de las especies alóctonas y de reintroducción de especies autóctonas extinguidas. Por último, se regula el Catálogo gallego de árboles singulares, ya existente, y cuyo desarrollo se remite a un reglamento y se crea, además, el Inventario gallego del patrimonio natural y de la biodiversidad, a efectos de contribuir a una mejor información pública sobre los elementos integrantes del patrimonio natural de Galicia. Por último, el título IV establece previsiones para la correcta vigilancia, inspección y control del cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, así como la tipificación y clasificación de las infracciones y sanciones, respetando las previsiones estatales básicas y añadiendo particularidades específicas de la Comunidad Autónoma de Galicia. La ley dedica una atención especial a la reparación del daño causado y a la reposición de la situación alterada a su estado anterior, aspectos que pueden ser materialmente tan importantes como la misma tipificación de la infracción y la determinación de la sanción aplicable.

Cerraremos este análisis de la producción legislativa del parlamento de Galicia durante 2019 con una referencia a la ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia, de nuevo una norma de gran extensión, que regula, como las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia y la de ordenación farmacéutica, un completo y complejo sector de actividad en la Comunidad Autónoma gallega. Consta de 132 artículos, además de las disposiciones adicionales, transitorias y finales. Esta norma viene a completar el marco normativo gallego para el desarrollo en el contexto digital de los principios vinculados a la racionalización administrativa y de los recursos públicos, la garantía de la calidad de los servicios públicos y el derecho a la buena administración, así como la transparencia y el buen gobierno. En este sentido aborda cuatro ámbitos imprescindibles para el desarrollo de una administración digital: los instrumentos necesarios para el desarrollo de la administración electrónica, la necesaria capacitación para conseguir una ciudadanía digital, las infraestructuras y sistemas para el funcionamiento digital del sector público autonómico y los instrumentos de coordinación, colaboración, cooperación y seguimiento para lograr una implantación efectiva de la administración digital de manera cohesionada. A todos estos efectos la ley de administración digital de Galicia concreta y regula, en primer lugar, la forma en la que el sector público autonómico construye su funcionamiento electrónico, dando cumplimiento a lo establecido en el marco normativo estatal en el ámbito de la administración electrónica, pero garantizando su capacidad de organización digital interna y de establecimiento del modelo de relación digital con la ciudadanía. La regulación se completa con las previsiones necesarias para el impulso del desarrollo de los

servicios públicos digitales en el contexto de Internet de una manera ordenada y coherente, superando el ámbito del procedimiento administrativo para dirigirse a la ciudadanía en general y no únicamente a las personas interesadas en un procedimiento administrativo. La norma aborda, en segundo lugar, el desarrollo digital de la administración pública gallega de manera similar a otros ámbitos de la sociedad, objetivo que requiere promover en la ciudadanía las capacidades de aprovechamiento de las posibilidades que la tecnología facilita. En este sentido, se prevé el desarrollo del Marco gallego de competencias digitales en línea con lo que los organismos europeos promueven para conseguir una ciudadanía digital responsable. La ley se refiere, en tercer lugar, a las infraestructuras tecnológicas, a los medios utilizados por los empleados públicos para su desempeño profesional, así como a los sistemas y aplicaciones que se utilizan para el funcionamiento digital del sector público autonómico, implantándose también previsiones sobre seguridad, disponibilidad e interoperabilidad, orientadas a facilitar servicios públicos digitales de calidad. La ley de administración digital se refiere, por último, a los instrumentos de coordinación, cooperación, colaboración y seguimiento para el proceso de transformación digital tanto en el sector público autonómico como en la relación con las restantes administraciones.

# ISLAS BALEARES

*Maria Ballester Cardell*
*Universitat de les Illes Balears*

## 1.– Actividad institucional

### *1.1.– Las elecciones autonómicas. La reedición del gobierno de izquierda-nacionalista*

Las elecciones de mayo de 2015 rompen la alternancia política en Baleares y suponen la reedición de un pacto de gobierno progresista en la comunidad autónoma, materializado a través de un acuerdo de legislatura suscrito entre socialistas y nacionalistas y Podemos, que, esta vez sí, entra en el gobierno. Con una participación de un 55,76%, los resultados de la votación son los siguientes: PSIB-PSOE obtiene 19 diputados; PP, 16 diputados; Podemos, 6 diputados; Ciudadanos, 5 escaños; Més per Mallorca, 4 diputados; Vox, 3 diputados; El PI (Proposta per les Illes Balears), 3 diputados; Més per Menorca obtiene 2 diputados; y Gent per Formentera, 1 diputado.

**Tabla.– Elecciones autonómicas 2019: Illes Balears**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados 59 | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 55,76 | *-2,96* | | |
| Abstención | 44,24 | *+2,96* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSIB-PSOE | 27,29 | *+8,35* | 19 | *+5* |
| PP | 22,21 | *-6,29* | 16 | *-4* |
| Podemos | 9,71 | *-4,98* | 6 | *-4* |
| C's | 9,88 | *+3,96* | 5 | *+3* |
| MES | 9,21 | *-4,59* | 4 | *-2* |
| Vox | 8,12 | | 3 | *+3* |
| EL PI | 7,33 | *-0,63* | 3 | |
| MxMe | 1,4% | -0,13 | 2 | -1 |
| GxF | 0,48 | +0,01 | 1 | |

Los elementos que propician el mantenimiento de la alianza progresista son varios. El PSIB-PSOE, liderado por el empuje de la candidata Armengol, mejora sensiblemente sus resultados electorales (con el 27,29% de los apoyos) y se convierte en la fuerza más votada en las elecciones. El PP sufre sus peores resultados, con la pérdida de 4 escaños de los 20 que consiguió en 2015. La caída del apoyo a las candidaturas populares es aprovechada por Ciudadanos, que pasa a ser la cuarta fuerza política en el Parlamento y mejora sus resultados sumando tres diputados a los obtenidos hace cuatro años; y por Vox, que obtiene por primera vez representación con un 8,12% de apoyos. La formación regionalista de Proposta per les Illes (PI) mantiene los 3 diputados obtenidos en la pasada legislatura y tampoco, en esta ocasión, será determinante para la formación de las alianzas parlamentarias. El único, y codiciado, diputado por Formentera ha sido por Gent per Formentera, que en esta ocasión concurría en coalición con el PSIB-PSOE. Pese a que el resto de partidos progresistas han perdido representantes (4, Podemos y 3 los ecosoberanistas de MÉS y MxMe) el bloque de izquierda nacionalista llega a los 32 escaños (dos por encima de la mayoría parlamentaria).

Estos resultados dibujan, nuevamente, en Baleares un escenario multipartidista. La novedad está en que la nueva composición del Parlamento permite enlazar dos legislaturas consecutivas de gobierno progresista. Los electores votan a favor de la continuidad en el mapa político autonómico, insular y municipal. Se trata de una circunstancia insólita en los treinta y siete años de andadura autonómica. Ello se traduce en la continuidad de las políticas suscritas en los "*Acords pel Canvi*", centradas, principalmente, en tres ejes: la protección social, la preservación del medio ambiente y la conservación del territorio, y la promoción y la normalización lingüística.

### *1.2.– Del Pacto de gobierno al arranque de X Legislatura*

Con la vista puesta en el acuerdo precedente, la negociación para formar gobierno se centra en la fijación de un programa común, distribuido en cinco áreas (servicios públicos en materia de educación, salud y servicios sociales; grandes retos sobre vivienda, movilidad y transición ecológica; modelo económico, financiación, ocupación y turismo; administración pública, relaciones institucionales y transparencia; y derechos y libertades a partir de los valores de igualdad y solidaridad), para después consensuar los nombres de quienes deben ejecutarlo. Entre las medidas acordadas destaca, en materia de política lingüística, la creación de una oficina de derechos lingüísticos como un servicio a los ciudadanos para los casos en que se vean afectados las posibilidades de usar las lenguas oficiales. En materia educativa, se propone la aprobación de una ley específica y la promoción de una educación gratuita de cero a tres años. En el ámbito de salud, se plantea el impulso de nuevos centros de atención primaria y la tramitación de una ley de adiciones para tratar las ludopatías. Para mejorar la atención a los mayores, se propone la tramitación de una ley específica de sus derechos. En el ámbito de la ordenación turística, en el Pacto se aboga por favorecer una mayor sostenibilidad y limitar las emisiones de los grandes cruceros; igualmente destaca la propuesta de regular el "todo incluido"

para ordenar la oferta turística ligada a los excesos y al consumo de alcohol. La cuestión de la vivienda sigue siendo un eje central en las políticas sociales para la mayoría progresista, que se propone limitar el precio del alquiler, incrementar la vivienda pública y aumentar las ayudas a los alquileres sociales. Continuado con las reivindicaciones de la anterior legislatura, en el acuerdo de gobierno se adopta el compromiso de desarrollar el REB y se plantea la necesidad de negociar con el Estado y el resto de las comunidades autónomas un nuevo sistema de financiación.

El principio de acuerdo se perfila antes del pleno de constitución del Parlamento, que tiene lugar el 20 de junio. La Mesa de la Cámara queda conformada con la presidencia del socialista Vicenç Thomàs con 32 votos a favor, la vicepresidencia primera para la diputada de Podemos Gloria Pilar Santiago Camacho y la secretaria primera para la ecosoberanista Joana Aina Campomar Orell. La composición de la Mesa se completa con el Vicepresidente segundo (Juan Manuel Lafuente Mir, diputado del Partido Popular); y el secretario segundo (Maxo Benalal Bendrihem, de Ciudadanos). Tras la elección de los miembros de la Mesa se procede al juramento o la promesa por parte de los diputados de acatar la Constitución. Como viene siendo habitual en las últimas legislaturas, las formulas utilizadas para cumplir con el trámite parlamentario son de lo más diversas ("Por España,"; "con fidelidad al pueblo de Menorca y sin renunciar a su derecho de autodeterminación como pueblo"; "Por imperativo legal,"; "por imperativo legal y sin renunciar al derecho de autodeterminación de los pueblos"; "Por la democracia y por la república"; o "en esta tierra acogedora donde lucharemos para acabar con las desigualdades sociales").

El acuerdo de legislatura no es una simple repetición del pacto anterior, ya que en esta ocasión Podemos (que en 2015 decide dar apoyo externo al ejecutivo) se incorpora a Gobierno; además, se produce una nueva correlación de fuerzas, con el PSIB más fuerte, que genera algunas fricciones. Unidas Podemos y Més per Mallorca plantean un gobierno amplio, mientras que el PSIB es partidario de hacer un reparto más equilibrado en relación a los resultados electorales. Pese a que inicialmente las bases de las formaciones ecosoberanista y "morada" votaron en contra de la propuesta formulada los socialistas, finalmente se cierra el Acuerdo de gobierno, firmado el 21 de junio en el emblemático Castillo de Bellver, que supone la gestión para Més per Mallorca y Podemos de dos consejerías y dos secretarias autonómicas de nueva creación. Quedan fuera del gobierno, pero ofreciendo apoyo externo, Més per Menorca y Gent per Formentera.

Para la formación del Gobierno, el proceso de investidura se inicia con el anuncio por parte del Presidente del Parlamento de la propuesta de la diputada Armengol como candidata a la presidencia del Gobierno. El debate tiene lugar entre los días 26 y 27 de junio y la candidata obtiene la confianza de la Cámara con 32 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones. Tras la comunicación al Jefe del Estado y a la Presidencia del Gobierno del Estado a los efectos de su nombramiento, Francina Armengol toma posesión del cargo el 1 de julio de 2019.

En la tarde noche de ese mismo día 1 de julio se celebra la asamblea de la formación ecosoberanista Més per Mallorca, a los efectos de proponer a la Presidenta las dos personas que habrían de formar parte del Ejecutivo. La estructura

del Gobierno tripartito se conforma el 2 de julio de 2019 con siete mujeres y cinco hombres, y queda como sigue. Presidenta: Francesca Lluch Armengol i Socias; Vicepresidente y Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos, Juan Pedro Yllanes Suárez; Consejera de Presidencia, Cultura e Igualdad: Pilar Costa i Serra; Consejera de Hacienda y Relaciones Exteriores: Rosario Sánchez Grau; Consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo: Iago Negueruela i Vázquez; Consejera de Servicios Sociales y Deportes: Fina Santiago Rodríguez; Consejero de Educación, Universidad e Investigación: Martí Xavier March i Cerdà; Consejera de Salud y Consumo: Patricia Gómez i Picard; Consejero de Movilidad y Vivienda: Marc Isaac Pons i Pons; Consejero de Medio Ambiente y Territorio: Miquel Mir Gual; Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación: María Asunción Jacoba Pía de la Concha García-Mauriño; y Consejera de Administraciones Públicas y Modernización: Isabel Castro Fernández.

El nuevo organigrama genera malestar en el entorno del sector cultural (Associació de Productors Audiovisuals de Balears, Associació de Cineastes de Balears, Plataforma CREA y Obra Cultural Balears, entre otros) por la desaparición de un departamento específico de cultura (la materia queda integrada en la Consejería de Presidencia) y la desdibujada presencia de la política lingüística, integrada ahora en la Secretaria Autonómica de Universidad, Investigación y Política Lingüística, que depende, a su vez, de la Consejería de Educación). Sin embargo, con la reedición del pacto progresista, recuperado el marco legal básico del catalán y puestas las bases de las políticas sociales, el Gobierno se plantea culminar su hoja de ruta en plano de la protección medioambiental, para hacer frente a la fuerte presión poblacional sobre un territorio discontinuo y limitado; en concreto siguen impulsando medidas emblemáticas, no exentas de polémica, como la ley la reforma de la ley agraria o la ley de cambio climático y transición energética.

En *Butlletí Oficial en el Parlament de les Illes Balears* de 5 de julio se publican, entre otras disposiciones, los criterios para la inclusión de preguntas con solicitud de respuesta oral ante el Pleno (teniendo en cuenta que, tal como dispone el artículo 174.2 del Reglamento del Parlamento, los diputados que forman parte de los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno no pueden formular preguntas de respuesta oral ante el Pleno). También queda configurada la composición de las comisiones permanentes, de las ponencias y de la Diputación Permanente; y la programación de las líneas generales de actuación del Parlamento. La solemne sesión de apertura de la X Legislatura tiene lugar el 11 de julio con el juramento y promesa de los nuevos diputados (en sustitución de otros que habían renunciado al escaño para ocupar cargos públicos).

### *1.3.– Actividad política e institucional. Primeras decisiones*

El 11 de julio el Pleno del Parlamento elige a los senadores autonómicos. Antes de proceder a ratificar a los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios (el Grupo Parlamentario Socialista designa a Vicenç Vidal i Matas y el Grupo Parlamentario Popular a José Vicente Marí i Bosó) los portavoces de tres grupos toman la palabra para justificar su decisión. Los Grupos Parlamen-

tarios Ciudadanos y Vox explican su voto contrario y expresan, de un lado, que no prestan su apoyo para que sea designado senador autonómico un miembro de un partido nacionalista que en su momento prometió el cargo de diputado apelando al derecho a la autodeterminación; y, por otro, discrepan de la formula establecida en el Reglamento para la designación, que impone que la votación sobre la ratificación de los candidatos se produzca en bloque. Por su parte, el portavoz parlamentario del PI anuncia su abstención en la votación y formula una crítica al sistema establecido por el Reglamento, que ahora queda monopolizada por los dos partidos mayoritarios.

Menos compleja resulta la renovación de los cuatro juristas de elección parlamentaria que, junto con otros seis designados por el Govern, componen el Consejo Consultivo de las Illes Balears (los grupos Parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Més per Mallorca, Grupo Mixto y Popular presentan una única candidatura que obtiene 51 votos a favor y 8 votos en blanco).

En cuanto al reparto del poder político en la Comunidad Autónoma entre el Gobierno balear y los consejos insulares, destaca la celebración en diciembre de la Conferencia de Presidentes de las Illes Balears (entre la Presidenta Armengol y las presidencias de los cuatro consejos insulares) que tiene lugar en Ciutadella (Menorca) y que tiene como objetivo reflexionar sobre el mapa institucional y territorial y proponer medidas para incrementar una mayor eficiencia de los poderes públicos autonómicos e insulares. Uno de los puntos principales de la reunión fue la gestión del agua, un recurso limitado en las diferentes islas. A nivel político, se anuncia por parte de la consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad la reforma de la Ley de Consejos Insulares para dotar a estas instituciones de mayor poder político.

El año político concluye con una polémica a cuenta del complemento de residencia (de 22.000€ anuales) que reciben los Consejeros y altos cargos de Gobierno balear para compensar a aquellas personas que asumen cargos políticos y que se tienen que desplazar a Palma desde su lugar de residencia habitual en el resto de las islas. La medida trata se sufragar el alto coste que supone la movilidad durante el tiempo que se ocupa el cargo público. El debate, que divide a las fuerzas políticas, se produce en el momento que este complemento se asigna a seis altos cargos de Podemos que tienen su residencia habitual en territorio peninsular. La cuestión se cierra con el rechazo de una enmienda de supresión del complemento en la Ley de presupuestos para los cargos ocupados por personas que residen habitualmente en la península. En el debate de la Ley de presupuestos también destaca la reivindicación los ecosoberanistas de Menorca de partidas destinadas a inversiones en su isla (ayudas para el desplazamiento de los estudiantes, concertación de plazas en Menorca en centros de atención para jóvenes con trastornos; financiación de actividades de la Agencia Menorca Reserva de la Biosfera, entre otras).

Entre la actividad institucional de la Cámara balear podemos destacar, sólo a título de ejemplo, diversos eventos, tales la XXIII Conferencia de Intergrupos Parlamentarios "Paz y Libertad para el pueblo saharaui", celebrada el 9 de febrero, a la que asisten las delegaciones de los parlamentos autonómicos y la autoridad de la República Árabe Saharaui Democrática en los campamentos de

refugiados de Tindouf. Además, el Parlamento de las Illes Balears acoge, entre los días 30 y 31 de octubre, la 15ª Conferencia anual sobre el Mediterráneo de la Liga Europea de Cooperación económica, dedicado este año a la promoción del "turismo azul", con el objetivo de reflexionar sobre los retos la región, que es el primer destino mundial del turismo. En concreto, se debate sobre las reformas estructurales que requiere el turismo marítimo y costero en la zona para que aquel sea sostenible, así como la diversificación de la oferta turística también en el ámbito rural, o el impacto del cambio climático en las actividades turísticas. La asamblea autonómica es también la sede, el 29 de noviembre, del IV Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción del Estado Español, en el que participaron también la Autoridad Nacional Anticorrupción italiana y otros expertos en la lucha contra la corrupción.

En otro orden de cosas, la Proposición no de Ley aprobada por el Parlamento balear (con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios excepto Vox) de rechazo a las acciones del ejército turco sobre el pueblo kurdo acaecido el 9 de octubre, provoca la reacción de la diplomacia turca. El cónsul general de Turquía en España dirige una carta a la Cámara en la que muestra su malestar por la resolución que, en su opinión, responde a la "propaganda de la organización terrorista PKK".

## 2.– Situación socio-económica ante el ciclo electoral de 2019

En uno de los momentos más difíciles para la democracia española, la situación económica del archipiélago se encuentra en un *impasse*, 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.

En el ámbito de la actividad turística, Baleares se dirime entre el éxito y el exceso. La sociedad balear, diversa y multicultural, encuentra en el turismo su mayor fuente de ingresos. Baleares es la segunda comunidad autónoma de destino principal con mayor gasto acumulado, por detrás de Cataluña, aunque este año la afluencia de visitantes ha sido inferior al año anterior. La quiebra de Thomas Cook, la devaluación de la libra esterlina, el efecto del Brexit, la recesión de la economía alemana y la recuperación de otros destinos mediterráneos (como Turquía, Egipto o Croacia) explican el retroceso en la actividad turística. Las autoridades autonómicas buscan potenciar el turismo de calidad y la desestacionalización frente a los paquetes *low cost* o la sobreocupación. Para ordenar las plazas turísticas en vivienda residencial, la regulación del alquiler vacacional establece límites y condiciones a esta actividad económica. Los movimientos sociales denuncian el proceso de gentrificación en los cascos antiguos de Palma e Eivissa, cuyos edificios más emblemáticos son adquiridos por propietarios extranjeros e inversores del norte de Europa; los residentes de toda la vida dejan sus barrios y afrontan con dificultad su reubicación. El precio del metro cuadrado para comprar un inmueble en determinadas zonas alcanza los 2.014€ (que

supone un incremento de un 6% respecto al años anterior). Según el INE, Illes Balears es la única comunidad autónoma donde los precios de la vivienda están prácticamente al mismo nivel que antes de la crisis económica. El mercado del alquiler sigue disparado (se encuentra por encima de lo que se pagaba antes de la crisis), lo cual aumenta las dificultades del acceso a la vivienda y dificulta la calidad de vida de muchas familias. Ante tales desajustes surgen entidades como el Sindicato de Inquilinos de Eivissa y Formentera, que exige al Gobierno balear que haga efectiva la ayuda a los afectados por la cláusula de ingresos mínimos.

La fuerte influencia de la actividad turística y las facilidades que el sector ofrece a los jóvenes generan una elevada tasa de abandono escolar temprano. La batalla lingüística en las aulas, que arrecia durante la VIII Legislatura, amina en estos últimos años, aunque se mantienen las diferencias entre las diferentes formaciones políticas sobre la lengua en la escuela. Vox reabre el debate sobre el modelo educativo. La formación denuncia en sede parlamentaria el adoctrinamiento de la escuela pública y pide visitar una treintena de centros educativos de Baleares (y también el Institut Balear de la Dona) con el objetivo declarado de conocer de primera mano su funcionamiento.

En el plano político, los resultados del ciclo electoral de 2019 no permiten vislumbrar estabilidad. En las elecciones generales de abril, con un alto porcentaje de participación (67,58%) en un feudo tradicionalmente muy abstencionista, el PSOE logra 3 escaños con el 26,34% de los votos; Podemos-EUIB alcanza el 17,82% de los votos y obtiene 2 diputados; Ciudadanos pasa a ser la tercera fuerza política, que con el 14,43% del apoyo electoral consigue un diputado; el Partido Popular obtiene un mal resultado con tan sólo el 16,84% de los sufragios y tiene un diputado (pierde dos en relación a los comicios de 2016). Vox consigue un diputado con el 11,28% de los votos. El ecosoberanismo progresista balear (Més Esquerra) queda como sexta fuerza política con un 4,86% de los votos y no obtiene representación. Lo cual no es una novedad, dado que nunca, en cuarenta años, las candidaturas nacionalistas han obtenido escaños en el Congreso de los Diputados. Su falta de presencia en los medios de comunicación estatal y la persistente apelación por parte de los partidos de izquierda al voto útil dificultan que la formación pueda hacerse un hueco en el mapa de partidos con presencia estatal.

En las elecciones generales de noviembre de 2019 se reduce sensiblemente la participación hasta el 58,71%. El partido más votado vuelve a ser el PSOE con un 25,43%, aunque pierde uno de los tres diputados conseguidos en abril. En cambio, el Partido Popular mejora sus resultados respecto a la convocatoria anterior y alcanza el 22,86% de los votos, lo que suponen 2 escaños. Podemos mantiene su apoyo, con el 18,1% de votos y 2 diputados. Y Vox alcanza el 17,08% de los votos, que le reporta 2 diputados. En las Islas las elecciones debilitan al PSIB, mantienen a Podemos, refuerzan al Partido Popular (que pasa casi el 17% a casi el 23% del apoyo) y consolidan a Vox. Además, la distancia entre el PP y Vox se estrecha en el conjunto del archipiélago (no llega a seis puntos) y es mínima en la capital balear (quedando sólo a 1,7 puntos). Podemos no se ve penalizado por la irrupción de Más País (que obtiene algo más del 2% de los votos) y entiende el resultado como una confirmación de la estrategia de

colaboración con el PSOE. La mala situación de Ciudadanos, que obtiene tan sólo el 7,36% de apoyo electoral y se queda sin representación en la circunscripción, agrava la crisis del partido naranja, que es más profunda en las Illes Balears porque viene de más lejos. Los problemas para Ciudadanos comienzan en el mes de marzo cuando el líder de la formación, Xavier Pericay, pierde las primarias en favor de un candidato poco conocido (Marc Pérez-Ribas), con poco carisma y que no conectó con el electorado; la endeble campaña electoral de su equipo y el perfil bajo del portavoz del grupo parlamentario en los debates deriva en una crisis interna de la formación. Con la convocatoria automática de las elecciones generales en otoño las expectativas de Ciudadanos eran malas y los resultados son pésimos (pierde el 63% de los apoyos cosechados seis meses antes). Sin dirección efectiva y sin liderato orgánico ni institucional, parece que la delegación balear del partido camina hacia la insignificancia. Tampoco obtiene representación en el Congreso de los Diputados Més Esquerra. El impacto de la Sentencia del Procés, que tiene influencia en la campaña electoral de Més (con una defensa más cerrada de su ideario nacionalista y una mayor presencia de la reivindicación de la lengua y la cultura catalana), no se refleja en el un incremento de votos suficientes para obtener representación en las elecciones generales. El apoyo recabado por la coalición (4,03%) confirma que en este tipo de comicios el electorado ecosoberanista progresista de las Islas no se moviliza.

En cualquier caso, ante las dudas sobre la estabilidad política, los partidos que forman el Gobierno balear se reivindican como ejemplo para formar un gobierno progresista con el apoyo de formaciones nacionalistas e independentistas. Y explican que las diferencias que puedan aflorar entre partidos no suponen un obstáculo insalvable para la eficacia de la acción política.

## 3.– Actividad legislativa

La celebración de las elecciones autonómicas no ha condicionado en exceso el ejercicio de la función legislativa, que se mantiene en una línea similar en relación a los años anteriores. En 2019 se han aprobado dieciocho leyes entre los meses de febrero y abril y en el último Pleno del año se aprueba la Ley de Presupuestos. Solamente dos de ellas son el resultado de la tramitación de proposiciones de ley. El uso de la legislación de urgencia se ha visto notablemente contraído en este período, dado que tan sólo se han aprobado dos decretos leyes.

### *3.1.– Leyes*

La Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears (BOIB núm. 15, de 2 de febrero), tiene por objeto adaptar regulación contenida en la Ley 4/2001 a los cambios legislativos que se han producido tras la reforma del Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. También se ajustan algunos preceptos a las previsiones contenidas en la Ley autonómica 4/2011, de 31 de marzo de buena administración y buen gobierno y en la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Como novedad de la regulación del

estatuto personal de los miembros del Gobierno, destaca la desaparición a la mención a su fuero procesal, a la espera de lo que pueda disponer el Estatuto de autonomía si prospera la reforma impulsada para eliminar esta prerrogativa. En relación a las potestades normativas del Gobierno, se incorpora la posibilidad de dictar decretos leyes; se regula la memoria de impacto normativo como documento dinámico; se implantan los principios de buena regulación y se establece la evaluación de la normativa reglamentaria. Se introducen previsiones específicas referidas a la transición en la constitución del Gobierno, como los principios rectores de estas situaciones, sus facultades, las limitaciones que condicionan la actuación del Gobierno en funciones, y la previsión expresa de la sujeción del Gobierno cesantes al control del Parlamento.

La Ley 2/2019, de 31 de enero, tiene por objeto la delegación de competencias al Consejo Insular de Mallorca de las facultades que, como administración gestora, ejerce ahora la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación al Museo de Mallorca (BOIB núm. 15, de 2 de febrero).

Con la aprobación de la Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears (BOIB núm. 18, de 9 de febrero), se saca adelante la reforma (que comporta la derogación de la Ley 12/2014) de la actividad agraria, considerada como estratégica para la sociedad y para la economía balear desde las perspectivas social, ambiental y económica. Según los expertos, la superficie de cultivo perdida o caída en desuso en Baleares, en los últimos treinta años, supera las 100.000 hectáreas (cerca del 50% de la superficie existente). Por ello, según el objetivo declarado de la norma, se trata de dar a la nueva regulación "un enfoque aún más agrario" y "preservar el suelo rústico para la actividad agraria de la absorción de territorio por parte de actividades impropias que no contribuyen a mantenerlo". Además, se regulan las actividades complementarias, como las de alojamiento turístico en viviendas que formen parte de la explotación, estableciendo límites más estrictos respecto a la regulación anterior. La tramitación de la norma ha sido compleja. Se presentaron tres enmiendas a la totalidad de devolución por parte de los Grupos Parlamentarios Mixto-Ciudadanos, Popular y el Pi-Proposta per les Illes. Las formaciones que se oponen a la tramitación de la iniciativa alegan, principalmente, que el Proyecto no ha recibido el apoyo unánime del sector, que no responde a las necesidades reales de la sociedad ni a las del sector, y que propone una visión de la actividad agraria mayoritariamente subvencionada en detrimento del sector, cada vez más frágil.

La Ley 4/2019, de 31 de enero, de microcooperativas de las Illes Balears (BOIB núm. 18, de 9 de febrero) se aprueba a través del procedimiento directo y en lectura única con el apoyo de todos los grupos parlamentarios La norma se propone "simplificar la creación de pequeñas cooperativas, adaptándose a la realidad actual y posibilitando que numerosos grupos de emprendedores [...] tenga la oportunidad de iniciar su actividad a través del modelo de empresa de economía social". Una de las principales novedades de la norma es la reducción de personas socias para formar una microcooperativa, que habrán de estar integradas por un mínimo de dos personas socias trabajadoras (hasta ahora el límite se fijaba en tres) y un máximo de diez, incorporadas de forma indefinida, a jornada completa o parcial.

Con el objetivo de crear un colegio profesional específico que abarque todo el ámbito docente, independientemente de la especialidad o del tipo de alumnado al que se dirige, el Parlamento aprueba la Ley 5/2019, de 8 de febrero, 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 de las Illes Balears (BOIB núm. 21, de 16 de febrero). La nueva Ley, que se tramita a partir de una proposición de ley presentada por los grupos que apoyan al Gobierno, prevé una modificación puntual de la Ley 10/1998, en virtud de la cual se posibilita impulsar la creación de colegios profesionales también vía proposiciones de ley.

La Ley 6/2019, de 8 de febrero, 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 (BOIB núm. 21, de 16 de febrero), introduce cambios eminentemente técnicos en relación a la regulación anterior. Uno de los aspectos más destacados de la modificación que se plantea consiste en dar más peso a la técnica de la revisión periódica, cuya iniciativa ahora por parte del titular (en la regulación anterior el control de la actividad inspectora recaía en la administración local, que no siempre cuenta con medios materiales y personales adecuados para desarrollar esta actividad) facilita su control administrativo. El contenido de la norma se ha articulado a partir de la labor realizada por la Comisión Ejecutiva de la Junta Autonómica de Actividades de Baleares, en la cual se han tenido en cuenta las sugerencias formuladas por los consejos insulares y los ayuntamientos de Balears.

Con el objetivo de establecer medidas específicas para afrontar los riesgos derivados de los excesos turísticos y de la saturación de los espacios públicos en la menor de las Pitiusas, el Parlamento aprueba la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera (BOIB núm. 21 de 16 de febrero). La norma se tramita a resultas de la solicitud formulada por parte del Consejo Insular de Formentera, en virtud de lo previsto en el artículo 47.2 del Estatuto de autonomía, para que el Gobierno tramite un proyecto de ley que contenga medidas excepcionales para asegurar la sostenibilidad medioambiental, económica, social y turística de la isla Pitiusa. En la norma se establecen medidas de regulación de flujos turísticos y de movilidad sostenible, que se deben ajustar a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y no discriminación. En concreto, se disponen las limitaciones temporales a la entrada y la circulación de vehículos de motor durante los períodos de máxima afluencia turística. También se incluye un régimen de excepciones que prevé las situaciones diferenciales que no se verán afectadas por la prohibición general. Corresponde al Consejo Insular crear el distintivo que identifique loa vehículos exceptuados del régimen de prohibición. Las medidas restrictivas pueden afectar especialmente a los vehículos de alquiler, que son los que tienen mayor incidencia en la saturación de la red viaria insular. La Ley, además, dedica un capítulo a la planificación y la evaluación de los resultados de las medidas implantadas. El legislador faculta a las administraciones competentes para el establecimiento de medidas de fomento dirigidas al cumplimiento de los objetivos fijados. Por último, la disposición establece el régimen de inspección y las sanciones aplicables en caso de infracción.

Siguiendo con la política de protección medioambiental, el Parlamento aprueba la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares (BOIB núm. 23, de 21 de febrero). La norma pretende poner freno a los plásticos de un solo uso, fija medidas para la reducción de residuos y establece la recogida selectiva de materia orgánica, textil y de aceite. La Ley prohíbe la importación de residuos para tratarlos en instalaciones públicas de las Illes Balears. Además, la norma completa la regulación estatal en relación a determinados tipos de residuos, como los de construcción y demolición, los lodos de las aguas residuales urbanas o los vehículos fuera de uso. La disposición establece medidas relativas al control de los suelos afectados por la contaminación antrópica, a la declaración de suelos degradados y contaminados, a su registro y a los procedimientos para su recuperación.

En otro orden de cosas, se aprueba por unanimidad la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears (BOIB núm. 26, de 28 de febrero). Se trata de una disposición muy ambiciosa (que cuenta con más de 260 artículos) con la que se pretende defender y desarrollar el derecho a la infancia y de los adolescentes y reducir su vulnerabilidad. La norma se propone conformar los mecanismos de protección a través de tres actuaciones principales: la prevención, la detección del riesgo y el ejercicio de la guarda y la declaración de desamparo con la asunción de la tutela por parte de la autoridad competente. Ante la creciente preocupación por el acceso de los menores a los locales de apuestas, la disposición establece medidas específicas sobre la emisión de programas dedicados a juegos de azar y apuestas (art. 48) y establece prohibiciones respecto a la entrada y permanencia de personas menores de edad en este tipo de establecimientos (art. 52.1.b).

La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (BOIB núm. 27, de 2 de marzo) se aprueba para combatir los impactos de los cambios del clima en un ámbito especialmente vulnerable como es el archipiélago balear. Son objetivos de la Ley la reducción emisiones, el fomento del uso de las energías renovables y el impulso de la eficiencia energética (a partir de la reducción progresiva a les centrales térmicas y el incremento de producción a partir de las energías renovables) y la movilidad sostenible. Para ello, la norma pretende que se priorice el ahorro y la eficiencia energética e introduce medidas para la reducción de gases de efecto invernadero y el uso de las energías renovables. La medida más destacada de la ley es la prohibición de circulación de vehículos diésel a partir de 2025 y los de gasolina en 2035 en toda la comunidad. También fija un calendario de adaptación para el alumbrado público existente, de deberá ser de bajo consumo antes de 2025 y restricciones al uso de carbón o gasoil en las instalaciones térmicas a partir de 2025. La norma cuenta con el rechazo de las patronales de fabricantes de coches, de concesionarios de venta de vehículos y de empresas de alquiler de coches.

Ley 11/2019, de 8 de marzo, de voluntariado de las Illes Balears (BOIB núm. 34, de 14 de marzo) tiene por objeto regular, fomentar y proteger la acción voluntaria. La norma regula por primera vez el voluntariado entre menores de edad, así como el de personas con discapacidad. La disposición crea un censo de entidades de voluntariado y establece mecanismos de reconocimien-

to de las competencias adquiridas durante las acciones de voluntariado. En la Ley, que recoge las aportaciones formuladas por la Plataforma de Voluntariado (Plavid), se regulan también los derechos y deberes de las personas a las que se dirige la acción voluntaria, como agentes activos del proceso.

Tras una tramitación larga y compleja, el Parlamento aprueba la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos (BOIB núm. 36, de 19 de marzo). La norma prevé, en primer lugar, el desarrollo normativo necesario para poder realizar consultas referendarias en el ámbito municipal, como expresión más pura de la democracia directa en este ámbito territorial. En segundo lugar, diseña diferentes figuras de "democracia participativa" (consultas ciudadanas, audiencias públicas, fórums de participación y presupuestos participativos). Para hacer posible en el ámbito autonómico las consultas no referendarias, la norma regula el Registro Único de Participación Ciudadana, en el cual se puede inscribir cualquier persona mayor de 16 años que esté empadronada en un municipio de las Illes Balears. También se prevé que se podrán registrar, en la sección de entidades ciudadanas, personas jurídicas sin ánimo de lucro. La inscripción en el Registro permite ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en el mencionado Título III. Por otro lado, la Ley define las consultas ciudadanas como un instrumento de democracia participativa que tiene por objeto conocer la opinión de las personas que quieran participar en relación a actuaciones, decisiones o políticas públicas. Además, fija los límites materiales y temporales de las consultas ciudadanas (no se puede convocar a todas las personas que forman el censo electoral ni aquellas consultas en las que queden afectados los derechos y libertades fundamentales; tampoco pueden coincidir con procesos electorales). Hay una referencia al carácter no vinculante de las consultas. Se insiste en que las personas legitimadas para participar en la consulta son las inscritas en el Registro Único de Participación Ciudadana. Y se alude al ámbito de la consulta, según la competencia de la autoridad convocante (el Presidente del Gobierno, el Presidente de cualquier consejo insular o los alcaldes). La Ley también dedica una parte a regular otros instrumentos de democracia participativa como las audiencias públicas, los fórums de participación ciudadana y los presupuestos participativos. El 16 de julio (BOE núm. 169) aparece publicado el Acuerdo de la Comisión Bilateral por el que se inician las negociaciones para resolver las discrepancias que surgen en relación a la regulación de los referéndums municipales, en concreto en lo que se refiere a lo siguientes artículos: 2.2 (según el cual los referéndums municipales se pueden celebrar en todos los municipios y entidades locales menores); 10.3, (que dispone el carácter vinculante del resultado de este tipo de consulta); 12 (según el cual el referéndum municipal puede circunscribirse a todo el municipio o a una parte concreta del mismo); 16.4 (sobre la posibilidad de plantear ante el Pleno de la Corporación un recurso contra la resolución de la solicitud de referéndum por iniciativa popular); y 19 a 36 (que regulan el proceso electoral de las consultas populares en el ámbito municipal).

La Ley 13/2019, de 29 de marzo, por la cual se modifica la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares (BOIB núm. 42, de 2 de abril) tiene por objeto adaptar la norma autonómica a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles (que, a su vez, incorpora al

derecho interno la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008). Con la nueva regulación se resuelven las diferencias referidas a la formación de la persona habilitada para ejercer la mediación en Illes Balears. Además, se establece el deber de la administración autonómica de garantizar un servicio público de mediación familiar gratuito derivado del sistema judicial.

La Ley 14/2019, de 29 de marzo, de proyectos industriales estratégicos de las Illes Balears (BOIB núm. 42, de 2 de abril) es el resultado de la tramitación del Proyecto de ley impulsado tras la validación, el 15 de enero de 2019, del Decreto-ley 5/2018, de 21 de diciembre. La norma, que es aprobada por unanimidad, busca impulsar la diversificación económica y recuperar el sector industrial, sin renunciar a la protección ambiental. Con la nueva Ley se flexibiliza la declaración de proyectos industriales a partir de la reducción de plazos y la ordenación de la prioridad administrativa en la tramitación.

A través de la Ley 15/2019, de 29 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de las Illes Balears, aprobado por Decreto Legislativo 112/2001, de 7 de septiembre (BOIB núm. 43, de 4 de abril) se introducen cambios en la composición, la organización y atribuciones del organismo. En concreto, se amplia la representación social en el Consejo Escolar (de forma que se amplia a seis miembros); paralelamente, se reduce a dos el número de integrantes en representación de personalidades de prestigio reconocido, mientras que se establece un solo miembro en representación de la Consejería. También se modifica el procedimiento para nombrar Presidente y Vicepresidente, que deberán ser propuestos por el Consejero de Educación a partir de las propuestas que alcancen mayoría cualificada de los miembros. Respecto a sus competencias, se amplían las disposiciones sobre las que debe ser consultado y se señala que el informe anual del Consejo Escolar debe tener una vocación explicativa y transformadora.

En la última sesión del Pleno del Parlamento de la IX Legislatura se aprueba la Ley 16/2019, de 8 de abril, del estatuto especial de capitalidad de la ciudad de Eivissa (BOIB núm. 48 de 13 de abril), a partir de una proposición de ley formulada por los grupos parlamentarios Socialista y Podem, con el objetivo de reconocer un régimen singular para la ciudad, como sede de las principales instituciones insulares (artículo 1.1). El trasfondo del nuevo estatus se traduce en una aportación económica de cinco millones de euros anuales al Ayuntamiento para la mejora y el mantenimiento de la ciudad y de los servicios que en ella se ofrecen. La norma se aprueba con los votos en contra de los diputados de Més per Menorca, por considerar que con esta iniciativa no se acierta ni en la forma ni en el contenido y que, además, Menorca se ve perjudicada. En iniciativa como estas se observa claramente el sistema de partidos en la Asamblea autonómica que, como ya hemos advertido en crónicas anteriores, conforma unas dinámicas singulares, fruto de una particular convergencia de tensiones que se produce entre partidos insulares –Més per Menorca y Gent per Formentera– que reclaman mejoras para las islas menores frente a Mallorca.

También cierra la legislatura la Ley 17/2019, de 8 de abril, de concesión de créditos suplementarios para atender gastos inaplazables derivados de senten-

cias judiciales pendientes de pago en el ámbito de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial 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 (BOIB núm. 48, de 13 de abril). En el BOE núm. 181, de 30 de julio, se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral para iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias en relación con la disposición adicional segunda (que establece la clasificación del cuerpo de bomberos y otras normas en materia de personal de los servicios de prevención y extinción de incendios de las administraciones locales).

La IX Legislatura concluye definitivamente con la Ley 18/2019, de 8 de abril, de salvaguarda de patrimonio cultural inmaterial de las Illes Balears (BOIB núm. 48, de 13 de abril). La norma define el patrimonio cultural inmaterial y establece para él un régimen de salvaguarda; fija su reconocimiento y valoración conforme a tres categorías (Bien de Interés Cultural Inmaterial Compartido; Bien de Interés Cultural Inmaterial; o Bien Catalogado Inmaterial); igualmente se crean órganos consultivos asesores de las administraciones públicas; y se dedica un capítulo a las asociaciones y fundaciones que tiene por objeto el patrimonio cultural inmaterial. Los grupos parlamentarios Popular y Ciudadanos presentaron en su momento enmiendas a la totalidad de devolución por considerar que la norma responde al interés de una parte minoritaria de la sociedad que pretende apropiarse de la cultura popular balear para consolidar una "identidad nacional de los pueblos de Baleares" que, en su opinión, no existe.

Con el final de la Legislatura caducan varias iniciativas legislativas. Es el caso de la proposición de ley de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears (impulsada por el grupo parlamentario Més per Menorca, con el objetivo principal de incorporar un articulo sobre los derechos lingüísticos de los consumidores); la proposición de ley (formulada por los grupos parlamentarios Socialista y A Balears Podem) de medidas de protección de la Bahía de Sant Antoni de Portmany, a los efectos de desarrollar políticas sostenibles y de recuperación de los activos naturales de un enclave emblemático para la isla de Eivissa; la proposición de ley (instada por el grupo parlamentario Més per Menorca) sobre la desconcentración administrativa y de igualdad de la ciudadanía de las Illes Balears en la participación política y social, que plantea utilizar las oportunidades que ofrecen las TIC para superar el agravio que padecen los habitantes de las Islas menores, que han de hacer un esfuerzo para estar en igualdad de condiciones con los ciudadanos residentes en Mallorca a la hora de acceder a la función pública y de participar en asuntos públicos de alcance autonómico; y la proposición de ley impulsada por el Grupo parlamentario Ciudadanos para la modificación de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia.

Durante el año 2019 la Mesa del Parlamento ha rechazado admitir a trámite una iniciativa legislativa popular presentada por el sindicato USO, con la que se pedía tramitar una ley para llevar a cabo un concurso extraordinario de méritos para regularizar la situación de los empleados públicos interinos e indefinidos no fijos de larga duración de diferentes administraciones públicas. La Mesa inadmite la ILP por considerar que contenía preceptos contrarios a la legislación básica del Estado. La organización sindical considera que la Ley reguladora de la ILP, que fue modificada en 2018 para flexibilizar la tramitación de iniciativas, mantiene un trámite de admisión previo excesivamente rígido y poco participativo que impide la rectificación de la propuesta, al impedir que se vuelva a presentar la misma iniciativa hasta la siguiente iniciativa. Tampoco supera la admisión a trámite por parte de la Mesa la iniciativa legislativa presentada por un particular con el objeto de promover una proposición de ley que armonice los distintos sistemas de procesos selectivos para la estabilización del empleo temporal.

### *3.2.– Decretos-leyes*

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado dos decretos-leyes. Se trata del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad del alquiler de vehículos con conducto y otras medidas en material de transportes terrestres (BOIB núm. 24, de 23 de febrero). La norma es convalidada por el Pleno del Parlamento, en la sesión de 12 de marzo (BOIB núm. 37, de 21 de marzo). Y el Decreto-ley 2/2019, de 4 de octubre, por el cual se establecen ayudas puntuales para paliar los impactos económicos producidos por el concurso de acreedores de la agencia de viajes mayorista Thomas Cook sobre la economía balear.

Durante el año 2019 el ejecutivo no ha actuado por la vía de delegación legislativa.

## 4.– Actividad reglamentaria

La celebración de las elecciones autonómicas ha marcado la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2019, lo que se ha traducido en una disminución en la aprobación de disposiciones generales con efectos *ad extra*. En cambio, existe un número muy significativo de reglamentos que tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico, a partir de la constitución del nuevo gobierno. Así, se publica una amplísima relación de decretos que modifican la estructura administrativa autonómica, de cese y de nombramiento de diversos cargos y de alteración de la participación en los órganos de múltiples empresas, sociedades públicas, fundaciones y otras entidades en las que interviene. Sin embargo, conviene hacer referencia a la actividad reglamentaria del Ejecutivo balear en otros sectores.

En primer lugar, por la indiscutible transcendencia social de las respectivas materias en la comunidad autónoma, nos hemos de referir, al Decreto 20/2019, de 15 de marzo, por el que se regula la bonificación de las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para personas residentes en la comunidad autónoma; el Decreto 36/2019, de 10 de mayo, por el que se regulan las viviendas desocupadas, el Registro de viviendas desocupadas de grandes tenedores y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores; el Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales; el Decreto 89/2019, de 29 de noviembre, por el cual se crea y se regula la Oficina de los Derechos Lingüísticos; y el Decreto 91/2019, de 5 de diciembre, por el cual se regulan el procedimiento para el reconocimiento del grado de discapacidad y los principios generales del procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia.

En el ámbito educativo, hemos de destacar el Decreto 34/2019, de 10 de mayo por el cual se establecen la ordenación, la organización y el currículum de los niveles básicos, intermedio y avanzado de la enseñanza de idiomas; el Decreto 64/2019, de 2 de agosto, por el cual se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros sostenidos total o parcialmente con fondos públicos; el Decreto 85/2019, de 8 de noviembre, de ordenación de la enseñanza de la educación secundaria para las personas adultas. Respecto a la educación infantil, se aprueba el Decreto 16/2019, de 15 de marzo, por el cual se modifica el Decreto 131/2008, de 28 de noviembre, por el cual se establece y regula la red de escuelas infantiles públicas y los servicios para la educación de primera infancia; y el Decreto 58/2019, de 26 de julio, de modificación del Decreto 60/2008, de 2 de mayo, por el cual se establecen los requisitos mínimos de los centros de primer ciclo de educación infantil.

En relación con la juventud, podemos destacar el Decreto 41/2019, de 24 de mayo, de modificación del Decreto 52/2016, de 5 de agosto, de renta para personas en proceso de autonomía personal que han sido sometidos a medidas administrativas de protección de menores, y del Decreto 40/2017 de 25 de agosto, sobre los criterios de autorización y acreditación de los servicios para jóvenes en proceso de emancipación, y de regulación de la renta de autonomía personal para jóvenes que han estado sujetos a medidas de justicia juvenil; y el Decreto 67/2019, de 23 de agosto, de ayudas a personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

## 5.– Conflictividad

### *5.1.– Jurisprudencia constitucional*

La STC 106/2019, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 14 de octubre) resuelve la cuestión de inconstitucionalidad plateada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en relación a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de

diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas de coordinación de las policías locales de la Illes Balears; y con el artículo 14 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de policías locales de las Illes Balears. En concreto, los preceptos impugnados regulan el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de las funciones de policía local. La resolución desestima la cuestión. El Tribunal Constitucional considera que la expresión funcionarios de carrera utilizada en la LBRL debe entenderse como equivalente a la de funcionario público. Con lo cual, esa referencia no puede ser interpretada como una prohibición expresa de nombramiento de funcionarios interinos.

La STC 113/2019, de 3 de octubre de 2019 (BOE núm. 262), da respuesta al recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación a los apartados tercero y sexto del artículo único de 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. La discusión se plantea en relación a las competencias sobre medio ambiente y evaluación ambiental. Los preceptos impugnados prevén que los planes y programas del Estado sean sometidos a evaluaciones de impacto ambiental estratégicas por parte de las autoridades autonómicas. La Sentencia estima parcialmente el recurso. Por un lado, declara la nulidad del precepto que somete las obras y proyectos del Estado a los diferentes tipos de evaluación ambiental autonómica. El Tribunal, por otro lado, realiza una interpretación conforme de la referencia a la administración pública (sea autonómica, insular o local, sin que quede comprendida en ella la Administración General del Estado) en la delimitación del ámbito de aplicación de las evaluaciones ambientales.

La STC 116/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso en relación al artículo 50 de la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca. El precepto cuestionado (artículo 50) atribuye a los planes o proyectos de rutas senderistas la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos; la norma dispone, además, que la obtención de esos espacios se producirá preferentemente por la cesión voluntaria de los titulares. Se considera, por parte quienes impugnan la norma, que esta previsión abre una vía para ejecutar expropiaciones forzosas, sin que el legislador haya justificado la finalidad de utilidad pública o interés social. El Tribunal Constitucional desestima el recurso. Según el alto tribunal el legislador balear establece unos fines públicos conectados con el interés general, vinculados a la preservación de las rutas senderistas, que favorece una mayor sensibilización ambiental al acercar la población a la naturaleza y al medio rural. Esas finalidades legítimas justifican que, en su caso, se haga uso de la facultad expropiatoria que, además, queda sujeta la garantía del control judicial.

*5.2.– Comisión bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma*

Mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral (BOE núm. 232, de 26 de septiembre) resuelven las discrepancias en relación con 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. En la acción concertada de las administraciones públicas de Illes Balears con terceros y la preferencia que eventualmente se establezca en favor de las entidades del Tercer Sector, se interpreta en el sentido se cumple con los requisitos de la LCSP; también se solventan las controversias sobre los conciertos sociales que se pueden suscribir con el servicio de orientación profesional, siempre que los destinatarios del servicio sean colectivos especialmente desfavorecidos o vulnerables. Se acuerda, además, interpretar que el concepto de "contraprestaciones económicas" no podrá comportar ningún beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta. Se conviene que determinadas reglas específicas de contratación pública de los servicios sociales (exigencias de solvencia específica, presupuesto base de la licitación, ofertas anormalmente bajas) se interpretaran de conformidad con la LCSP. Finalmente, la Comunidad Autónoma se compromete a suprimir la referencia, contenida en el artículo 18.2.*d*, a "con un importe superior a 750.000€".

El 15 de octubre se publica en el BOE (núm. 248), se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral en relación con la Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2019. En particular, se deja constancia de que los complementos retributivos relativos en los Acuerdos de homologación (art. 13.2), los importes retributivos derivados de la carrera profesional (art. 23), el incremento retributivo derivado de la exclusión de los pagos a cuenta (disposición adicional primera); y el complemento específico previsto en la disposición final octava y el complemento por turno de disponibilidad (disposición final novena) se financiaran conforme a los porcentajes máximos fijados en la normativa básica del Estado.

También se resuelven por Acuerdo de la Comisión Bilateral las discrepancias en relación la Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears (BOE núm. 278, de 19 de noviembre). Las controversias que se suscitan en relación a los artículos 38 (que se refiere a productos derivados de origen agrario o agroalimentario) y 39 (que contiene una referencia a los envases de productos fitosanitarios comerciales, industriales o particulares y otros envases de ámbito agrícola no comerciales o industriales) se resuelven asumiendo su encaje en la legislación básica del Estado. Además, la Comunidad Autónoma asume el compromiso de promover la modificación del artículo 107 (para ajustarse a la competencia del Estado sobre legislación civil en relación a la división, segregación o parcelación de explotaciones agrarias). También se asume el compromiso de adaptar la normativa balear para ajustar las cuantías de las sanciones a lo fijado a la normativa básica del Estado para la defensa de la calidad alimentaria.

El 5 de diciembre se publica en el BOE el Acuerdo de la Comisión Bilateral en relación a la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados. Se acuerda interpretar que las menciones realizadas a las tasas de los apartados 9.1 y 2 de la Ley debe entenderse de conformidad con lo estableci-

do en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales y en el marco de respeto de la autonomía financiera de los entes locales. En relación a la discrepancia respecto al apartado 1.b del artículo 23 (sobre la prohibición a los establecimientos comerciales de distribución de bolsas de plástico ligeras de un solo uso), se estará a lo que resuelva el Tribunal Constitucional sobre este mismo asunto (a partir de la impugnación planteada en relación a la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad).

Mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral (BOE núm. 302, de 17 de diciembre) se concluyen las controversias planteadas en relación al artículo 244.1 *f* de la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. En concreto, la Comunidad Autónoma se compromete a promover la modificación del precepto que establece la sanción accesoria de inhabilitación para formalizar contratos, para que hacer constar que la inhabilitación deberá respetar los supuestos previstos en la normativa estatal de carácter básico o en la normativa europea en materia de contratación.

El 19 de diciembre se publica (BOE núm. 304) el Acuerdo de la Comisión bilateral por el cual se resuelven las discrepancias surgidas respecto a determinados preceptos de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. Se señala que los artículos 1.2, 14.2 (sobre la determinación de los criterios mínimos de eficiencia energética que tienen que cumplir las infraestructuras e instalaciones públicas), 20.1, 23 (sobre evaluación ambiental) no suscitan controversia competencial, dado que la ley en su conjunto se remite a la aplicabilidad de la legislación del Estado. Se acuerda interpretar el artículo 68.3 (la inclusión como criterios de valoración en la contratación pública la inscripción de los licitadores en los registros públicos de huella de carbono y la reducción o compensación de sus emisiones) en los términos establecidos en la legislación básica estatal. Y en relación a la disposición adicional tercera apartado tercero (que establece el calendario de aceptación), la Comunidad Autónoma se compromete a dejarlo en suspensión, dado que la norma, en relación al artículo 67 de la misma Ley, afecta a una materia reservada a la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor.

# LA RIOJA

*Amelia Pascual Medrano*
*Universidad de La Rioja*

## 1.– Actividad político-institucional

La investidura como Presidenta de la Comunidad Autónoma de La Rioja de Concepción Andreu Rodríguez es el hito institucional central de 2019 en esta Comunidad. Es la primera Presidenta y primera candidata socialista que logra volver a ocupar el Gobierno riojano, tras 24 años del PSOE en la oposición. Recordemos que Pedro Sanz Alonso, del PP, fue elegido Presidente de esta Comunidad Autónoma cinco veces consecutivas, tras haber obtenido su formación política mayorías absolutas parlamentarias continuadas desde las elecciones autonómicas de 1995. Con la pérdida de la mayoría absoluta en las elecciones de 2015, accedió a la Presidencia, con el apoyo de Ciudadanos para la investidura, José Ignacio Ceniceros González, igualmente del PP, quien desempeñaba hasta ese momento la Presidencia del Parlamento.

### *1.1.– Cierre de la IX legislatura del Parlamento riojano*

En los informes referidos a la IX legislatura hemos venido subrayando que la falta de una mayoría parlamentaria gubernamental sólida, y la consiguiente necesidad de buscar acuerdos entre los diversos Grupos, ha provocado una notable intensificación de la actividad parlamentaria riojana, tanto el plano normativo como en el del control político. No obstante, se ha puesto también a su vez de manifiesto la limitada capacidad o potencial de un Parlamento integrado por representantes que ejercen su función en régimen de "segunda actividad". En este sentido, por ejemplo, a pesar de que se han abierto cinco comisiones de investigación, al cierre de la legislatura sólo dos dictámenes han llegado al Pleno: los relativos a los contratos de adjudicación de la gestión de los aparcamientos del Hospital San Pedro de Logroño, y a la aprobación definitiva del Plan General Municipal de Villamediana de Iregua, por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR). En cambio, no se ha llegado a dictaminar finalmente en las Comisiones sobre la situación económica de Caja Rioja en el momento de su integración en Bankia; en la dedicada a la gestión económica de la Consejería de Presidencia entre 2003 y 2015; o en la establecida para estudiar la presunta financiación ilegal del Partido Popular en La Rioja.

De todas ellas la referida a la investigación del Plan General Municipal de Villamediana tenía sin duda una especial trascendencia política, por cuanto se investigaba la regularización urbanística de las edificaciones levantadas en 69 parcelas rústicas, entre las que se encontraba la vivienda de Pedro Sanz,

Presidente de la CAR entre 1995 y 2015, y Vicepresidente primero del Senado a la sazón. El Dictamen, aprobado en Comisión por toda la oposición, concluye en la utilización por este de su "posición de poder", si bien al final no fue respaldado en el último pleno de la legislatura, gracias a la suma de los votos en contra del Grupo Popular, de una diputada exintegrante del Grupo Ciudadanos, y a la incomparecencia del portavoz del Grupo Podemos por motivos de salud.

En el plano normativo, la limitada capacidad de la cámara riojana explica en parte también el hecho de que algunas de las más importantes iniciativas plateadas, como la Ley de transexualidad y la nueva Ley de protección del menor, a pesar de su avanzado estado de tramitación, finalmente caducasen. Tampoco ha llegado a ver la luz la propuesta de reforma de la Ley electoral en la que se había venido trabajando toda la legislatura, seguramente desplazada por el objetivo prioritario en los últimos meses de realizar la reforma estatutaria, a la que nos referiremos más adelante.

El último período de sesiones dio lugar también a una alteración, carente de precedentes, en la distribución de Grupos Parlamentarios de la Cámara, con consecuencias en la conformación de mayorías. Un conflicto en el seno del Grupo Ciudadanos enfrentó a una Diputada, Rebeca Grajea de la Torre, con los tres miembros restantes, al denunciar la primera acoso laboral y psicológico de su portavoz y los otros dos compañeros. Ello llevó a la diputada al abandono del Grupo y del partido, y a la consiguiente condición de diputada no adscrita. La denuncia judicial presentada por la diputada Grajea de la Torre fue archivada un mes después.

### *1.2.– Reforma estatutaria*

La tantas veces pospuesta reforma estatutaria riojana, desde sus primeros pasos en 2005, obtuvo a finales de 2018 un acelerado y extraordinario impulso. El 27 de septiembre de 2018 se tomó en consideración una Proposición de Ley de reforma parcial del EAR, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista, que se había presentado en junio de 2017. A partir de ahí, la reforma pasó a ser una cuestión prioritaria, cuya tramitación debía concluirse antes del fin de la Legislatura. El 5 de octubre la Mesa acordó a tal fin que dicha tramitación se realizase de acuerdo con el procedimiento de urgencia renunciando incluso, en este caso, a la comparecencia de expertos, tan profusamente utilizada en el resto de las iniciativas legislativas.

Por otra parte, aunque esta llamada *reforma exprés*, tenía en principio un ámbito concreto muy limitado, terminó por convertirse en una reforma estatutaria global *vía* enmiendas presentadas por los distintos grupos (6 de noviembre de 2018). Éstas incluían propuestas que afectaban a la mayor parte del contenido estatutario llegando, por este sistema, a la inclusión de un título específico "De derechos y deberes de los riojanos", cuyos materiales procedían de los trabajos de la Ponencia de estudio de la reforma general del Estatuto constituida en 2015.

La tramitación de la reforma continuó en los primeros meses de 2019 y, en la última sesión de la Legislatura celebrada el día 11 de abril de 2019, fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales.

### *1.3.– Elecciones generales de 28 de abril de 2019 y elecciones generales de 10 de noviembre de 2019*

Los resultados en La Rioja de las elecciones al Congreso del 28 de abril se sumaron a la tónica nacional, si bien en esta Comunidad seguramente tuvieron un mayor significado, dado que el PSOE no había obtenido un porcentaje de votos superior al PP desde las Generales de 1989. Con un 31,70% de los votos, el PSOE obtuvo 2 diputados: María Marrodán y Juan Cuatrecasas, desde el 24,33% de 2016; el PP, con el 26,53% desde el 42,63%, logró 1, que recayó en la exalcaldesa de Logroño Cuca Gamarra, candidata en un primer momento al ayuntamiento de la capital, pero finalmente número uno al Congreso; y el cuarto escaño riojano en litigio, que en 2016 obtuvo Unidas Podemos (que pasó de un 16,58% a un 11,79% de votos), recayó en la candidata de Ciudadanos, María Luisa Alonso, con el 17,8% de los votos.

En el Senado se intercambió la correlación de 2016 y fue el PSOE quién obtuvo 3 Senadores, mientras que el PP se quedó con el cuarto.

En las elecciones al Congreso del 10 de noviembre, el PSOE fue también la fuerza política más votada (34,88%) repitiendo escaño los mismos candidatos. Con un porcentaje de votos prácticamente igual (34,28%), el PP mantuvo también a Cuca Gamarra ganando además el cuarto puesto en juego para Javier Merino, arrebatándoselo a la candidatura de Ciudadanos que lo había ganado en las elecciones de abril. En esta ocasión su candidatura fue sólo respaldada por un 7,06% de los votos. Podemos-IU descendió ligeramente y obtuvo un 9,83%. Vox pasó del 8,98% al 11,45%.

En el Senado, PSOE y PP obtuvieron dos escaños cada uno, viéndose esta última formación favorecida probablemente por el hecho de que Vox sólo presentó una candidata al Senado.

En suma, a nivel estatal, La Rioja parece volver a la situación tradicional previa a las elecciones de 2015 de reparto bipartidista. La novedad es Vox, que, con el 11,45% de los votos, se sitúa como tercera fuerza política riojana, adelantando a UP y C's. Por bloques, PP, Vox y C's suman en La Rioja el 52,79% de los votos, mientras que PSOE y UP alcanzan el 44,71%.

### *1.4.– Elecciones autonómicas y municipales de 26 de mayo de 2019*

Los resultados de las elecciones autonómicas de 2019 en La Rioja han sido los siguientes:

**Tabla.– Elecciones autonómicas 2019: La Rioja**

| | *2019* | *2019-2015Aut* | Diputados | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 65,94 | -1,35 | | |
| Abstención | 34,06 | +1,35 | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-2015* |
| PSOE | 38,67 | +11,93 | 15 | +5 |
| PP | 33,06 | -5,56 | 12 | -3 |
| C's | 11,53 | +1,10 | 4 | 0 |
| UP-IU-Equo | 6,65 | -4,56 | 2 | -2 |
| PR+ | 4,61 | +0,16 | | |
| Vox | 3,87 | – | | |

Fuente: Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Elaboración propia.

El triunfo del PSOE en las elecciones autonómicas de 2019 ha roto, como dijimos, una larga hegemonía del PP como la fuerza más votada tradicionalmente en esta comunidad. Ello se tradujo en cinco Gobiernos populares consecutivos, que contaron con mayoría absoluta en el Parlamento y un sexto sostenido por una mayoría de 15 diputados y el apoyo del Grupo Ciudadanos, según hemos dejado dicho.

Los resultados de las elecciones municipales sitúan también al PSOE como la primera fuerza con el 38,70% de los votos, seguido por el PP (34,32%), C's (9,29%), Partido Riojano (PR+) (4,55%), Unidas Podemos (3,97%) e IU (0,99%).

En Logroño, la suma de los 11 concejales obtenidos por PSOE, los 2 de UP y 1 del PR+, ha propiciado la elección como nuevo alcalde del candidato socialista Pablo Hermoso de Mendoza. Los socialistas vuelven así al gobierno del consistorio de la capital ocho años después.

### *1.5.– Apertura de la X legislatura del Parlamento riojano*

El 20 de junio se celebró la sesión constitutiva del nuevo Parlamento riojano. El diputado socialista Jesús María García fue elegido nuevo Presidente de la Cámara, Henar Moreno, de Izquierda Unida, Vicepresidenta primera y, el todavía en ese momento Presidente de la CAR en funciones, José Ignacio Ceniceros, Vicepresidente segundo.

En cuanto a los Grupos Parlamentarios, se mantienen el Socialista (15 diputados), el Popular (12 diputados) y el de Ciudadanos (4 diputados), mientras que

Unidas Podemos-Izquierda Unida-Equo ha pasado al Grupo Mixto, al contar sólo con 2 diputados, creándose además una división organizativa interna en dos Secciones.

En la sesión plenaria de 22 de julio de 2019 fue designado senador en representación de la CAR el portavoz del Grupo socialista, Raúl Díaz Marín, que compatibilizará ambas funciones junto con dos portavoces adjuntos.

Por último, cabe subrayar que el consenso alcanzado en la IX legislatura entre PSOE, C's y Podemos sobre la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para orientarla hacia un nuevo modelo parlamentario, que pasaría por una gradual profesionalización de la Cámara riojana, se ha confirmado en la actual. De cara a su materialización, el Presupuesto para 2020 aprobado por la Mesa del Parlamento se ha incrementado en un 64,7% respecto al último efectivo del año 2018, debido sobre todo a la previsión de aumento de los gastos de personal consiguientes.

### *1.6.– El nuevo Gobierno de la CAR*

El proceso de formación del Gobierno riojano ha sido más complejo de lo que permitían prever los resultados electorales. El primer intento, en el mes de julio, de investir como Presidenta a la candidata socialista Concepción Andreu fracasó al sumarse a los previsibles votos en contra del PP y C's, el decisivo de la diputada de Unidas Podemos, Raquel Romero, que, al parecer, había condicionado su voto favorable a la participación de su formación en el nuevo Gobierno. La diversa postura sostenida a este respecto por IU, socio de la coalición electoral, provocó su ruptura, y la suscripción de un pacto bilateral de gobierno PSOE-IU, que a su vez evidenció fuertes disensiones en el seno de Podemos, que no parecen encontrar solución.

Con todo, posteriores negociaciones dieron lugar a la suscripción, el 21 de agosto, de un "Acuerdo para un gobierno de izquierdas y progresista para La Rioja", muy similar al suscrito antes con IU, y firmado ahora conjuntamente por IU, Podemos y Equo, que incluía el compromiso de la futura designación de un representante de Podemos como miembro del Gobierno. De esta forma, el 27 de agosto, con los 15 votos a favor del Grupo socialista y los 2 de las diputadas del Grupo mixto, formado por IU y Podemos, Concepción Andreu quedó finalmente investida como nueva Presidenta de la CAR.

El nuevo Gobierno consta de 9 Consejerías, una más que en la estructura precedente, y, en total, los altos cargos han pasado de 41 a 56.

De forma singular, cabe destacar la composición paritaria del Consejo de Gobierno resultante, la incorporación de una Consejería específica en el ámbito de transición ecológica y cambio climático, y una también novedosa Consejería en materia de participación, cooperación y derechos humanos, cuya responsabilidad, honrando el pacto de gobierno, se atribuyó a Podemos. Y más concretamente a Raquel Romero, protagonista de las negociaciones descritas y única diputada de Podemos en esta Legislatura. Su designación agravó, como ya hemos anticipado, los enfrentamientos en el seno de su formación.

La estructura y composición nominal del Consejo de Gobierno queda de la siguiente forma:

– Presidencia de la CAR: Concepción Andreu Rodríguez, candidata socialista en las elecciones autonómicas de 2015, diputada y portavoz parlamentaria en dicha legislatura.

– Consejería de Gobernanza Pública: Francisco Ocón Pascual, Secretario General del PSOE de La Rioja.

– Consejería de Hacienda: Celso González González, hasta ese momento director del departamento de Recursos Humanos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

– Consejería de Desarrollo Autonómico: José Ignacio Castresana, que se incorpora al Gobierno desde el ámbito académico de la Universidad de La Rioja.

– Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica: José Luis Rubio Rodríguez, desde 2015, concejal de Urbanismo y Medio Ambiente del municipio riojano de Arnedo.

– Consejería de Educación y Cultura: Luis Cacho Vicente, cofundador de "Arsys" (empresa en el ámbito de dominios de internet), y Presidente de la Fundación Promete dedicada a la promoción del talento y la innovación educativa.

– Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población: Eva Hita Lorite, experta en tecnología alimentaria y profesional del Centro Nacional de Tecnología y Seguridad Alimentaria

– Consejería de Salud: Sara Alba Corral, concejal del ayuntamiento de Logroño entre 2007 y 2015, dirigía en la actualidad una residencia de mayores.

– Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía: Ana Santos Preciado, directora de 2007 a 2012 de la Unidad contra la Violencia de Genero en la Delegación del Gobierno y Vicepresidenta segunda del Parlamento riojano en la IX Legislatura.

– Consejería de Participación, Cooperación y Derechos Humanos: Raquel Romero Alonso, diputada del Parlamento riojano por Podemos desde 2015.

### *1.7.–Economía y presupuestos*

Los datos macroeconómicos en La Rioja habitualmente sitúan a esta Comunidad por encima de las medias autonómicas de referencia. Sin embargo, en los últimos años, los indicadores, especialmente de crecimiento económico, han venido mostrando un ritmo decreciente, lo que parece evidenciar una cierta pérdida de impulso de la economía riojana.

El año 2018 finalizó sin presupuestos de la Comunidad para el ejercicio 2019, quedando por tanto prorrogados los de 2018. No obstante, de forma paralela, sin acabar el año el gobierno presentó un Proyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019, que recogía algunas de las medidas mas destacadas del Proyecto de Presupuestos retirado (implantación de

la 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). El rechazo general de la oposición (que comenzó por el de su tramitación en lectura única y por procedimiento de urgencia), llevó finalmente a su retirada el 15 de febrero de 2019. No obstante, paralelamente, la Mesa admitía a trámite una, ahora, Proposición de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019, pactada por el Gobierno con el Grupo Ciudadanos, en la que básicamente se volvieron a incluir las medidas rechazadas, completadas ahora con una pequeña modificación de la Ley 5/1999, de 13 de abril, del Juego y Apuestas de La Rioja, en materia de ubicación de establecimientos de juego y apuestas respecto de centros relacionados con menores; y de la Ley 4/2001, de 2 de julio, de cooperativas de La Rioja, en materia de cooperativas de consumo y servicios. Tramitada también en lectura única, la Proposición fue aprobada con el apoyo de los Grupos Popular y Ciudadanos, manteniéndose el rechazo de los Grupos Socialista y Podemos (*Ley 1/2019, de 4 de marzo, de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019*).

Cabe reseñar, por último, que el 29 de noviembre se presentó a la Cámara por el nuevo Gobierno el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020, si bien su aprobación no se prevé hasta enero del mismo año. El presupuesto proyectado asciende a 1.569,83 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,5%, respecto a los de 2018 (últimos aprobados). Se incrementan las partidas de salud (6,6%), educación (10,7%) y servicios sociales (6,6%), y es destacable también la destinada a reestablecer la Defensoría del Pueblo Riojano (la vigencia de su ley reguladora de 2006 se halla hoy suspendida por la Ley 9/2013, de 21 de octubre). En el capítulo de ingresos, se prevé un incremento de un punto y medio porcentual en la escala de gravamen correspondiente a los dos tramos más altos de IRPF, se suprime la bonificación del 50% del impuesto de patrimonio que se venía aplicando desde 2015 y, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la aplicación de la deducción prevista del 99% requiere ahora una base liquidable inferior o igual a 400.000€, frente a los 500.000€ actuales, reduciéndose al 50% para bases imponibles superiores a aquélla.

## 2.– Actividad normativa

### *2.1.– IX legislatura*

La IX legislatura se ha cerrado en 2019 con 4 leyes. Dejando al margen la ya comentada Ley 1/2019, de 4 de marzo, de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019, se trata de 3 leyes que no presentan una especial trascendencia. Por otra parte, su tramitación ha seguido la tónica general de la legislatura, con un ejecutivo en minoría parlamentaria, de negociación y aprobación con un amplio respaldo parlamentario. En otros casos se ha optado por acordar la abstención precisa para alcanzar las mayorías simples requeridas.

– La mejora del modelo industrial de la CAR, a fin de incrementar inversiones y producción en el sector, constituye la motivación básica de la *Ley 2/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en un contexto de retroceso económico, cuya valoración es dispar en cuanto a su entidad en función de la responsabilidad política e institucional desempeñada.

La Ley, de iniciativa gubernamental, introduce un procedimiento para la identificación y declaración de lo que denomina proyectos de interés estratégico para La Rioja (PIER), por su impacto y valor añadido en el desarrollo económico de la Comunidad: empleo de calidad, innovación, vertebración territorial, reindustrialización, sostenibilidad ambiental… Su gestión y aplicación se residencia en la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (lo que explica que se articule como una adición a su Ley de creación, a la que se añade un nuevo Título V), si bien la declaración corresponderá, a propuesta del Consejo de Administración de dicha entidad pública empresarial, al Consejo de Gobierno. Con todo, ha sido justamente esta adscripción a la ADER, y no tanto los proyectos en sí, el punto de mayor fricción política generado, al tratarse de una Agencia muy cuestionada a lo largo de toda la legislatura, sobre todo por el Grupo Ciudadanos. Aun con ello, el proyecto pudo salir adelante con el apoyo del Grupo Socialista.

La declaración de PIER conlleva, entre otros efectos, la tramitación administrativa preferente y urgente, así como el beneficio de las *primas de intensidad* de ayuda que pudieran establecerse en las convocatorias de subvenciones.

– *Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*. Propuesta por el Gobierno y aprobada en lectura única por todos los grupos, la modificación introducida en la Ley 5/2006 sólo afecta a cuatro preceptos, y no tiene más objeto que posibilitar la creación de un ente, el llamado Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística de La Rioja, a través del cual la Administración autonómica y los municipios que lo deseen puedan ejercer en común las competencias en materia de legalidad urbanística, inspección y sanción.

Con esta formula, ya ensayada en otras Comunidades Autónomas, se trata de dar respuesta a la dificultad de muchos municipios riojanos para realizar un efectivo control de la legalidad urbanística, dados sus escasos medios técnicos y humanos.

– El objeto de la *Ley 4/2019, de 1 de abril*, última de la IX legislatura del Parlamento riojano, es la creación del *Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de La Rioja*. De origen gubernamental y tramitada directamente y en lectura única, obtuvo también el respaldo unánime de toda la cámara.

A nivel autonómico, viene siendo una constante la creación de colegios profesionales vinculados a titulaciones y ámbitos materiales de lo más variopinto, si bien muchas veces es dudoso el interés público preciso que justifica su creación. No obstante, en este caso, dicho interés parece quedar acreditado por la incidencia directa de esta profesión sobre la salud de las personas.

Por lo demás, la Ley se limita a recoger el obligado carácter democrático de su organización y funcionamiento, su ámbito territorial riojano y el inevitable también carácter voluntario de la incorporación al Colegio, dado que, aunque a veces se haya ignorado, la imposición de la obligatoriedad de colegiación es de competencia exclusiva estatal (*ex* art. 149.1. 18ª CE).

### *2.2.–X legislatura*

En esta nueva legislatura no se ha aprobado todavía ninguna ley.

## 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

### *3.1.– Recursos de inconstitucionalidad frente a La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja*

Tal y como recogíamos en la Crónica referida al año 2018, la Ley riojana 6/2018, de protección de los animales provocó durante su tramitación un intenso debate tanto en el plano social, como en el de su corrección técnico-jurídica o incluso constitucional. Tras su aprobación en la Cámara por todos los Grupos, salvo el Popular, el Gobierno riojano anunció su intención de recurrirla ante el TC.

En ese contexto se explica el inusual rechazo de la invitación estatal (31 de enero de 2019) para abrir una negociación en la Comisión bilateral de Cooperación y resolver, en esa sede, las discrepancias en relación con el texto aprobado. Ha sido también singular que frente a la Ley riojana se hayan interpuesto finalmente dos recursos de inconstitucionalidad: el primero, promovido por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado (Recurso de inconstitucionalidad n.º 1203-2019), y un segundo formalizado, a pesar de su más que dudosa legitimación activa, por el propio Consejo de Gobierno de La Rioja (Recurso de inconstitucionalidad n.º 1195-2019).

El recurso del Gobierno riojano, aunque inicialmente fue admitido a trámite por el TC (Providencia de 4 de junio de 2019), ha sido finalmente inadmitido en la Sentencia 176/2019, de 18 de diciembre. La mayoría de magistrados han optado así por mantener la interpretación ya sostenida en una caso similar (STC 223/2006, de 6 de julio) y que, en esencia, se atiene a una lectura literal de lo dispuesto en el art. 32.2 de su Ley Orgánica y al reconocimiento del papel que corresponde al legislador en el desarrollo del modelo de jurisdicción constitucional.

En sentido inverso, los tres votos particulares abogan por una interpretación amplia del citado precepto, acorde con el carácter abierto y no restrictivo de la legitimación activa prevista en el art. 162.1 a) CE.

Por último, cabe advertir que el recurso plateado por los senadores populares, pendiente todavía de resolución, puede perder gran parte de su objeto si llega a aprobarse la significativa reforma de la norma impugnada, que contiene el proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020.

# MADRID

*Ignacio García Vitoria*
*Universidad Complutense de Madrid*

Las elecciones de mayo dieron lugar a una Asamblea más fragmentada, con seis grupos parlamentarios, y a la formación del primer gobierno de coalición, compartido entre el Partido Popular y Ciudadanos, con el apoyo a la investidura de Vox. La nueva Presidenta es la candidata del Partido Popular, Isabel Díaz Ayuso.

El Gobierno decidió no presentar proyecto de ley presupuestaria, esgrimiendo la ausencia de presupuestos generales del Estado, lo que supone que se han prorrogado los presupuestos de la Comunidad de 2019 para el año 2020.

Al final de la X Legislatura se reformó el Reglamento de la Asamblea. Algunas novedades, como el voto telemático, el Pleno de investidura sin candidato y el procedimiento para crear comisiones de investigación ya se han aplicado en el inicio de la XI Legislatura.

Las dos últimas leyes de la anterior legislatura fueron de una gran relevancia institucional: la Ley 9/2019, de 10 de abril, de modificación de la Cámara de Cuentas, y la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación.

## 1.– Actividad político-institucional

*Elecciones*

El 26 de mayo se celebraron las elecciones a la Asamblea de Madrid. Fueron convocadas mediante Decreto 10/2019, de 1 de abril, del Presidente de la Comunidad de Madrid. Se elegían 132 diputados, tres más que en 2015.

Obtuvieron representación seis partidos políticos: a los cuatro partidos de la legislatura anterior (Popular, Socialista, Ciudadanos y Podemos) se sumaban dos nuevos (Más Madrid y Vox). Los cambios en el sistema de partidos durante la última década son drásticos. Si en la IX Legislatura, elegida en mayo de 2007, antes de la crisis económica, los partidos Popular y Socialista aunaban más del 86% del voto y 109 diputados regionales de un total de 120 (el 90%), en la XI Legislatura no alcanzan el 50% del voto y 67 diputados (justo la mitad más uno).

El Partido Socialista obtuvo el mayor número de votos y de Diputados, por primera vez desde 1987. Sin embargo, la suma entre el Partido Popular, Ciudadanos y Vox (68 diputados) superaba a los resultados del Partido Socialista, Mas Madrid y Podemos-IU (64 diputados).

**Tabla 1.– Elecciones autonómicas 2019: Madrid**

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados(*) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 64,27 | *-1,42* | | |
| Abstención | 35,73 | *+1,42* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| PSOE | 27,31 | *1,88* | 37 | = |
| PP | 22,23 | *-10,85* | 30 | *-18* |
| C's | 19,46 | *+7,31* | 26 | *+9* |
| Más Madrid | 14,69 | | 20 | *+20* |
| Vox | 8,49 | *+7,7* | 12 | *+12* |
| Podemos-IU | 5,6 | *-17,2*[1] | *7* | *-20*[1] |

*Presidencia de la Comunidad*

El año había empezado con el anuncio de que el PP presentaría a Isabel Díaz Ayuso como aspirante a presidir el Gobierno autónomo madrileño. Se truncaba así el deseo del Presidente Ángel Garrido de optar a la reelección.

Ángel Garrido dimitió como Presidente de la Comunidad el 11 de abril, después de que se anunciara que formaría parte de la lista del PP al Parlamento europeo. Dos semanas después, el ex Presidente de la Comunidad se cambió de filas para integrarse de número 13 en la candidatura de Ciudadanos a la Asamblea de Madrid.

Le sustituyó como Presidente en funciones Pedro Rollán. La Asamblea ya estaba disuelta y no hubo voto de investidura.

Transcurrieron dos meses desde la sesión constitutiva de la XI Legislatura de la Asamblea (11 de junio) y la investidura de Isabel Díaz Ayuso como nueva Presidenta (14 de agosto, la toma de posesión fue el 19 de agosto).

En el intermedio, el Presidente de la Asamblea convocó una Pleno de investidura sin candidatos. Se habían celebrado dos rondas de consultas y ninguno de los candidatos había obtenido los apoyos necesarios. Sin el apoyo de Vox, Díaz Ayuso contaba con 56 votos para su candidatura, frente a los 64 del candidato socialista Ángel Gabilondo. El Presidente de la Asamblea aplicó el artículo 182.3 del Reglamento de la Asamblea para que comenzara a computarse

1. En las elecciones de 2015, Podemos obtuvo el 18,64% de los votos (27 escaños) y IUCM-LV el 4,16% (0 escaños).

el plazo de dos meses para la disolución automática. La decisión fue polémica porque Ángel Gabilondo quería someterse a la votación.

Finalmente, la candidata del Partido Popular obtuvo el apoyo de Ciudadanos y de Vox. El Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en la Asamblea de Madrid suscribieron un acuerdo con 155 compromisos y medidas de gobierno para la Comunidad de Madrid hasta 2023. Posteriormente, los dos partidos aceptaron un documento de Vox titulado "Propuesta de Vox para apoyar la investidura de la Señora Isabel Díaz Ayuso en la Comunidad de Madrid" y que se estructuraba en tres apartados: Prosperidad; Familia, libertad de educación y de pensamiento; e Inmigración.

*Gobierno*

La Presidenta Díaz Ayuso formó un gobierno de coalición con trece consejerías. Son cuatro consejerías más que en el anterior Gobierno. Al Partido Popular le correspondieron siete consejerías, mientras que Ciudadanos gestiona seis consejerías, incluida la Vicepresidencia, para su líder regional, Ignacio Aguado, que ostenta además la Portavocía del Ejecutivo. Las otras consejerías que se asignaron a Ciudadanos son: Economía, Empleo y Competitividad; Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad; Transportes, Movilidad e Infraestructuras; Ciencia, Universidades e Innovación; y Cultura y Turismo. Destaca el nombramiento como Consejero de Ángel Garrido, ex Presidente de la Comunidad por el Partido Popular y ahora elegido en las listas de Ciudadanos.

El Consejo de Gobierno está compuesto por cuatro mujeres (incluyendo a la Presidenta) y diez hombres (nombrados por Decretos 53 a 65/2019, de 19 de agosto): Vicepresidente, Consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno: Ignacio Aguado Crespo; Consejera de Presidencia: María Eugenia Carballedo Berlanga; Consejero de Justicia, Interior y Víctimas: Enrique López López; Consejero de Hacienda y Función Pública: Javier Fernández-Lasquetty; Consejero de Economía, Empleo y Competitividad: Manuel Giménez Rasero; Consejero de Vivienda y Administración Local: David Pérez García; Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad: Paloma Martín Martín; Consejero de Sanidad: Enrique Ruiz Escudero; Consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad: Alberto Reyero Zubiri; Consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras: Ángel Garrido García; Consejero de Educación y Juventud: Enrique Ossorio Crespo; Consejero de Ciencia, Universidades e Innovación: Eduardo Sicilia Cavanillas; y Consejera de Cultura y Turismo: Marta Rivera de la Cruz.

El Gobierno decidió en septiembre no presentar proyecto de ley presupuestaria y que se prorrogarían los presupuestos de la Comunidad de 2019 para el año 2020. El argumento esgrimido fue que el Gobierno central no le había notificado al Gobierno regional cuáles serían los ingresos de la Comunidad en 2020. El Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, regula la aplicación de la prórroga. Contrasta con la situación del año anterior, en el que la falta de ley de presupuestos generales del Estado no supuso un obstáculo para

la aprobación de los presupuestos de la Comunidad para 2019, que se basaron en los objetivos del año anterior.

La primera iniciativa legislativa del Gobierno en la nueva legislatura han consistido en un proyecto de ley sobre deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

*Asamblea*

El final de la X Legislatura en la Asamblea de Madrid estuvo protagonizada por la aprobación del nuevo Reglamento.

– Se introduce el voto telemático, que permite votar en los plenos a los diputados que estén de baja por enfermedad, por maternidad o por paternidad (artículo 16.3).

– Se cambia el procedimiento para crear las comisiones de investigación. El anterior Reglamento disponía que la Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación. El nuevo Reglamento amplía la iniciativa: dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Asamblea. Sin embargo, atribuye a la mayoría parlamentaria capacidad para vetar la creación de la comisión. Dispone que si algún grupo parlamentario se opone a la creación de la comisión, decidirá el Pleno, rechazándose la creación si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara (artículo 75.1).

– Se establecen nuevos tiempos para las intervenciones en el Pleno y se atribuye un turno a los grupos para rebatir al orador. El derecho es "a los exclusivos efectos de rebatir hechos concretos o datos objetivos expuestos por ese orador y en ese punto del orden del día". Se limita a una sola vez por Pleno, no se podrá hacer uso del mismo durante la tramitación de preguntas con respuesta oral y el turno de palabra será por tiempo máximo de dos minutos. A su vez, la persona contradicha tendrá un turno de réplica de dos minutos (artículo 113.5).

– Se incluye la posibilidad de celebrar la sesión de investidura sin la propuesta de un candidato, con el objetivo de que empiece a computar el plazo de dos meses para la disolución (artículo 182.3). Este nuevo instrumento fue utilizado en el inicio de la XI Legislatura, como ya se ha referido.

– Se añade un Título sobre participación ciudadana en la Asamblea. Se crean las preguntas de los ciudadanos con respuesta oral en Comisión y las propuestas ciudadanas (que se tramitarían como proposiciones no de ley). En ambos casos, su tramitación depende de que un diputado o un grupo parlamentario asuma la iniciativa que los ciudadanos han registrado (artículos 242-244). Además, el Reglamento contempla la posibilidad de que los ciudadanos presenten consideraciones a las iniciativas legislativas (artículos 141.5 y 151.7).

Ramón Espinar renunció a su cargo en la Asamblea, al mismo tiempo que anunciaba que dejaba la dirección de Podemos en la Comunidad de Madrid y su escaño en el Senado. El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su reunión de 7 de

febrero, acordó su sustitución como Senador en representación de la Comunidad de Madrid en favor de Jacinto Morano González.

Durante la X legislatura renunciaron un total de 38 diputados: 23 del Grupo Popular, 8 del Grupo Socialista, 4 de Podemos y 3 de Ciudadanos.

El Pleno aprobó el dictamen de dos de las tres comisiones de investigación constituídas durante la legislatura, con los votos a favor de los diputados de los grupos Socialista, Podemos y Ciudadanos. El dictamen de la comisión de investigación sobre corrupción política concluyó que el PP pudo beneficiarse con desvío de fondos de fundaciones para financiarse campañas electorales. El dictamen de la comisión de investigación sobre la presencia de amianto de Metro de la Asamblea de Madrid estableció que Metro de Madrid ocultó la presencia del amianto a los trabajadores. El dictamen se ha enviado a la Fiscalía, que investiga la responsabilidad penal en la gestión del amianto. El Pleno también aprobó, con el voto de los mismos grupos, el dictamen de la comisión de estudio sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad. El dictamen apreció que no había informes técnicos que justificasen las inversiones en Metro Ligero, M-45, Campus de la Justicia y hospitales.

Por el contrario, la comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras no pudo aprobar un dictamen por falta de acuerdo entre los grupos. No consiguieron la mayoría suficiente ninguno de los dos textos planteados: uno de ellos consensuado entre Ciudadanos y Podemos y otro presentado por el Grupo Socialista. Había sido noticia la compareRencia de la ex Presidenta regional Cristina Cifuentes, que rechazó declarar sobre las presuntas irregularidades en la obtención de su máster, aludiendo a su condición de procesada.

En inicio de la XI Legislatura, el Partido Popular, Ciudadanos y Vox pactaron la presidencia de la Asamblea de Madrid. Fue elegido Juan Trinidad Martos, diputado autonómico por Ciudadanos.

La nueva Mesa está compuesta por el Presidente (Ciudadanos), Paloma Adrados Gautier (Vicepresidenta primera, Grupo Popular), Diego Cruz Torrijos (Vicepresidente segundo, Grupo Socialista), José Ignacio Arias Moreno (Vicepresidente tercero, Vox), Jorge Rodrigo Domínguez (Secretario primero, Grupo Popular, en sustitución de María Eugenia Carballedo), Encarnación Moya Nieto (Secretaria Segunda, Grupo Socialista), Esther Ruiz Fernández (Secretaria tercera, Ciudadanos).

Los tres partidos que habían pactado la Presidencia obtuvieron una amplia mayoría en la Mesa (5 representantes). De acuerdo con los medios de comunicación, el Partido Popular obtuvo la vicepresidencia primera gracias a los 26 votos de Ciudadanos y 9 suyos. Mientras, Vox obtuvo la vicepresidencia tercera por el apoyo de sus 12 representantes y 21 del Partido Popular. De este modo, Ciudadanos pudo mantener que no había apoyado a Vox. Por el contrario, se quedaron sin representación en la Mesa los grupos de Más Madrid y Podemos. Fracasó la estrategia de los partidos de la izquierda. 34 de los 37 diputados socialistas apoyaron a su aspirante. Los tres restantes votaron a favor del candidato

de Más Madrid, que obtuvo 30 votos. El resultado provocó recriminaciones mutuas entre los partidos de izquierda y el anuncio de un recurso de amparo por parte de Más Madrid basado en que la composición de la Mesa no refleja la proporcionalidad de la Cámara.

Los portavoces parlamentarios son Ángel Gabilondo (Grupo Socialista), Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino (Grupo Popular), César Zafra Hernández (Ciudadanos), Pablo Gómez Perpinyà (Más Madrid, en sustitución de Íñigo Errejón), Rocío Monasterio San Martín (Vox) e Isabel Serra Sánchez (Unidas Podemos-IU).

La votación de investidura supuso el estreno del voto telemático en la Asamblea de Madrid esta legislatura. Fue ejercido por una diputada que estaba embarazada.

Las comisiones parlamentarias no se constituyeron hasta el 25 de septiembre y el primer Pleno después de la investidura se celebró el 3 de octubre. La ralentización de la actividad parlamentaria durante más de tres meses (el Pleno de constitución fue el 11 de junio) fue el resultado de las largas negociaciones para logar la investidura, las vacaciones y la discusión sobre el número de comisiones.

En los primeros meses de la legislatura han causado baja 9 diputados: 4 del Grupo Popular, 2 de Ciudadanos, 2 de Más Madrid (Íñigo Errejón, cabeza de lista que renunció para presentarse a las elecciones al Congreso de los Diputados y Clara Serra, que se dio de baja por discrepancias con la decisión de que el proyecto regional se convierta en nacional ante las elecciones generales de noviembre) y 1 del Grupo Socialista.

La Asamblea designó Senadores en representación de la Comunidad de Madrid. A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista: Pilar Llop Cuenca y José Carmelo Cepeda García de León. A propuesta del Grupo Parlamentario Popular: Ana Camins Martínez y David Erguido Cano. A propuesta del Grupo Parlamentario de Ciudadanos: Carlota Santiago Camacho y Tomás Marcos Arias. A propuesta del Grupo Parlamentario Más Madrid: Eduardo Fernández Rubiño.

Se ha constituído una comisión de investigación sobre Avalmadrid. El objeto de esta comisión es determinar las responsabilidades políticas que hubiese por las presuntas irregularidades y trato de favor en la concesión y posterior seguimiento financiero de las operaciones realizadas de préstamo, crédito o avales por parte de AvalMadrid SGR desde el año 2007 al año 2018. El caso afecta a la Presidenta porque la entidad concedió en 2011 un aval por 400.000€ a una empresa en la que tenía participación su padre, que nunca fue devuelto.

El procedimiento de constitución tiene interés, por ser la primera comisión que se crea con el nuevo Reglamento. El PSOE, Más Madrid y Unidas Podemos solicitaron la creación de esta comisión. La iniciativa fue admitida a trámite por la Mesa, después de que decayera la petición del PP (respaldada por C's) de que se hiciera un informe jurídico previo sobre la viabilidad de la comisión (por el carácter semipúblico de Avalmadrid). Mientras Ciudadanos votó junto al PP, Vox se adhirió al rechazo del PSOE. Se produjo un empate, por la ausencia de

una de los dos miembros del PP en la Mesa. El empate impidió que se pidiera el informe jurídico. El PP optó por no oponerse a la constitución de la comisión, que de lo contrario habría sido objeto de debate y votación en el Pleno.

Ciudadanos y Vox se abstuvieron en la votación que hizo Presidente de la mesa de la comisión al socialista Modesto Nolla. El PP había presentado para ese puesto a la diputada Alicia Sánchez Camacho que se quedó con la vicepresidencia de la mesa.

PP y Ciudadanos unieron sus votos en la Mesa de la Asamblea de Madrid para rechazar la comparecencia de la Presidenta de la Comunidad, Isabel Díaz Ayuso, en la Comisión de investigación de Avalmadrid, así como las del resto de ex Presidentes regionales.

Destaca el uso de las proposiciones no de ley para terciar en cuestiones de política nacional. La fórmula que se utiliza es que "La Asamblea de Madrid insta al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, para que inste al Gobierno de España a…". Fueron objeto de una intensa controversia las resoluciones aprobadas, a iniciativa de Vox, en las que se pedía no utilizar la figura del indulto en casos de condena por delitos de sedición y de rebelión [7(XI)/2019 (24/10/2019)] y se instaba la ilegalización inmediata de aquellos partidos separatistas que atenten contra la unidad de la Nación [8(XI)/2019 (14/11/2019)].

Vox impidió que el Pleno de la Asamblea aprobara una declaración institucional contra los asesinatos machistas, con ocasión de la jornada internacional contra la violencia de género. E Reglamento exige unanimidad para este tipo de resoluciones.

## 2.– Actividad normativa

La Asamblea aprobó diez leyes. Todas ellas corresponden a la X Legislatura, en la que se han aprobado un total de 44 leyes (en la IX Legislatura se aprobaron 23 Leyes).

Dos son leyes nuevas: Ley 3/2019, de 6 de marzo, Reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar en la Comunidad de Madrid; y Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Cinco son modificaciones de leyes anteriores: Ley 1/2019, de 27 de febrero, de modificación de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid; Ley 2/2019, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo (amplía en 3 meses el plazo inicialmente estipulado para la obtención de las ayudas), Ley 7/2019, de 27 de marzo, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid (para excluir la publicidad sobre juego *on line*, salones de juego o casas de apuestas); Ley 8/2019, de 10 de abril, de Reforma de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de Creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos; y Ley 9/2019, de 10 de abril, de modificación de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Se dictaron tres leyes para la creación de universidades privadas: Ley 4/2019, de 20 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada "ESIC Universidad"; Ley 5/2019, de 20 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada "Universidad Internacional Villanueva"; y Ley 6/2019, de 27 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada "CUNEF Universidad".

Por su relevancia institucional, es preciso reseñar brevemente el contenido de las siguientes leyes:

Ley 9/2019, de 10 de abril, de modificación de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Fue aprobada por unanimidad.

– Se amplía el ámbito de fiscalización a fundaciones y consorcios adscritos al sector público autonómico o local (anteriormente el control se circunscribía a las aportaciones procedentes de los sujetos integrantes del sector público madrileño).

– Se atribuye a la Cámara de Cuentas una nueva función de prevención de la corrupción, "procediendo a evaluar los correspondientes sistemas de prevención del riesgo y formulando las correspondientes propuestas, en su caso, para un adecuado diseño e implantación de mecanismos o instrumentos normativos que reduzcan las oportunidades de fraude".

– Las alegaciones presentadas por los sujetos fiscalizados en el trámite de audiencia se remitirán a la Asamblea de Madrid.

– Se atribuye a la Cámara de Cuentas capacidad para imponer multas coercitivas si se obstaculiza la labor de fiscalización.

– Da a los Jefes de Unidad la facultad de formular discrepancia por aquellos cambios que el Consejero correspondiente haya realizado al borrador del informe. La discrepancia será sometida a la consideración del Consejo, que resolverá de forma definitiva.

– Reduce el número de Consejeros de siete a tres.

– Amplía la mayoría en el Pleno de la Asamblea para nombrar a los Consejeros: obliga a elegirlos por una mayoría de dos tercios en dos votaciones en el pleno. La primera votación para el Presidente y la segunda para los dos Consejeros. Anteriormente la Asamblea elegía a los Consejeros por mayoría de tres quintas partes, aunque se establecía un mecanismo que permitía nombrar a los Consejeros por una mayoría inferior en caso de no alcanzarse inicialmente los tres quintos requeridos.

– Los idoneidad de los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios es evaluada por la Comisión competente de la Asamblea de Madrid en materia de presupuestos, tras una comparecencia previa.

– Se amplía el mandato a nueve años (antes eran seis años) y se introduce la prohibición de renovación.

– Se establece que son inelegibles quienes hayan sido senadores o diputados nacionales o autonómicos hasta que no hayan pasado cuatro años de su retirada como parlamentarios.

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. La Ley fue con los votos a favor de PSOE, Podemos y Ciudadanos y el voto en contra del PP en un pleno extraordinario celebrado a petición de la oposición tras el último pleno ordinario de la legislatura, para hacer así posible su aprobación antes del fin de la actividad parlamentaria.

– Están incluidas dentro de su ámbito subjetivo de aplicación la administración pública de la Comunidad de Madrid, de las entidades locales y de las universidades públicas de la Comunidad. Además, en lo que se refiere a su actividad administrativa, quedan sujetas a la Ley la Asamblea de Madrid, la Cámara de Cuentas, las corporaciones de derecho público madrileñas y las federaciones y clubes deportivos. La disposición adicional sexta dispone que la actividad parlamentaria de la Asamblea de Madrid "se ajustará a las exigencias derivadas del principio de transparencia en los términos y con el alcance que prevea el Reglamento de la Cámara y las disposiciones que lo desarrollen".

– Se extienden las obligaciones de publicidad activa a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, así como a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas financiadas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad de Madrid, cuando las ayudas superen los 60.000€ o cuando las mismas representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000€).

– El Título II aborda la regulación de la publicidad activa de la información que deben realizar los sujetos obligados, esto es, de la información que deben hacer pública sin necesidad de solicitud previa por parte de la ciudadanía. Se crea una Oficina de Coordinación de la Transparencia, que será el órgano responsable en la materia para la Administración pública de Comunidad de Madrid. La información se centraliza en el Portal de Transparencia de la Comunidad.

– El Título III regula el derecho de acceso a la información pública. Se atribuye la competencia para resolver las solicitudes de acceso a los órganos administrativos en cuyo poder obre la información solicitada. Las resoluciones sobre las solicitudes de acceso se notificarán en el plazo máximo de veinte días desde su recepción (cabe una ampliación por otros veinte días más, informando de esta circunstancia al solicitante). Transcurrido el plazo máximo para resolver sin haberse notificado resolución expresa, la solicitud de acceso se entenderá desestimada. Se establece un recurso potestativo ante el Consejo de Transparencia y Participación, salvo en el caso de las resoluciones adoptadas por los órganos competentes de la Asamblea de Madrid y la Cámara de Cuentas, en los que únicamente cabrá la vía contencioso-administrativa.

– El Título IV regula la participación y la colaboración ciudadana en la dirección de los asuntos públicos. Se prevé la creación de ficheros de participación y colaboración ciudadana con la finalidad de que se inscriba aquella ciudadanía interesada en recibir información sobre materias específicas y poder participar.

Se enumeran como instrumentos de participación: las consultas públicas, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los grupos colaborativos.

– Entre los derechos específicos de participación se incluye las consultas públicas con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos. También se incluye un derecho a proponer iniciativas reglamentarias, que deberán estar respaldadas por las firmas de 10.000 personas para las materias objeto de competencia de la Comunidad de Madrid (y por el número de firmas que se determine por sus respectivos reglamentos para las materias objeto de competencia de las entidades locales).

– Se establece un Registro de Transparencia en el que deben inscribirse las personas y entidades que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Las personas y entidades que se inscriban en el Registro de Transparencia deberán cumplir con el Código ético.

– El Título V regula el Consejo de Transparencia y Participación, configurado como un órgano con plena autonomía e independencia orgánica y funcional, aunque está adscrito orgánicamente a la Asamblea de Madrid. Los tres Consejeros que lo componen son nombrados a propuesta del Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintas partes. Los Consejeros son elegidos por un período de seis años no renovable. Se atribuye al Consejo las facultades de control del cumplimiento de la obligación de publicar la información, la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones de acceso a la información y la de instrucción de los expedientes sancionadores.

– El Título VI está destinado a la regulación de las infracciones y sanciones en materia de transparencia y participación. La incoación e instrucción del procedimiento corresponde al Consejo de Transparencia y Participación, pero la resolución y, en su caso, imposición de la correspondiente sanción corresponderá al órgano competente según la normativa aplicable, que variará en función del sujeto responsable.

Solo tres leyes tuvieron su origen en proyectos del gobierno (las tres de creación de universidades privadas) y siete en proposiciones de los grupos o los diputados. De las siete proposiciones de ley aprobadas, dos fueron presentadas por Ciudadanos (profesiones del deporte y Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos). Los grupos de la oposición participaron en el ejercicio de la iniciativa legislativa. El Grupo Socialista fue el autor de las proposiciones de ley sobre transparencia y puntos de encuentro familiar, mientras que Podemos lo fue de la proposición de ley sobre la Cámara de Cuentas y sobre Radio Televisión Madrid. La iniciativa para la modificación de la Ley para la Protección de las Víctimas del Terrorismo fue suscrita por los cuatro grupos parlamentarios.

Si revisamos los datos globales de la legislatura, observamos que 23 de las leyes aprobadas tuvieron su origen en proyectos de ley y 21 se iniciaron como proposiciones de ley. Contrasta con los datos de la legislatura anterior, con un gobierno con mayoría absoluta: 19 proyectos de ley y 4 proposiciones de ley.

Los datos relacionados con el procedimiento legislativo son que cinco leyes fueron aprobadas a través del procedimiento en lectura única (las tres de creación de universidades, la de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la de Radio Televisión de Madrid). La Proposición de Ley de modificación de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo se tramitó con urgencia y en lectura única. Los datos agregados de la X legislatura y la comparación con la anterior:

**Tabla 2.– Leyes Aprobadas X Legislatura**

| | *X Legislatura* | *IX Legislatura* |
|---|---|---|
| Proyecto de Ley-Procedimiento ordinario | 14 (31%) | *10 (43%)* |
| Proyecto de Ley-Urgencia | 1 (2%) | *4 (17%)* |
| Proyecto de Ley-Lectura Única | 4 (9%) | *1 (4%)* |
| Proyecto de Ley-Presupuestos | 4 (9%) | *4 (17%)* |
| Total Proyectos de Ley | 23 (52%) | *19 (82%)* |
| Proposiciones de Ley de Grupos o Diputados | 11 (25%) | *2 (8%)* |
| Proposiciones de Ley-Urgencia | 2 (4%) | *0* |
| Proposiciones de Ley-Lectura Única | 7 (15%) | *2 (8%)* |
| Proposiciones de Ley-Urgencia + lectura única | 1 (2%) | *0* |
| Total Proposiciones de Ley | 21 (47%) | *4 (17%)* |
| Total Leyes aprobadas | 44 | *23* |

El final de la legislatura supuso que decayeran el Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Estatuto de Autonomía y la Proposición de Ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para 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.

En relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, la Mesa, denegó la ampliación del plazo de recogida de firmas de la proposición sobre la racionalización de los horarios y la actividad comercial en la Comunidad de Madrid y posteriormente procedió a su archivo.

El Pleno de la Asamblea de Madrid rechazó la toma en consideración de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa de los Ayuntamientos sobre las garantías del derecho básico a la alimentación en la Comunidad de Madrid.

La Mesa de la Asamblea ha seguido inadmitiendo la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable a la toma en consideración de proposiciones de ley. En la nueva legislatura, el primer caso ha sido la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Más Madrid, de homogeneización presupuestaria de los centros sanitarios de la Red Sanitaria Única de utilización pública de la Comunidad de Madrid. 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 artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea.

En cuanto a la actividad reglamentaria, sobresale el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio. La aprobación del Decreto estuvo precedida por dieciséis días de huelga de los taxistas para pedir que se regule el sector de los vehículos de transporte concertado (VTC).

Otras novedades relevantes en materia de regulación económica, son el Decreto 19/2019, de 2 de abril, por el que se crea y regula el registro de las explotaciones agrarias de titularidad compartida de la Comunidad de Madrid; el Decreto 29/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid; el Decreto 40/2019, de 30 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones; y el Decreto 42/2019, de 14 de mayo, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas, y el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid.

Respecto de la actividad administrativa, cabe destacar el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

En materia de educación, procede simplemente enumerar los siguientes Decretos del Consejo de Gobierno: el Decreto 11/2019, de 5 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 29/2013, de 11 de abril, de Libertad de Elección de Centro Escolar en la Comunidad de Madrid; el Decreto 28/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid; el Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid; y el Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid.

## 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

No constan expedientes de ratificación de convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

Tampoco ha habido conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Solo puede referenciarse la STC 127/2019, de 31 de octubre de 2019. Se trata de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019. Los preceptos impugnados suspendían para el ejercicio 2019 la vigencia y aplicación de cualquier previsión relativa a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y de todos aquellos de naturaleza similar, tanto en metálico como en especie, que tuvieran su origen en acuerdos, pactos o convenios suscritos entre los entes integrantes del sector público de la Comunidad de Madrid y los representantes del personal a su servicio. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso, con un voto particular concurrente.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid inició conversaciones para resolver las discrepancias respecto a dos leyes autonómicas: la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 (Resolución de 5 de abril de 2019) y la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (Resolución de 29 de julio de 2019).

La Comisión Bilateral alcanzó un acuerdo respecto a la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (Resolución de 21 de diciembre de 2018, BOE núm. 19, de 22 de enero de 2019.

# MURCIA

*Ignacio González García*
*Universidad de Murcia*

## I.– Actividad político-institucional

Sin ninguna duda, la actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Murcia ha venido protagonizada en 2019 por los cinco procesos electorales celebrados a lo largo del año (en tres fechas diferentes): elecciones generales el 28 de abril; elecciones autonómicas, municipales y europeas el 26 de mayo; y nuevas elecciones generales el 10 de noviembre. Los resultados de estos procesos han traído algunas importantes novedades que debemos resaltar.

Comenzando por las elecciones autonómicas, el Partido Popular pierde por primera vez las elecciones desde 1989 y no logra frenar la extraordinaria caída iniciada en 2015 (baja en 2019 un 5% y 6 escaños). El Partido Socialista, que hasta ahora no había rentabilizado la pérdida de apoyos de su rival, repunta con un 8,48% más de sufragios que en el proceso electoral anterior, gana las elecciones por un escasísimo margen de 448 votos y sube 4 escaños que le permiten situarse 1 por encima del Partido Popular. Se queda, no obstante, lejos de la mayoría absoluta (17 de 45 escaños). Mayoría que sí sumaría con los 6 escaños de Ciudadanos (que se estanca en el 12% de voto), pero ambas formaciones ni siquiera inician negociaciones de cara a una posible investidura, tal y como sucedió en el ámbito estatal un mes antes. Por otra parte, Podemos sufre una notabilísima bajada de casi 8 puntos que le hace perder 4 de sus 6 escaños, convirtiéndose en una fuerza irrelevante en la aritmética parlamentaria. Finalmente, como ocurre en la mayor parte de las demás Comunidades Autónomas, Vox entra en el Parlamento regional con un gran resultado (9,46% y 4 escaños) que le permite tener la llave del Gobierno de coalición PP-C's, que suman 22 de los 23 escaños necesarios. No obtienen representación parlamentaria ni la agrupación cartagenerista MC-CCD (2,26%), ni Somos Región (2,04%), ni CR IUV-anticapitalistas (2,02%).

El proceso de investidura no ha resultado nada sencillo. Cerrada la puerta a un acuerdo entre PSOE y C's, el PP inició, en paralelo y por separado, negociaciones con C's y Vox. Previa elección de Alberto Castillo Baños (C's) como Presidente del Parlamento regional, el candidato popular, Fernando López Miras, llegó a un acuerdo de gobierno en coalición con C's, el primero desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Murcia, pero Vox votó en contra de la investidura tanto en primera como en segunda votación (junto con PSOE y Podemos), fundamentalmente por la negativa de C's a llevar a cabo una negociación tripartita. Hubo de realizarse una segunda ronda de consultas y proponer de nuevo al mismo candidato, una vez que C's y Vox alcanzaron un acuerdo suficiente: Vox renunció a entrar en el Gobierno y a la revisión de la Ley de

Igualdad LGTBI y el nuevo Gobierno de coalición incorporaba a su programa la denominación de "violencia intrafamiliar" para referirse a la "violencia de género", la garantía de un consentimiento expreso de los progenitores para que sus hijos reciban "enseñanzas, talleres o actividades escolares no regladas con contenidos éticos, sociales, morales o sexuales" (que ya en las primeras semanas de 2020 generaría la conocida polémica de ámbito nacional del conocido como *pin parental*), una mayor reducción de impuestos o el impulso de un nuevo Plan Hidrológico Nacional.

**Tabla 1.– Cuadro resumen de resultados:**

*Elecciones autonómicas 2019: Región de Murcia*

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | Diputados Autonómicos (mayoría absoluta 23) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | **64,11** | **+0,54** | | |
| Abstención | **35,89** | **-0,54** | | |
| | % s/votantes | | *2019* | *2019-2015* |
| PSOE | **32,4323,95** | **+8,48** | **17** | **+4** |
| PP | **32,36** | **-4,99** | **16** | **-6** |
| Ciudadanos | **12,00** | **-0,57** | **6** | **+2** |
| Vox | **9,46** | **+9,46** | **4** | **+4** |
| Podemos | **5,55** | **-7,67** | **2** | **-4** |

De este modo, Fernando López Miras fue investido Presidente con el voto favorable de PP, C's y Vox dos meses después de las elecciones, el 26 de julio de 2019. El Presidente, que ya habría procedido a una renovación prácticamente completa de la candidatura electoral del PP a la Asamblea Regional, configuró un Gobierno de coalición pleno de novedades (sólo repiten 2 Consejeros de su propio equipo anterior) y compuesto por 6 Consejeros del PP y 4 de C's (incluyendo la vicepresidencia y la portavocía). Queda finalmente del siguiente modo:

- Fernando López Miras (Presidente). PP. Repite.
- Isabel Franco Sánchez (Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social). C's. Nueva incorporación.
- Javier Celdrán Lorente (Consejero de Presidencia y Hacienda). PP. Repite.
- Ana Martínez Vidal (Consejera de Empresa, Industria y Portavocía). C's. Nueva incorporación.

- María Cristina Sánchez López (Consejera de Turismo, Juventud y Deportes). PP. Nueva incorporación.
- María Esperanza Moreno Reventós (Consejera de Educación y Cultura). PP. Nueva incorporación.
- Antonio Luengo Zapata (Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente). PP. Nueva incorporación.
- Beatriz Ballesteros Palazón (Consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública). C's. Nueva incorporación.
- José Ramón Díez de Revenga Albacete (Consejero de Fomento e Infraestructuras). PP. Nueva incorporación.
- Manuel Villegas García (Consejero de Salud). PP. Repite.
- Miguel Motas Guzmán (Consejero de Empleo, Investigación y Universidades). C's. Nueva incorporación.

Apenas cuatro semanas antes del proceso electoral autonómico, en las elecciones generales de 28 de abril, el Partido Socialista (que subió un 4,48% de voto y obtuvo 1 escaño más que en 2016) ya había arrebatado la primera posición en la circunscripción de Murcia al Partido Popular (que sufrió un tremendo descenso del 23,31%, perdiendo 3 de sus 5 diputados de 2016). El voto del Partido Popular migró parcialmente a C's (que subió un 3,85% de voto pero sin rédito en escaños) y fundamentalmente a Vox (que pasó de un 0,36% de voto en 2016 a un espectacular 18,62% y 2 diputados). Podemos pudo retener su escaño, pese a perder casi la tercera parte de sus apoyos.

**Tabla 2.– Cuadro resumen de resultados:**

*Elecciones generales abril 2019: Región de Murcia*

| | *Resultados Abril 2019* | *Variación Abril 2019-2016* | Diputados Nacionales (total 10) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | **73,53** | **+3,69** | | |
| Abstención | **26,47** | **-3,69** | | |
| | % s/votantes | | *Abril 2019* | *Abril 2019-2016* |
| PSOE | **24,77** | **+4,48** | **3** | **+1** |
| PP | **23,43** | **-23,31** | **2** | **-3** |
| Ciudadanos | **19,54** | **+3.85** | **2** | **=** |
| Vox | **18,62** | **+18,36** | **2** | **+2** |
| Podemos | **10,41** | **-3,98** | **1** | **=** |

La repetición electoral el 10 de noviembre de 2019, tras el fracaso de la legislatura, introdujo cambios muy significativos en el resultado. Así, Vox pasó de cuarta fuerza política a primera, ganando las elecciones con una subida de casi 10 puntos que lo situó en el 28% de los sufragios y 3 escaños (misma representación que PP y PSOE). Esta vez la mayor parte de subida vino del electorado de C's, que perdió un dos terceras partes de sus votos y quedó sin representación en la circunscripción de Murcia. El PP recuperó 3 puntos porcentuales y 1 escaño, superando de nuevo al PSOE, que se mantuvo en un resultado prácticamente idéntico al anterior, pero bajando a la tercera posición. Podemos perdió casi una tercera parte de sus votos, aunque logró mantener su escaño. Más País quedó sin representación parlamentaria.

El extraordinario resultado de Vox en Murcia responde a los mismos motivos que su alza en otras circunscripciones, a los que habría que añadir la firme postura de defensa de la actividad agrícola que este partido mantuvo en esos meses respecto de la catástrofe ecológica del Mar Menor, frente a la cual ni PP, ni PSOE, ni C's (que han venido gobernando en los municipios colindantes a la laguna salada) no han sabido dar una respuesta convincente a sus electorados.

**Tabla 3.– Cuadro resumen de resultados:**

*Elecciones generales noviembre 2019: Región de Murcia*

| | *Resultados Nov. 2019* | *Variación Nov. 2019-Abril 2019* | Diputados Nacionales (total 10) | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | **69,99** | **-3,54** | | |
| Abstención | **30,01** | **+3,54** | | |
| | % s/votantes | | *Nov. 2019* | *Nov. 2019-Abril 2019* |
| PSOE | **24,76** | **-0,01** | **3** | **=** |
| PP | **26,51** | **+3,04** | **3** | **+1** |
| Ciudadanos | **7,43** | **-12,11** | **0** | **-2** |
| Vox | **27,99** | **+9,37** | **3** | **+1** |
| Podemos | **8,83** | **-2,58** | **1** | **=** |

## II.– Actividad normativa

El año 2019 ha sido final y comienzo de Legislatura (IX y X, respectivamente), lo que ha propiciado una intensa actividad parlamentaria de cierre de

mandato para no dejar cuestiones pendientes o evitar la caducidad de los procesos legislativos, lo que es habitual en estos periodos. A ello hay que añadir que la tardanza en la investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma ha llevado el comienzo de la actividad legislativa a los últimos tres meses del año, por lo que la práctica totalidad de las leyes aprobadas en 2019 lo fueron en el primer trimestre del año, antes de la convocatoria electoral.

Este dato no sería especialmente relevante si no fuera porque dos de esas iniciativas aprobadas apresuradamente al final de la IX Legislatura son un proyecto de reforma total del Estatuto de Autonomía (ya remitido a Cortes Generales para su tramitación final) y un nuevo Reglamento de la Asamblea Regional. Ambas iniciativas han sido aprobadas por unanimidad del Parlamento Autonómico. Más aún: han sido llevadas a la Cámara regional ya consensuadas por las cuatro fuerzas parlamentarias como propuesta legislativa conjunta y tramitadas en lectura única y por la vía de urgencia, ante la evidencia de que tales consensos serían más difícilmente alcanzables con la nueva composición del Parlamento regional que saliera del proceso electoral del mes de mayo. Sin duda, es un valor importante alcanzar el mayor de los consensos posibles para la aprobación de las dos normas institucionales más relevantes del ordenamiento jurídico autonómico, pero ello no justifica que salga fuera de la propia institución parlamentaria el grueso de los debates y trabajos de su elaboración. La Asamblea Regional se limitó a ratificar las propuestas consensuadas por los cuatro grupos parlamentarios, que se gestaron casi íntegramente en las últimas semanas de la IX Legislatura, con el asesoramiento técnico de los letrados pero sin que se levantara acta de las reuniones. La búsqueda, legítima y deseable, de amplios consensos no puede llevar a la omisión de las reglas esenciales del procedimiento legislativo, cuya observación garantiza, precisamente, la condición plenamente democrática de la decisión política.

Asimismo, y por otra parte, no deja de resultar llamativo que se apruebe una reforma total del reglamento parlamentario al tiempo que se remite a las Cortes Generales un proyecto de reforma total del Estatuto de Autonomía, norma que debe encontrar su coherente desarrollo en aquel reglamento de la Cámara.

Por lo que se refiere, concretamente, al proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por unanimidad y remitido a Cortes Generales, debemos destacar que es el primer intento de reforma total del Estatuto de Autonomía, tras las reformas parciales aprobadas en 1991, 1994, 1998 y 2013. Un nuevo texto que casi duplica en preceptos al actualmente vigente (99 frente a 55 artículos) y cuyas principales novedades pueden sintetizarse, sin pretensión de exhaustividad, del siguiente modo:

1. Se introducen dos guiños simbólicos relacionados con Cartagena y su comarca: la prescripción de que la ciudad de Cartagena no es ya sólo sede de la Asamblea Regional sino también "capital legislativa" de la Región (art. 3.2), determinación compatible con el mantenimiento de la "capitalidad de la Región" en la ciudad de Murcia (art. 3.1); y la alusión a la potencial división de la Comunidad Autónoma en más de una provincia "de acuerdo con lo que se establezca en la Constitución y las leyes" (art. 2.2).

2. Se recoge una amplia carta de derechos estatutarios de contenido social, que se encuentran formulados como mandatos al legislador: derecho a una renta básica y de acceso a los suministros necesarios para una vida digna (art. 10.2), derecho a la declaración de la voluntad vital anticipada y a vivir con dignidad el proceso de su muerte (art. 14), derecho a la protección integral de las mujeres frente a la violencia machista (art. 17), derecho a la identidad sexual de género (art. 18), derecho al agua para el abastecimiento de la población y para atender necesidades presentes y futuras de desarrollo de actividades económicas y sociales de la Región (art. 19), derecho a la rehabilitación de los ciudadanos que hayan sufrido persecución por la defensa de su identidad cultural y democrática (art. 25), entre otros.

3. En la parte orgánica del texto se reducen notablemente las limitaciones que tiene el Presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento regional (art. 37.2) y se establece que el plazo de 2 meses de disolución automática del mismo en caso de fracaso del proceso de investidura empezará a computarse el día de la constitución de la Asamblea Regional y no el día de la primera votación de investidura fallida (art. 43.3).

4. Asimismo, se incorpora a este texto la propuesta de supresión de los aforamientos de los parlamentarios y de los miembros del Consejo de Gobierno que, como reforma parcial del Estatuto de Autonomía, ya fue aprobada también por unanimidad en la Asamblea Regional el 26 de abril de 2017, pero se encontraba paralizada en el trámite que corresponde a las Cortes Generales.

5. Sin duda, la novedad más llamativa (y más censurable técnicamente) es la introducida por la disposición transitoria única del proyecto que establece la aplicación inmediata, para el procedimiento de reforma estatutaria en curso, del nuevo artículo 98.3 que en el mismo se propone. Este artículo 98 del proyecto de reforma de Estatuto remitida a las Cortes Generales pretende modificar, a su vez, el régimen de reforma estatutaria vigente e incluye, entre otras novedades, la celebración (preceptiva y de efecto vinculante) de un referéndum de ratificación por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma tras la aprobación del nuevo texto como Ley Orgánica de las Cortes Generales. Ningún reparo técnico cabe oponer frente a esta opción del legislador estatutario de introducir el referéndum como parte del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas de vía ordinaria pese a no existir prescripción constitucional que obligue a ello. Sin embargo, pretender que ese nuevo artículo se aplique ya al procedimiento de reforma en el que se incorporaría al Estatuto, es decir, pretender someter a referéndum de ratificación la reforma estatutaria que lo incorpora como novedad es un *desiderátum* político que no tiene encaje técnico posible. Evidentemente, esta reforma estatutaria se rige por el régimen de reforma del Estatuto de Autonomía todavía vigente y habrá que entenderla completada una vez que las Cortes Generales aprueben la Ley Orgánica correspondiente (art. 55.2 del Estatuto de Autonomía vigente), debiendo ser a continuación –sin convocatoria de referéndum– sancionada, promulgada y publicada para su entrada en vigor. Celebrar dicho referéndum (y asumir el carácter vinculante del mismo que se propone) sería tanto como admitir *de facto* un referéndum abrogatorio, extremo que no tiene asidero normativo

en nuestro sistema y no es, por otra parte, lo pretendido por los proponentes de la reforma. Pese a ello, los partidos políticos implicados, los poderes públicos autonómicos y los medios de comunicación locales han generado ya la convicción social de que el nuevo Estatuto será ratificado en las urnas por todos los murcianos, lo que nos hace temer que las Cortes Generales pudieran no suprimir, como procedería, esa disposición transitoria.

Por lo que hace al nuevo Reglamento de la Asamblea Regional, en vigor desde el 24 de mayo de 2019, también aprobado por unanimidad *exprés* al final de la IX Legislatura (debatido y votado el mismo día en que se registró la iniciativa, el 7 de marzo de 2019), y que deroga íntegramente el Reglamento de 13 de junio de 2002, sus principales novedades son, entre otras, las siguientes: incorporación de un extenso código ético del diputado (art. 19), nuevos cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo (audiencia ciudadana, art. 127; y enmienda ciudadana, art. 129), plazo máximo de 5 meses desde su admisión a trámite para realizar la toma en consideración de una proposición de ley (art. 126.5), plazo máximo de 24 meses para la tramitación completa de un proyecto o proposición de ley (arts. 122 y ss.), reconfiguración del procedimiento legislativo en lectura única para desvincularlo del trámite de urgencia (arts. 142 y 143), nuevos límites y requisitos de las Comisiones de Investigación (art. 59), establecimiento del voto telemático (art. 103.2) y reconocimiento expreso de que la dimisión del Presidente de la Comunidad Autónoma, estando ya admitida a trámite una moción de censura, provoca que ésta decaiga, siempre y cuando todavía no se haya iniciado el debate y votación de la misma (art. 169).

Por lo que se refiere a la legislación autonómica ordinaria, podemos distinguir entre nuevas legislaciones completas y mínimas modificaciones de normas vigentes. En el primero de los grupos se encuentran:

6. La *Ley 1/2019, de 19 de febrero, de la Música de la Región de Murcia*, que pretende el fomento, protección, coordinación, difusión y promoción de la música en todas sus manifestaciones y realidades, que tengan su nacimiento y/o desarrollo en la Región de Murcia, creando las condiciones necesarias para que la ciudadanía desarrolle la cultura musical, en sus diferentes facetas. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley las enseñanzas de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2003, de 3 de mayo, de Educación, y los centros que las imparten.

7. La *Ley 2/2019, de 1 de marzo, de los senderos señalizados de la Región de Murcia*, cuyo objeto es la ordenación y gestión de los senderos como itinerarios señalizados, regulando su homologación, autorización y conservación, considerándolos como instalaciones deportivas para uso deportivo, recreativo, educativo, cultural, turístico y de esparcimiento en la naturaleza, así como la creación de la Red y el Registro de Senderos Señalizados de la Región de Murcia.

8. La *Ley 4/2019, de 3 de abril, de Venta Local de Productos Agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, reguladora de la venta y suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios por parte de los productores o de sus agrupaciones directamente a un consumidor

final o con la intervención de un único intermediario, de las condiciones de adaptación de la normativa comunitaria sobre higiene de tales alimentos y del sistema de identificación de los productos, productores, puntos de venta y establecimientos locales correspondientes.

9. La *Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, una ambiciosa y extensa norma que establece los criterios básicos de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma, en desarrollo del artículo 10.Uno.21 del Estatuto de Autonomía y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el segundo de los grupos encontramos las siguientes leyes autonómicas:

10. La *Ley 3/2019, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género de la Región de Murcia*, que prescribe la adecuación de las estructuras de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma para la creación de una "Unidad de Igualdad" en cada consejería u organismo autónomo y la aprobación de un plan general que recoja de forma coordinada y global las líneas de intervención y directrices de orientación de la actividad de los poderes públicos murcianos en materia de igualdad.

11. La *Ley 5/2019, de 3 de abril, de modificación de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, de Gratuidad de los Libros de Texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que introduce algunas reformas demandadas por federaciones y asociaciones de padres, colegios, sindicatos de profesores y editoriales.

12. La *Ley 7/2019, de 5 de abril, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre*, que establece una mínima corrección técnica.

13. La *Ley 8/2019, de 25 de julio, de ampliación del plazo de justificación de las ayudas percibidas para la reparación de viviendas afectadas por el terremoto de Lorca de 2011, mediante la presentación de la cuenta justificativa regulada por la Ley 8/2018, de 23 de julio, de ayudas de Lorca*, única de X Legislatura, que se limita a ampliar 18 meses más el citado plazo.

Debemos, por último, señalar aquí que a 31 de diciembre de 2019 el Gobierno de coalición PP-C's todavía no había recabado el imprescindible acuerdo de los diputados de Vox para la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2020.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, el Gobierno autonómico ha dictado dos Decretos-leyes, que han corrido una suerte desigual:

– El *Decreto-ley 1/2019, de 19 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de régimen sancionador de espectáculos públicos y actividades recreativas*

*ocasionales o extraordinarias en la Región de Murcia*, que fue derogado por la Asamblea Regional con el voto en contra de PSOE, Podemos y Vox. Alegaron estos grupos parlamentarios ausencia de extraordinaria y urgente necesidad, falta de participación de los colectivos interesados y de los órganos consultivos (CES, Consejo Jurídico), además de otras deficiencias técnicas y de contenido.

– El *Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*, que fue convalidado por la Asamblea Regional, pero también sometido a trámite legislativo para su modificación, al votar el Grupo Parlamentario de Ciudadanos la propuesta presentada a tal efecto por el Grupo Socialista. La decisión de Ciudadanos ha generado importantes tensiones en el seno del Gobierno de coalición, que probablemente se reproducirán cuando se entre a debatir el contenido de las modificaciones propuestas. Más allá de su contenido, sí debemos destacar aquí que el Gobierno regional realiza un esfuerzo notabilísimo (y, hasta ahora, casi inédito en los Decretos-leyes aprobados en años anteriores) de justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante de este tipo de normas en un inusualmente extenso preámbulo de más de veinte páginas.

Del ámbito estrictamente reglamentario cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos:

14. *Decreto n.º 256/2019, de 10 de octubre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia.*

15. *Decreto n.º 284/2019, de 28 de noviembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de una subvención a los Excmos. Ayuntamientos de Cartagena, Los Alcázares, San Javier y San Pedro del Pinatar para la reparación y reposición de infraestructuras turísticas dañadas a consecuencia de la DANA.*

16. *Decreto n.º 301/2019, de 12 de diciembre, sobre promoción profesional del personal empleado público para el año 2019.*

17. *Decreto n.º 314/2019 de 26 de diciembre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones destinadas a los ayuntamientos de la Región de Murcia para implantar y/o actualizar planes o programas municipales de igualdad como prevención de la violencia de género, en base al Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del pacto de estado contra la violencia de género.*

## III.– Relaciones de colaboración y conflicto[1]

El año 2019 ha traído la novedad de la celebración de un convenio de gestión administrativa con la Comunidad de Madrid, si bien que de escasa relevancia, después de muchos años de ausencia total de cooperación horizontal. Es el *Con-*

1. Datos pendientes de confirmación por CARM.

*venio para la realización de prácticas externas de los alumnos del conservatorio superior de danza, María de Ávila de Madrid, de 15 de julio de 2019.*

Y, por lo que se refiere a la colaboración con el Estado, habitualmente mucho más abundante, este año ha quedado limitada a la firma de dos convenios:

18. *Convenio con el Ministerio de Defensa, de 15 de julio de 2019, para el desarrollo conjunto de un programa de acciones formativas y de orientación laboral para impulsar y apoyar la incorporación al mundo laboral civil de personal de las Fuerzas Armadas.*

19. *Convenios con el Ministerio de Fomento, de 4 de marzo de 2019, para el desarrollo del sistema de información urbana.*

Por lo que hace a la conflictividad jurídico-constitucional, 2019 ha arrojado el siguiente balance:

20 STC 22/2019, de 14 de febrero, que desestima la cuestión de inconstitucionalidad 4200-2018, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 6 de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico de la Región de Murcia. Se incorporaron tres votos particulares, que se remiten a los correspondientes presentados a la STC 120/2018, de 31 de octubre, que el Tribunal utiliza como base para resolver, y que desestimó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6412-2015, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, respecto de 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 el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución, en relación con el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

21. STC161/2019, de 12 de diciembre, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 878-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, respecto 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 de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Se declara la nulidad de los preceptos que introducen un incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera y privan a las normas transitorias de la condición de instrumentos de planeamiento ambiental (arts. 7.4 y 22.9) y la interpretación conforme (FFJJ. 5.b, 7 y 8) con la Constitución de los preceptos que pueden incidir sobre la protección del dominio público marítimo-terrestre, afectan a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y permiten la regularización de actividades carentes de licencia urbanística (art. 23.4 y disp.ad. 1ª).

*Martín María Razquin Lizarraga*
*Universidad Pública de Navarra*

## 1.– Actividad político-institucional

El año 2019 se ha caracterizado por ser un año electoral: elecciones autonómicas, dos elecciones generales, elecciones municipales y elecciones concejiles. No obstante, la primera parte del año ha seguido la tónica del año anterior con el gobierno de coalición presidido por la Sra. Barkos que ha aprovechado los últimos meses de legislatura para aprobar los proyectos legislativos que le quedaban, entre ellos, varias leyes forales de mayoría absoluta.

### *1.1.– Elecciones autonómicas y nuevo Gobierno de Navarra*

El eje central de este año han sido las elecciones al Parlamento de Navarra que han ofrecido un panorama parlamentario bastante diferente del anterior. La coalición electoral Navarra Suma, que engloba a UPN, PP y Ciudadanos, ha sido la fuerza política más votada con 20 parlamentarios. El PSN se ha recuperado notablemente de las elecciones de 2015 alcanzando un gran éxito con 11 parlamentarios. Geroa Bai ha mantenido sus 9 escaños y EH Bildu ha bajado a 7 escaños. Unidas Podemos ha sido la gran derrotada puesto que ha alcanzado solo 2 escaños frente a los 7 anteriores. Finalmente, IU ha obtenido un escaño, al haber superado por muy poco la barrera del 3 por 100 de los votos válidos emitidos. En cambio, Vox no ha conseguido escaño alguno, muy lejos de sus resultados en las dos elecciones generales (4,79%, el 20 de abril, y 5,75%, el 10 de noviembre).

Tras dos meses de negociaciones, y pese a las durísimas críticas tanto de Navarra Suma como de los líderes estatales del PP y de Ciudadanos que postulaban un gobierno encabezado por Navarra Suma, la socialista Sra. Chivite ha logrado un pacto con otras fuerzas políticas (Geroa Bai, Unidas Podemos e IU) para conformar un gobierno de coalición. Para su investidura, por mayoría simple, ha contado con los 23 votos a favor de los partidos del pacto de gobierno y la abstención de cinco parlamentarios de EH Bildu, votando en contra los 20 parlamentarios de Navarra Suma y dos de EH Bildu.

Así se ha constituido un gobierno de coalición, con el incremento del número de Departamentos hasta trece (ocho para el PSN, cuatro para Geroa Bai, y uno para Unidas Podemos), siendo Vicepresidente 1º el Sr. Ramírez del PSN y Vicepresidente 2º el Sr. Aierdi de Geroa Bai. El incremento del gasto público derivado de la nueva estructura departamental ha sido objeto de duras críticas tanto por Navarra Suma como por EH Bildu, e incluso Geroa Bai ha manifestado su desacuerdo.

**Tabla.– Ficha de resultados de las elecciones autonómicas para el comentario de comunidad**

*Elecciones autonómicas 2019: Parlamento de Navarra*

| | *Resultados 2019* | *Variación 2019-2015* | 50 Parlamentarios Forales | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 76,94 | *+8,68* | | |
| Abstención | 23,06 | *-8,68* | | |
| | % s/votantes | | 2019 | *2019-15* |
| Navarra Suma | 36,35 | *+2,46* | 20 | *+3* |
| PSOE | 20,50 | *+7,30* | 11 | *+4* |
| Geroa Bai | 17,22 | *+1,59* | 9 | = |
| EH Bildu | 14,45 | *+0,37* | 7 | *-1* |
| Podemos | 4,71 | *-8,79* | 2 | *-5* |
| Izquierda-Ezkerra | 2,98 | *-0,67* | 1 | *-1* |
| Vox | 1,30 | | | |
| Equo | 0,46 | *-0,17* | | |
| Representación Cannábica | 0,36 | *-0,15* | | |
| Libertate Nafarra/ Libertad Navarra | 0,14 | *-0,14* | | |
| SAIN | 0,13 | *-0,13* | | |

Todo lo anterior explica que, siendo el número de leyes forales aprobadas en 2019 muy alto, las más importantes correspondan a la anterior legislatura con un gobierno de coalición que gozaba de mayoría absoluta en el Parlamento. Y es que el actual gobierno de coalición encabezado por la Sra. Chivite no cuenta con mayoría parlamentaria, lo que le obligará a buscar pactos con Navarra Suma o con Bildu.

La relación con Navarra Suma se presume difícil puesto que esta coalición ha sido muy crítica tanto hacia el Gobierno de la Sra. Chivite desde su constitución y sus primeras iniciativas, como frente a un posible gobierno estatal liderado por el Sr. Sánchez. Menores dificultades parece que tendrán las relaciones con EH Bildu que se abstuvo en el Parlamento para facilitar un gobierno presidido por el PSN, a pesar de que la abstención de este partido provocó que la

Alcaldía de Pamplona pasara de EH Bildu a Navarra Suma, por ser la lista más votada (Sr. Maya).

La actividad del nuevo Gobierno se ha centrado en la organización administrativa y la materia tributaria, dejando para el año que viene otros proyectos legislativos, como el proyecto de ley de presupuestos para 2020.

### *1.2.– Dos elecciones generales*

Las elecciones generales del 28 de abril significaron que UPN se alió con PP y Ciudadanos para formar Navarra Suma, lo que le generó réditos electorales puesto que obtuvo dos diputados y tres Senadores. Asimismo, el PSOE consiguió otros dos diputados y un senador, y el quinto diputado le correspondió a Unidas Podemos.

En cambio, en las elecciones generales del 10 de noviembre, aunque los resultados no variaron en el Senado (3 Navarra Suma y 1 PSOE), sí que sufrieron algún cambio en el Congreso, donde el PSOE perdió un escaño en favor de EH Bildu, en definitiva, dos diputados de Navarra Suma, uno del PSOE, otro de Bildu y el quinto de Unidas Podemos.

### *1.3.– Elecciones municipales*

Las elecciones municipales han supuesto un cambio importante en muchas de las alcaldías de los principales municipios de Navarra, donde la coalición Navarra Suma ha colocado a sus representantes (Pamplona, Tudela, Estella, Valle de Egües o Noain).

### *1.4.– Situación política de crispación: transferencias, euskera e impuestos*

La situación política Navarra es similar a la estatal con un elevado grado de crispación entre el Gobierno y la oposición de Navarra Suma, que defiende su derecho a formar gobierno y afirma que el PSN ha caído en manos de los nacionalistas. Esta posición se ha agravado en el mes de diciembre con el pacto entre el PSOE y el PNV a nivel estatal que incluye el compromiso de transferencia a Navarra de las competencias exclusivas en materia de tráfico. Además, la posición de EH Bildu en Navarra se ha visto reiterada en el Congreso, donde la investidura del Presidente Sánchez, anunciada para el mes de enero de 2020, parece que seguirá el mismo patrón: pacto con Unidas Podemos, apoyo del PNV y abstención de EH Bildu.

Especial relevancia adquieren varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra anulando algunos preceptos del Decreto Foral que regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por el anterior Gobierno de la Sra. Barkos. Esto ha provocado una fuerte crítica por parte de Navarra Suma y obliga al PSN a (re)situarse ahora que está en el Gobierno.

Y también la materia tributaria en distintas vertientes ha entrado en la confrontación política, bajo el argumento de que se ha incrementado la presión tributaria en Navarra. Un ejemplo lo constituye la devolución de las retenciones por las prestaciones por maternidad y paternidad en el IRPF, que se realizó a nivel estatal pero no en Navarra, lo que enfrentó al Gobierno con la oposición en la anterior legislatura y que ahora ha recibido una solución diferente, con el PSN al frente del Gobierno, en las leyes forales tributarias de fin de año.

## 2.– Actividad normativa

### *2.1.– Actividad legislativa*

El número de leyes forales aprobado en 2019 es de 32 leyes forales, bastante similar al del año precedente (30 leyes forales). Las leyes forales reflejan la mayoría absoluta parlamentaria del Gobierno de Navarra en la anterior legislatura, con el afán de concluir con su programa legislativo lo que le ha llevado a aprobar en los tres primeros meses del año nada menos que 21 leyes forales, varias de ellas de mayoría absoluta. En cambio, las leyes forales de la nueva legislatura son de carácter financiero (dado que no aprueba en plazo la Ley Foral de Presupuestos para el año 2020) o tributario (a fin de que sus medidas entren en vigor el 1 de enero de 2020).

#### *A) Leyes forales de mayoría absoluta*

Entre las leyes forales de mayoría absoluta, destacan, en primer lugar, las relativas a la Administración Local, principalmente la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, que supone la primera reforma profunda de la Administración Local de Navarra desde 1990. Esta Ley Foral pretende ofrecer una solución al inframunicipalismo y al gran número de entidades locales de Navarra, mediante la creación de comarcas y de mancomunidades de planificación general. Acompaña, además, a este nuevo mapa local, una reforma de la provisión de los puestos de trabajo de Secretaría e Intervención.

La aprobación de esta Ley Foral dio lugar a un gran debate político y a un enfrentamiento radical entre los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno de Navarra y los restantes grupos. Es, por ello, que la ley foral fue aprobada de forma perentoria, lo que provocó que más tarde hubiera de aprobarse la Ley Foral 20/2019, de 4 de abril, que introduce algunas modificaciones sobre la misma. Su reforma esencial es la creación de doce comarcas, a las que se adscriben todos los municipios de Navarra. La reforma regula muy ampliamente las comarcas (el nuevo título X) e, incluso, las subcomarcas, así como las entidades supramunicipales existentes en la comarca que se deberán integrar en ésta. La relación de las comarcas y subcomarcas se contiene ahora en los Anexos establecidos por la Ley Foral 20/2019, de 4 de abril. También se modifica la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, en especial, para establecer los recursos económicos de las comarcas y mancomunidades de planificación general.

La tercera norma referida al ámbito local es la Ley Foral 3/2019, de 24 de enero, que modifica algunos aspectos menores de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra como la tasa por matrimonios civiles, las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, la no publicación del domicilio fiscal en el Registro de Actividades Económicas, las bonificaciones fiscales a vehículos no contaminantes, o el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

La otra Ley Foral especialmente relevante es la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, que actualiza la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Se trata de una reforma profunda de la Compilación para adecuarla a la realidad social actual, con lo que se separa de los principios tradicionales de carácter matrimonial y religioso que latían en el texto anterior. Ahora se pone el acento en la persona individual y en sus derechos y en la igualdad entre personas de distinto sexo, atendiendo asimismo a las situaciones específicas en que éstas se puedan encontrar. La reforma afecta a toda la Compilación, el Libro preliminar donde se precisan determinadas cuestiones sobre las fuentes del Derecho Civil de Navarra, al régimen familiar, al de sucesiones, y al de bienes y contratos.

Finalmente, la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo, afecta a la Ley Foral del Gobierno de Navarra y su Presidente, en la que efectúa dos tipos de modificaciones. Por un lado, incorpora la figura del Decreto-ley Foral y remite la regulación del procedimiento normativo a la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, que ya no es de mayoría absoluta. En segundo lugar, modifica detalladamente las palabras y expresiones de género de modo que, por ejemplo, donde dice "Presidente" debe decir "Presidenta o Presidente".

*B) Tributos y presupuestos*

En 2019 se ha aprobado un gran número de leyes forales sobre tributos o con incidencia presupuestaria, en especial, en el segundo semestre ante la falta de la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra para 2020.

La norma más relevante es la Ley Foral 29/2019, de 23 de diciembre, introduce modificaciones en un gran número de leyes forales precedentes: el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (donde destaca la deflactación de la tarifa de la base liquidable general así como las previsiones sobre las prestaciones por maternidad y paternidad y ahora sobre nacimiento y cuidado de menor), la Ley Foral del Impuesto sobre el Patrimonio, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades (en ella se establece el importe de la tributación mínima, que se calcula de una nueva forma), el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Texto Refundido del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (se incluyen nuevas normas para adecuarlas al orden de sucesión legal previsto ahora en el Fuero Nuevo de Navarra), la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral reguladora del régimen fiscal de las cooperativas, la Ley Foral reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales en la Comunidad Foral de Navarra, 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 de Haciendas Locales de Navarra, la Ley Foral de tributos sobre el juego (se eleva el tipo de gravamen para las apuestas del 12 por 100 al 20 por 100), la regulación legal sobre el Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, la Ley Foral del Derecho a la vivienda (para incorporar las deducciones fiscales que garantizan el derecho de acceso a vivienda), la normativa sobre función pública (exigencia de presentación electrónica de solicitudes en procesos de selección y medidas de jubilación forzosa de funcionarios), y la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad (bolsas de plástico y productos de plástico de un solo uso).

La Ley Foral 30/2019, de 23 de diciembre, tiene como objeto recoger la deducción por prestaciones de maternidad y paternidad en el IRPF para exclusivamente el año 2020, a fin de dar una ayuda a las familias que tuvieron hijos entre 2015 y 2018 y cuyas prestaciones por maternidad y paternidad no quedaron exentas en Navarra.

Por su parte, la Ley Foral 31/2019, de 23 de diciembre, se limita a recoger como exención del Impuesto del Patrimonio, la anterior deducción por los bienes y derechos afectos a actividades económicas y las participaciones en entidades que realicen actividades económicas y en las que el sujeto pasivo realice funciones de dirección.

Abundan las leyes forales de concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y avales: Ley Foral 10/2019, de 4 de marzo, de crédito extraordinario para una nueva Fundación de Servicios Sociales Públicos; Ley Foral 14/2019 de concesión de un aval al Club Atlético Osasuna; Ley Foral 22/2019, de 24 de septiembre, de suplemento de crédito para cubrir las necesidades de crédito del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare; Ley Foral 23/2019, de 24 de septiembre, de concesión de suplemento de crédito para la habilitación del nuevo Juzgado de Familia en Pamplona; Ley Foral 24/2019, de 4 de noviembre, de concesión de crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento de Navarra; Ley Foral 25/2019, de 20 de noviembre, de concesión de crédito extraordinario para el proyecto pionero de transición energética "Gares Energía" promovido por el Ayuntamiento de Puente La Reina-Gares; Ley Foral 26/2019, de 26 de noviembre, de concesión de suplemento crédito para la financiación de la Fundación CENER; Ley Foral 27/2019, de 9 de diciembre, de concesión de un suplemento crédito para subvencionar a las organizaciones de agricultores y ganaderos; y Ley Foral 28/2019, de 9 de diciembre, de concesión de un suplemento crédito para la financiación de la Universidad Pública de Navarra.

Además, el Decreto-ley Foral 1/2019, de 27 de marzo, ha modificado la disposición transitoria 28ª de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, relativa a la neutralidad fiscal de las reclasificaciones de participaciones o acciones de instituciones de inversión colectiva; y el Decreto-ley Foral 3/2019, de 12 de junio, ha aprobado un suplemento de crédito para atender la llegada de menores extranjeros no acompañados.

*C) Políticas sociales*

En políticas sociales destaca la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad de Mujeres y Hombres. Se trata de un complemento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. La Ley Foral se divide en cinco Títulos. El primero de ellos establece las disposiciones generales, entre las que destaca su aplicación a los poderes públicos y también, aunque de forma muy limitada, a las personas físicas y jurídicas. El Título II es de carácter organizativo y del mismo cabe destacar el organismo autónomo Instituto Navarro para la Igualdad, la creación de unidades de igualdad en los Departamentos del Gobierno de Navarra, así como las previsiones para las entidades locales. El Título III desarrolla los mecanismos para garantizar el derecho de igualdad, así por ejemplo, el Plan Estratégico para la Igualdad, su previsión en la contratación pública y en las ayudas públicas, el informe de impacto de género o los presupuestos con perspectivas de género. En el Título IV se desgranan de forma extensa las políticas públicas de promoción de igualdad en diversos capítulos: Ciudadanía, empoderamiento y participación; Conocimiento, educación, cultura y comunicación; Sostenibilidad de la vida: Trabajo, productivo y reproductivo; y Territorio sostenible para el desarrollo de la vida. Y el Título V regula el régimen sancionador.

En segundo lugar, la Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental o familia en situación de monoparentalidad. Tras determinar los requisitos para que una familia tenga dicha condición, regula los beneficios y ventajas que se les reconocen, establece el procedimiento para este reconocimiento y la expedición del título de familia monoparental y, finalmente, fija el régimen sancionador.

El ya citado Decreto-ley Foral 3/2019, de 12 de junio, atiende las necesidades financieras por la llegada de menores extranjeros no acompañados a Navarra.

*D) Administración local*

Ya se ha mencionado la profunda reforma de que ha sido objeto la Administración Local de Navarra por medio de varias leyes forales de mayoría absoluta, Leyes Forales 4/2019 y 20/2019. Así también la Ley Foral 3/2019 ha modificado la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra en el sentido arriba señalado.

*E) Participación, contratos, organización y función pública*

En este apartado destaca, sobre todo, la aprobación de una nueva ley foral completa sobre la Administración Foral de Navarra mediante la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo. Dicha Ley Foral se coordina con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra, que ha sido modificada de forma muy limitada por la Ley Foral 9/2019. La Ley Foral 11/2019 deroga la ley foral precedente (Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre) para ajustarse de forma muy estrecha a lo dispuesto en las Leyes estatales 39 y 40/2015, a las que se remite en los grandes bloques. Por tanto, las novedades son escasas respecto

de la regulación estatal. Así pues, la Ley Foral 11/2019 contiene normas de régimen jurídico y organización de la Administración Foral y de su sector público y, asimismo, de funcionamiento y procedimiento administrativo. También incorpora disposiciones relativas a la Administración electrónica, derogando la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, sobre esta materia. Finalmente, en su título VII regula la elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos, que se trae de la Ley Foral de Gobierno de Navarra y que sigue el dictado de la normativa estatal, recogiendo algunos de los preceptos declarados inconstitucionales por motivos competenciales por la STC 55/2018.

En segundo lugar, la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, regula la participación democrática en Navarra, que alcanza también a las entidades locales. Se postula una democracia participativa donde la participación ciudadana es un derecho social y democrático. La participación puede ser ejercitada tanto por los ciudadanos directamente como a través de entidades de participación ciudadana, estableciéndose los requisitos para que pueden tener tal consideración. Se reconocen derechos a los participantes y se fijan obligaciones para las Administraciones Públicas. Los procesos participativos ciudadanos son de cuatro clases: procesos deliberativos, presupuestos participativos, consultas y exposición pública, que luego son desarrollados profusamente y que pueden tener incluso diversas variantes. Dentro de iniciativas ciudadanas, destaca la consistente en la reprobación de los miembros de las corporaciones locales (art. 33). Se crea un Espacio Participativo propio en el espacio digital del Gobierno Abierto. Finalmente, puede resaltarse el título VI relativo a la participación de niñas, niños y adolescentes. Concluye la Ley Foral con una referencia al fomento de la participación.

Por su parte, la Ley Foral 15/2019, de 26 de marzo, introduce diversas modificaciones puntuales en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, que en muchos casos suponen simplemente una corrección de errores del texto legal.

La Ley Foral 8/2019, de 28 de febrero, modifica la regulación navarra de la Protección Civil para adecuarla a lo dispuesto en la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

La Ley Foral 6/2019, de 7 de febrero, modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra a los solos efectos de introducir el nuevo régimen de permisos de paternidad, acogimiento y adopción, y medidas de conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral, ante las modificaciones introducidas a nivel estatal.

Seguidamente, la Ley Foral 7/2019, de 18 de febrero, modifica el sistema de montepíos de Navarra (clases pasivas autonómicas) para adecuarlos al régimen de clases pasivas del Estado, además de introducir otras modificaciones puntuales.

Ley Foral 32/2019, de 23 de diciembre, se limita a suprimir el complemento retributivo de los funcionarios por haber ejercido un alto cargo.

También el Decreto-ley Foral 2/2019, de 15 de mayo, ha incrementado determinados complementos de diversos grupos de funcionarios de la Administración Foral. Y el Decreto-ley Foral 4/2019, de 23 de octubre, modifica la normativa sobre función pública en lo relativo a la percepción de grado, ayuda familiar y antigüedad por los contratados administrativos, así como su equiparación a los funcionarios en licencias y permisos y excedencia especial. También incorpora los nuevos tiempos de licencia por parto o adopción, permiso del progenitor diferente de la madre biológica, y la extensión al verano de los contratos administrativos temporales del personal docente de modo que su duración alcance hasta el 31 de agosto del año siguiente.

*F) Otras leyes forales*

En este epígrafe destaca, en primer término, la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, sobre las víctimas de grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, que viene a enmendar y sustituir la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, que fue anulada en aspectos principales por la STC 85/2018. Se ha optado por aprobar un texto completo, en el que se introducen algunas modificaciones para adecuar su contenido a las consideraciones efectuadas por el Tribunal Constitucional. Ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por varios Grupos Parlamentarios del Congreso.

La Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, regula los derechos culturales. A tal fin se fijan cuáles son estos derechos, se regula el derecho de acceso a la cultura y a las manifestaciones culturales, así como la participación y toma de decisiones en la vida cultural. Su Título III se refiere a la creación artística y literaria y la investigación científica. Seguidamente se establece la responsabilidad de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de cultura. Y, finalmente, se determina la financiación de las políticas culturales mediante su financiación pública, el mecenazgo y los fondos a los emprendimientos culturales y acceso al crédito, así como los beneficios fiscales.

La Ley Foral 18/2019, de 4 de abril, se refiere a las profesiones del deporte en Navarra, que son las siguientes: profesor de educación física, monitor deportivo, entrenador de modalidad o disciplina deportiva, director deportivo y preparador físico. Se regula el acceso a las mismas, siendo requisito indispensable estar incorporado al colegio profesional correspondiente. Para su ejercicio se establecen disposiciones en orden a la protección de menores, a la responsabilidad civil, a los primeros auxilios y se fija como principio el de libre competencia. Por último, se regula el régimen sancionador en esta materia.

La Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, constituye una nueva regulación completa sobre animales de compañía, derogando la anterior de 1994.

*2.2.– Actividad reglamentaria*

La actividad reglamentaria de 2019 se caracteriza por los reglamentos organizativos de modificación de la estructura de diversos Departamentos, a raíz de

la constitución del nuevo Gobierno: Decreto Foral 22/2019, de 6 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, de nueva estructura departamental del Gobierno de Navarra; y Decretos Forales 85 a 97/2019, de 14 de agosto, de estructura básica de los nuevos Departamentos del Gobierno de Navarra. A ellos deben añadirse los Decretos Forales de modificación de Estatutos de los distintos organismos autónomos.

También en relación con el ámbito de las Administraciones públicas se han dictado otros reglamentos: Decreto Foral 20/2019, de 6 de marzo, sobre protección de datos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; Decreto Foral 69/2019, de 12 de junio, sobre accesibilidad a sitios web y dispositivos móviles en la Administración Foral; Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, sobre la Junta de Contratación Pública; y Decreto Foral 253/2019, de 16 de octubre, sobre Registro de Planeamiento Urbanístico. También mediante el Decreto Foral 317/2019, de 13 de noviembre, se han adecuado los umbrales de la Ley Foral de Contratos Públicos a la normativa de la Unión Europea.

Finalmente, sobre otras materias, destacan las siguientes disposiciones generales: Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, sobre parques eólicos; Decreto Foral 75/2019, de 26 de junio por el que se modifican los reglamentos de diversos impuestos y otros aspectos fiscales; y el Decreto Foral 254/2019, de 16 de octubre, sobre Especies Silvestres protegidas y Catálogos de Especies de Flora y Fauna Amenazadas.

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

El Tribunal Constitucional ha dictado en 2019 varias Sentencias referidas a la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que modificó la Ley Foral de Haciendas locales en materia del impuesto de incremento sobre el valor de los terrenos. La primera de ellas es la STC 44/2019, de 27 de marzo, que estima la cuestión de inconstitucionalidad, a la que siguen en idénticos términos la STC 48/2019, de 8 de abril y la STC 60/2019, de 6 de mayo.

La STC 178/2019, de 18 de diciembre, ha anulado algunos preceptos de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, en concreto, el art. 11.7 (y por remisión el 23.3) sobre ejecución conjunta de competencias de la Policía Local mediante delegación a una entidad local supramunicipal; el 24.2 por la consideración de los auxiliares de policía local como agentes de la autoridad; y el art. 27.1 por prever que el órgano competente de cada entidad local pueda autorizar el ejercicio de funciones sin uniforme.

Asimismo, se han admitido dos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo (el primero de diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos y el segundo de diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox, en el Congreso).

Por otra parte, en la Junta de Cooperación se han resuelto mediante Acuerdo las discrepancias planteadas respecto del Decreto-ley Foral 1/2018, de 24 de octubre, sobre función pública, la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma

de la Administración Local de Navarra, y la Ley Foral 6/2019, de 7 de febrero, para la acreditación de familias monoparentales en la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo se han sometido a la Junta de Cooperación los conflictos con el Estado respecto de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra y de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

El Gobierno de Navarra ha desistido del recurso de inconstitucionalidad interpuesto con determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado la Sentencia de 20 de junio de 2019 (asunto C-72/18) que reconoce el derecho a la percepción de la retribución por grado a los contratados administrativos de las Administraciones públicas de Navarra, extensión que se ha efectuado mediante el Decreto-ley Foral 4/2019.

Por otra parte el Tribunal Supremo por Sentencia de 19 de diciembre de 2019 ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la concesionaria del contrato de concesión de obras públicas para la construcción y explotación de la Autovía del Pirineo A-21, en el que solicitaba al Gobierno de Navarra el restablecimiento del equilibrio económico de dicho contrato, que cifraba en 325,9 millones de euros.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha dictado varias Sentencias, con fecha 27 de septiembre de 2019, por las que anula varios preceptos del Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho Público dependientes.

# PAÍS VASCO

*Alberto López Basaguren*
*Universidad del País Vasco*

## 1.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional ha estado condicionada por la minoría parlamentaria del Gobierno de coalición (PNV/PSE), a falta de un escaño para garantizar su mayoría, y la retirada del apoyo que venía prestando el PP al Gobierno –especialmente en la aprobación de los Presupuestos y de otras iniciativas importantes– tras el apoyo de los diputados del PNV a la moción de censura contra el gobierno de Mariano Rajoy. Con ello, se volvía a una situación en la que no estaba garantizada la capacidad del Gobierno para sacar adelante los presupuestos, la agenda legislativa y, en general, sus iniciativas políticas. Aunque ahora, esa situación de minoría se limitaba a las instituciones comunes de la CAV, frente a la situación de gobiernos minoritarios en la mayoría de las instituciones durante la anterior legislatura. A finales del año, sin embargo, el Gobierno logró el acuerdo con el grupo parlamentario de Podemos para aprobar los Presupuestos para 2020, lo que volvía a cerrar el círculo de la estabilidad –al menos– presupuestaria, tras un ejercicio con los presupuestos prorrogados; lo que, además, garantizaba un final tranquilo de legislatura en 2020.

Los otros dos objetivos más relevantes fijados por el lehendakari Urkullu al inicio de la legislatura –que, igualmente, procedían de la anterior– siguen sin encontrar formulación final. En lo que se refiere a la Ponencia parlamentaria de "Memoria y Convivencia", sus actividades siguen paralizadas en los mismos términos que al final de la anterior legislatura, con el PP autoexcluido de la misma y el enfrentamiento frontal entre las exigencias del grupo socialista respecto a lo que denomina el "suelo ético" y la exigencia a EH Bildu de que asuma expresamente que la violencia de ETA fue "injusta" y la negativa de esta coalición a entrar en lo que califica como "una batalla de términos que solo busca dañarle".

En lo que se refiere a la cuestión de la reforma del Estatuto, el grupo técnico nombrado por la ponencia parlamentaria de autogobierno en octubre de 2018, que tenía un plazo de ocho meses para entregar una "propuesta inicial de texto articulado de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de autonomía vigente", solicitó una prórroga y ha entregado sus propuestas en noviembre. Ha puesto a disposición de la Ponencia parlamentaria tres textos. Uno, suscrito por tres de los integrantes del Grupo –quienes fueron nombrados a propuesta del PNV, Podemos y PSE–, en el que, sin embargo, figuran distintos votos particulares, mayoritariamente discrepantes, de cada una de las tres personas que suscriben el texto conjunto. Y dos textos propios, respectivamente, de los integrantes del grupo que fueron nombrados a propuesta de EH Bildu y del PP. En

el texto conjunto de tres de quienes han integrado el grupo existe un consenso muy amplio sobre las cuestiones relativas a la propuesta de reforma del Estatuto, situándose las discrepancias, fundamentalmente, en las cuestiones relativas a la definición del pueblo vasco como nación y a la inclusión en el texto de una disposición adicional relativa al "derecho a decidir". La Ponencia parlamentaria debe decidir qué hacer con la "propuesta inicial" presentada, no ya en la legislatura que está a punto de concluir, sino en la próxima. A la luz de las posiciones manifestadas por los diferentes partidos políticos, la mayoría interpreta que no parece que haya muchas posibilidades de que el proceso de reforma del Estatuto vaya a avanzar a corto plazo.

Aunque las elecciones al Parlamento Vasco tendrán lugar en 2020 –en abril, acortando en unos meses la legislatura, que concluía en septiembre–, los resultados de las dos elecciones generales celebradas en 2019 han dado resultados significativos. Por una parte, la impactante irrupción de Podemos en las elecciones de 2015, que ya empezó a atemperarse en 2016, parece definitivamente superada, habiéndose situado en las segundas elecciones del año en cuarto lugar, tras EH Bildu. Por su parte, el PNV se consolida en torno a su techo electoral: 395.884 votos y el 31,21% –con una abstención del 28,23% el 28ª y 379.002 votos y el 32,19% con una abstención del 33,58%–. Supera, así, tendencialmente, su particular "montaña rusa" electoral al comparar los resultados en elecciones generales y autonómicas: en las autonómicas de 2016 logró 398.168 votos y el 37,60%, con una abstención del 39,98%. Esta es una novedad cualitativa, que ha ido consolidándose en las últimas citas electorales, que pone en evidencia que ya no es solo el partido de conveniencia en las elecciones autonómicas de un importante sector del electorado, sino que logra retenerlo también en las generales. El PSE se ha situado como segunda fuerza entre los 253.989 votos –y el 20,02%– en las elecciones del 28A y los 227.396 votos –y el 19,31%– en las del 10N. Podemos ha pasado de tercera a cuarta fuerza política entre unas y otras elecciones: 234.505 votos –y el 17,70%– en las del 28A y 182.674 –y el 15,51%– en las del 10N. EH Bildu, por su parte, logró 212.882 votos –y el 16,78%– en las del 28A y 221.073 –y el 18,78%– en las 10N. Finalmente, el PP ha seguido hundido, en beneficio del PNV, con 95.041 votos –el 7,49% y ningún diputado– en las del 28A y 104.746 votos –y el 8,90%, logrando un diputado por Bizkaia tras el recuento de los votos de residentes en el extranjero –CERA–.

Por último, hay que mencionar un caso de corrupción que ha tenido mucha trascendencia en la CAV en estos años; el *asunto* De Miguel, por referencia a Alfredo de Miguel, quien, cuando estalló el escándalo era uno de los más destacados miembros de la Diputación Foral de Álava y del PNV en esa provincia, en torno a quien se configuró un grupo al que se acusó de pedir comisiones dinerarias por asuntos que tramitaba en el ejecutivo foral. La Audiencia Provincial de Álava, en primera instancia, hizo pública la Sentencia el 17 de diciembre por la que condenaba a varios de los acusados por los delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo, tráfico de influencias, prevaricación y malversación, entre otros: Alfredo de Miguel a más de 13 años de prisión, Koldo Otxandiano a más de 7 años de prisión, Aitor Telleria a más de 6 años de prisión, y a penas menores otros acusados. Tanto los condenados como la Fiscalía –que solicitaba penas considerablemente más elevadas– presentarán recurso de apelación.

## 2.– Actividad normativa

El Parlamento Vasco ha aprobado trece leyes, aunque solo excepcionalmente inciden de forma cualitativa en la consecución de los objetivos establecidos en el programa legislativo del Gobierno para la legislatura.

Las tres primeras, promulgadas el 14 de febrero, son leyes de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019, como consecuencia de la situación de prórroga presupuestaria en que ha estado la Comunidad Autónoma durante este ejercicio, tras negarse el PP a reeditar el apoyo a los presupuestos tras el apoyo de los diputados del PNV a la moción de censura contra Mariano Rajoy y no haber culminado con éxito las negociaciones que emprendió el gobierno con Podemos, por una parte, y con EH Bildu, por otra. La primera de estas leyes establece la actualización para el nuevo ejercicio de la cuantía a percibir por los beneficiarios de la renta de garantía de ingresos, establecida en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo. La segunda establece el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, la actualización de los haberes pasivos, la fijación de la dotación presupuestaria para el Parlamento Vasco y la actualización de la cuantía de las tasas para el nuevo ejercicio. La tercera establece la actualización de la dotación presupuestaria para la Universidad del País Vasco y la relativa a los componentes de los módulos de los conciertos educativos.

Pero si el año comenzó con prórroga presupuestaria, terminó con la aprobación de los presupuestos para 2020 –Ley 13/2019, de 27 de diciembre–, con el apoyo de los grupos que sostienen el gobierno de coalición –PNV y PSE– y el de Podemos, que entró en su negociación y, finalmente, los respaldó.

El grueso de las demás leyes aprobadas son modificación de leyes anteriores vigentes.

La Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999 modifica la Ley 12/2016, de 28 de julio. La modificación está dirigida a hacer efectivo el acuerdo entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma en la Comisión Bilateral de Cooperación, de 30 de julio de 2018, en el seno del procedimiento iniciado tras la interposición por parte del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma. El acuerdo –que supuso el desistimiento del recurrente– a cuyo cumplimiento se dirige la reforma de la Ley trata de adecuarse a lo que las partes entendieron que exigía la jurisprudencia del TC y se refiere al ámbito de aplicación, a los principios de actuación, a la obligación de colaboración de los poderes públicos vascos en relación al "derecho a la verdad" y a la actuación de la Comisión de Valoración, fundamentalmente.

La Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco, modifica la Ley 7/1990, del mismo título, y tiene como objetivo garantizar la gestión integral del patrimonio cultural, de forma que su gestión contemple la identificación,

documentación, investigación, conservación y protección, pero "también el compromiso con su transmisión, fomento y puesta en valor", asumiendo la relevancia del patrimonio cultural inmaterial. La nueva Ley deja fuera de su ámbito de aplicación el sistema de bibliotecas, archivos y museos, en lo que se remite a su regulación específica.

La Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco, trata de afianzar la imbricación de los servicios policiales con una sociedad abierta y plural –a cuyos efectos incorpora la Recomendación del Consejo de Europa relativa al Código Europeo de Ética de la Policía–, bilingüe –para lo que trata de facilitar que el euskera pueda ser tanto una lengua de servicio como una lengua de trabajo, atendiendo en el idioma de elección de las personas– y constituida por hombres y mujeres con iguales derechos –a cuyos efectos integra la perspectiva de género–. La Ley crea una Comisión de Control y Transparencia con la finalidad de estudiar cualquier práctica en el seno de la Policía autonómica o de las Policías Locales sobre las que existan quejas que incidan en la confianza de la ciudadanía y se establecen medidas de acción positiva para favorecer la entrada de mujeres en los cuerpos policiales, corrigiendo su escasa presencia actual.

La Ley 9/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, introduce una modificación puntual en la Ley de 2012 con el objetivo de "despatologizar la transexualidad", estableciendo una nueva redacción del art. 3 en el que pasa a establecerse que "la consideración de persona transexual se regirá por el derecho a la libre autodeterminación de la identidad sexual"; un derecho que "no podrá ser limitado, restringido, dificultado o excluido debiendo interponerse y aplicarse las normas siempre a favor del libre y pleno ejercicio del mismo", pudiendo las personas transexuales acogerse a lo establecido en la ley "sin necesidad de un diagnóstico o informe psiquiátrico, psicológico ni tratamiento médico".

La Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi tiene como objeto la refundición de los textos legales que han modificado en sucesivas ocasiones la regulación legal vigente, desde la aprobación de la Ley 4/1993, que sustituyó a la temprana Ley 1/1982, así como algunas de las disposiciones contenidas en los distintos Decretos de desarrollo de la misma. Una refundición que va acompañada de una labor armonizadora, especialmente terminológica, y de aclaración de algunos elementos normativos carentes de concreción o que han suscitado dudas en su aplicación. Además, modifica la regulación de la actuación administrativa del fomento cooperativo y del control del cumplimiento de la legalidad en este ámbito.

Finalmente, la Ley 12/2019, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza introduce una modificación puntual en el apartado 2 del artículo 27 de aquella regulando las excepciones a la prohibición de la caza con armas en las zonas de seguridad, que, además de los casos de los "puestos fijos ya establecidos a la entrada en vigor" de aquella, ya solo podrán serlo, además, aquellos que establezca el órgano competente de la Diputación Foral correspondiente en las mismas zonas que ya estaban previstas,

únicamente "cuando concurran razones de interés público", restringiendo, así, las posibilidades previstas en la Ley objeto de modificación.

La Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022, es una Ley que se aprueba de forma periódica, por la vigencia temporal del plan, pero en la que ya están muy consolidados los elementos que lo integran, por lo que no introduce modificaciones cualitativas relevantes respecto a la línea que se ha consolidado en el desarrollo de los siete planes precedentes. Por primera vez, su duración pasa a ser de cinco años –en lugar de cuatro– con el objeto de desvincular la actuación estadística de las diferentes legislaturas, porque ello ha condicionado su puesta en marcha en los dos planes precedentes.

La Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la CAV, es una ley de nuevo cuño. Su objetivo es establecer los pilares normativos de la sostenibilidad energética en el ámbito de las administraciones públicas –que, de acuerdo con la Ley, deben jugar un papel ejemplarizante–, impulsando las medidas de eficiencia energética y la promoción e implantación de las energías renovables también en el conjunto del sector privado con el objeto de reducir el consumo energético y la sostenibilidad energética con la vista puesta, también, en la protección del medio ambiente. Los criterios de sostenibilidad energética establecidos en la ley deben incluirse en todas las políticas públicas –como ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras del transporte– de las administraciones, que deberán elaborar planes de actuación energética de carácter plurianual, en los que deberán realizar un diagnóstico de la situación en su ámbito de actuación, fijando estrategias a ejecutar durante su vigencia. La Ley establece obligaciones referidas a los edificios y las viviendas –exige la calificación energética de todos los edificios existentes, y que los nuevos o que sean objeto de reformas importantes sean de consumo energético casi nulo–, al transporte –estableciéndose, entre otras, la posibilidad de que los municipios restrinjan e incluso prohíban la entrada de determinados vehículos en el centro urbano–, en el sector privado industrial y de servicios –realización de auditorías energéticas, contar con un sistema de gestión energética, planes de movilidad a los centros de trabajo–.

La Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales, igualmente de nuevo cuño, se aprueba como consecuencia de la anulación por Sentencia del TS –de 3 de septiembre de 2015– del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, aprobado mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, en el que se establecían, entre otras cuestiones, la definición de pautas para la implantación de grandes establecimientos comerciales. El legislador considera que la experiencia ha demostrado que era una "herramienta útil para la ordenación del suelo destinado a usos comerciales y económicos con criterios de sostenibilidad"; pero el TS determinó que las limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales vulneraban la Directiva de servicios de la UE –Directiva 2006/123/CE–. La Ley, por tanto, tiene como finalidad mantener las limitaciones sobre el emplazamiento y el tamaño de los grandes establecimientos comerciales, pero respetando las exigencias de la Directiva; es decir, precisando las razones imperiosas de interés general que justifican las res-

tricciones al establecimiento. La Ley considera que la introducción de medidas preventivas es adecuada para el logro de los objetivos de protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, así como que la integración en el entorno urbano, los efectos sobre el uso de la red viaria y del transporte público, la variedad de la oferta disponible y la preservación de la habitabilidad del centro urbano constituyen criterios lícitos, adecuados y proporcionados a esos fines.

En el ámbito de la normativa reglamentaria merecen ser destacados distintos Decretos.

En el ámbito económico, por una parte, el Decreto 26/2019, de 26 de febrero, que desarrolla y aplica a la CAV la medida de apoyo europeo a las operaciones de reestructuración y reconversión del viñedo, con el objeto de adaptarse a las modificaciones de la organización común de mercado (OCM) en el sector vinícola, que obliga a regular de forma separada estas ayudas del resto de las medidas del programa de apoyo al sector vinícola. Igualmente, el Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, de condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor y con autorización de ámbito nacional (VTC-N), que establece condiciones de explotación y control de esa actividad cuando se presten íntegramente en la Comunidad Autónoma; entre las que establece una antelación mínima de pre-contratación desde el momento en que se realiza la solicitud (30 minutos), la imposibilidad de los vehículos de "circular por las vías públicas para buscar clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hayan contratado ni solicitado previamente el servicio" con la antelación señalada, así como la imposibilidad de ser geolocalizados por los potenciales clientes.

En el ámbito de la política social, en primer lugar, el Decreto 144/2019, de 17 de septiembre, regula el Programa de intermediación en el mercado del alquiler de vivienda libre (conocido como ASAP, por sus siglas en euskara, que podríamos traducir como "Alquiler Seguro, Precio Razonable"), cuyo objeto es revisar integralmente el mencionado programa, con el fin de potenciar su capacidad de gestión y lograr poner en el mercado de alquiler –objetivo prioritario de la política de vivienda– un número significativo de viviendas privadas dirigidas a beneficiarios con ingresos comprendidos entre 21.000 y 39.000€. Asimismo, el Decreto 168/2019, de 29 de octubre, regula los programas y servicios relacionados con la empleabilidad de las personas con discapacidad y regula el Registro de centros especiales de empleo.

Por su parte, ha sido objeto de una importante controversia el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales. La polémica surge de la interpretación que han realizado algunos sectores sobre el alcance que puede tener la atribución por parte del Decreto a cada entidad local para que determine el régimen de utilización de las lenguas oficiales tanto en el interior de la misma como en su relación con la ciudadanía, concluyendo que sería factible que una determinada entidad local decidiera utilizar exclusivamente la lengua vasca, aun reconociendo el derecho de las personas individuales a requerir la documentación o información en castellano. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi (Ley 2/2016, de 7 de abril, conocida como LILE) –art. 6.3– precisa

que el uso de una lengua de las oficiales en su territorio debe hacerse arbitrando medidas que garanticen que la persona particular que quiere ejercer su derecho de uso de la otra lengua oficial no tenga que asumir "cargas u obligaciones" para poderlo hacer efectivo; un inciso que no se recoge en el Decreto –aunque precisa que la regulación del uso de las lenguas oficiales tendrá que realizarse teniendo en cuenta la realidad sociolingüística de cada Municipio– y que ha dado lugar a la interpretación objeto de la polémica.

Finalmente, en el ámbito de la normativa reglamentaria, hay que mencionar los tres Decretos –196, 197 y 198/2019, de 17 de diciembre– que, con motivo de la transferencia del Estado a la CAV de la gestión de la autopista AP-68, regulan el traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma a los respectivos Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Por lo que se refiere a la actividad normativa de los Territorios Históricos (TH), se vuelve a confirmar que la producción de Normas Forales –NF, la máxima expresión normativa de los mismos– se limita, salvo excepción, al ámbito tributario y presupuestario o, en su caso, a la regulación del funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

El TH de Bizkaia ha aprobado seis NF, tres de ellas en materia tributaria –NF 1/2019, de 20 de marzo, del Impuesto sobre la extracción del gas, petróleo y condensados; NF 2/2019, de 20 de marzo, por la que se modifica la Norma Foral 4/2016, de 18 de mayo, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; NF 4/2019, de 20 de marzo, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo–, y tres en el ámbito presupuestario, una de modificación del presupuesto del ejercicio –NF 5/2019, de 11 de diciembre, por la que se modifica la Norma Foral 8/2018, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2019–, otra de tasas de uno de sus Departamentos –NF 3/2019, de 20 de marzo, por la que se regulan las Tasas del Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural de la Diputación Foral de Bizkaia– y la tercera de aprobación de los presupuestos de 2020 –NF 6/2019, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2020–. A ello hay que añadir un Decreto Foral Normativo –disposición del ejecutivo con igual fuerza que las NF de las Juntas Generales–: Decreto Foral Normativo 1/2019, de 19 de febrero, por el que se modifica la Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y por el que se completa el régimen fiscal de la fase final de la UEFA Euro 2020–.

El TH de Gipuzkoa, por su parte, ha aprobado nueve NF. De ellas, dos se refieren a la adopción de medidas tributarias de trascendencia menor –NF 3/2019, de 11 de febrero, de aprobación de determinadas medidas tributarias para el año 2019 y su modificación por la NF 8/2019, de 9 de diciembre–; otras dos a incentivos fiscales –NF 1/2019, de 11 de febrero, sobre incentivos para el fomento de la cultura en el impuesto sobre sociedades; NF 2/2019, de 11 de febrero, de incentivos fiscales al mecenazgo cultural–; una al establecimiento de determinadas tasas en relación con pruebas selectivas de personal –NF 5/2019, de 11 de marzo–; otras dos, de naturaleza presupuestaria –NF 7/2019, de 26 de

noviembre, por la que se aprueba un crédito adicional con destino a la amortización extraordinaria de deuda; NF 9/2019, de 23 de diciembre, de aprobación de los Presupuestos del TH para el año 2020–. A ellas hay que sumar el Decreto Foral-Norma 1/2019, de 12 de marzo, que establece la neutralidad fiscal de determinadas reclasificaciones de participaciones o acciones de instituciones de inversión colectiva. Fuera de este ámbito, las Juntas Generales han aprobado la NF 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral y la NF 6/2019, de 20 de marzo, que aprueba el Plan Integral de gestión de residuos urbanos de Gipuzkoa 2019-2030. Finalmente, las Juntas Generales, en sesión plenaria de 2 de julio, aprobaron la reforma –parcial– de su Reglamento.

Por su parte, el TH de Álava ha aprobado un número considerablemente más elevado de NF –25–, debido a que en ese territorio se aprueban a través de este instrumento normativo cuestiones que en los otros se adoptan mediante Decreto Foral de la Diputación –como Convenios interinstitucionales, convalidaciones de Decretos normativos, aprobación de la Cuenta General o ejecución del Presupuesto–. Al igual que en los otros dos territorios, las NF se refieren a cuestiones tributarias o aprobación de los Presupuestos del TH. Además, las Juntas Generales aprobaron, en ámbitos distintos a los señalados, la NF 2/2019, de 5 de marzo, de modificación del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales de Álava para regular la figura del procurador no adscrito, la NF 6/2019, de 20 de marzo, que aprueba el Plan integral de carreteras para el periodo 2016-2027, la NF 11/2019, de 27 de marzo, del Patrimonio Foral y la NF 17/2019, de 23 de octubre, que regula el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales.

### 3.– relaciones de colaboración y conflicto

En el ámbito de la colaboración, es destacable, en primer lugar, la continuación de las negociaciones relativas a la realización de nuevas transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma, tras el acuerdo, a finales de 2018, para transferir las dos líneas de ferrocarril (mercancías) –que la STC 124/2016 había considerado que no tenían la consideración de infraestructuras de interés general– y de la AP-1. Estas negociaciones concluyeron con éxito en lo referido a la transferencia del tramo de la AP-68 que transcurre por territorio de la CAV –Real Decreto 314/2019, de 26 de abril–. Las negociaciones continuaron sobre otras transferencias de las 37 inicialmente incluidas en el Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la CAV, elaborado por el Gobierno Vasco, de octubre de 2017, pero sin que se llegase a nuevos acuerdos.

En la Comisión Bilateral de Cooperación –art. 33.2 LOTC– la administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma llegaron a un acuerdo en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno frente a la Ley 2/2018, de 28 de junio, de puertos y transporte marítimo del PV, considerando resueltas sus discrepancias y, en consecuencia, retirándose el mencionado recurso. El acuerdo consiste en la aceptación por parte de la Comunidad Autónoma de que lo previsto en la Ley no contradice ni excluye la

aplicación de la legislación estatal en materia de puertos ni altera la calificación jurídica del dominio público marítima terrestre ni la titularidad estatal de las obras, instalaciones y demás elementos portuarios que la tengan de acuerdo a la Ley de costas.

El recurso contra la Ley de puertos y transporte marítimo es el único presentado por el Estado frente a leyes de la Comunidad Autónoma durante el año. Sin embargo, un grupo de Diputados del partido Ciudadanos y otro de Senadores del PP interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2019, de 4 de abril modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la CAPV entre 1978 y 1999 –a la que se ha hecho referencia más arriba–. El recurso no ha sido resuelto aún.

Por su parte, el Gobierno Vasco ha interpuesto tres recursos de inconstitucionalidad contra leyes del Estado y planteó tres conflictos de competencia frente a tres disposiciones reglamentarias del mismo. Un RI frente a la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, en concreto frente a la Disposición Adicional Centésima Vigésima –referida a la ayuda económica de acompañamiento a jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje– y los apartados cinco y siete de la Disposición Final Cuadragésima –que modifican el texto refundido de la LGSS, que regulan, respectivamente, el subsidio extraordinario de desempleo y el acceso a dicho subsidio en determinados supuestos–. A El recurso –al que se acumuló el RI presentado contra el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo– ha sido resuelto por la STC 133/2019, de 13 de noviembre, que estima parcialmente la pretensión de la Comunidad Autónoma declarando la inconstitucionalidad de la reserva al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje, declarando la inconstitucionalidad de los incisos contenidos en la disposición adicional centésima vigésima de la Ley que se refieren a esa reserva de la gestión. Se desestima la impugnación en todo lo demás. En cualquier caso, esta Sentencia, *obiter dicta*, hace afirmaciones relativas a la gestión económica de la Seguridad Social que están siendo ya objeto de utilización en el debate sobre la transferencia a la Comunidad Autónoma de la gestión del régimen económico de la SS –la reivindicación más importante en materia de transferencias por parte de la Comunidad Autónoma– que jugará un importante papel en el futuro inmediato, aunque el TC no hace sino retomar lo ya sostenido sobre esta cuestión en las SsTC 124/1989, de 7 de julio, y 272/2015, de 17 de diciembre.

El Gobierno Vasco ha interpuesto un tercer recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Los tres conflictos de competencias planteados por el Gobierno Vasco se refieren, en primer lugar, al Real Decreto 1.112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sec-

tor público. Este conflicto ha sido resuelto en la STC 100/2019, de 18 de julio, por la que estima parcialmente las pretensiones del Gobierno Vasco, declarando la inconstitucionalidad de distintas disposiciones o su carácter de legislación básica. El segundo conflicto de competencias se planteó frente 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 la 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. Fue inadmitido a trámite por ATC 64/2019, de 18 de junio, por extemporáneo. El tercer conflicto se presentó frente al Real Decreto130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas y todavía no ha sido objeto de resolución por el TC.

Además de las dos Sentencias que ya se han referido –SsTC 100 y 133–, el TC ha emitido la STC 9/2019, de 17 de enero, que enjuicia una cuestión prejudicial de validez sobre Normas Forales fiscales planteada por el TSJPV en relación con la disposición final primera de la Norma Foral de las Juntas Generales de Álava 24/2014, de 9 de julio, del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, desestimando la misma por considerar que la adaptación del sistema tributario del Concierto Económico tras la creación del mencionado impuesto se ha realizado de acuerdo al procedimiento propio de éste, por lo que no tiene lugar la retroactividad que apreciaba el órgano judicial que ha planteado la cuestión, en la medida en que el tributo existe a partir del mismo momento de crearse en el sistema tributario del Estado y no a partir del momento de su incorporación al sistema de Concierto, por lo que las previsiones sobre efectos entre uno y otro momento no pueden ser entendidas como "retroactividad auténtica".

Además, hay tres Sentencias que tienen relación con procedimientos realizados por órganos judiciales radicados en la CAV. La STC 2/2019, de 14 de enero, desestima el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del TSJPV que había desestimado la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación por razón de sexo en relación a la equiparación en extensión temporal del permiso de paternidad con el correlativo de maternidad. La STC 73/2019, de 20 de mayo, también en RA, declara la vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, y declara nula la Sentencia de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, al dictar sentencia condenatoria en segunda instancia, infiriendo conclusiones sobre la intención de los acusados en sentido diferente a la del juez de instancia sin haber escuchado el testimonio exculpatorio de los acusados. La STC 146/2019, de 25 de noviembre, también en RA, declara la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJPV, al considerar que despojó al trabajador, objeto de un despido disciplinario, de la libertad de expresión al imponer que el mismo debe ceder ante un deber de lealtad a la empresa, exigiendo que no trascendiera del ámbito de la misma.

En el ámbito de los conflictos y su resolución judicial hay que hacer mención especial a las SsTS 306 y 656/2019, de 8 de marzo y de 21 de mayo, respec-

tivamente, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª), por las que se rechazan los recursos de casación contra las correspondientes Sentencias del TSJPV que estimaban sendos recursos contra la Orden del Departamento de Educación por el que se convocaron becas y ayudas al estudio para la escolarización de estudiantes de niveles no universitarios para el curso 2014-2015. En estas Sentencias –que cuentan con el voto particular discrepante de dos magistrados– se declara que la determinación por parte de la CAV de las cuantías y los criterios de adjudicación de las becas en niveles no universitarios, con cargo a sus propios presupuestos, es contraria a la legalidad en la medida en que se separan de los criterios establecidos por el Estado en la regulación estatal de concesión de las becas en los mismos niveles educativos con cargo a los presupuestos de éste, en la medida en que los Reales Decretos que las establecen y regulan tienen el carácter de normativa básica. Estas decisiones alteran radicalmente la situación que, prácticamente desde el inicio de la andadura autonómica, se consideraba indiscutida respecto a la capacidad de la CAV de regular y establecer con autonomía las becas con cargo a sus presupuestos.

Por último, se han dictado, igualmente, distintas resoluciones con vinculación con la CAV por parte del TEDH. Han sido objeto de enjuiciamiento cuatro tipos de cuestiones diferentes. Una de ellas, relativa a la reclamación del derecho de las personas que cumplen penas de prisión a hacerlo en prisiones cercanas a su domicilio familiar, por posible vulneración del art. 8 del Convenio. La Sección 3.ª ha dictado varias Decisiones –asuntos *Fraile Iturralde c. Espagne*, de 28 de mayo de 2019 (demanda n.º 66.498/17); *Zabaleta Elosegui et 18 autres c. Espagne*, de 6 de junio de 2019 (demanda 17.988/17)– en las que declara las demandas inadmisibles. En un segundo tipo de asuntos –as. *Larrañaga Arando v. Spain* (demanda n.º 73911/16) y *Martínez Aguirre and others v. Spain* (as. 75529/16 &79503/19), ambas de 18 de julio de 2019– la misma Sección 3.ª ha dictado sendas Decisiones rechazando, por mayoría, la admisibilidad de las demandas. Se trata de la reclamación de distintos familiares de personas que fueron víctimas de atentados de grupos de la extrema derecha o parapoliciales españoles a los que se denegó las ayudas a víctimas del terrorismo. Los demandantes alegaban vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 6.2 del Convenio), en la medida en que el rechazo de su petición se realizó por haber considerado que sus familiares eran miembros de la organización terrorista ETA. El Tribunal considera que el derecho a la presunción de inocencia está vinculado a la tramitación de procedimientos penales, lo que no es el caso de sus familiares, contra quienes no se iniciaron procedimientos penales por sus actividades. En el asunto *Picabea Ugalde c. Espagne* –demanda n.º 3083/17– la Decisión de 18 de abril de 2019 rechaza la pretensión del demandante de vulneración del art. 7 del Convenio al no contabilizar la pena de prisión cumplida en Francia al ser entregado a España, resaltando el Tribunal que en cualquier caso no se rebasó, con la suma de ambas, el máximo de cumplimiento total de treinta años de prisión. La Sentencia *Guimon c. France* –demanda n.º 48798/14–, de 11 de julio de 2019, la Sección 5.ª considera que no se ha vulnerado el art. 8 del Convenio al denegar las autoridades francesas que la demandante, ciudadana francesa condenada por colaboración con la organización terrorista ETA, acudiera al funeral de su padre, fallecido mientras ella se encontraba cumpliendo

pena de prisión. Por último, ha habido un asunto, también relacionado con la actividad de ETA, pero desde la parte de las víctimas de su actividad: Sentencia *Romeo Castaño c. Belgique* –Demanda n.º 8351/17–, de 9 de julio de 2019. Los demandantes, hijos de un militar asesinado por ETA, consideran que Bélgica ha vulnerado el artículo 2 de la Convención –derecho a la vida–, en su vertiente procedimental, al denegar la ejecución de una orden europea de detención (OEDE) relativa a la entrega a las autoridades españolas de una persona presuntamente responsable del asesinato de su progenitor. El Tribunal considera que, aunque la constatación de riesgo de vulneración de derechos humanos en el país de destino puede ser un motivo justificado para denegar la ejecución de una OEDE, Bélgica no ha cumplido adecuadamente su obligación de cooperar al no haber solicitado más información a las autoridades españolas sobre las condiciones de detención e interrogatorios policiales, por lo que ha violado el art. 2 del Convenio. Sin embargo, ello no significa que Bélgica esté obligada a realizar directamente la entrega de la persona objeto de la OEDE. El Tribunal condena a Bélgica al pago de dos sumas dinerarias, por daño moral (5.000,00€) y en concepto de gastos (7.500,00€).

# CEUTA Y MELILLA

*Juan José Ruiz Ruiz*
*Universidad de Jaén*

## Ceuta

El año 2019 será sin duda recordado no solo en Ceuta, sino también en Melilla, por haber asistido a un episodio más en la ya larga saga de pronunciamientos judiciales que tratan de delimitar la naturaleza jurídico-constitucional de ambas Ciudades Autónomas. En efecto, la Sentencia nº 1536/2019 de la Secc. 4ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (TS) de 6 de noviembre de 2019, bien que referida en principio a Ceuta, tuvo el efecto de una sacudida no solo en el Gobierno ceutí, sino también en el melillense. La Sentencia del TS, que confirmaba la sentencia n.º 366/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla de 30 de marzo de 2019 (TSJA) que a su vez declaraba ilegal e inconstitucional el nombramiento de una viceconsejera no electa como diputada de la Asamblea de la Ciudad, venía a poner fin por el momento a varios años de litigios e impugnaciones de nombramientos en la estructura de gobierno de la Ciudad. No ha sido éste además el único acontecimiento que ha marcado la vida institucional durante 2019, puesto que la estructura de Gobierno ha estado asimismo durante la segunda mitad 2019 ligada a cambios derivados de las elecciones autonómicas. En efecto, resulta ineludible constatar en la formación del Gobierno tras las elecciones de 26 de mayo de 2019 que la proliferación de viceconsejerías (hasta 7), y de casi una veintena de direcciones generales (17), debe ser interpretada como una de las consecuencias de las elecciones a la Asamblea en las que por primera vez el Presidente perdía la mayoría absoluta y se veía obligado a gobernar con apoyos de otras formaciones. En el caso de las viceconsejerías ninguno de los nombramientos recayó en algún/na diputado/a. Esta ramificación de cargos se engrosó con la contratación de asesores gubernamentales a título de personal eventual (16 asesores), a los que se añadían los 23 asignados a los diferentes grupos políticos.

Desde 2013, los tribunales vienen dilucidando toda una serie de demandas que el sindicato FeSP-UGT había presentado contra los nombramientos de los viceconsejeros que aquel año había aprobado por decreto el Presidente de la Ciudad. A juicio de UGT el Gobierno no podía estar compuesto por miembros no elegidos en las urnas, circunstancia que concurría en el caso del nombramiento de viceconsejeros impugnado.

La Sentencia núm. 1536/2019 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Recurso de Casación 2848/2017) cuyo Presidente es Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y de la cual de la que ha sido ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva ha concluido que ninguna persona que no hubiese sido elegida en las urnas puede nombrada como cargo incardi-

nado en la estructura de Gobierno de la Ciudad. Según la Sentencia, "a pesar de lo que afirma el Consejo de Estado en el dictamen n.º 419/2016, considera la Sala que existen razones que conducen, en el aspecto ahora controvertido, a una conclusión contraria" (FJ. B2, pág. 8). El punto de discrepancia con el Consejo de Estado no se centra en que Ceuta y Melilla son algo más que municipios, sino que según la Sentencia el municipio no puede desaparecer al quedar sustituido por la Ciudad Autónoma, de modo que "es igualmente cierto que las Ciudades Autónomas sustituyen a los anteriores Ayuntamientos y, por eso, sus respectivos Presidentes tienen también la condición de alcaldes (artículo 15) y los diputados de sus Asambleas tienen asimismo la condición de concejales (artículo 7.2)". De aquí deduce la Sentencia que Ceuta y Melilla no pueden sustraerse al mandato constitucional que obliga a que "el gobierno local esté en manos de los vecinos o de quienes han elegido para que les gobiernen" (FJ. B2, pág. 9). Así pues, "la sola atribución estatutaria a sus Presidentes de la facultad de nombrar libremente a los miembros de su Consejo de Gobierno no basta" (FJ. B2, pág. 9). Aprecia la Sentencia que la diferencia con las Comunidades Autónomas no solo es de naturaleza competencial, sino también "estructural", puesto que "Las Comunidades Autónomas son entes territoriales intermedios, de carácter pluriprovincial o, en todo caso, plurimunicipal. En cambio, las Ciudades Autónomas son entes territoriales inmediatos, de carácter único" (FJ. B2, pág. 9). De aquí deduce la Sentencia, a nuestro juicio de manera discutible, que ese nivel intermedio de las Comunidades Autónomas tiene su correlato en que "el gobierno de la Comunidades Autónomas, [es] intermedio, no inmediato y complejo" ya "que comprende provincias en unos casos y, siempre, una pluralidad de municipios".

La sentencia cuenta con un importante voto particular, suscrito por 2 magistrados, entre ellos el Presidente de la Sala, en el que se pone de manifiesto que la autonomía de Ceuta y melilla tiene su anclaje en la Disposición Transitoria 5ª CE y no en el art. 140 CE. Además el estar dotadas de un Estatuto de Autonomía les sustrae a la organización de los municipios y provincias regida por las leyes estatales. Abunda además el voto en que el Municipio ha quedado absorbido por la Ciudad Autónoma y no a la inversa, advirtiendo de que "repárese que los miembros de la Asamblea ostentan también la condición de Concejales (artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía), y que el Presidente de la Ciudad también ostenta la condición de Alcalde (artículo 15 del dicho Estatuto), pero no al contrario" (Voto particular, 2º considerando). Es decir, en rigor el Municipio queda extinguido como se infiere claramente de la Disposición Transitoria del Estatuto, que dispone que "los órganos de gobierno del Ayuntamiento continuarán en funciones hasta la constitución de los nuevos órganos de la Ciudad" (voto particular, considerando 3º). Si acudimos a la jurisprudencia constitucional, la famosa la STC 240/2006, de 30 de junio, que resolvía el primer conflicto en defensa de la autonomía local declaró que el régimen de autonomía de una Ciudad Autónoma "es diferente de aquella de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado", de donde se colige que "la jurisprudencia constitucional ha configurado esa competencia en términos de exclusividad" (V.P., considerando 3º).

A pesar del revés judicial ante el Tribunal Supremo Gobierno ceutí no barajaba por el momento la conversión de Ceuta en comunidad autónoma en la aplicación de la Transitoria Quinta de la Constitución tal y como parecía haber sugerido por el contrario el Presidente de Melilla. Otra de las consecuencias de esta esperada sentencia del Tribunal Supremo ha sido la aplicación de su doctrina jurisprudencial por las instancias inferiores. En concreto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (TSJA) resolvía en diciembre de 2019 el recurso presentado por el partido Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (MDyC) en noviembre de 2017 impugnando el Reglamento de Gobierno de la Ciudad y los nombramientos de cargos no electos, declarando la ilegalidad e inconstitucionalidad de la disposición contenida en el art. 11.2 de Reglamento recurrido, consistente en que "para ser Consejero no será necesario tener la condición de diputado", apoyándose para ello en la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo.

En su momento la Secc. 2ª TSJA resolvía en la sentencia n.º 366/2017, dictada el 30 de marzo de 2017 el recurso de apelación n.º 267/2015 interpuesto por el Gobierno de la Ciudad el 9 de marzo de 2015 contra la sentencia n.º 82/2015 del Juzgado nº1 de lo Contencioso de Ceuta que anulaba el nombramiento de una Viceconsejera no diputada como titular de la Viceconsejería de Empleo, en virtud del Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración de la Ciudad de Ceuta, declarando ilegal e inconstitucional el art. 11.2 del Reglamento que permite el nombramiento de Consejeros no electos como consecuencia de una demanda de UGT. El TSJA rectificaba en dicha sentencia n.º 366/2017 su propia doctrina sobre la falta de legitimidad procesal de UGT para impugnar el nombramiento y ratificaba, desestimando el recurso del gobierno ceutí, la sentencia de 9 de marzo de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta, recurrida en apelación por el Gobierno ceutí por el nombramiento como Viceconsejera de Empleo de una no diputada en 2013. Tanto la Sentencia 1536/2019 del TS de 6 de noviembre de 2019, así como las anteriores de instancia vienen a desembocar en una paradoja ya que anulan nombramientos de viceconsejeras a los que precisamente recurrió el Gobierno de la Ciudad como modo de esquivar otros tantos pronunciamientos judiciales que anularon los nombramientos de esas mismas personas como subdirectoras generales por no ajustarse a Derecho. Es cierto sin embargo que en un primer momento el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (TSJA), al que fueron recurridas las primeras sentencias de los juzgados por el Gobierno ceutí, revocaba estas últimas. En efecto, en tres sentencias anteriores el TSJA revocaba las de instancia que anulaban los nombramientos del Viceconsejero de Festejos (5 de mayo de 2015), de la Viceconsejera de Fomento (Sentencia de 12 de febrero de 2016) del Viceconsejero de Servicios Comunitarios (Sentencia del TSJA de 17 de noviembre de 2016), al apreciar falta de legitimación de la parte actora, la FSP-UGT en ambos casos, no entrando por tanto en el fondo de la cuestión. Quedaban pendientes todavía los recursos ante el TSJA de otros tres viceconsejeros/as. El *revirement* de la jurisprudencia del TSJA se produce con la sentencia nº 366/2017 de 30 de marzo de 2017 en la que se apelaba la anulación del nombramiento de la Viceconsejera de Empleo (FJ. 2º, pág. 2: "No obstante procede un cambio de criterio y considerar positivamente la legitimación de los

sindicatos"), en la que la Sala entra a examinar el fondo del recurso al reconocer legitimación al sindicato UGT confirmando la nulidad de los nombramientos de diputados no electos, apoyándose en la STC 4/2009, de 12 de enero y la STC 183/2009, de 7 de septiembre (y las allí citadas).

El Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta (BOCCE) publicaba un primer *Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 29 de noviembre de 2019, por el que se modifica el acuerdo de 24/6/2019 por el que se aprueba la estructura del Gobierno y la Administración de la Ciudad de Ceuta, respecto de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública* (BOCCE nº 79, extraordinario de 29 de noviembre de 2019, págs. 1.309-1.310), destituyendo a los siete viceconsejeros y viceconsejeras de su Gobierno que habían sido nombrados previamente el 26 de junio (fecha en que el BOCCE publicaba los decretos del Presidente relativos a la creación de siete viceconsejerías y el nombramiento de sus titulares: Viceconsejera de Presidencia; Viceconsejero de Medio Ambiente; Viceconsejera de Servicios Urbanos; Viceconsejero de Gobernación; Viceconsejera de Programación Cultural y Fiestas; Viceconsejero de Economía, Comercio y Turismo; y Viceconsejero de Consumo y Transporte Público Urbano) y ordena la disolución de sus respectivas viceconsejerías. En el mismo BOCCE de 29 de noviembre se publicaba un segundo acuerdo, el *Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve por el que se crea en la relación "C" de personal eventual, cuatro puestos de asesor/a delegado/a*, en el que se hace mención expresa de la Sentencia del Tribunal Supremo, no sin antes fundamentar jurídicamente la especificidad organizativa de Ceuta en su Estatuto y en los Reales Decretos de Traspasos y funciones. De igual manera se adopta este Acuerdo del Consejo de Gobierno, subrayando que "Por un principio de seguridad jurídica se ha estimado procedente la aplicación de la doctrina que fija la Sentencia" (BOCCE nº 79, extraordinario de 29 de noviembre de 2019, pág. 1.311).

Así pues, los siete ex viceconsejeros y ex viceconsejeras no diputados que se vieron afectados por la Sentencia del Tribunal Supremo fueron, a excepción de una viceconsejera, al final reubicados como directores generales y asesores contratados como personal eventual. Los ex Viceconsejeros de Medio Ambiente, y el de Economía, Comercio y Turismo asumían esas mismas áreas, solo que con el rango, respectivamente, de dirección general de Medio Ambiente y la dirección general de Economía, Comercio y Turismo. Otros cuatro ex viceconsejeros/as (Viceconsejeros de Gobernación, la Viceconsejera de Programación Cultural; el Viceconsejero de Consumo y Transporte, y la Viceconsejera de Servicios Urbano) han acabado siendo nombrados asesores delegados del Gobierno, contratados por tanto como personal eventual. Solo la anterior titular de la Viceconsejería de Presidencia, era la única de los siete viceconsejeros que *a priori* no fue recolocada. El Gobierno creaba de este modo cuatro puestos de asesor delegado, así como la Dirección General de Economía, Comercio y Turismo. El Gobierno de la Ciudad decidía interponer un incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 LOPJ, que la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo resolvía mediante providencia dictada el 10 de diciembre de 2019, en la que se señala que "sostiene el escrito de promoción del incidente que la sentencia n.º 1536/2019, de 6 de noviembre,

infringe el principio de igualdad por aplicar indebidamente el artículo 140 de la Constitución a la Ciudad de Ceuta según la interpretación contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional n.° 103/2013 sin tener en cuenta que ésta se refiere a los municipios de gran población y la distinta naturaleza de la promotora del incidente. Además, afirma que esa sentencia n.° 1536/2019, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso con todas las garantías por inaplicar normas con rango de Ley: los artículos 16.2 y 20 del Estatuto de Autonomía de Ceuta sin plantear cuestión de inconstitucionalidad. Pide, además, que suspendamos la ejecución de la sentencia" (pág. 2). En la citada providencia del TS, de la que ha sido ponente el magistrado Lucas Murillo, que a su vez fue el ponente de la sentencia recurrida, se señala que "se impone la inadmisión de este incidente de nulidad de actuaciones, aplicándose la regla establecida por el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial porque no se da ninguno de los supuestos en que, por excepción cabe tramitarlo y resolverlo". La Sala recalca además que "el escrito con el que se pretende promoverlo replantea el debate desarrollado en el proceso y afrontado en último término por esta Sala que, conviene recordarlo, confirma el juicio de la Sala de Sevilla y el del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.° 2 de Ceuta. Es decir, el relativo a la aplicación a la Ciudad de Ceuta de la regla del artículo 140 de la Constitución según la cual los municipios han de ser gobernados por los vecinos o por quienes ellos elijan según establece el Tribunal Constitucional en su sentencia n.° 103/2013".

A la sentencia del TS 1536/2019 de 6 de noviembre de 2019 se venía a sumar la inmediatamente posterior Sentencia nº. 17126/2019 de 28 noviembre, del TSJA, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) que debe tenerse por complementaria a la del TS, ya que si este último confirmaba la inconstitucionalidad del nombramiento de Consejeros no electos, la STJA de 28 de noviembre de 2019 procedía a anular y a declarar la inconstitucionalidad del art. 11.2 del Reglamento de Gobierno y Servicios de Ceuta que expresamente permite el nombramiento de viceconsejeros de personas no electas como diputados (FJ. 2º: el "motivo de impugnación ha de ser acogido, declarando la ilegalidad e inconstitucionalidad de la disposición contenida en el art. 11.2 de Reglamento recurrido, consistente en que "para ser Consejero no será necesario tener la condición de diputado"). Esta vez la impugnación corrió a cargo de una de las diputadas-concejalas de la Asamblea, miembro del partido MDyC (Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía). Aun habiendo aparentemente dado cumplimiento al contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo, se debe advertir que esta reestructuración del organigrama del Gobierno vuelve a pender de un hilo, toda vez que UGT mantiene abiertas varias causas judiciales contra las designaciones de los directores generales, que considera irregulares por tratarse de nombramientos de designación política, y de los asesores, al considerar que se ha excedido ampliamente el número de contrataciones eventuales que la ley autoriza. En el primer caso, de las dos posibilidades de regulación del personal directivo, bien como personal directivo profesional al amparo del art. 13 del EBEP o bien como alto cago municipal de carácter político, el Gobierno de la Ciudad ha escogido esta última posibilidad, prevista en el régimen de municipios de gran población establecido en el Título X del Régimen de organización

de los municipios de gran población de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En el segundo caso, relativo al personal eventual, el sindicato considera que en el caso del personal eventual se supera el cupo de contrataciones permitida por la ley: una por diputado, esto es, 25 en el caso de Ceuta. El número actual de asesores supera los 40. También en lo que se refiere a los directores generales, la FeSP-UGT alega que la Ciudad carece de competencia para cubrir dichos cargos a través de nombramientos políticos a lo que se añade que, en algunos casos, alguno de los designados tampoco cumplía con la categoría exigida por la ley.

Un caso muy similar ha tenido lugar con la designación del puesto Oficial mayor, que también fue impugnada ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 por UGT al considerar que se había diseñado a medida de la actual secretaria del Ayuntamiento, por lo que acabó siendo declarado nulo y sin efecto el nombramiento, lo que llevó a eliminar el puesto de Oficial mayor en la relación de cargos de la Ciudad.

La situación de los menores extranjeros no acompañados (MENA) ha estado un año más bajo el foco de las políticas de la Ciudad, bien que sus competencias en este ámbito son limitadas. En 2019 el número de menores extranjeros acogidos por la Ciudad crecía en cuatro meses un 70% tras pasar de 250 a 420, lo que suponía multiplicar por 7 la capacidad del centro de acogida. El Gobierno de la Ciudad estima además que los recursos que recibe del Estado para la atención de estos niños y adolescentes representa menos de la mitad de lo que la Administración ceutí gasta en estos menores. A este respecto el Consejo de Gobierno aprobaba el 8 de febrero de 2019 dos propuestas para someterlas a votación por el Pleno de la Asamblea, a fin de instar al Gobierno de España a la modificación del Código Civil y de la Ley del Menor, para adaptar ambos textos a las peculiaridades de Ceuta y Melilla, iniciativas que se plantean conjuntamente con el Gobierno de Melilla. En el primer caso se solicita una modificación del Código Civil para restringir el acceso a la nacionalidad española en supuestos vinculados a la permeabilidad de la frontera (excluyendo las situaciones de hijos de extranjeros nacidos en Ceuta solo porque se prefiere la Sanidad española para dar a luz, exigir un tiempo de residencia efectiva en la Ciudad, para quienes se empadronan ficticiamente, etc.). Lo que se pretende con esos miles de nacimientos en centros sanitarios públicos de Ceuta es primero solicitar la nacionalidad del niño/a, y una vez obtenida, los padres solicitan la residencia por arraigo familiar, y a continuación acceden a la asistenta social, a las ayudas para luz y agua, etc., manteniendo su vivienda en Marruecos que pasa a ser de segunda residencia. En la actualidad debe acreditar un año de residencia legal y continuada en España y no diez, por el hecho de haber nacido en una de las dos Ciudades Autónomas, asumiendo España la entrada de todas las ambulancias de mujeres que desean dar a luz en España sin que exista reciprocidad por parte de Marruecos que no deja traspasar la frontera a ambulancias procedentes de Ceuta. En concreto, la propuesta de las dos Ciudades Autónomas pretende adaptar la letra b del apartado 1 del artículo 17 del Código Civil mediante la adición de este texto final: "que se exceptúen los nacidos extranjeros en Ceuta y Melilla". El otro apartado es el segundo del art. 22 añadiendo que "en el caso de hijos de extranjeros, atendiendo a especiales circunstancias, para ac-

ceder a la nacionalidad por nacimiento deberán acreditar un periodo mínimo de 10 años de residencia continuada y legal". La segunda propuesta aprobada en Consejo de Gobierno procede de la Consejería de Sanidad, Servicios Sociales, Menores e Igualdad a fin de incorporar una disposición adicional a la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor del siguiente tenor: "*En Ceuta y Melilla, atendiendo a las singularidades presentes en ambas Ciudades Autónomas, respecto a los menores extranjeros no acompañados que sean migrantes con entrada irregular en territorio nacional, se dará prioridad en el retorno, bien directamente, o, en su caso, a través del país de tránsito, en aras de la protección del interés superior de estos menores y a efectos de su integración y desarrollo en el núcleo familiar de origen y en su entorno socio cultural, en consonancia con lo establecido en la Resolución del Consejo de Europa 97/C 221/03, teniendo en cuenta los principios rectores de la actuación de los poderes públicos contemplados en el artículo 11.2 de la presente Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, así como el cumplimiento de los Convenios y Acuerdos internacionales suscritos por España. Hasta que se produzca el retorno de estos menores a sus países de origen, ya sea a efectos de su reagrupación familiar o de su entrega a los servicios de protección del menor, con el fin de su adecuado amparo, dispondrán del apoyo material y de los cuidados necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentación, alojamiento apropiado para su edad, instalaciones sanitarias y cuidados médicos, siendo atendidos por la Administración del Estado como entidad pública competente en materia de inmigración, a tenor de lo establecido en el artículo 149.1.2ª de la Constitución. En el supuesto de que, en el plazo máximo de tres meses, no se haya hecho efectivo el retorno de los menores a sus países de origen o, en su caso, al de tránsito, éstos serán necesariamente trasladados a centros de acogida de otras partes del territorio nacional*" (BOCCE Nº 5.889 de 24 de Mayo de 2019, pág. 1.151).

Así las cosas, la situación de los MENA ha sido objeto de una atención preferente en la memoria del proyecto de Presupuestos Generales de la Ciudad para 2020. En la misma se concretan al menos media docena de objetivos para cuya ejecución el Gobierno de Ceuta solicita una mayor colaboración del Gobierno central. Entre esos objetivos la memoria presupuestaria menciona los de limitar el acceso de los menores a la ciudad, procurar su retorno a Marruecos y construir un nuevo centro de acogida a cargo de financiación estatal. Ahora bien, el Gobierno ceutí ordena en la propia memoria de presupuestos la congelación de partidas destinadas a la atención a los MENA como la destinada prorrogar la financiación de un proyecto gestionado por la Universidad de Málaga para prevenir la delincuencia entre los niños y adolescentes extranjeros (cuyo coste es de 121.000€). Se trata del Proyecto de Prevención de la Delincuencia de Menores Extranjeros Solos en las calles de Ceuta (PREMECE) que comenzó a aplicarse a principios de 2019 a través del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (IAIC) y el Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSP) de la Universidad de Málaga (UMA). En virtud de dicho proyecto un total de 68 jóvenes de los 229 que han tomado parte en distintas actividades en 2019 regresaron a Marruecos con su familia (15%) o bien ingresaron en el centro de menores La Esperanza (15%). El Gobierno de la Ciudad autónoma adoptaba la mencionada decisión de suspender dicha partida

condicionándola a que el gobierno estatal aporte la financiación que anualmente recibe la Ciudad en virtud de la prórroga de varios convenios que vienen renovándose anualmente y por los que la Ciudad percibía un montante total de 7,2 millones de euros correspondientes a la financiación de la producción de agua y de los servicios prestados en el entorno de la frontera. Finalmente el Consejo de Ministros aprobaba la concesión de una subvención a la Ciudad de Ceuta por valor de 2,3 millones de euros para el mantenimiento y la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de MENA durante año 2019. Una ayuda similar se otorgaba por esos mismos servicios a Melilla que casi duplicaba el montante asignado a Ceuta, al llegar a 4,1 millones de euros (*Real Decreto 631/2019, de 31 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones, correspondientes al año 2019, a las ciudades de Ceuta y Melilla para el mantenimiento y la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros no acompañados*, publicado en el BOE núm. 264, de 2 de noviembre de 2019, págs. 121.382 a 121.387).

En cuanto a la inmigración ilegal de adultos las cifras descendían respecto al año anterior en un 20,3% según datos del Ministerio del Interior cerrados 15 de diciembre de 2019. No obstante se ha apreciado un incremento de las entradas por vía marítima (573 durante 2019 frente a 457 en 2018), registrándose por contra un descenso de la inmigración clandestina por vía terrestre (1.322 en 2019 frente a 1.923 de 2018). A este respecto, debe citarse que se han llevado a cabo acciones legales por parte de la Asociación profesional de la Guardia Civil, Independientes de la Guardia Civil (4ª por número de afiliados) al presentar una querella contra 155 inmigrantes accedieron a la ciudad superando el vallado fronterizo. En la querella se solicita además al Juzgado de guardia su ingreso en prisión provisional sin fianza "hasta proceder a su expulsión" por el "riesgo de sustracción a la acción de la Justicia". La querella les atribuye la comisión de cinco presuntos delitos, en particular atentado a agentes de la Autoridad "por la utilización de objetos y líquidos peligrosos"; lesiones, desordenes públicos "por el empleo de instrumentos peligrosos y el riesgo para la integridad física de los atacados", integración a un "grupo criminal", y contra la salud pública "por la utilización de heces y sustancias tóxicas". Ninguna de estas tipificaciones delictivas vulnera el marco normativo europeo como la ha reconocido la propia Comisión Europea que expresamente admite que "con arreglo a la Directiva relativa al retorno", los migrantes irregulares sí "pueden ser devueltos a un país de tránsito en consonancia con un acuerdo o convenio de readmisión de la UE o bilateral" como el suscrito por España y Marruecos en 1992.

A lo largo de 2019 el Gobierno ha seguido de cerca y ha estado muy pendiente de las decisiones de Marruecos respecto al cierre de su aduana para las mercancías pasadas mediante "porteo", con las consiguientes pérdidas económicas para el comercio de la ciudad. Los agentes de la aduana marroquíes parecen tener instrucciones de poner fin al denominado "comercio atípico", término con el que se suele hacer referencia a la entrada de mercancías teóricamente ilegal pero tolerada tanto a uno como a otro lado de la frontera durante todas estas décadas. El nuevo jefe de aduanas de la frontera marroquí declinaba reunirse con portavoces de la Delegación del Gobierno para explicar el por qué se practican tan rígidos controles a los vehículos procedentes de Ceuta. De confirmarse el cierre

de la aduana marroquí al comercio atípico se abrirá sin duda un nuevo escenario económico. El director general de Aduanas de Marruecos, Nabyl Lakhdar finalmente ofrecía explicaciones que parecen apuntar al final de esta práctica, al enumerar toda una serie de causas que producen efectos indeseables, como el daño que genera a la economía marroquí, así como la consiguiente destrucción de empleo, además de calificar el porteo como contrabando y por tanto como una infracción que hay que parar". De hecho las autoridades marroquíes han realizado una estimación económica de las exportaciones desde Ceuta cuyo volumen podría oscilar entre los 500 y los 700 millones de euros.

En el ámbito financiero y presupuestario, uno de los grandes objetivos de la política presupuestaria sigue siendo el de la rebaja del nivel de endeudamiento de la Ciudad que al cierre del ejercicio de 2019 se situaba en un 61%, por tanto 14 puntos por debajo del límite que indica la zona de riesgo. A este respecto, el Gobierno pretende contratar préstamos a largo plazo por importe de 30,8 millones de euros al tiempo que se intentarán amortizar otros por valor de 33,8 millones. Asimismo en el plano financiero se debe mencionar que el proyecto de Presupuestos para el año 2020 contempla un Plan de Inversiones para el periodo 2020-2023 dotado con 172 millones de euros, un plan que se ha marcado entre otros objetivos las actuaciones en barriadas, la renovación y mejora de equipamientos públicos, la rehabilitación del patrimonio natural y cultural y la promoción de la actividad productiva.

Con todo, probablemente el mayor escollo financiero que ha encontrado el Gobierno de la ciudad ha sido la comunicación por parte del Gobierno central de la no renovación de la prórroga de los convenios suscritos con la Ciudad para financiar la producción de agua en la planta desalinizadora (4 millones) y los servicios que la Ciudad presta en el entorno de la frontera (3,2). La respuesta del gobierno ceutí era que retiraría la partida presupuestaria destinada a dotar de fluidez el tráfico en la frontera (750.000€) en el bien entendido que no entra dentro del ámbito competencial de la Ciudad los con los que sostiene los gastos de una infraestructura que se ha revelado esencial para garantizar la fluidez en el tráfico hacia la frontera. En particular, las partidas afectadas por la no renovación de los convenios eran las relativas a gestionar el área de embolsamiento de Loma Colmenar (750.000€), el contrato de transporte marítimo (783.000), el contrato de lucha aérea contra incendios (350.000), la adquisición de libros escolares (1,2 millones), 200.000€ correspondientes al Ingreso Mínimo de Inserción Social y otros 500.000 procedentes de dos partidas para publicidad institucional. La Secretaría de Estado de Función Pública esgrimía como razón para no renovar los convenios el carácter de Gobierno en funciones, que a juicio de la Secretaría de Estado impide la prórroga de convenios nominativos. El Gobierno ceutí subrayaba la incongruencia de este argumento, ya que el convenio para la atención a menores extranjeros no acompañados, por el que el Estado aporta a la Ciudad 2,3 millones de euros, se prorrogó el 31 de octubre de 2019 en idénticas circunstancias de Gobierno en funciones.

En materia de política lingüística destacan las advertencias dirigidas a España en el 5º Informe periódico sobre la aplicación en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM), tratado internacional del

Consejo de Europa ratificado por España, de ahí que las propuestas del Comité de expertos que evalúa su grado de cumplimiento son obligatorias. El Informe manifiesta su preocupación por la no transmisión de datos oficiales sobre el porcentaje de población que habla el árabe dialectal de esa zona de África, por lo que propone realizar un estudio para indagar y clarificar el estatus de dicha lengua: "the Committee of Experts reiterates its findings and proposes a scientific project to clarify the status of Arabic/Darija in Ceuta under the Charter". Due to the lack of information, the Committee of Experts is not in a position to evaluate this language".

### *1.– Elecciones generales del 28 de abril de 2019*

#### *Congreso de los Diputados*

De conformidad con la *Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo,* (BOE núm. 129 de 30 de mayo de 2019, págs. 57.341-57.372) en estas primeras elecciones generales del 28-A se asistía a un resultado histórico, pues 30 años después, gracias a un espectacular vuelco electoral, el PSOE se adjudicaba el diputado por Ceuta 30 años después al ganar las elecciones en la Ciudad Autónoma con 13.800 votos un 36,33% de los apoyos (venciendo en 4 de los 6 distritos de la Ciudad); seguido de Vox con 9.092 votos y un 23,96% desplazando a la tercera posición al PP con 8.147 votos y un 21,44% (que solo quedó por encima de Vox en un solo distrito). En cuarto lugar se posicionaba Ciudadanos con 4.546 votos y un 11,96%, a larga distancia Unidas Podemos con 1.838 sufragios y un 4,81%. Hay que advertir que a pesar de tantos años sin vencer, no es el mejor resultado en Ceuta del PSOE en unas Generales ya que en 2008 rondó los 15.000 sufragios. Y ante todo el vuelco electoral era solo un espejismo (como las elecciones del mes siguiente confirmarían) ya que de manera evidente la victoria del PSOE se cimentó en la falta de competencia entre el electorado de izquierdas, ya que dos partidos ceutíes con representación en la Asamblea de la Ciudad no comparecieron en estos comicios. En efecto, ni Caballas ni el Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía habían presentado candidatura a las elecciones generales. Otras candidaturas que obtenían votos, pero no el ambicionado escaño eran Recortes Cero-Grupo Verde con 157 votos, Por un Mundo más Justo (PUM+J) con 87 votos.

#### *Senado*

El PSOE se proclamaba vencedor absoluto en estas elecciones generales del 28-A al obtener también los dos senadores que elige el electorado ceutí produciéndose otro vuelco electoral histórico pues en 2016 dos senadores pertenecían al PP. De conformidad con los resultados publicados en el BOE núm. 129 de 30 de mayo de 2019 (pág. 57.424). La candidata del PSOE obtenía 12.656 votos adelantando a su compañero de partido, muy ligeramente por debajo en votos con 12.654. En todo caso los dos candidatos superaban

ligeramente el 33% de los votos. En tercer lugar se situaba el candidato de Vox, con 8.870 votos (más de un 23% de los sufragios), mientras que su compañero de partido obtenía 7.197 (casi 2.000 votos menos), lo que propiciaba que los dos candidatos del PP casi con idénticos votos y rondando el 21,5% de sufragios se colocaran por delante al obtener el candidato del PP 7.999 y la candidata 7.983. Igualmente sin escaño en el Senado se quedaban el candidato y candidata de Ciudadanos con 4.483 votos y 3.967 votos respectivamente, a larga distancia se situaba Unidas Podemos con 1.822votos de su candidata y 1.570 votos de su candidato. Los resultados más pobres en el Senado fueron la de la única candidata de Recortes Cero-Grupo Verde con 488 votos y la única candidata también de Por Un Mundo Más Justo (PUM+J).

*2.– Elecciones Autonómicas de 26 de Mayo de 2019*

Conforme a la *Resolución de 17 de septiembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se procede a la publicación del resumen de los resultados de las elecciones locales convocadas por Real Decreto 209/2019, de 1 de abril, y celebradas el 26 de mayo de 2019, según los datos que figuran en las actas de proclamación remitidas por cada una de las Juntas Electorales de Zona. Provincias: Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Zaragoza, Ceuta y Melilla* (BOE núm. 235, de 30 de septiembre de 2019, pág. 107.853), el PP de 12 diputados que tenía (en realidad 13 si se suma el diputado del partido escindido del PP ahora desparecido) descendía hasta 9 diputados con 10.527 votos (31,12% de los votos), acusando un desgaste importante tras 18 años de Gobierno en Ceuta. El PSOE con 8.658 votos (25,59%) aumenta su representación en la Asamblea con 7 diputados, ya que contaba con solo 4 diputados, rozando por tanto el doble. Vox es, sin duda, uno de los grandes vencedores de los comicios autonómicos al obtener con 7.566 votos (22,37%) y 6 diputados, entrando con fuerza por primera vez la Asamblea de Ceuta. MDyC (Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía) retrocede de 3 diputados a dos con 2.353 votos (6,96%). Caballas ha sufrido un gran descalabro puesto que tenía 4 diputados y ha obtenido solo 1 con 2.105 votos (6,22%). Pero sin duda el mayor perjudicado de la jornada electoral era Ciudadanos, que ostentaba un solo diputado en la Asamblea, y lo ha perdido, quedándose por tanto sin representación al obtener 1.537 sufragios. Asimismo sin representación quedaban las candidaturas de Unidas Podemos-IU-Equo con 505 votos, la de Coalición por Ceuta-Partido Democrático y Social de Ceuta (CPC-PDSC) con 329 papeletas y como partido menos votado Por un Mundo Más Justo (PUM+J) con 42 votos.

*3.– Elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019*

Atendiendo al *Acuerdo de 13 de junio de 2019, de la Junta Electoral Central, por el que se procede a la publicación de los resultados de las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo* págs. 62.479-62.490) en Ceuta el partido que se alzaba con la victoria en las elecciones europeas era el PSOE con 11.008 votos, seguido del PP con 8.930 votos y a continuación Vox con 6.748 votos. A

larga distancia se situaba Ciudadanos con 2.527 votos y casi con la mitad Compromiso por Europa con 1.260 votos, seguido de cerca por Podemos-IU con 1.108 votos. Obtuvieron votos casi testimoniales una serie departidos y coaliciones como PACMA con 313 votos, Coalición Verde Europa Ciudadana con 141votosCoalición por una Europa Solidaria con 98votos, Volt Europa con 54 votos, Recortes Cero-LV-GVE con 50 votos, Por un Mundo Más Justo (PUM+J) con 41 votos, PCPE-PCPC-PCPA con 30 votos, Ahora Repúblicas con 26 votos, Actúa con 19 votos, Centristas por Europa con 18 votos, Iniciativa Feminista y Lliures per Europa empataban a 16 votos, Partido Comunista de los Trabajadores de España (PCTE) con 14 votos, Andalucía por Sí e Izquierda en Positivo empataban a 13 votos, Pirates de Catalunya-European Pirates, con 12 votos, Movimiento Corriente Roja 11 votos, empataban a 10 votos Foro de Ciudadanos, Igualdad Real y también con el Partido Humanista, Alternativa Republicana obtenía 9 votos, Movimiento Independiente Euro Latino con 8 votos, Falange Española de Las Jons, Alternativa Española, La Falange, Democracia Nacional, Contigo Somos Democracia empataban a 7 votos, Extremeños (CEX-CREX-PREX) obtenía 6 votos y Solidaridad y Autogestión internacionalista tan solo 2 votos.

### *4.– Elecciones generales del 10 de Noviembre de 2019*

#### *Congreso de los Diputados*

De acuerdo a la *Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y celebradas el 10 de noviembre de 2019, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales* (BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 2019, págs. 132.097-132.110), el diputado, en este caso diputada, de la circunscripción ceutí recaía en la candidata de Vox. Merece la pena comenzar remarcando que gracias a estas elecciones Ceuta cuenta la primera diputada en el Congreso de los Diputados de toda su historia en concreto la candidata de Vox que ganaba las elecciones al Congreso de los Diputados con 11.752 votos y el 35,29% de los votos emitidos. El mayor perjudicado por los resultados en las elecciones generales del 10 de noviembre se puede considerar el PSOE, que perdía el diputado por Ceuta en el Congreso (obteniendo 10.455 votos y un 31,29%), así como los dos senadores ceutíes con los que contaba en beneficio, respectivamente, de la diputada al Congreso de Vox y de los senadores del PP y de Vox. El propio secretario general del PSOE culpaba de la pérdida del diputado obtenido el 28 de abril a MDyC por haber concurrido en esta convocatoria a las elecciones generales. En tercer lugar se posicionaba el PP con 7.439 votos y un 22,27% del voto, seguido a larga distancia de Unidas Podemos-IU con 1.300 votos y un 3,87%, Ciudadanos con 1.138 votos y 3,39%, MDyC, con 819 votos y un 2,45%, Recortes Cero con solo 125 votos y el 0,35% de votos y finalmente PUM+J con escasísimos 43 votos y un 0,13%. El porcentaje de participación descendió ligeramente respecto a las elecciones generales del 28 de

abril, ya que el 10N se alcanzaba el 56,16% con una afluencia de 33.614 votantes frente al 61,44% registrado en las generales del 28 de abril.

*Senado*

También en relación en las elecciones al Senado siguiendo los resultados publicados en el BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 2019 (págs. 132.133 y 132.164) ha tenido lugar otro hecho novedoso, ya que por primera vez, candidatos de partidos distintos ocuparán los dos escaños que corresponden a la circunscripción de Ceuta en el Senado, el senador más votado pertenece a Vox con 11.284 votos y el segundo a un candidato del PP con 10.071 votos. La primera candidata del PSOE obtenía 9.383 votos y el segundo candidato 9.210. A continuación se situaba la segunda candidata del PP con 7.557 votos, el candidato de Ciudadanos con 1.521 votos, la candidata de Unidas Podemos con 1.158 votos, la candidata de Ciudadanos a corta distancia con 1.129 votos, el candidato de Unidas Podemos con 1.025 votos, seguido de la candidata y candidato de MDyC que obtenían, respectivamente 745 y 694 votos, seguido del único candidato de Ceuta Recortes Cero-Grupo Verde con 183 votos y quien menos votos obtenía al Senado era el único candidato también del PUM+J (Por Un Mundo Más Justo) con 91 votos.

## Melilla

La estructura de Gobierno pactada por la coalición que sostiene el gobierno tripartito surgido de las elecciones de 26 de mayo, integrado por Coalición por Melilla (CPM), Partido Socialista (PSOE) y Ciudadanos incluía de partida una amplia nómina de cargos con 23 directores generales y 17 cargos de confianza, (Boletín Oficial del Melilla, BOME de 16 de julio de 2019). Sin embargo, tras el conocimiento en noviembre de 2019 de la sentencia del TS de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el Gobierno de Melilla decidía cesar a los seis miembros no electos del que formaban parte.

No obstante el Gobierno actuó en tres tiempos. En un primer momento recababa múltiples informes jurídicos al Departamento de Desarrollo Autonómico de la Ciudad Autónoma, a la Abogacía del Estado, a los servicios jurídicos de la Ciudad Autónoma y al secretario general de la Ciudad. Mientras se evacuaban dichos informes los miembros no electos, en Melilla siguen manteniendo sus cargos, con la salvedad de que no firman ninguna resolución. En un segundo momento, para evitar la paralización de la actividad administrativa, el BOME publicaba un decreto de avocación de las competencias de las 6 consejerías y viceconsejerías afectadas en favor del Presidente del Ejecutivo. En un tercer momento el Presidente se veía forzado, a pocos días vista de las elecciones de mayo, a acometer una primera remodelación de su gabinete de manera exprés, lo que obligaba a entablar de nuevo complejas negociaciones entre los tres socios de Gobierno (CPM; PSOE y Ciudadanos). En la remodelación se optaba por una drástica reducción de cargos en el Gobierno, mediante la concentración de la gestión de diferentes áreas en menos consejerías. La reducción de cargos no

era una opción sino una obligación, ya que la sentencia del Tribunal Supremo, al reducir la posibilidad de componer el Gobierno mediante cooptación de la Asamblea, indirectamente restringe por tanto el número máximo de sus posibles integrantes al número de diputados de la asamblea que sostienen al Gobierno conformada por un tripartito de 13 diputados, por lo que los 6 cargos que desaparecen no podían ser asumidos por otros titulares, ya que el Ejecutivo en su totalidad tras las elecciones se componía de 18 miembros. Y ni tan siquiera se podía alcanzar en los nombramientos ese máximo de 13 Consejeros dado que de esos 13 potenciales Consejeros procedía restar un miembro en el caso de CpM ya que Mustafa Aberchán diputado y líder de CpM no podía formar parte del Gobierno por su condena judicial. Así pues, el Gobierno de Melilla por tanto veía reducido su número de 18 a 12 miembros, finalmente con 7 consejerías y 4 viceconsejerías todas ellas ocupadas por diputados de la Asamblea, además del Presidente.

De este modo el Gobierno melillense optaba por la única solución posible a diferencia de su homólogo ceutí, que sí estaba legitimado procesalmente para presentar un incidente de nulidad, al ser parte del proceso. El Ejecutivo melillense actuaba así movido por la prudencia ante la posibilidad de anular los actos administrativos emanados por los miembros no electos del Gobierno si hubieran continuado en sus puestos tras la sentencia del TS.

Así las cosas, para un mejor reparto de carteras que reflejase el peso de cada partido en la coalición el tripartito decidía dividir la Consejería de Economía y Hacienda, cuyo anterior responsable era un independiente, de forma que la consejería de Hacienda recaía en manos del PSOE y la cartera de Economía, una vez desgajada de la anterior pasaba a Coalición por Melilla (CpM). La Vicepresidenta primera del Gobierno melillense cedía sus competencias en Educación, Cultura y Festejos para pasar a desempeñar la cartera Presidencia y Administraciones Públicas.

El Boletín Oficial de Melilla (BOME) en dos ediciones extraordinarias publicaba sendos decretos, uno por el que se cesa a seis miembros electos, apenas cuatro meses y medio después de que tomaran posesión (Decreto nº 363 relativo al cese de Consejeros y Viceconsejeros, de 20 de noviembre de 2019, BOME Extraordinario, núm. 38, pág. 519), y otro Decreto (Decreto nº 364 de 21 de noviembre relativo a suplencia de Consejeros, BOME Extraordinario núm. 39) por el que se comunica la suplencia de los tres Consejeros que han dejado de formar parte del Ejecutivo. Se decretaba el cese de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas y Regeneración Democrática; del Consejero de Hacienda, Economía y Empleo y del Consejero de Bienestar Social y Salud Pública. En cuanto a los viceconsejeros se disponía el cese del Viceconsejero de Comercio, Transportes y Turismo, del Viceconsejero de Deportes y del Viceconsejero de Juventud. En un segundo decreto se ordenaba la "suplencia temporal, por vacante, hasta el nombramiento de los correspondientes cargos", a los titulares de tres consejerías. En concreto, el Consejero de Medio Ambiente y Sostenibilidad suplía al ex Consejero de Hacienda, Economía y Empleo; el titular de Infraestructuras y Urbanismo sustituía a su vez a la ex Consejera de Presidencia, Administración Pública y Regeneración Democrática; y la Conse-

jera de Educación, Cultura, Deportes, Festejos e Igualdad, Gloria Rojas, suplía al ex Consejero de Bienestar Social y Salud Pública.

Tras la suplencia en las funciones de los consejeros y viceconsejeros cesados, se procedía a la remodelación después de tres semanas de negociación entre CpM, PSOE y Ciudadanos, con un mejor saldo de consejerías para las dos formaciones mayoritarias ya que CpM y PSOE sumaban una consejería más de las que tenían hasta ahora y además se repartían a partes iguales la consejería "reina" desgajada ahora en dos, de forma que CpM asumía la consejería de Hacienda, Empleo y Comercio, y el PSOE la consejería de Economía. Con este nuevo reparto CpM que es el partido mayoritario que sostiene el Gobierno con 8 de los 13 escaños en la Asamblea, asumía cuatro consejerías, una más que antes, además de tres viceconsejerías; mientras que el PSOE, que tiene 4 escaños, aumentaba también una consejería, sumando un total de tres consejerías y una viceconsejería.

Por tanto el nuevo reparto de consejerías quedaba como sigue: CPM pasaba a ocupar la Consejería de Hacienda, Empleo y Comercio, la de Infraestructuras, Urbanismo y Deporte, la de Medio Ambiente y Sostenibilidad, la única sin cambios en su titular, y por último la consejería de Distritos, Juventud, Participación Ciudadana, Familia y Menor. Por su parte, el PSOE asumía la consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, la de Economía y Políticas Sociales, y por último la de Educación, Cultura, Festejos e Igualdad. En cuanto a las Viceconsejerías experimentaban una drástica reducción al pasar de 10 a tan solo 4, casi todas ellas desempeñadas por diputado/as de CpM que asume 3 viceconsejerías: la Vivienda, dependiente de la Consejería de Infraestructuras, Urbanismo y Deporte, y otras dos en el área de Distritos, que es la viceconsejería de Mayores, y la viceconsejería de Menor y Familia. La única viceconsejería adjudicada al PSOE es la de Recursos Hídricos, Energías Renovables y Políticas Ambientales, inserta en la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Por último la remodelación, ha creado una nueva Vicepresidencia Segunda y Portavocía Segunda, que recaía en un cepemista, por lo que la única Vicepresidenta y portavoz de la Ciudad Autónoma hasta ahora en manos del PSOE se veía desdoblada.

El Gobierno melillense al igual que su homólogo ceutí reclama al Gobierno central los 15 millones" correspondientes a subvenciones nominativas que según el Ministerio no pueden ser aprobadas al estar el ejercicio presupuestario prorrogado. El Ejecutivo melillense sin embargo entiende que técnicamente se dicho montante se puede percibir acudiendo al expediente de una subvención directa que sólo precisaría de un decreto. Ahora bien, en situación de prórroga presupuestaria desde el Ministerio insistían en que solo una situación de emergencia se puede aprobar este tipo de partidas, puesto que las partidas reclamadas pertenecen a convenios que se prorrogan anualmente de forma periódica y no tienen carácter extraordinario.

La crónica de este año se ha visto presidida por lo que podríamos denominar judicialización de la política, que está en parte ligada al cambio "traumático" en el Gobierno de la Ciudad. Un primer frente judicial es el abierto en el Juzgado de Instrucción nº 5 de Melilla, ya que citaba a declarar al Presidente en

calidad de investigado al Presidente de la Ciudad Autónoma y único diputado de Ciudadanos por presuntos delitos de falsedad en documento público y fraude electoral por la lista con la que concurrió como candidato a las elecciones autonómicas del 26 de mayo a resultas de una querella presentada por Vox, en la que se afirma que el Presidente hizo constar el DNI de algunos candidatos de su lista sin su previa autorización y por tanto sin haber tenido conocimiento previo de su inclusión en la candidatura, de manera que siempre según las acusaciones también los certificados de aceptación y compromiso habrían sido presuntamente manipulados puesto que al parecer habría trascendido que algunos candidatos no deseaban ir en las listas.

Ha existido un segundo capítulo judicial que ha afectado al Presidente de la Ciudad, dado que el borrador del acta de la constitución de la Asamblea de Melilla celebrada el 15 de junio de 2019, y en la que fue elegido como Presidente de la Ciudad el único diputado de Ciudadano. Sin embargo el Acta recoge que, cuando el cabeza de lista de Ciudadanos fue preguntado por el secretario general de la Cámara si se presentaba como candidato a la Presidencia, "balbucea unas palabras no distinguiéndose claramente si dice 'yo' o 'no'". A pesar de que el BOE publica el Real Decreto 389/2019 de nombramiento de Eduardo de Castro "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía" tras ser elegido por la Asamblea de Melilla con los votos a favor de los 8 diputados de Coalición por Melilla (CpM), los 4 del PSOE y el suyo propio como único diputado de Ciudadanos, y a pesar de que el mencionado Decreto 387/2019 dispone el cese de Juan José Imbroda como Presidente de la Ciudad Autónoma, quien también se presentó como candidato a la Presidencia, obteniendo 10 votos del PP y 2 de Vox, el expresidente decidía recurrir el nombramiento del Presidente dela Ciudad ante la Junta Electoral de Zona, órgano que acordaba la remisión del mencionado recurso junto con el expediente electoral a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (TSJA), con sede en Málaga. Finalmente resultaba determinante aclarar si lo recurrido era la decisión adoptada en el pleno del 15 de junio o el nombramiento en el BOE de 19 de junio, puesto que en el primer caso el recurso presentado era extemporáneo ya que excedía el plazo de tres días que da la Ley Orgánica de Régimen Electoral (LOREG). La propia Fiscalía del TSJA emitía un informe sobre el recurso electoral presentado por el PP en el que concluye que el único diputado de Ciudadanos en la Asamblea de Melilla, no se presentó como candidato a la Presidencia de la Ciudad Autónoma.

Por otro lado, el PP denunciaba que el lunes siguiente a la votación de investidura el 17 de junio, el nuevo Presidente daba órdenes para impedir a los Consejeros, Viceconsejeros, y personal de confianza el acceso a sus despachos tras una orden presidencial. El Presidente dictaba asimismo el decreto de cese de Consejeros y Viceconsejeros el 19 de junio, es decir, antes incluso de que el Presidente tomara posesión del cargo el sábado 22 de junio. Así las cosas, el Partido Popular presentaba una querella contra el Presidente de la Ciudad que era admitida a trámite en la que se le acusa de un presunto delito de prevaricación administrativa. El magistrado juez del Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla, solicitaba a la Ciudad Autónoma que remitiera copia del acta de toma de posesión del Presidente de la Ciudad, Eduardo De Castro González, así como

copia de todos los Decretos firmados por el Presidente de la Ciudad, desde el 19 de junio de 2019 hasta la fecha de su efectiva toma de posesión, junto a una certificación, "realizada por quien corresponda, relativa a la fecha en que tomó posesión el nuevo Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla como consecuencia de los comicios que tuvieron lugar el pasado 26 de mayo de 2019". Asimismo, el Juzgado copia de todas las actas de la Comisión Permanente del Reglamento y del Estatuto del Diputado de la Legislatura 2015-2019, en las que se debatió el nuevo Reglamento de la Asamblea y en las que participó el nuevo Presidente de la Ciudad; y copia de todas las actas de la Comisión Permanente de Economía y Hacienda de la Legislatura, donde se debatió el nuevo Reglamento de la Asamblea y en las que también tomó parte. A estos documentos el Juzgado añade que se le remita copia del escrito remitido por el entonces diputado Eduardo De Castro dirigido a la Secretaría de la Asamblea, con fecha de registro de 23 de mayo de 2017, en el que "propone numerosas enmiendas al articulado del Reglamento de la Asamblea"; y también, copia del escrito remitido por actual Presidente a la Consejería de Presidencia y Salud Pública, con fecha de registro en la misma el 23 de marzo de 2016, en el que "proponen distintas enmiendas al articulado del Reglamento del Gobierno y de la Administración".

Por primera vez la Ciudad Autónoma ha apostado por la aplicación de un instrumento de democracia directa como son los presupuestos participativos, de forma que los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma (PGCAM) de 2020, se han abierto la participación ciudadana a través de la web, habiéndose recibido ya en los primeros días casi una decena de proyectos (*Acuerdo del Consejo de Gobierno de Fecha 30 de Julio de 2019, relativo a tramitación de la Iniciativa de Participación Ciudadana "Presupuestos Participativos Melilla 2020" de la Ciudad Autónoma de Melilla*, BOME Extraordinario Número 25 Melilla, de 30 de Julio de 2019, pág. 444). Para la parte de la ciudadanía sin acceso a internet, la nueva Consejería de Distritos ha organizado charlas en diferentes barrios para que la ciudadanía pueda formular propuestas para sus barrios, especialmente en lo relativo a reparaciones e inversiones.

En 2019 han continuado las discrepancias entre la Ciudad Autónoma y el Ministerio sobre la legislación a aplicar en Melilla en el control de los corderos que entran desde Marruecos, discrepancias que desembocaban en la jurisdicción Contencioso-Administrativa. La causa de las discrepancias era la orden del Ministerio prohibiendo la entrada de corderos desde Marruecos por razones sanitarias y de salud pública en aplicación de la normativa europea y española a pesar de que la Ley 8/2003 de Sanidad Animal contempla excepciones a la aplicación general de la ley. La Ciudad Autónoma en reunión extraordinaria y urgente del Consejo de Gobierno emanaba un decreto de excepcionalidad para que los borregos que adquieran particulares en explotaciones ganaderas de la ciudad puedan sacrificar borregos fuera del matadero en Centros Temporales de Sacrificio habilitadas al efecto por el Gobierno de la Ciudad, con el debido control y asesoramiento veterinario y demás medios que prevé la normativa de aplicación, al objeto de permitir la celebración del rito del Aid El Kebir, en desarrollo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento Regulador de la Sanidad Animal de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME Extraord. núm. 3, de 31 de enero de 2017) estableciendo sanciones para quienes

procedieran a sacrificar los borregos fuera de los centros habilitados (*Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 6 de agosto de 2019, relativo a la salida de ovinos caprinos de explotaciones ganaderas para cetros de sacrificio temporal con ocasión de la celebración del rito de Aid El Kebir*, BOME Extraordinario nº 28, de 7 de agosto de 2019, págs. 463-471). El socio de gobierno mayoritario, CpM, se ausentaba de la votación en el Consejo de Gobierno como medida de protesta (haciéndose constar dicho extremo en el propio BOME Extraordinario nº 28, de 7 de agosto de 2019) y amenazaba con abandonar el Gobierno para no tener que compartir ejecutivo con el PSOE al que acusaba de impedir a los musulmanes cumplir sus tradiciones.

El cierre unilateral de la aduana comercial por parte de Marruecos el 1 de agosto de 2018 no se ha solucionado a pesar de un grupo de trabajo creado por el Gobierno Central. La medida del cierre aduanero por Marruecos se adoptaba ante la posibilidad de que Melilla pudiera entrar en la Unión Aduanera dado que al país vecino no le interesa sino que su preferencia es tener a Melilla como una aduana tercera. Debe tenerse en cuenta que alrededor de 60.000 personas procedentes de Marruecos entren cada día en la ciudad autónoma. Desde medios diplomáticos españoles no se ha obtenido una respuesta clara en torno a los motivos del cierre de la aduana, si bien puede estar ligada a la estrategia de Marruecos de presionar a la economía de Ceuta y Melilla, puesto que Marruecos sigue oficialmente considerando las dos ciudades autónomas como "territorios ocupados" como de manera incesante repiten la agencia oficial de noticias MAP y todos los medios de comunicación.

El nuevo Gobierno de la Ciudad procedía a suprimir la Comisión de Control de Licitaciones, que se creaba en 2015 al considerar que no tiene razón de ser dado que la contratación a partir de esta legislatura se ha establecido que corresponda exclusivamente a técnicos dependientes de una nueva Dirección General de Contratación, evitando así la presencia de políticos en la Mesa de Contratación. Sin embargo este razonamiento era completamente erróneo ya que la función de los técnicos que forman parte de la Mesa de Contratación no es contratar, sino asesorar al miembro del Gobierno que ejerce como órgano de contratación, que en la anterior legislatura era la Consejera de Hacienda. Así pues, la Mesa de Contratación ha estado siempre formada por técnicos, concretamente por el secretario general, el interventor, la secretaria de la Mesa y dos técnicos más de distintas áreas de la Ciudad Autónoma, y si en la anterior Legislatura formaban parte la Consejera de Hacienda y la Vicepresidenta de la Ciudad era a los solos efectos seguimiento y control del estado de los expedientes que allí se licitaban, dado que posteriormente la adjudicación y firma del contrato licitado se realizaba a propuesta de la Consejera y con la aprobación de la Asamblea.

En cuanto a la transparencia del Gobierno y la Administración de la Ciudad de Melilla, numerosas deficiencias se podían observar en los 364 contratos menores que fueron adjudicados por el Ejecutivo tripartito en los primeros meses de gobierno correspondientes al tercer trimestre de 2019 ya que en 77 de ellos no aparecía publicado el precio de adjudicación (21% del total) y en otros 99 contratos ni siquiera se precisa el nombre del adjudicatario (el 27%).

La Ciudad Autónoma desea una solución al colapso ocasionado por la llegada y acogida de MENAS, cuyo flujo es incesante ya que estos menores pasan la frontera legalmente al entrar acompañados de sus padres para después ser abandonados en Melilla con la intención de que se hagan cargo de ellos los servicios sociales de la Ciudad Autónoma, lo que hace "muy difícil" que las fuerzas de seguridad "puedan poner límite a este tipo de presión migratoria". Melilla cuyo territorio no sobrepasa los 13 km² ha llegado a acoger durante 2019 en sus dos principales centros de acogida para menores a un total de 1.050 menores acogidos, tan solo 857 en el centro de Purísima, de ahí que el Gobierno de la ciudad melillense reclame una distribución de los MENA en el resto de Comunidades autónomas. El Viceconsejero del Menor y Familia, obtenía por parte del Gobierno central el compromiso de estudiar la recuperación al menos en parte de las competencias sobre los MENA, al objeto de que la llamada 'primera acogida' recaiga en la Ciudad Autónoma pero para después efectuar un reparto entre las distintas comunidades. La tarea del Estado sería así pues la de analizar cada caso e para promover la distribución de los MENA por Comunidades Autónomas. Según el Gobierno de la Ciudad se deben de acometer inspecciones en relación a los empadronamientos ya que "hay viviendas con decenas de personas que dicen vivir en ellas cuando es falso". A través de estos empadronamientos ficticios e ilegales según el Gobierno de la Ciudad se pretenden obtener ventajas de todo tipo, sanitarias, educativas, acceder a ayudas sociales, o comprar vehículos sin IVA.

CpM ha propuesto que la conmemoración del Día de Melilla se traslade al 13 de marzo, fecha en la que en 1995 se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Ciudad Autónoma y además se ausentaba de los actos oficiales de la celebración del 'Día de Melilla' el 17 de septiembre, fecha en la que según el líder de CpM "supone homenajear un acto de sangre", en referencia a la conquista por Pedro de Estopiñán.

### *1.– Elecciones generales del 28 de abril de 2019*

#### *Congreso de los Diputados*

Con arreglo a la *Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo* (BOE núm. 129 de 30 de mayo de 2019, págs. 57.343-57.358), en estas primeras elecciones generales de 2019, el PP conseguía imponerse en el Congreso de los Diputados al obtener el 23,91% de los votos (8.087 votos), adjudicándose el único diputado por la circunscripción de Melilla. Seguidamente se situaba a corta distancia el PSOE, con el 20,72% del voto (6.989 sufragios). La tercera fuerza política en las elecciones a la cámara baja era Coalición por Melilla (CpM), con un resultado inmejorable para una formación que por primera vez concurría en solitario a unas elecciones generales, marcando así un hito histórico que en las elecciones de 10 de noviembre no hará sino aumentar, obteniendo el 20,38% con 6.857 votos. A renglón seguido se situaba Vox, con el 16,85% al obtener 5.807 sufragios, y más distanciado

Ciudadanos, con el 12,87% al recibir 4.351 votos. A mucha mayor distancia se colocaban formaciones como Unidas Podemos con un escaso 3,82% obteniendo 1.292 votos, Recortes Cero-Grupo Verde, con el 0,29% habiendo sumado solamente 99 votos y cerrando el partido con menos votos Por un Mundo más Justo, que se quedaba en 39 votos. La convocatoria del 28 de abril registraba una alta tasa de participación, al situarse un 63,05% de participación, 15,5 puntos más que en las anteriores generales del 26 de junio de 2016, en las que la participación ni siquiera alcanzó el 50% al situarse en un 47,55%.

*Senado*

En el Senado de conformidad con los resultados publicados en el BOE núm. 129 de 30 de mayo de 2019 (págs. 57.391 y 57.424) el PP se hacía con los 2 senadores en liza por Melilla con 9.109 votos obtenidos por el expresidente de la Ciudad Juan José Imbroda (un 26,30% de los votos), y con 7.487 de su candidata. Sin escaño seguía en votos CpM con 6.893 votos de su candidata (un 20,90%), casi empatado con la candidata del PSOE con 6.732 votos (un 20,15%), seguido de cerca por el candidato de CpM con 6.449 votos y el candidato y candidata de Vox con 5.884 votos y 4.411 votos respectivamente (un 16,13%), por delante de la candidata y el candidato de Ciudadanos con 4.325 y 3.550 votos respectivamente (un 12,59%) seguidos de la candidata y candidato de Unidas Podemos con 1.363 y 983 votos respectivamente (un 3.59%) y el último partido en votos al Senado era Por un Mundo Más Justo con un único candidato que obtenía 86 votos escasos.

*2.– Elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019*

Un primer hecho reseñable respecto a las elecciones autonómicas del 26 de mayo (convocadas por Real Decreto 209/2019, de 1 de abril, por el que se convocan elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el 26 de mayo de 2019, BOE nº 79 de 02-04-2019), es que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Melilla estimaba el recurso presentado por Coalición por Melilla (CpM), partido de confesión musulmana una vez subsanada, la lista de candidatos/as a las elecciones autonómicas del 26 de mayo. La sentencia deja por tanto sin efecto la resolución dictada por la Junta Electoral de Zona (JEZ) el 30 de abril, al considerar subsanados los incumplimientos de la candidatura registrada por CpM, que inicialmente no cumplía los requisitos legales ya que la Junta Electoral de Zona (JEZ) daba a CpM 48 horas de plazo para subsanar la falta de paridad existente en las listas señalando que debían cambiar algunos tramos de cinco en cinco. La Junta finalmente mediante resolución de 30 de abril de 2019 admitía que CpM llevó a cabo subsanaciones pero no las correctas para cumplir con la paridad que marca la Ley Orgánica del Régimen Electoral en su artículo 44 bis 2, de un mínimo de 60%-40% por lo que por unanimidad resolvía que no procedía la proclamación de la lista presentada como candidatura. Finalmente CpM, tras interponer un recurso contencioso-electoral, presentaba otra candidatura registrada a las 23.57 horas del 29 de abril de 2019. La sentencia del juzgado instaba al final a la JEZ

a proclamar la lista de candidatos, compuesta por 13 mujeres y 12 hombres. Conviene recordar que el partido CpM surgió en 1995 como una escisión musulmana del PSOE local y durante años estuvo federado dentro de Izquierda Unida, separándose de ésta en 2013. Este dato no es baladí pues en plena campaña para estas elecciones una de las diputadas de CpM en la Asamblea de Melilla la candidata número 5 de la lista y curiosamente Presidenta de la Asociación Intercultura, publicaba en su perfil de redes sociales un decálogo de "principios islámicos para votar correctamente el próximo domingo", en el que además de otras cuestiones recomendaba aplicar los principios de "la shura" o "consulta" en las elecciones, método clásico de toma de decisiones en las sociedades islámicas, citando "al profeta Mohammed", al Corán, al profeta Yusuf o al "fiqh del muwazanat". El perfil religioso de CPM se acentuó aún más cuando la candidata número seis por CPM Fatima Mohamed Kaddur, pedía en un vídeo en la que se muestra a la candidata circular con un megáfono dirigiéndose a los musulmanes de Melilla para que "vayan todos los hombres y mujeres a votar el domingo, y después que no voten a los cristianos, porque les van a cerrar las mezquitas", instando a votar a Mustafa Aberchán, "vuestro hermano". Tanto este vídeo como el decálogo mencionado fueron denunciados por el PP ante la Junta Electoral. Cabe recordar también que CpM ya ha gobernado en Melilla entre 1999 y 2000, si bien no en solitario, sino con el GIL.

Así pues, una vez aceptada la candidatura rectificada de CpM, en los comicios autonómicos del 26 de mayo concurrieron 8 partidos: PP, CpM, PSOE, Vox, Ciudadanos, Adelante Melilla, Podemos y UPyD. Para Vox y Adelante Melilla era la primera vez que participaban en las elecciones a la Asamblea melillense. Respecto a las anteriores, desaparecían del proceso electoral el Partido Populares en Libertad (PPL), Izquierda Unida (IU) y Equo.

El resultado registrado en los colegios electorales la jornada de votación se vio corregido por el recuento del voto emigrante, pero sobre todo se vio alterado por un sinfín de errores en las actas de estas mesas electorales, no solo en las actas de mesa de las elecciones autonómicas sino también en las actas de mesa de las elecciones europeas, ambas celebradas simultáneamente el 26 de mayo, algo que no sucedía desde hacía varias décadas. A pesar del re-cálculo de votos el reparto de escaños no se vio esta vez alterado, dada la considerable distancia que separaba a todos los por lo que al final fue irrelevante ala horade calcular el número de diputados, en aplicación del sistema de escrutinio D'Hondt. Cabe no obstante apuntar que de haberse producido estos errores en las actas en las elecciones autonómicas anteriores, en la que la asignación de escaños dependía de menos de 100 votos, la composición de la Asamblea se podría haber visto alterada considerablemente. Ahora bien, si a nivel de escaños la rectificación de actas por equivocación en los renglones no tuvo mayores consecuencias, sí que comportaba algún perjuicio económico especialmente a CpM por los 379 votos "perdidos" puesto que dejarán de ingresar 204,66€ teniendo en cuenta que el Estado paga 0,54 céntimos por voto a los partidos que obtengan representación en la Asamblea.

Las elecciones a los 25 escaños que componen la Asamblea de Melilla arrojaron los siguientes resultados conforme a los resultados publicados en el BOE núm. 235, de 30 de septiembre de 2019 (pág. 107.854): el Partido Popular (PP) se mantenía como el partido más votado con 12.943 votos (el 37,84% de los sufragios, frente al 42,08% de 2015), si bien pierde un diputado descendiendo a 10, pérdida ocasionada por la disminución en 711 votos respecto a los anteriores comicios. La segunda fuerza más votada fue Coalición por Melilla (CpM) con 10.472 votos (el 30,62%), lo que supone un aumento de 2.027 votos respecto a 2015 cuando obtuvo el 26,47%, lo que se ha traducido en el aumento de un diputado, pasando de 7 a 8 en la Asamblea. En el tercer puesto se posicionaba el PSOE, tercer partido más votado al igual que en 2015, obteniendo 4.928 votos (14,41%), aumentando 915 votos más que en 2015 lo que supone dos puntos más que entonces ocupando 4 escaños de la Asamblea. El cuarto partido con más votos era Vox superando y desplazando a Ciudadanos al quinto puesto, obteniendo 2.655 votos (5,55%), lo que supone bajar casi un punto en relación a 2015 y que se traducen en 2 escaños. Ciudadanos, que contaba hasta 2019 con 2 diputados, perdía uno de ellos y por tanto desciende hasta un escaño ya que obtenía 2.655 votos (257 menos que en 2015), escaño único que paradójicamente ocupa el Presidente de la Ciudad. El puesto de sexta fuerza más votada corresponde a Adelante Melilla obtenía 667 votos duplicando los 352 votos de 2015, que no fue suficiente para obtener un escaño. En cambio, Unidas Podemos-IU experimentaba una sangría de votos, obteniendo casi la mitad de los que alcanzó en 2015, ya que entonces obtenía 829 mientras que en las elecciones de 28 de abril de 2019 se quedaba en tan solo 408 votos (2,11%). Por último UPyD obtenía 77 votos, resultado por debajo incluso de los votos en blanco (158) y los votos nulos (188). El voto en blanco se situaba por tanto en un 0,46% con esos 158 sobres sin papeleta de ninguna candidatura.

### *3.– Elecciones generales de 10 de noviembre de 2019*

En cuanto al desarrollo de la jornada electoral, la sospecha de irregularidades por enésima vez en Melilla llevaba al PP a presentar una denuncia "ante las autoridades competentes" para investigar las sospechas de que habría tenido lugar una compra de votos a través del importante incremento del voto por correo, superior al 50% respecto al 28 de abril.

#### *Congreso de los Diputados*

Conforme a la *Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y celebradas el 10 de noviembre de* 2019, el PP se alzaba con la victoria y por tanto con el escaño al Congreso por la circunscripción con 9.136 votos, seguido muy de cerca por CpM. El PP obtenía un 29,59% de los votos (frente al 23,96% de las generales del 28 de abril). A una cortísima distancia de 181 votos, se colocaba CpM, que por pri-

mera vez en solitario en su historia comparecía en solitario en unas elecciones generales obteniendo con 8.955 votos, el 29,01% casi tres mil más que meses antes, cuando obtuvo 6.857 votos. El tercer puesto en las elecciones a la cámara baja se lo adjudicaba Vox con 5.692 votos (18,42%), perdiendo dos centenares de votos frente a los 5.807 votos obtenidos en abril. En cuarto lugar llegaba el PSOE que experimentaba un sensible descenso respecto a las generales de abril, cuando obtuvo 6.989 votos (20,70%), rebajados en noviembre a 5.087 votos (16,39%). Quien sufría una caída estrepitosa en el voto era Ciudadanos, pasando de 4.351 votos (12,89%) en abril a escasamente 917 votos (2,95%) en las generales de noviembre. Descenso sensible igualmente para Unidas Podemos que de obtener 1.292 votos en abril se quedaba en 809 sufragios en noviembre. A considerable distancia se situaban formaciones como Los Verdes con 101 votos; Por un Mundo Mejor con 31 votos, frente a 39 en las elecciones de abril, y Recorte Cero, con 19 votos, frente a los 99 de las generales de abril.

*Senado*

Los dos senadores en liza en la circunscripción se los adjudicaba el PP frente a CpM por un mero puñado de votos en el caso del segundo escaño. De acuerdo a los resultados definitivos publicados en el BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 2019, (págs. 132.133 y 132.164), el expresidente de la Ciudad, Juan José Imbroda se alzaba con el primer escaño del Senado al ser el candidato más votado en toda la circunscripción con 10.163 votos (33,41% del total). El segundo escaño en el Senado lo ganaba también la segunda candidata del PP con 9.080 votos (29,84%). La candidata de CpM, obtenía 8.953 votos (lo que representa un 29,67% del voto) y el candidato 8.474 votos (28,05%). A continuación se colocaba la candidata de Vox con 5.345 votos (17,50%), seguida de la candidata del PSOE con 4.862 votos (15,96%) y el candidato socialista con 4.464 votos (14,66%). A enorme distancia se colocaban el candidato y candidata de Ciudadanos, con, respectivamente, 1.494 votos (4,88%) y 956 votos (3,12%); el candidato y candidata de Podemos-IU, respectivamente con 724 (2,33%) y 696 (2,27%), el candidato y candidata de Los Verdes con respectivamente 98 votos (0,31%) y 71 votos (0,23%), la única candidata de PUM+J con 55 votos (0,17%) y el único candidato de Recortes Cero-Grupo Verde con 32 votos (0,11%). La candidata de CpM respecto a las generales de abril subía en votos un 29,82%, algo menos que el candidato del PP, que ascendía un 33,45%. En cuanto al PSOE en 6 meses experimentaba una caída de votos al Senado especialmente en los barrios periféricos, cuantificándose en un 45,6% en el caso de su primer candidato (748 votos menos), y en 45,3% en el caso del segundo candidato a senador (674 votos).

En estas elecciones generales del 10 de Noviembre el índice de participación, se situó en el 57,12%, muy similar al 57,53% de abril. La abstención era del 42,88%, frente al 42,47 de las generales de abril. De los 59.497 llamados a votar, 31.014 ejercieron su derecho. Muy llamativo ha sido el aumento subida del voto por correo un total de 5.931 solicitudes, un 52,7% más que en las elecciones generales del 28 de abril, cuando hubo 3.883, es decir se han registrado 2.048 más

que hace siete meses. Melilla es, por lo tanto, la única excepción en todo el país ya que la media de solicitudes del voto por correo descendió un 27,4%.

En el escrutinio que por ley se lleva a cabo el tercer día después de cada proceso electoral, revisando una por una las actas de las 87 mesas electorales, CpM obtuvo de la Junta Electoral que diera por válidos una veintena de votos al Congreso de los Diputados que habían sido considerados nulos. Sin embargo tras dicho recuento el PP ampliaba su ventaja respecto a CpM en 181 votos. En cuanto al Senado, los 52 votos que distanciaban a la candidata de CpM de obtener un escaño de senadora casi pasaba a triplicarse ampliándose hasta 127 votos de diferencia, al obtener el candidato del PP en este nuevo recuento 75 votos más que la candidata de CpM. No obstante el líder de CpM, Aberchán acusaba de someter a la ciudad en la jornada electoral a la "declaración de estado de sitio por parte de la Delegación del Gobierno, que hizo un uso partidista de las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado". Se debe recordar que CpM durante el plazo de presentación de candidaturas sondeó al PSOE para concurrir en coalición, sin embargo los estatutos de este último partido establecen que no pueden formar parte del Gobierno personas que se encuentren en una situación judicial como la del líder de CpM, condenado a dos años de prisión e inhabilitación por el denominado caso voto por correo, sentencia que no es firme y está recurrida ante el Tribunal Supremo. Así, el PP acaba las elecciones autonómicas con 12.920 votos, CPM con 10.120, PSOE con 4.949, Vox con 2.658, C's con 1.908, Adelante Melilla con 1.039, Unidas Podemos con 414, y UPyD con 121, a los que se suman 158 votos en blanco y 188 nulos.

*4.– Elecciones al Parlamento Europeo*

A tenor del *Acuerdo de 13 de junio de 2019, de la Junta Electoral Central, por el que se procede a la publicación de los resultados de las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo* págs. 62.479-62.490), el PP se alzaba como el vencedor de las elecciones al Parlamento europeo en Melilla con 9.830 sufragios (32,94% de votos); a gran distancia del PSOE con 7.487 votos (23,31%), seguido de la coalición Compromiso por Europa (encabezada por Compromís de Valencia y de la que formaba parte CpM) que obtuvo 5.927 votos (18,44%), en cuarto lugar se situaba Vox con 3.372 votos (10.69%), a continuación en quinto lugar figuraba Ciudadanos con 2.687 sufragios (8,37%) y por último a grandísima distancia Unidas Podemos con 957 votos (2,98%). Una pléyade de partidos y coaliciones seguían a continuación en orden de votos, como Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA) con 331 votos, Recortes Cero-Los Verdes-Grupo Verde Europeo, con 330 votos, Coalición Verde-Europa Ciudadana con 281 votos, Extremeños (CEX-CREX-PREX) con 204 votos, Coalición por una Europa Solidaria (CEUS) con 98 votos, Centristas por Europa con 96 votos, Igualdad Real con 66 votos, Iniciativa Feminista con 34 votos, Lliures per Europa, con 30 votos, PCPE-PCPC-PCPA con 27 votos, Ahora Repúblicas empataba con Volt Europa a 26 votos, Por Un Mundo Más Justo (PUM+J) con 23 votos, Izquierda en Positivo con 19 votos, Falange Española de las Jons-Alternativa Española-La Falange-Democracia Nacional con 17 votos, Pirates de Catalunya-European Pirates con 15 votos, Partido Comunista de los Trabajadores de España con 14

votos, Izquierda en Positivo con 19 votos, varias formaciones como Coalición por una Europa Solidaria (CEUS), Movimiento Independiente Euro-Latino y Solidaridad y Autogestión Internacionalista empataban a 13 votos, Actúa con 12 votos, Foro de Ciudadanos con 11 votos, el Partido Humanista con 10 votos, Contigo Somos Democracia con 9 votos, Andalucía por Sí y Movimiento Corriente Roja empataban a 8 votos, Alternativa Republicana con 4 votos.

# IV.
# LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

# LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LAS COMUNIDADES

*Ana Carmona Contreras*
*Universidad de Sevilla*

## 1.– 2019: Reiteración electoral, escasez de leyes y abundancia de decretos-leyes

En 2019 la ciudadanía en España fue llamada a las urnas en 4 ocasiones. Comenzaba el *round* electoral el 28 de abril, celebrándose las que terminarían siendo las primeras elecciones generales del año. Inmediatamente después, el 26 de mayo tenían lugar los comicios locales y las elecciones al Parlamento Europeo. Por su parte, ante la imposibilidad de tejer una alianza política que ofreciera el respaldo necesario para que el candidato Pedro Sánchez accediera a la Presidencia del Gobierno, el 24 de septiembre, una vez transcurrido el plazo de dos meses constitucionalmente previsto desde la celebración del primer debate de investidura, se disolvieron las Cortes Generales. De este modo, se devolvía la palabra al cuerpo electoral convocándose nuevos comicios el 10 de noviembre.

Nos encontramos, pues, en 2019 con un escenario político-institucional extraordinariamente atípico en el que el Ejecutivo, tras una breve fase de incertidumbre inicial que se extiende durante los dos primeros meses del año, va a quedar instalado en una prolongada situación de interinidad (en funciones) que se mantiene hasta la conclusión del año. El rechazo manifestado por la mayoría del Congreso (apuntalado por el voto en contra suscrito por los grupos de Esquerra Republicana de Catalunya y PDeCat) en la sesión celebrada el 13 de febrero al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado remitido por el Gobierno trajo consigo no sólo el fin de la XII Legislatura sino también que, una vez disueltas las Cortes Generales el 5 de marzo, la puerta para la aprobación de leyes en sede parlamentaria quedase definitivamente cerrada. Una puerta que, a la luz del posterior devenir político y con la repetición electoral del 10-N, no volvería a abrirse, quedando las Cámaras en una situación de parálisis por lo que al ejercicio de su potestad legislativa se refiere a lo largo de casi diez meses. Así queda en evidencia atendiendo a la secuencia temporal en la que las leyes en 2019 son aprobadas y que no va más allá del mes de marzo. En efecto, tanto las 3 leyes orgánicas como las 5 de carácter ordinario producidas vieron la luz dentro de tal período, sin que más allá del 16 de dicho mes volviera a publicarse en el Boletín Oficial del Estado ninguna otra.

Como contrapunto a esta situación de precaria productividad legislativa en sede parlamentaria y manteniendo la tendencia ya observada en los años precedentes, se constata que el protagonismo esencial en el ámbito de los mecanismos de producción jurídica primaria sigue recayendo en la figura del decreto-ley. Los datos recabados son elocuentes y no dejan resquicio a la duda, dado que en el período de referencia el Gobierno recurrió a su potestad legislativa de urgen-

cia en un total de 18 ocasiones. Resulta, pues, que de las 26 normas con rango, fuerza y valor de ley aprobadas en 2019, el 69% son decretos-leyes. Vuelve a constatarse una vez más la neta preeminencia que asume la legislación gubernamental en el sistema estatal de fuentes del derecho y que, como inevitable efecto inducido, trae consigo el correlativo arrinconamiento de la normativa parlamentaria, que apenas supera el 30% de la producción legislativa del año.

## 2.– Leyes relacionadas con las Comunidades Autónomas

En este apartado, la única ley –de las 8 aprobadas– con un contenido que se incardina directamente en el ámbito autonómico es la **Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana.** Se trata, como su denominación anuncia, de una norma que viene a modificar el texto del Estatuto valenciano aprobado en 2006 (Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril).

La cuestión de fondo sobre la que pivota dicha transformación es que a diferencia de lo que recogen otras reformas estatutarias, en el caso de la valenciana no se incorporó ninguna previsión relativa a la inversión que el Estado debe llevar a cabo en su territorio. La existencia de un importante déficit de inversiones estatales en Valencia, derivado del incremento efectivo de población producido en dicha Comunidad y que no es tomado en consideración por parte del poder central, opera como eje político fundamental de la operación reformadora activada y aprobada en las Corts ya en 2011.

Para calibrar la virtualidad jurídica de la nueva previsión definitivamente sancionada gracias a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2019, resulta pertinente recordar que las disposiciones previstas por los Estatutos reformados coinciden en acuñar una serie de condicionantes sobre el Estado a la hora de decidir sus inversiones en el respectivo ámbito territorial. A partir de tal sustrato común, sin embargo, emergen notables diferencias tanto en lo que se refiere a la individualización de las inversiones estatales (en qué sectores) como a la delimitación temporal en la que éstas han de hacerse efectivas (a lo largo de qué período). Por lo que respecta al primer elemento, mientras que en los casos de Andalucía y Baleares se opta por una aproximación genérica al tema, sin identificar los ámbitos en los que la inversión estatal ha de llevarse a cabo, en los de Cataluña, Aragón, Castilla y León y Extremadura se alude expresamente a las inversiones en infraestructuras. Por su parte, en lo que respecta al arco temporal sobre el que se proyecta tal previsión nuevamente nos topamos con dos aproximaciones diversas, puesto que si bien algunos Estatutos (Aragón y Castilla y León) optan por no manifestarse en tal sentido, otros (Cataluña, Andalucía, Baleares y Extremadura) lo concretan en un período de siete años.

Aludidos tales aspectos, empero, debe hacerse especial hincapié en la que se perfila como cuestión esencial de las regulaciones aludidas, a saber, la específica configuración jurídica que reviste el mandato estatutario frente al Estado. Aquí, de nuevo, se constata que no todas las previsiones autonómicas prevén una so-

lución similar. Por su directa conexión con la reforma estatutaria que ahora nos ocupa traemos a colación lo dispuesto en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, ya que ambos a pesar de atender a criterios diversos a la hora de condicionar la inversión estatal coinciden en introducir un mandato taxativo que, atendiendo a la dicción literal de las respectivas normas, viene a establecer un auténtico deber jurídico. Asimismo, para la consecución efectiva de lo dispuesto, tanto en el caso catalán como en el andaluz se prevé la creación de una comisión *ad hoc*: integrada por la Administración estatal, autonómica y local en Andalucía y sólo por las dos primeras, en Cataluña.

Va a ser precisamente éste el modelo que aparece recogido en el nuevo apartado 4 incorporado al artículo 52 del Estatuto valenciano, el cual viene a reproducir en términos prácticamente sustanciales lo previsto por la Disposición Adicional 3ª de su homónimo catalán y cuyo texto dispone lo siguiente:

"La Generalitat participará en las decisiones sobre la inversión del Estado en la Comunidad Valenciana la cual, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución, al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un período de siete años. Con esta finalidad, se constituirá una Comisión integrada por la administración estatal, autonómica y local."

No cabe ignorar, sin embargo, que la mímesis valenciana se produce 13 años después de la aprobación del Estatut en Cataluña y transcurridos otros 9 desde la publicación de la STC 31/2010 en la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra un nutrido número de sus preceptos y entre los que se encuentra precisamente la citada Disposición Adicional 3ª. En relación con ésta ha de tenerse presente, como la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2019 recuerda de modo expreso, que su constitucionalidad fue avalada por el TC gracias a la aplicación de la "técnica de la interpretación conforme" (FJ. 138). Asimismo, que el efecto inmediato que se desprende del recurso a dicho canon hermenéutico no es otro que la sustancial difuminación que experimenta la eficacia jurídica del deber impuesto al Estado. Razona el TC que teniendo en cuenta que la previsión autonómica enjuiciada se refiere a una materia que es de competencia exclusiva estatal ninguna fuerza de obligar cabe atribuir a aquélla. Consecuentemente, el radio de acción de lo previsto en sede estatutaria queda circunscrito al ámbito de la formulación de un mero criterio orientador. La concatenación de los argumentos expuestos conduce directamente a afirmar que el poder central mantiene incólume su ámbito de libertad la hora de definir la política de inversiones en las Comunidades Autónomas a través de la ley de presupuestos generales del Estado. El contenido de la norma impugnada debe entenderse, pues, como una manifestación de voluntad territorial despojada de carácter vinculante y fuerza de obligar. No desconoce la reforma del Estatuto valenciano este estado de cosas y aun siendo plenamente consciente de la inexistente operatividad práctica de la nueva previsión, según se manifiesta en la Exposición de motivos de la ley, se muestra incapaz de sustraerse a la inercia de reproducir lo previsto en otros Estatutos y de incorporarlo a su texto.

Para concluir este apartado, debe señalarse que la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de urgencia resultó fundamental para que el mismo pudiera ser aprobado antes de la disolución de las Cámaras (en el Senado concluyó el trámite el 20 de febrero). Asimismo, destaca el hecho de que la misma salió adelante con un amplísimo respaldo parlamentario y sin ninguna oposición: 333 votos a favor en el Congreso y únicamente 31 abstenciones a cargo del Grupo parlamentario de Ciudadanos, que consideró que la reforma resulta inaplicable en la práctica y no supone más que un "brindis al sol".

## 3.– Los Decretos-leyes

### *3.1.– Consideraciones generales en torno a su utilización en 2019: continuismo y transformación*

Como ya se ha apuntado al inicio, el año analizado arroja un balance total de 18 decretos-leyes emanados por el Gobierno. Si bien esta cifra muestra un significativo descenso numérico con respecto a 2018, en el que se aprobaron 25, lo cierto es que para llevar a cabo una correcta valoración debemos volver a situar en primer término el *sui generis* contexto institucional concurrente en 2019, dominado por la lógica electoral y, consecuentemente, por la precariedad del Gobierno (que estuvo en funciones desde principios del mes de marzo).

Atendiendo a esta circunstancia, se observa que en el período comprendido entre enero y marzo se aprobaron un total de diez decretos-leyes. Desglosada dicha cantidad por meses resulta que, sólo tres de ellos son anteriores al 13 de febrero, día en el que tras el rechazo del proyecto de la ley de presupuestos por la mayoría del Congreso se firmó el acta de defunción de la XII Legislatura. A partir de entonces y hasta la celebración de las elecciones el 28 de abril el Ejecutivo recurrió a su potestad legislativa de urgencia en siete ocasiones más.

Desde una perspectiva material destacan especialmente aquellos que incorporan un contenido eminentemente social, esto es, el **Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación**, en donde se incorpora una nueva y más generosa regulación del permiso de paternidad. El **Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler**, una remozada aproximación al tema que vuelve a presentarse ante el Congreso tras el fracaso cosechado por el precedente Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de igual denominación y que resultó derogado tras no superar el debate de convalidación celebrado el 22 de enero de 2019. En el mismo, los votos negativos fueron 243 (correspondientes a los diputados de los grupos del partido popular, Ciudadanos, Esquerra Republicana de Catalunya y Podemos) frente a los 103 que se emitieron a favor. Cierra la serie, el **Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo**. La aprobación por el Consejo de Ministros de estos decretos-leyes en los prolegómenos del 28-A (en los que vinieron a denominarse "los viernes sociales") fue objeto de duras críticas por parte de la oposición conservadora, que recriminó

al Ejecutivo el uso electoralista de su potestad normativa en sectores dotados de especial sensibilidad social pero que, sin embargo, no se concretó en un rechazo explícito de los mismos en el trámite de convalidación parlamentaria.

En una dimensión diversa, claramente desvinculada del escenario preelectoral y respaldada por la concurrencia de una situación de urgencia objetiva, se encuentra la articulación de un plan de actuación que hubiera resultado aplicable en el supuesto de la conclusión del Brexit que aparece recogido en el **Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea**.

Mención especial en este recorrido inicial del año merece la aprobación de sendas normas de urgencia en materia autonómica: El **Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears y el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional**, cuyo atento análisis se llevará a cabo más adelante.

Concluido el mes de marzo comienza una nueva fase en la que se abre un largo paréntesis de inactividad gubernamental que se extiende hasta septiembre. Va a ser en dicho mes cuando el Ejecutivo hace uso nuevamente de la potestad prevista en el artículo 86 CE y aprueba el **Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, de medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas**. En este supuesto, ninguna objeción cabe formular a la normativa emanada, ya que misma se produce ante la concurrencia de una circunstancia paradigmática en la que la urgente necesidad es evidente. Resulta muy significativo reseñar el hecho de que, a partir de entonces y a pesar de la convocatoria de las elecciones del 10-N, el Ejecutivo –en funciones– vuelve a "recuperar" el ritmo de su producción normativa, verificándose una cadencia sostenida que arroja como resultado la aprobación de otros 7 decretos-leyes (2 en octubre, 3 en noviembre y 2 en diciembre) referidos a sectores materiales de muy diversa índole. Entre los mismos, atendiendo a la profundidad de las modificaciones normativas que incorporan destacan especialmente dos: uno, referido al establecimiento de un incisivo control de las transmisiones digitales –el **Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones**– y otro que opera en el estratégico sector de la política energética –el **Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación**–. Por su parte, en el terreno autonómico brilla con luz propia el trascendental **Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en**

**situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017** cuyo contenido será analizado posteriormente.

Llegados a este punto de la exposición general sobre el uso del decreto-ley en 2019, y antes de su conclusión, debemos incorporar una nueva variable analítica que nos remite, una vez más, a una situación de naturaleza peculiar. Nos referimos al hecho de que sólo 5 de los 18 decretos-leyes producidos a lo largo del año fueron convalidados por el Pleno del Congreso de los Diputados. Se trata de los 4 primeros, aprobados precisamente por el Gobierno antes de la primera disolución de las Cortes Generales y, asimismo, del que cierra 2019 (el **Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad socia**l), que vio la luz una vez constituidas las nuevas cámaras tras la celebración de las elecciones el 20 de noviembre y con la XIV Legislatura apenas iniciada (el debate de convalidación se llevó a cabo el 4 de febrero de 2020). Por lo que se refiere a los 13 decretos-leyes restantes, estando las Cortes disueltas, su convalidación correspondió a la Diputación Permanente de la Cámara baja, según se dispone por el artículo 78.2 CE. De esta forma, dicho órgano vino a asumir un protagonismo inédito hasta ahora en el desarrollo de tal función, lo que a la postre le confirió un rol determinante en clave política al situarlo en el centro de gravedad de la dinámica parlamentaria. Una nueva vuelta de tuerca se produjo en el panorama concurrente cuando, tras recibir la petición formulada por la Mesa del Congreso, los servicios jurídicos de la Cámara baja evacuaron (el 8 de marzo) el "Informe relativo a la posibilidad de tramitar como proyecto de ley Reales Decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente en el período de disolución de las Cámaras". En el mismo no sólo reconoció (con un criterio de muy dudosa constitucionalidad) a dicho órgano la facultad para tramitar como proyecto de ley los decretos-leyes previamente convalidados en su seno. Asimismo, haciendo gala de una sorprendente actitud (otra vez altamente cuestionable en términos constitucionales) dictaminó que el procedimiento a seguir habría de ser de carácter urgente, en lectura única y con plazos abreviados. Una vez aprobado el mismo, el texto resultante se prevé que el mismo ha de remitirse al Senado a fin de que se lleve a cabo la correspondiente tramitación. Las dificultades prácticas derivadas del diseño procedimental apuntado, pensado para que en caso de activarse estuviera concluido el 20 de mayo (un día antes de la constitución de las nuevas cámaras) y sobre todo, la inminencia de las elecciones del 28 de abril resultaron determinantes para que el mismo no se pusiera en marcha en ningún caso, limitándose la Diputación Permanente únicamente a convalidar los decretos-leyes recibidos.

### *3.2.– Análisis de los decretos-leyes con incidencia sobre las Comunidades Autónomas: La alargada sombra de la prórroga presupuestaria*

En el periodo analizado son tres las normas que tienen como objeto directo cuestiones autonómicas. Asimismo, dicha normativa presenta, como rasgo co-

mún, un contenido incardinado directamente en el ámbito de la financiación de las Comunidades.

Abre la serie el **Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen especial de las Illes Balears.** En el mismo se crea un marco jurídico que da respuesta, por un lado, al mandato contenido en el artículo 138.1 CE, en donde se establece que la insularidad es una circunstancia que ha de ser objeto de particular atención por el Estado de cara a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad recogido por el artículo 2 de la Norma Suprema y, por otro, a la previsión recogida por la Disposición Adicional 6ª del Estatuto balear, cuyo apartado primero prevé que "una ley de Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico de su insularidad". Son objeto de particular atención por parte de dicha disposición la necesidad de que el Estado tome en consideración la "realidad pluriinsular" de Baleares a la hora de ajustar sus políticas públicas, especialmente en relación con determinados sectores estratégicos como "transportes, infraestructuras, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, turismo y pesca" (DA 6ª.2). Para garantizar que tal exigencia sea cumplida la ley "regulará un instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, dote los fondos necesarios para su aplicación" (DA 6ª.3).

El aludido régimen especial ya fue objeto de negociación en 2018, durante la etapa de Cristóbal Montoro al frente del Ministerio de Hacienda, si bien dicha iniciativa decayó tras el triunfo de la moción de censura y la creación del nuevo Gobierno. Con el RDL 4/2019, el Ejecutivo de Pedro Sánchez viene a ofrecer una respuesta parcial a lo establecido en sede estatutaria, puesto que su contenido aparece limitado exclusivamente al establecimiento de bonificaciones en materia de transportes de personas y mercancías, así como a la previsión de ciertas medidas en materia energética y de transición ecológica. Por su parte, todo lo referido a las cuestiones fiscales se recoge en un anteproyecto de ley de incentivos fiscales aprobado en el mismo Consejo de Ministros del 22 de febrero que aprobó el real decreto-ley aludido. La razón que se aduce para justificar este desdoblamiento normativo es la incapacidad de aquella fuente del derecho para regular lo relativo al régimen fiscal aplicable a las islas. Ciertamente, así es, puesto que tales materias escapan al ámbito de actuación de la potestad gubernamental de urgencia por imperativo constitucional y estatutario. Sin embargo, nótese que una conclusión similar se llega si se tiene presente que el mandato estatutario atribuye la competencia para regular el régimen especial balear a "una ley de las Cortes Generales". Resulta, pues, que la referida DA 6ª.1 viene a establecer un claro supuesto de reserva de ley parlamentaria que no puede ser satisfecha acudiendo a la figura del decreto-ley. Y por si cupiese alguna duda al respecto, tal premisa genérica resulta confirmada plenamente cuando en el apartado 3 de la misma DA 6ª se dispone que dicha ley "regulará un instrumento financiero" al margen del sistema de financiación. A la luz del cuadro normativo apuntado se colige claramente que la concreción del régimen especial de las Baleares por medio de la regulación de sus diversos componentes, tanto fiscales como de otra índole, debe llevarse a cabo necesariamente acudiendo a la ley sin que resulte admisible el recurso a la potestad gubernamental de urgencia. No obstante, y a pesar de las voces críticas manifestadas en contra

del RDL 4/2019 en el debate de convalidación en el Pleno del Congreso por parte de los grupos popular, ciudadanos y coalición canaria, que coincidieron en señalar lo impracticable de las medidas adoptadas, lo cierto es que el mismo superó ampliamente el trámite, obteniendo 306 votos a favor, 32 abstenciones y ninguno en contra.

A continuación, dirigimos nuestra atención hacia dos decretos-leyes referidos a las Comunidades Autónomas en su conjunto y que encuentran una común justificación en el contexto de prórroga presupuestaria en la que se encuentra España durante el año 2019. En primer lugar, hemos de prestar atención al **Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional**. En relación con la prórroga anunciada en el título de la norma baste con subrayar que la situación de superávit en las cuentas que presentan tanto las Comunidades Autónomas como los Entes Locales ha traído consigo la previsión de medidas de flexibilidad relativas al destino del mismo que, por regla general y según lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debe ser la reducción del endeudamiento neto. Constatada la situación de superávit y sin obviar la exigencia de seguir garantizando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, se consideró pertinente ya desde 2014 para los Entes Locales y a partir de 2018 en relación con las Comunidades Autónomas introducir criterios de flexibilización en virtud de los que permiten las inversiones financieramente sostenibles, cuyos principales destinatarios son los servicios sociales que prestan los niveles autonómico y local. Unos servicios que tan profundamente afectados resultaron durante la etapa de la crisis económica ante la drástica reducción que experimentaron como consecuencia de la aplicación de la normativa de desarrollo del artículo 135 CE tras su reforma en 2011.

La necesidad de que dichas medidas de flexibilización deban recogerse expresamente en la ley de presupuestos se erige en argumento determinante a la hora de valorar la pertinencia del decreto-ley para aprobar su prórroga, puesto que de esta forma se permite la adecuada programación presupuestaria de las Administraciones concernidas que, de este modo, quedan habilitadas para neutralizar la aplicación de la previsión relativa a la reducción del endeudamiento neto.

En una lógica similar se inscribe el **Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017**. En este segundo supuesto, sin embargo, junto con la existencia de la ya tantas veces mencionada situación de prórroga presupuestaria concurren otras circunstancias que, por su carácter determinante, han de tomarse en consideración. En efecto, el hecho de que el Gobierno estuviera en funciones desde el 5 de marzo (cuando se disolvieron las cámaras y se convocaron elec-

ciones generales) unida a la incertidumbre política derivada de los resultados electorales del 28-A se erigieron en argumentos fundamentales para que, a pesar de las peticiones formuladas de modo recurrente por las Comunidades Autónomas instando al Ejecutivo a llevar a cabo la actualización extraordinaria de las entregas a cuentas para 2019, no se tomara ninguna decisión al respecto. La razón aducida, también de forma reiterada, por la Ministra de Hacienda ponía el acento en la imposibilidad de que un Gobierno en funciones condicionara la actuación del que pudiera llegar a crearse con posterioridad. De esta forma, con la expectativa incierta, pero no imposible, de la formación de un nuevo Ejecutivo avalado por la mayoría existente en el Congreso en la XIII Legislatura, la negativa sobre la actualización pendiente se mantuvo inalterada. La razón era clara e inapelable: No se podía adoptar una decisión dotada de tanto calado político en un contexto de interinidad como el concurrente, puesto que de actuar así quedaría predeterminado el radio de actuación del Gobierno futuro.

Esta situación, sin embargo, cambió de signo cuando el 24 de septiembre expiró el plazo máximo de dos meses previsto por el artículo 99.5 CE para la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno. Constatada tal circunstancia y con la convocatoria de unos nuevos comicios generales el 20 de noviembre, la necesidad de actualizar las entregas a cuenta vino a adquirir una nueva dimensión, puesto que devino una obviedad que antes de que terminase el año resultaba temporalmente imposible la creación de un nuevo Gobierno y, por ende, la aprobación de un presupuesto para el ejercicio en curso. Atendiendo a tales circunstancias sobrevenidas, se impone la necesidad de evitar el perjuicio que supondría para el interés general la no actualización extraordinaria de las tantas veces referidas entregas a cuenta y que traerían consigo resultados financieros indeseados. Se impediría trasladar a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales el incremento de los recursos derivados de la diferencia existente entre las previsiones para 2018 y 2019. La no actualización, asimismo, generaría tensiones de tesorería que vendrían a materializarse al final del año en el algunas Comunidades, poniendo en riesgo su capacidad para hacer frente al pago de servicios públicos esenciales y, asimismo, dando lugar a una situación de falta de liquidez que conduciría al endeudamiento el riesgo de incumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario.

Ante el cúmulo de perjuicios apuntados, se procedió a la prórroga mediante decreto-ley que, ante la imposibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios de producción jurídica, se afirma como la única vía posible. Ahora bien, como la Exposición de motivos que acompaña al mismo pone de manifiesto, la normativa en cuestión reduce su radio de actuación a una imprescindible tarea de actualización de las entregas a cuenta, que se va a concretar en la previsión de medidas de ajuste técnico de carácter mínimo y necesario. En tal sentido, opera como punto de partida para el cálculo de la actualización la recaudación de ingresos tributarios del Estado previa a la cesión a las Administraciones Territoriales contenida en el proyecto de ley de presupuestos de 2019 presentado por el Gobierno. Por otro lado, dada la ausencia de medidas tributarias o financieras de nuevo cuño, se contempla un escenario de ingresos equivalente al propio de la evolución natural del ciclo económico, sin que se incorpore ninguna decisión adicional más allá de las contempladas por el proyecto de presupuestos.

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*
*Universitat Pompeu Fabra*

## 1.– Consideraciones generales

El nivel de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional registrado 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, cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial y cuestiones perjudiciales respecto de las normas forales durante este año se ha reducido casi a la mitad el número de causas en las que el Tribunal resuelto los contenciosos planteados. Este año la cifra ha descendido a 45 respecto de la registrada el año pasado que alcanzó a 81 y a 82 en 2017.

De nuevo el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley sigue siendo el procedimiento con más protagonismo procesal ante el Tribunal, con 30 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias con solo 3; 8 cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial. Una vez más se ha registrado una sentencia que versa sobre una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y, finalmente, se han registrado 3 impugnaciones de disposiciones autonómicas *ex* artículo 161.2 CE, todas ellas aprobadas por el Parlamento de Cataluña.

Las Comunidades Autónomas que han mostrado un mayor nivel de litigiosidad han sido, en primer lugar y a larga distancia, Cataluña (20 sentencias), seguida de Aragón y País Vasco (3); Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y las Islas Baleares (todas ellas en 2), Madrid (1).

También se han registrado dos sentencias con origen en sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por dos grupos de diputados contra leyes autonómicas. Y en lo que concierne a las cuestiones de inconstitucionalidad con relevancia competencial, fueron planteadas por órganos judiciales de Cataluña, Galicia, Canarias, Navarra (2), Islas Baleares, Extremadura y Murcia. En todos los casos, este procedimiento constitucional fue instado contra disposiciones de las Comunidades Autónomas.

Salvo excepciones que en algunos casos pueden resultar significativas, en 2019 se confirma que el retraso del Tribunal en resolver los asuntos relativos al juicio de constitucionalidad sobre las controversias competenciales, desde hace unos años ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2019 ha proseguido la línea registrada en los últimos años de una notoria 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 destaca-

dos, hasta el punto que la mayoría de las sentencias se han pronunciado sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia sobre disposiciones cuya aprobación data de 2018 (en catorce ocasiones) y de 2017 (en diez ocasiones). Es decir, algo más del cincuenta por ciento de las cuarenta y cinco sentencias dictadas durante el año. En la misma línea de ir reduciendo el periodo de mora en resolver los asuntos pendientes, cabe registrar que en cuatro ocasiones se han resuelto sobre disposiciones aprobadas en 2017; tres en 2016; cuatro en 2015 y una en 2012. En sentido contrario y a modo de contraste, cabe señalar que el Tribunal se ha pronunciado este año sobre un contencioso lejano como ha sido el caso de la *Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio*, impugnada por diputados de Grupo Parlamentario del Partido Popular.

Al margen de la lógica de este cómputo entre la fecha de la disposición y de la sentencia que resuelve el contencioso competencial, cabe registrar algunas de las cuestiones de inconstitucionalidad de relevancia competencial planteadas por órganos jurisdiccionales *ex* artículo 163 CE que, como es sabido, no están sometidas a plazo alguno. Las mismas proceden de las dudas de constitucionalidad planteadas respecto de leyes autonómicas aprobadas entre 2008 y 2017.

En lo que concierne a las cuestiones de orden conceptual que suscita la interpretación que suscita el sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque la constitucionalidad este año destacan, sin duda, las SSTC 89 y 90/2019 relativas a la interpretación constitucional de la coerción estatal *ex* artículo 155 CE. Ciertamente, conviene precisar que el significado de este precepto no versa sobre los problemas de delimitación entre títulos competenciales sino de una cosa bien distinta, como es el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Constitución y otras leyes por parte de las Comunidades Autónomas. Dado que ha sido la primera ocasión en la que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse acerca del alcance del Acuerdo adoptado por el Senado y su aplicación por el Gobierno, resulta obvia su inserción en esta parte del informe.

En cuanto a las temas más propiamente de orden competencial de este año aparecen como más destacados los que abordan las cuestiones siguientes: en el orden procesal constitucional, los efectos de los desistimientos de los recursos de inconstitucionalidad de carácter competencial; el significado de la interdicción de la doble imposición establecida por la LOFCA en relación con los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el carácter del título horizontal *ex* artículo 149.1 13 CE sobre las competenciales estatales en materia de bases y coordinación de la actividad económica y el establecimiento por el Estado de la regulación de la regulación de lo básico mediante disposiciones reglamentarias; los límites del principio de autonomía política en lo relativo a la auto-organización institucional; y, en fin, de nuevo el alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y de la regla de la centralización de aquéllas cuando concurren circunstancias excepcionales.

Los ámbitos materiales sobre los que ha versado las decisiones en temas competenciales se han referido en diversas ocasiones a contenciosos constitucionales referidos a: medio ambiente, educación, tributos de las Comunidades Autónomas, función pública, legislación laboral, derecho civil foral y al alcan-

ce del principio de autonomía política. Y de manera más episódica, el resto de sentencias ha versado sobre seguridad pública, ganadería (protección de los animales), derechos y libertades (derecho de propiedad), administración local, régimen jurídico de las administraciones públicas, vivienda y condiciones de igualdad *ex* articulo 149.1.1 CE en relación a la ordenación del crédito y en otra ocasión respecto de la creación de instituciones sanitarias.

A igual que la tendencia registrada el año pasado, en 2019 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 6 de las sentencias dictadas. En este sentido, entre los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el artículo 90.2 LOTC, han mostrado en más ocasiones su disenso con la posición adoptada por la mayoría vuelven a destacar sobre todo los magistrados Xiol Ríos y Valdés Dal-Re.

En lo que concierne a la vida institucional la composición del Tribunal no ha experimentado ninguna variación, manteniéndose los mismos integrantes desde la última renovación.

## 2.– Consideraciones específicas

### *2.1.– La interpretación de la coerción estatal ex artículo 155 CE.*

El proceso secesionista iniciado en el seno de las instituciones representativas en Cataluña en 2017 dio lugar que el Gobierno del Estado acordase proponer al Senado activar el mecanismo constitucional de la coerción estatal *ex* artículo 155 CE. Como consecuencia de dos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Grupo Parlamentario *Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea* del Congreso de los Diputados y por el Parlamento de Cataluña, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse por vez primera sobre la naturaleza y el alcance de esta figura constitucional en sus SSTC 89 y 90/2019.

Con anterioridad ya lo había hecho el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (CGE), en su condición de órgano de configuración estatutaria de control consultivo cuyas funciones son, entre otras, dictaminar sobre los proyectos y proposiciones de ley autonómicas antes de su aprobación definitiva por el pleno del Parlamento.

Atendida la concurrencia de la mayoría de los argumentos que sostienen la posición del Tribunal que se contienen en ambas sentencias, la reseña que sigue viene referida a la primera de ellas, la STC 89/2019.

A) Sobre la *naturaleza* del procedimiento del artículo 155 CE, el Tribunal interpreta que constituye una de las modalidades de control de la actividad de las Comunidades Autónomas que presenta un carácter extraordinario. Pero no se trata de un control competencial. Esto es, no responde a esta lógica sino que depara una constricción o limitación directa de la autonomía, sin perjuicio de los límites a los que dicha constricción que está sometida. No se trata de un

poder ilimitado de intervención sobre el autogobierno de la comunidad autónoma. A este respecto subraya que si la coerción estatal se entendiese como un poder ilimitado, supondría abrir una brecha no ya en la estructura territorial del Estado sino en el mismo Estado constitucional.

B) Los *motivos* que pueden habilitar su aplicación son dos: el incumplimiento de la Constitución u otras leyes o cuando la actuación autonómica comporte un atentado grave al interés de España, precisando en este sentido que la diferenciación de ambos ambas causas habilitantes no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos.

Según el Tribunal, ciertamente, la aplicación del artículo 155 CE comporta una constricción sobre la autonomía mediante una alteración temporal del funcionamiento institucional autonómico, pero en ningún caso puede dar lugar a su suspensión indefinida en el tiempo. No cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía. Por tanto el Senado ha de precisar en su propio acuerdo, bien el término o la condición resolutoria de la intervención estatal y, llegado el caso, la prórroga o la renovación de su aplicación, mediando la previa solicitud del Gobierno y aprobación del Senado.

C) *Sobre los requisitos para la aplicación del artículo 155 CE*, en especial acerca del previo requerimiento del Gobierno y su desatención o incumplimiento.

El requerimiento cumple una primera función que no es otra que identificar el presupuesto constitucional habilitante para iniciar el procedimiento. Esto es, propiciar la oportunidad de que a través de las propias competencias estatutarias la obligación desatendida por la comunidad autónoma se cumpla voluntariamente. Por tanto, afirma el Tribunal, no atender el requerimiento es una condición de procedibilidad para que en ese caso el Gobierno acuda al Senado.

Pues bien, de la sucesión de todas una serie de actuaciones de las instituciones del Estado, Gobierno y resoluciones desatendidas del Tribunal Constitucional) y de la Generalitat, Parlamento y Gobierno (entre otras, requerimiento gubernamental, declaración de inconstitucionalidad de la admisión a trámite de la proposiciones de ley secesionistas, la asunción por el Presidente de la Generalitat de los resultados del referéndum, etc.) el Tribunal concluye que las mismas integran el presupuesto habilitante del artículo 155 CE. Y –afirma– ello es así porque las instituciones superiores de la Generalitat fueron utilizadas para incurrir en deliberadas, patentes y reiteradas contravenciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Después de examinar los términos en los que se expresó el requerimiento gubernamental y la respuesta dada por el Presidente de la Comunidad Autónomas y el subsiguiente intercambio de cartas entre ambos titulares sobre el alcance de lo dicho por cada uno en sus respectivas misivas, el Tribunal se pronuncia sobre el sentido del requisito procedimental de requerimiento interpretando que: no cabe esperar que se preste para negociar en torno a un abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se

levanta. Sin perjuicio de reconocer el valor del diálogo entre los gobernantes y titulares de los poderes públicos, precisa que dicho diálogo –en el contexto del procedimiento *ex* artículo 155 CE– no puede versar sobre la sujeción o no a las reglas y principios de todos cuantos ejercen poder público.

Continuando con los requisitos de aplicación del requerimiento, a fin de dar respuesta a las alegaciones contenidas en los recursos, el Tribunal examina la "falta de coherencia" entre lo planteado en el requerimiento inicial a la comunidad autónoma y lo propuesto por el Gobierno al Senado.

Sobre la primera cuestión rechaza que se haya producido la incoherencia. A este respeto interpreta que para acreditar la congruencia el requerimiento el Gobierno del Estado ha de fijar el supuesto de hecho que, en su caso, provocará la coerción estatal. Por esta razón, no cabe presentar ante la cámara como incumplimientos, o actuaciones gravemente atentatorias al interés nacional, actos o comportamientos de distinta naturaleza a la de aquellos para cuya reparación se requirió previamente a la comunidad autónoma, pues, de hacerse así, tal trámite inicial del procedimiento no se habría cumplimentado en el modo constitucionalmente obligado ni el requerimiento cumpliría su finalidad. En este sentido, el Tribunal interpreta que la coherencia de las medidas de intervención en la autonomía se demuestra, bajo cuatro rúbricas, relativas, respectivamente, al sentido del art. 155 CE, al "cumplimiento de los presupuestos habilitantes" para su aplicación, al "requerimiento previo" y al "objetivo y necesidad" de las medidas sometidas a la consideración parlamentaria. El segundo de estos apartados es el relevante a estos efectos, pues es allí donde se relacionan por el Gobierno las vulneraciones constitucionales que justificarían el haber acudido a este cauce extraordinario.

Sobre la segunda cuestión, relativa la tacha de incoherencia entre lo exigido en su momento al Presidente de la Comunidad Autónoma y las medidas propuestas al Senado, para rechazarla también sienta una interpretación relevante que, en síntesis, establece que: el art. 155.1 CE "*no impone al Gobierno la obligación de anunciar en el requerimiento cuáles serán las medidas propuestas en el caso de que finalmente decida recurrir a este procedimiento y solicitar la correspondiente autorización del Senado*". Y, asimismo añade que "*tampoco cabe equiparar las actuaciones que pueden requerirse de una comunidad autónoma en el trámite inicial de este procedimiento con las 'medidas necesarias' para cuya adopción, desatendido el requerimiento, se solicite la aprobación de la cámara. En aquella primera fase de requerimiento se trata de reclamar o exigir una actuación autonómica, dándole así la oportunidad de evitar la coerción. En la segunda, se da lugar a una intervención coercitiva en la autonomía, mediante medidas dirigidas a vencer, en los términos que resulten precisos, la resistencia de la comunidad autónoma a cumplir con la obligación incumplida o a cesar en el grave atentado al interés general. Además, las medidas que el Gobierno pueda llegar a proponer al Senado no tienen que ser anticipadas al Presidente de la comunidad autónoma en el requerimiento, pues lo que en su caso se sometiera a la aprobación de la cámara también depende de la respuesta autonómica al requerimiento planteado. Las autoridades de una comunidad autónoma no cuentan con 'derecho' alguno a la predeterminación, a través del requerimiento dirigido*

*a su Presidente, de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenerse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse mediante este procedimiento, pues tal exigencia no se establece en el art. 155 CE"*.

Finalmente, examina la *tramitación de la propuesta del Gobierno al Senado* y, en especial, la designación por el Presidente de la Comunidad de un representante ante la Cámara alta a los efectos fijados por el artículo 189 del Reglamento del Senado (RS). La cuestión más controvertida en este caso versa sobre si era preceptivo que dicho representante podía intervenir ante la Cámara. El Tribunal interpreta que *la designación de un representante del Presidente de la comunidad autónoma,* […] *lo es "a estos efectos", es decir, a los de presentar "cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes",* exigencia que ya había cumplimentado el Presidente de la Generalitat. Dado lo cual, establece que: "*Ningún apartado del art. 189 RS prescribe que el representante designado por el Presidente de la comunidad autónoma deba ineludiblemente intervenir para la presentación y defensa de las mencionadas alegaciones ni ante la comisión ni ante el pleno de la cámara*".

Pues bien, puede entenderse que se trata de una interpretación literal correcta, pero seguramente en este caso el precepto del reglamento parlamentario podía admitir otra más flexible a la luz del artículo 155 CE y, en este sentido, entender que entre las formas posibles para formular las alegaciones que el representante autonómico considerase pertinentes, no se había de excluir la intervención oral ante la Cámara. Sobre todo, teniendo en cuenta la trascendencia de las medidas de coerción estatal que, eventualmente, el Senado podía acordar.

D) Acerca de la valoración constitucional de la coerción estatal ex art. 155 CE.

En síntesis, la interpretación del Tribunal gira alrededor de las siguientes consideraciones:

- No es admisible interpretar que las "medidas necesarias" *ex* art. 155.1 CE hayan de agotarse en sí mismas mediante imposiciones de obligaciones de hacer a la comunidad autónoma. Ni tampoco deben confundirse con las instrucciones a las que alude el art. 155.2 CE. Ello supondría un reduccionismo que agotaría el entendimiento de las medidas necesarias del art. 155.1 CE.
- Este precepto no precisa las medidas en las que puede materializarse la coerción estatal. Tampoco exige que las medidas aprobadas por el Senado sean autoaplicativas, en el sentido de que no requieran ulteriores disposiciones y actos de aplicación. En consecuencia, las medidas que se adopten en cada caso dependerán de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general.
- El alcance del art. 155 CE no se limita a la apelación a los medios jurisdiccionales ordinarios de control, constitucionales o judiciales, de las actuaciones de una comunidad autónoma. Al contrario, a este procedimiento constitucional solo se podrá acudir cuando se advierta que tales

medios jurisdiccionales de control no han resultado plenamente efectivos para la preservación y protección del interés general.

- En consecuencia, "*las posibles modalidades de esta intervención coercitiva no se ciñen a la imposición de concretos deberes de hacer por el Senado sobre la comunidad autónoma, ni se agotan en la potestad gubernamental de impartir instrucciones vinculantes a las autoridades autonómicas. Debe subrayarse que entre las 'medidas necesarias' pueden llegar a estar, en atención a las circunstancias, las de carácter sustitutivo mediante las que la cámara apodere al Gobierno para i) subrogarse en actuaciones o funciones concretas de competencia autonómica, u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma*".
- Este argumento que forma parte de la *ratio decidendi* de la interpretación del Tribunal se complementa con otro del mismo tenor hermenéutico en los términos que siguen: "*Por la misma razón, la amplitud del concepto constitucional de 'medidas necesarias', a los efectos del art. 155 CE, puede llevar a amparar la asunción íntegra por el Gobierno, si el Senado así lo considerara, de todas las funciones que corresponden a determinados órganos de la comunidad autónoma, sustituidos por el Gobierno o por quien él designe. Esta sustitución no implica la supresión de la comunidad autónoma (FJ. 4), pues esta subsiste como tal durante la intervención coercitiva, por más que puedan ser órganos estatales los que, a ciertos efectos, decidan por ella*".

E) Acerca de la relación entre la coerción estatal ex art. 155 CE y el principio de autonomía política ex art. 2 CE.

El punto de partida que establece el Tribunal al respecto es que la coerción estatal no puede comportar la desaparición de la comunidad autónoma como tal.

- La intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario. Ello impide medidas tales como la derogación del Estatuto de Autonomía o la suspensión indefinida de esa misma autonomía. La comunidad autónoma no puede dejar de existir.
- Con relación a la aplicación del principio de proporcionalidad sobre las medidas necesarias a las que se refiere el art. 155.1 CE, el Tribunal se adentra en la delicada distinción entre la medida adoptada en sí misma y el juicio que al respecto hagan los órganos constitucionales encargados de aplicarlas acerca de la adecuación de la medida a las circunstancia que han desencadenado la aplicación: "*En ese juicio externo es al Tribunal, que es el garante de la supremacía constitucional, al que corresponde decidir si la valoración de la necesidad se ajusta o no a lo que exige el art. 155 CE, ejerciendo para ello su papel de intérprete de la definición de las categorías y conceptos constitucionales (STC 31/2010, FJ. 6), sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas*".

- En la aplicación por el Gobierno de las medidas acordadas por el Senado, el Gobierno no queda habilitado por la Cámara alta para ejercer cualquier tipo de potestades. No caben poderes exentos de límites. En este sentido, tampoco puede quedar habilitado por el Senado para ejercer, en este procedimiento, las potestades ordinarias que corresponden a Las Cortes Generales o al Parlamento autonómico. No obstante, la alteración institucional que comporta la coerción estatal puede incluir medidas que supongan una injerencia en la actividad del parlamento autonómico, siempre que las mismas sean temporales.
- Acerca de la decisiva cuestión que versa sobre *la naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado sobre las medidas de coerción estata*l, resulta especialmente relevante subrayar que el Tribunal entiende que *"[…] tiene fuerza de ley, como corresponde a un acto parlamentario al que la Constitución apodera para constreñir, limitar o excepcionar, en el grado que sea, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad"*.

Por su parte y lógicamente con anterioridad a ambas resoluciones del Tribunal, cabe anotar aquí que el alto órgano consultivo de la Generalitat, el CGE de Cataluña dictaminó acerca de las medidas adoptadas por el Senado y aplicadas por el Gobierno en aplicación de las previsiones del artículo en su Dictamen interpretó, por mayoría, que: la medida autorizada por el Pleno del Senado relativa a la atribución al Presidente del Gobierno del Estado de la competencia para decretar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones, aplicada con carácter no vulneraba el alcance material del artículo 155 CE, en el sentido que tiene cabida en la expresión de las "medidas necesarias" y, al mismo tiempo, constituye la opción, entre las disponibles, menos lesiva para el principio de autonomía política dado que facilita la restitución plena del autogobierno en el plazo más breve. Asimismo, interpretó también que las medidas autorizadas por el Pleno del Senado respecto a la intervención de la función de impulso y control políticos del Parlamento interpretadas en el sentido y con las limitaciones indicadas en el fundamento jurídico cuarto, apartado 4, del Dictamen, no eran contrarias a los límites constitucionales del artículo 155 CE. En este caso, el parecer consultivo fue adoptado por unanimidad. Finalmente, la medida autorizada por el Pleno del Senado de cese del Presidente y del Gobierno de la Generalitat, por el hecho de que ha sido aplicada de forma inmediata y antes que ninguna otra, mediante los reales decretos 942/2017 y 943/2017, de 27 de octubre, es inconstitucional por no haber respetado los principios de gradualidad ni de proporcionalidad. Una vez disuelto el Parlamento, no era una medida necesaria o indispensable para alcanzar la finalidad perseguida por el artículo 155 CE, ya que habría sido posible implementar otras menos restrictivas y al mismo tiempo compatibles con la eficacia de este mecanismo de coerción estatal.

*2.2.– Sobre el ámbito de la legislación básica del Estado: reproducción autonómica de legislación básica estatal, el alcance del título horizontal ex artículo 149.1.1 CE y la determinación estatal de lo básico mediante reglamentos estatales*

Una de las consecuencias de la indeterminación del alcance de la legislación básica estatal *ex* articulo 149.1 CE ha sido que la reducción del margen de maniobra normativo del legislador de las Comunidades Autónomas, que le ha conducido a poner en práctica una técnica normativa cuestionable: la reproducción de norma estatal, que como regla general comporta un riesgo expreso de inseguridad jurídica.

Esta deficiencia que, de hecho, deriva de algunos de los déficits contrastados del sistema de descentralización política, se ha vuelto a poner de manifiesto en el ámbito material de las competencias compartidas sobre educación. La STC 51/2019 relativa a la *Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio*, nada menos que diez años después, subraya los problemas que comportan la reiteración de los contenidos normativos de la legislación estatal, recordando al respecto que además de mostrar una deficiente técnica legislativa, incurre en un supuesto claro de inconstitucionalidad por la invasión competencial que comporta.

No obstante, esta práctica no siempre es susceptible de merecer censura. La STC 51/2019 señala dos condiciones que necesariamente deben de acrediatarse para que pueda ser admisible la reiteración normativa: cuando por su finalidad la repetición ayude a hacer más comprensible el desarrollo normativo de la legislación básica llevado a cabo por el legislador de la Comunidad Autónoma; o bien cuando la reproducción normativa sea fiel al texto estatal y no incurra en alteraciones que alteren su sentido, ya sean porque la reproducción ha sido parcial o bien porque al parafrasearla provoque confusión. Que es lo que, en parte, ocurre con la citada Ley del Parlamento de Cataluña.

De nuevo una ley catalana ha ocupado la labor jurisdiccional del Tribunal, en este caso examinando una cuestión reiterada a lo largo del desarrollo que ha mostrado la aplicación del sistema constitucional de distribución de competencias en su STC 87/2019: el alcance del título transversal *ex* artículo 149.1.13 CE, además de las competencias del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cunado las aguas transcurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE); legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149. 1 25 C). En esta ocasión, se trató de la *Ley del Parlamento de Catalunya 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.*

En síntesis, la interpretación del Alto Tribunal para negar la competencia autonómica sobre el cambio climático fue la que sigue: el punto de partida se centra en constatar que en el bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución y el Estatuto, no consta un título competencial referido al cambio climático. Y que, en todo caso, el encuadramiento competencial de esta materia de nueva configuración se ha ubicado en los programas de ayudas públicas dirigidas a generar actividad económica baja en carbono y a contribuir al cum-

plimiento de los compromisos internacionales contraídos por España. En este sentido, interpreta que las Comunidades Autónomas no pueden decidir libre, aislada e individualmente como afrontan la llamada "transición energética" sino que ha de ser el Estado el que se encuentra en una posición más adecuada para planificar y decidir sobre dicha transición. En este sentido, rechaza acudir a la técnica de la interpretación conforme.

### *2.3.– Potestad tributaria de las Comunidades Autónomas e interdicción de la doble imposición*

La potestad tributaria atribuida a las Comunidades Autónomas como fuente de recursos financieros ha sido un tema recurrente en las decisiones que este año ha adoptado el Tribunal respecto de diversas leyes de las Comunidades Autónomas, cuyo objeto versaba sobre situaciones de orden diverso relativas a la vivienda, los activos no productivos de las personas jurídicas o los establecimientos turísticos.

La STC 4/2019 aborda el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley del Parlamento de Catalunya 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre viviendas vacías*. La motivación del recurso fue por entender que vulneraba la interdicción de doble imposición que prescribe el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). El canon de interpretación que al respecto establece el Tribunal a fin de verificar si existe doble imposición es el siguiente: para verificar si se produce una coincidencia de hechos imponibles es preciso examinar los elementos esenciales de los tributos que son objeto de comparación, a fin de determinar la forma en que la fuente de la actividad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

A partir de esta regla interpretativa el Tribunal compara la estructura del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el establecido por la citada Ley 14/2015 sobre las viviendas desocupadas para negar que establezca doble imposición en los términos que siguen: 1) el IBI es un gravamen real en el que cada inmueble tributa por separado, sin tener en cuenta el número de inmuebles pertenecientes a un mismo titular, mientras que el impuesto sobre las viviendas vacías es personal y se proyecta sobre la superficie total de la vivienda desocupada de la que es titular el sujeto pasivo; 2) el marco subjetivo de ambos tributos es también diferente ya que a diferencia del primero, el impuesto que establece la ley catalana recae solo sobre las personas jurídicas.

Una segunda resolución también niega que se haya producido una situación de doble imposición. Se trata de la examinada por la STC 28/2019 que resuelve otro recurso de inconstitucionalidad presentado, una vez más, contra una ley catalana: la *Ley del Parlamento de Cataluña 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas.* En este caso, el Tribunal establece la comparación el impuesto estatal sobre el patrimonio para de nuevo negar que exista doble imposición por las razones siguientes: el ámbito subjetivo de ambos es distinto, ya que el estatal graba a las personas físicas mientras que el autonómico lo hace sobre las jurídicas; en segundo lugar, la finalidad del autonómico es su finalidad extrafiscal, dado que graba bienes en tanto

que no sean productivos, de acuerdo con la finalidad constitucional de fomentar la función social de la propiedad. Asimismo, si la comparación se establece con otro impuesto de contraste como es el de ámbito local que graba los vehículos de tracción mecánica (IVTM), tampoco se registra doble imposición ya que en el caso de los activos no productivos el impuesto recae sobre la entidad mercantil que no lo explota económicamente, mientras que el impuesto local se grava la titularidad del vehículo como índice de capacidad de pago.

De acuerdo con el mismo patrón o canon interpretativo, el Tribunal también rechaza que los impuestos establecidos por algunas Comunidades Autónomas y, concretamente, por Cataluña sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica grave el mismo hecho imponible que el impuesto estatal sobre determinados medios de transporte (art. 6.2 LOFCA). Para este caso, el Tribunal que niega que los elementos centrales del impuesto estatal constituyan un tributo medioambiental sino un impuesto sobre ciertos bienes por un particular (STC 87/2019)

Finalmente, la STC 43/2019 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley de Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de regulación del impuesto sobre grandes establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono*. Aquí el Tribunal estima parcialmente el recurso en relación con el gravamen que establece el impuesto sobre elementos radiotóxicos destinado a grabar el riesgo local sobre el medio ambiente. Entiende que se produce una identidad impositiva con la tributación ya prevista en *la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad eléctrica*, puesto que los elementos definidos en el hecho imponible no presentan substantividad propia, sino que forman parte del proceso de producción de energía eléctrica en una central nuclear.

### *2.4.– La autonomía política y los límites de las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas*

La autonomía institucional es una de las manifestaciones del principio de autonomía política de las Comunidades Autónomas. El Tribunal se ha pronunciado sobre una verdadera situación singular como ha sido la registrada en 2018 en Cataluña. Ésta no ha sido otra que la siguiente: determinar si dispone de cobertura constitucional la investidura por vía telemática de un candidato a la presidencia del gobierno autonómico residente fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Es decir, una investidura a distancia. Es el caso planteado por el recurso de inconstitucionalidad que se presentó contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.*

Con carácter previo, el *Consejo de Garantías Estatutarias* de Cataluña dictaminó la inconstitucionalidad y antiestatutoridad de tal previsión legislativa. En síntesis sus argumentos de su Dictamen 1/2018, de 26 de abril, fueron los siguientes: "*en los términos en los que se redacta la norma, se altera gravemente la reglamentación del necesario debate parlamentario, hasta el punto de incidir*

*en uno de los elementos nucleares que hacen reconocible a dicha institución procedimental de máxima trascendencia política, dado que permite la omisión y sustitución de los mismos por otros que no garantizan los principios parlamentarios antes indicados. En definitiva, el contenido del precepto* [art. 4.2] *desdibuja el procedimiento de investidura a la vez que vulnera las garantías constitucionales de los diputados en el ejercicio de su función de representación política y, de forma especial, la de aquellos que se sitúan fuera de los márgenes de la mayoría que es susceptible de otorgar su confianza al candidato legítimamente propuesto*". Y –añadió– que con la previsión de la investidura telemática "*se sustrae de gran parte de la carga institucional que el Estatuto y el Reglamento del Parlamento otorga al debate de investidura como elemento clave del modelo de relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo e, incluso, del conjunto del sistema de autogobierno catalán en cuanto a la elección del Presidente o Presidenta de la Generalitat*" (FJ. 4. B).

Por su parte, en su STC 45/2019 el Tribunal declaró la nulidad de los preceptos legales que posibilitaban la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat, así como la celebración a distancia del Gobierno, en los mismos términos que ya había expuesto en la anterior STC 19/2019. En esencia, sus argumentos contenidos en el FJ. 6 fueron los siguientes: "*el debate y deliberación previa, ínsitos a toda decisión colegiada, y la forma en que se desenvuelve, es tanto más relevante cuanta mayor importancia revisten las funciones del órgano en cuestión*"; Y seguidamente, de acuerdo con lo ya interpretado en la STC 19/2019, recuerda que "*la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata en los procesos deliberativos, 'pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal'* [FJ. 4 A) b)]. Y, "*en particular, hemos advertido que el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones –la denominada comunicación no verbal– de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no discurrir de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido. Por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial [FJ. 4 B) b)]*".

### *2.5.– El alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas*

El tema es recurrente por su reiteración. De hecho, nada nuevo bajo el sol en lo concerniente a la incidencia competencial de la actividad de fomento de las administraciones públicas. Sobre este particular destaca este año la STC 133/2019, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno vasco respecto de diversos preceptos de la *Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018*, y del *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*.

En esta controversia competencial se plantea la concurrencia de las competencias ejecutivas en materia laboral de la Comunidad Autónoma con la atribuida al Estado de ordenación general de la economía. El Tribunal decide la nulidad de diversos preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al órgano central, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), en la gestión de ayudas económicas del sistema nacional de garantía juvenil. Niega que el Estado pueda reservarse competencias ejecutivas y de gestión, salvo que las mismas sean necesarias para alcanzar los fines perseguidos por el Estado. Es decir, su centralización en un órgano del mismo y que no es el caso que pueda aplicarse en relación al SPEE, de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional que tiene su origen el *leading case* sobre la materia contenido en la STC 13/1992 en especial para la gestión de un registro, como había tratado, por ejemplo, en la STC 223/2000 (FFJJ. 10 y 11).

### *2.6.– Otras cuestiones*

#### *a) Cuestiones de orden procesal constitucional: la doctrina sobre la admisibilidad del desistimiento de esta pretensión procesal*

Ciertamente, no se trata de una cuestión nueva, pero merece ser subrayada dado que más allá de las razones de orden jurídico que lleven a una parte a retirar la demanda de inconstitucionalidad, esta figura procesal no siempre está libre de razones de oportunidad de diverso orden para promoverla en un contencioso constitucional.

Es evidente que una vez que una causa queda residenciada en el Tribunal Constitucional es sobre todo al órgano jurisdiccional y menos a las partes en litigio a quien dispone sobre los incidentes relativos a su enjuiciamiento, sea por razones formales o de fondo. A partir de esta regla general la jurisprudencia constitucional ha venido fijando un criterio que vuelve a aplicarse este año en las SSTC 5/2019 y 21/2019, por el que el desistimiento formulado por el Abogado del Estado es admitido al no existir oposición de las partes y –aquí aparece la regla principal de interpretación– *no advertirse interés constitucional que obligue al Tribunal a pronunciarse*.

#### *b) Acerca del título competencial ex artículo 149.18 CE, sobre Derecho Civil.*

También este caso el objeto de la controversia competencial es una ley catalana: *Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código Civil de Cataluña.* El motivo del conflicto competencial que examina la STC 7/2019 se centra en la naturaleza civil o administrativa que haya que atribuir al registro electrónico de voluntades digitales creado por la citada Ley. El Tribunal entiende que se trata de un registro privado puesto que el documento de últimas voluntades digitales es el instrumento sucesorio por el que las personas con vecindad civil en Cataluña pueden disponer *mortis causa* de sus archivos digitales. Es a través de la inscripción en el registro electrónico que la Ley 10/2017 por la que se otorga eficacia jurídica a la voluntad del causante en la sociedad de la in-

formación, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria. Razón por la cual, al tratarse de un registro privado, corresponde al Estado establecer en virtud de sus competencias *ex* articulo 148.1.1 CE.

El voto particular de la magistrada Roca Trías disiente de dicha interpretación al entender que la sola inscripción del documento de últimas voluntades no determina la naturaleza jurídica civil del mismo. En realidad son numerosos los actos y negocios jurídicos civiles susceptibles de inscripción en los registros y no por ello adquieren naturaleza civil.

*c) La incidencia de títulos competenciales del Estado sobre competencias exclusivas autonómicas*

El carácter relativo de la exclusividad funcional de las competencias de las Comunidades Autónomas aparece este año, por ejemplo, en la STC 79/2019, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo por la que se modifica la ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza.* Si bien la competencia exclusiva en materia de ganadería de la Comunidad Autónoma no está en discusión, la regulación que establece en cuanto a las reglas de responsabilidad de la Administración hace abstracción de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE referidas a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Sobre este particular, el Tribunal interpreta que la legislación autonómica contraviene los requisitos establecidos en la ley estatal de carácter básico, la *Ley* 40/2015, de 1 de octubre, de *Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP) si se entiende que la misma establece como único título de imputación de la responsabilidad administrativa la titularidad de la infraestructura, si tener en cuenta los daños conectados causalmente con el servicio prestado o no.

# LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*
*Universitat de Barcelona*

En el año 2019 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado determinada por las elecciones al Parlamento Europeo y las consecuencias que ello representa para la renovación de los mandatos de los representantes de las instituciones más relevantes de la UE. Y ha continuado con la negociación de las condiciones de la retirada del Reino Unido que finalmente ha tenido lugar el 31 de enero de 2020. En la esfera legislativa, la actividad de la UE ha sido bastante significativa.

**1.–** Las elecciones al Parlamento Europeo se celebraron del 23 al 26 de mayo. A diferencia de comicios anteriores, la participación de la ciudadanía europea fue relativamente elevada superando el 50,9%. Es la primera ocasión, desde 1979, que se obtiene una participación electoral superior a las elecciones anteriores. Ello no obstante la distribución interestatal ha sido muy heterogénea, oscilando entre el 89% de Bélgica, el 84,1% de Luxemburgo y el 22,7% de la República Eslovaca o el 28,3% de Eslovenia. El resultado electoral ha reconfigurado la distribución de las fuerzas políticas, produciéndose un aumento de la fragmentación de la composición del PE al reducirse las diferencias entre los grupos políticos tradicionales. El habitual binomio Partido Popular Europeo-Partido Socialista y Demócrata Europeo cuya suma, tradicionalmente, les concedía la mayoría absoluta, se ha visto modificado sustancialmente. El conjunto de diputados de ambas formaciones no es suficiente para alcanzar esta cifra y, en consecuencia, se necesita una tercera fuerza política para garantizar un funcionamiento adecuado del Parlamento.

La retirada británica ha provocado una reducción de los diputados, de 751 a 705, si bien algunos países, entre ellos España, han visto incrementado el número de diputados (de 54 a 59). Una vez efectuada la retirada, la composición de los Grupos políticos en el Parlamento Europeo ha quedado configurada de la siguiente forma: Partido Popular Europeo (PPE), 187; Socialistas y Demócratas (S&D), 147; Renovar Europa (RE), 98; Identidad y Democracia (ID), 76; Los Verdes-Alianza Libre Europea (G-EFA/LV-ALE), 67; Conservadores y Reformistas Europeos (ECR/CRE), 61; Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica (GUE-NGL), 39; No Inscritos (NI), 29.

**2.–** Simultáneamente, se ha producido el relevo de los representantes de las máximas instituciones de la UE. Así, la Sra. Ursula von der Leyen fue seleccionada y propuesta al Parlamento Europeo como candidata a la presidencia de la Comisión Europea por el Consejo Europeo el 3 de julio de 2019. La Sra. Von

der Leyen fue objeto de muchas críticas, especialmente por parte de los eurodiputados, ya que, con su candidatura, el Consejo Europeo ignoró el sistema de los llamados Spitzenkandidaten (los cabezas de lista de los principales grupos políticos a las elecciones del Parlamento Europeo). Fue elegida por el Parlamento Europeo con 383 votos a favor (se requería un mínimo de 374 votos), 327 en contra y 22 abstenciones.

Asimismo, se produjo la elección del Presidente del Consejo Europeo, que recayó en el Sr. Charles Michel, antiguo primer Ministro belga, el Alto Representante de la Unión Europea para la Acción Exterior y la Política Exterior, que fue asignado al Sr. Josep Borrell i Fontelles, hasta ese momento Ministro español de Asuntos Exteriores y la Presidenta del Banco Central Europeo que le correspondió a la Sra. Christine Lagarde, antigua directora ejecutiva del Fondo Monetario Internacional.

**3.–** El año 2019 ha transcurrido pendiente de la ratificación, por parte del Reino Unido, del Acuerdo sobre las condiciones de retirada negociado con la UE. Las dificultades en la manifestación del consentimiento británica dieron lugar a la concesión de dos prórrogas que han retrasado la retirada británica hasta el 31 de enero de 2020.

Inicialmente, el fracaso en la ratificación del acuerdo inicial del 13 de noviembre de 2018, provocó la dimisión de la Primer Ministro Theresa May y su sustitución por el Sr. Boris Johnson. El 17 de octubre de 2019, se firmó un proyecto de acuerdo de retirada revisado, que contenía algunas modificaciones respecto el acuerdo inicial de 13 de noviembre de 2018. El proyecto de acuerdo revisado contenía un nuevo Protocolo de Irlanda del Norte, e incluía modificaciones a la Declaración Política.

La ausencia de una mayoría suficiente en la Cámara de los Comunes comportó que el Primer Ministro convocara elecciones legislativas. Éstas tuvieron lugar el 12 de diciembre y el Partido Conservador obtuvo una mayoría holgada. Posteriormente, el gobierno presentó un proyecto de ley para ratificar el acuerdo de retirada que fue aprobado, el 20 de diciembre, por la Cámara de los Comunes por 358 a favor y 234 en contra. La Cámara de los Lores lo aprobó el día 22 de enero de 2020. El día 24 de enero la Presidenta de la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo firmaron el acuerdo de retirada en Bruselas, y lo remitieron a Londres, donde lo firmó el Primer Ministro británico. Finalmente, el Parlamento Europeo dio su consentimiento a la ratificación el 29 de enero por 621 votos a favor y 49 en contra. El Consejo de la Unión Europea concluyó la ratificación de la UE al día siguiente.

El acuerdo prevé un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020, donde, en términos generales, la UE tratará al Reino Unido como si fuera un Estado miembro, a excepción de la participación en instituciones y la toma de decisiones. Este acuerdo es susceptible de ser prorrogado si así se acuerda conjuntamente por ambas partes. Durante este período la UE y el Reino Unido deberán negociar, y celebrar, un acuerdo que determinará el marco de las futuras relaciones económicas y políticas entre ambos. En el supuesto de ausencia

de acuerdo o de falta de prórroga se produciría una retirada definitiva sin marco regulatorio específico.

**4.–** En cuanto a la actividad normativa desarrollada por el Unión Europea, y en el ámbito del progreso de los instrumentos de política social, se han adoptado varios actos que merecen ser señalados. Así, el 20 de junio de 2019, se aprobó la Directiva 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores (que deroga la Directiva 2010/18 del Consejo). El propósito de este acto consiste crear un instrumento, en el marco jurídico de la UE, que incentive a los hombres para que incrementen sus responsabilidades en el cuidado de familiares. La directiva, que deberá implementarse al ordenamiento jurídico interno el 2 de agosto de 2022, se aplicará a todos los trabajadores, hombres y mujeres, que tienen un contrato de trabajo o una relación laboral tal que, definida en la legislación, los convenios colectivos o los usos vigentes en cada Estado miembro. En él se dispone un conjunto de derechos individuales relacionados con los siguientes aspectos: a) el permiso de paternidad, el permiso parental y el permiso para cuidadores; b) fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores que sean progenitores o cuidadores.

En el mismo día también se adoptó la Directiva 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, que deberá transponerse al ordenamiento jurídico interno antes del 1 de agosto de 2022. La finalidad es mejorar las condiciones de trabajo mediante la promoción de un empleo que ofrezca una transparencia y una previsibilidad mayores, a la vez que se garantiza la capacidad de adaptación del mercado laboral. En consecuencia, establece los derechos mínimos aplicables a todos los trabajadores de la Unión que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo definido por la legislación, los convenios colectivos o la práctica vigentes en cada Estado miembro.

**5.–** En la órbita de la protección medioambiental debe reseñarse que la aprobación de la Directiva 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Esta acción, que debe de estar transpuesta a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros el 3 de julio de 2021, tiene como objetivo, la prevención y reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior. Entre otras acciones se contempla la adopción de las medidas necesarias para lograr una reducción sostenida del consumo de los productos de plástico de un solo uso, la efectiva recogida por separado, para su reciclado y medidas de concienciación para informar a los consumidores e incentivar un comportamiento responsable.

En este orden de cosas, se destaca el Reglamento 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP). Se trata de sustancias químicas que son transportables a través de las fronteras internacionales lejos de su lugar de origen y persisten en el medio ambiente, se bioacumulan a través de la cadena trófica y suponen un riesgo para la salud humana y el medio ambiente. La finalidad del Reglamento es prohibir, suprimir progresivamente con la mayor celeridad posible, y restringir la fabricación, comercialización y uso de estas sustancias.

**6.–** En la esfera de la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia en general y más específicamente en las cuestiones relativas al control de las fronteras exteriores, se debe aludir al Reglamento 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (que deroga los Reglamentos 1052/2013 y 2016/1624). La intención pretendida consiste en modificar y ampliar las disposiciones de los Reglamentos derogados para adaptarlos a la nueva situación, creando una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionarlas eficientemente respetando plenamente los derechos fundamentales. En este sentido se prevé la creación de un cuerpo permanente que debe alcanzar, de manera gradual pero rápida (a partir del año 2027), el objetivo estratégico de tener una capacidad de 10 000 miembros de personal operativo, con competencias ejecutivas, en su caso, para apoyar eficazmente sobre el terreno a los Estados miembros en sus esfuerzos por proteger las fronteras exteriores.

En este contexto, y continuando en la esfera de la política migratoria, se señala a los Reglamentos 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativos al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras, visados, cooperación policial y judicial, asilo y migración. En ellos se establece la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE, es decir el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), Eurodac, el Sistema de Información de Schengen (SIS), y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales de nacionales de terceros países (ECRIS-TCN), para que estos sistemas de información y sus datos se complementen mutuamente, respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales de los individuos.

**7.–** En la misma esfera, pero focalizado en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, se han concretado una serie de actos que merecen resaltarse. En especial el Reglamento 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores, Mediante este acto, se concretan normas uniformes de competencia relativas al divorcio, la separación legal y la nulidad matrimonial, así como a

los litigios sobre responsabilidad parental con un componente internacional. Asimismo, facilita la circulación en la Unión de las resoluciones, los documentos públicos y determinados acuerdos, al establecer disposiciones relativas a su reconocimiento y ejecución en otros Estados miembros. Por otra parte, se aclara el derecho del menor a que se le brinde ocasión de expresar su opinión en los procedimientos que le afecten.

**8.–** En el espacio de consecución del mercado interior, y más específicamente en el sector eléctrico, cabe referirse al Reglamento 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 concerniente a la creación de un mercado interior de la electricidad y la Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Ambas, responden a la necesidad de actualizar el marco jurídico que regula el mercado interior de la electricidad de la Unión. Y ello porque el sector de la electricidad de la Unión está experimentando una profunda transformación, caracterizada por unos mercados más descentralizados en los que interviene un mayor número de agentes, una proporción más elevada de energía procedente de fuentes renovables y unos sistemas mejor interconectados, a fin de que los mercados y redes funcionen de manera óptima en beneficio de las empresas y los ciudadanos de la Unión. Junto a estos actos, se ha de aludir al Reglamento 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad (y deroga a la Directiva 2005/89). La intención de este Reglamento es contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, de los que forman parte integrante la seguridad energética, la solidaridad, la confianza y una política climática ambiciosa.

**9.–** Continuando con la normativa dirigida a perfeccionar el funcionamiento del mercado interior, se debe mencionar la Directiva 2019/789 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de programas de radio y televisión (que modifica a la Directiva 93/83) y la Directiva 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital (que modifica a las Directivas 96/9 y 2001/29), ambas adoptadas el 17 de abril. La finalidad de esta normativa es favorecer una difusión más amplia en los Estados miembros de los programas de radio y televisión procedentes de otros Estados miembros en beneficio de los usuarios en toda la Unión. Mediante la primera, se facilita la concesión de licencias de derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor sobre las obras y otras prestaciones protegidas que se incluyen en las emisiones de determinados tipos de programas de radio y televisión. Y en base a la segunda, se prevé una mayor armonización de las legislaciones de los Estados miembros aplicable a los derechos de autor y derechos afines en el marco del mercado interior, teniendo especialmente en cuenta los usos digitales y transfronterizos de los contenidos protegidos. Establece asimismo normas sobre excepciones y limitaciones a los

derechos de autor y derechos afines, sobre facilitación de licencias, así como normas destinadas a garantizar el correcto funcionamiento del mercado de explotación de obras y otras prestaciones.

En el ámbito de la creación de un mercado único digital se debe señalar a la Directiva 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales. Con la elaboración de este acto se pretende reducir los obstáculos para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo través del establecimiento de normas comunes sobre determinados requisitos relativos a los contratos celebrados entre empresarios y consumidores para el suministro de contenidos o servicios digitales, en particular normas sobre: la conformidad de los contenidos o servicios digitales con el contrato, las medidas correctoras en caso de falta de conformidad o incumplimiento del suministro y las modalidades para exigirlas, y la modificación de los contenidos o servicios digitales.

**10.–** En este año también se ha procedido a la elaboración de normas de armonización de productos a los efectos de reducir los obstáculos técnicos a la libre circulación de mercancías.

Tal sería el supuesto del Reglamento 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos (que modifica la Directiva 2004/42 y los Reglamentos 765/2008 y 305/2011). El objetivo de este acto consiste en mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el fortalecimiento de la vigilancia del mercado de productos que ya han sido objeto de normativa de armonización a fin de garantizar que solamente se comercialicen en la Unión productos conformes que cumplan los requisitos que proporcionan un nivel elevado de protección de intereses públicos, como la salud y la seguridad en general, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores, del medio ambiente y la seguridad pública y cualquier otro interés público protegido por dicha legislación.

Asimismo, continuando con la armonización de los productos se ha de hacer mención de la Directiva 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios. Mediante este acto, se realiza un ejercicio de aproximación de las legislaciones en lo relativo a los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, en particular, eliminando y evitando los obstáculos a la libre circulación de determinados productos y servicios accesibles, derivados de las divergencias en los requisitos de accesibilidad en los Estados miembros. Con ello se mejoraría la disponibilidad de productos y servicios accesibles en el mercado interior y aumentaría la accesibilidad de la información pertinente.

Más específicamente en el sector veterinario se menciona al Reglamento 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre medicamentos veterinarios (que deroga la Directiva 2001/82). La finalidad que persigue es la creación de un conjunto de normas sobre los medicamentos veterinarios que garanticen la protección de la salud humana, la sanidad animal

y el medio ambiente, así como el funcionamiento del mercado interior. Para ello, elabora un marco legislativo que incluye establece normas relativas a la introducción en el mercado, la fabricación, la importación, la exportación, el suministro, la distribución, la farmacovigilancia, el control y el uso de los medicamentos veterinarios. En parecidos términos actúa el Reglamento 2019/4 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos (que modifica al Reglamento 183/2005 y deroga Directiva 90/167). El Reglamento define disposiciones específicas sobre los productos mencionados a los efectos de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana y de la sanidad animal, proporcionar una información adecuada a los usuarios y reforzar el funcionamiento eficaz del mercado interior.

Asimismo, mediante el Reglamento 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, sobre la definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas, la utilización de los nombres de las bebidas espirituosas en la presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización de alcohol etílico y destilados de origen agrícola en las bebidas alcohólicas (que deroga el Reglamento 110/2008). La necesidad del acto obedece a la conveniencia de actualizar las normas en materia de definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas y revisar la forma en que se registran y protegen las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y ello debido a los cambios derivados de innovación tecnológica y la evolución del mercado y de las expectativas de los consumidores.

**11.–** En el sector de las normas sobre defensa de la competencia, se ha aprobado normativa de carácter general y también específica en varios sectores económicos.

La normativa general la representa la Directiva 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. Mediante este acto, se concretan un conjunto de actuaciones dirigidas a facilitar que las autoridades nacionales de competencia dispongan de las garantías de independencia, recursos y competencias de aplicación e imposición de multas, necesarias para poder aplicar efectivamente los artículos 101 y 102 del TFUE, de modo que no se falsee la competencia en el mercado interior y que los consumidores y las empresas no se vean perjudicados por el Derecho y las medidas nacionales que impiden la aplicación eficaz de las normas por parte de las autoridades nacionales de competencia.

La regulación específica viene representada por la Directiva 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, sobre las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. La intención de la normativa es reequilibrar el poder de negociación entre los proveedores y los compradores de productos agrícolas y

alimentarios. En efecto, en el marco de la cadena de suministro agrícola y alimentario, se producen desequilibrios importantes que con frecuencia conducen a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician en relación con una transacción de venta. La Directiva establece una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas en este tipo de relaciones y dispone normas mínimas en relación con el control del cumplimiento de esas prohibiciones, así como disposiciones para la coordinación entre las autoridades encargadas de ese control del cumplimiento.

Del mismo modo, el Reglamento 2019/712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril relativo a la defensa de la competencia en el transporte aéreo (que deroga el Reglamento 868/2004) intenta proteger la competencia leal entre compañías aéreas. El objetivo del Reglamento es instaurar una protección eficaz e igual para todas las compañías aéreas de la Unión y basada en criterios y procedimientos uniformes contra los perjuicios o las amenazas de perjuicio causados a una o varias compañías aéreas de la Unión por prácticas que distorsionan la competencia, adoptadas por terceros países o por entidades de terceros países. Para ello, el Reglamento establece normas sobre la realización de investigaciones por parte de la Comisión y sobre la adopción de medidas correctoras, en relación con prácticas que distorsionen la competencia entre compañías aéreas de la Unión y compañías aéreas de terceros países, o que causen o amenacen con causar perjuicio a las compañías aéreas de la Unión.

**12.–** Para finalizar comentar que, en la esfera del desarrollo de los derechos del ciudadano europeo y los miembros de sus familias, se han adoptado varios instrumentos. En primer lugar, se señala el Reglamento 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el refuerzo de 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. Este instrumento permite que se mejoren los niveles de seguridad de los documentos y que se reduzcan las notables diferencias que existen en los Estados miembros entre los niveles de seguridad de estos títulos. Esas disparidades incrementan el riesgo de falsificación y fraude documental y provocan, además, dificultades prácticas para los ciudadanos cuando desean ejercer su derecho a la libre circulación.

Asimismo, en el ámbito del ejercicio el derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, se debe señalar a la Directiva 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE (y se deroga la Decisión 96/409/PESC). La Directiva, diseña un modelo uniforme de dicho documento y precisa las normas sobre las condiciones y el procedimiento para que los ciudadanos no representados en terceros países obtengan un documento provisional de viaje de la UE.

Para concluir, mencionar al Reglamento 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea que revisa el Reglamento 211/2011. El nuevo Reglamento tiene por objeto hacer que la iniciativa ciudadana europea sea más accesible, menos engorrosa y más fácil de utilizar para quienes la organicen o apoyen, así como reforzar su seguimiento a fin de aprovechar todo su potencial como herramienta para fomentar el debate.

*María López Moreno de Cala*
*Letrada de las Cortes Generales*

**Sumario:** **I.–** Introducción. **II.–** Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico. II.1.– Mociones. II.2.– Interpelaciones. II.3.–Preguntas orales en pleno. II.4.–Mociones consecuencia de interpelación. II.5.– Convenios de colaboración entre comunidades autónomas. **III.–** Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas. III.1.– Relación de las distintas sesiones de la comisión. III.2.– Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2019. **IV.–** Balance de la actividad del Senado.

## I.– Introducción

En el año 2019 se ha dado la particularidad de la celebración de dos convocatorias de elecciones generales, los días 28 de abril y 10 de noviembre, respectivamente, al no haberse podido conformar una mayoría de Gobierno tras las elecciones del mes de abril. Esto ha tenido como consecuencia la coincidencia de tres legislaturas distintas dentro del mismo año: el final de la legislatura XII, que terminó formalmente el 5 de marzo con la disolución de las Cámaras, para la convocatoria de elecciones generales; la legislatura XIII, desde el 21 de mayo hasta el 24 de septiembre, durante la cual el Gobierno ha estado en funciones, por no haberse conseguido la mayoría suficiente para la investidura del Presidente del Gobierno; y la legislatura XIV, tras la repetición de las elecciones generales, que dio comienzo el día 3 de diciembre de 2019.

Esto ha tenido como resultado que el debate territorial en el Senado se ha reducido sustancialmente respecto de años precedentes, dada la provisionalidad del Gobierno y los dos periodos de disolución de las Cámaras que han coincidido en un mismo año. Por esta misma razón, la Comisión General de Comisión General de Comunidades Autónomas no ha registrado ninguna actividad durante este periodo, a excepción de dos sesiones de trabajo para cuestiones procedimentales.

## II.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2019, 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.

### *II.1.– Mociones*

Las mociones debatidas ante el Pleno que tuvieron una incidencia autonómica o local general se han referido, durante el final de la XII legislatura, al establecimiento de un programa por el que se instaure un modelo de itinerario profesional para el personal investigador doctor que promueva la incorporación de talento cualificado al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI); y a la adopción de determinadas medidas en relación con los homenajes o posibles actos de enaltecimiento del terrorismo en nuestro país; para afrontar la crisis del sector de producción de cítricos en la Comunitat Valenciana; y en relación con la fibrosis quística.

En la legislatura XIII se presentaron mociones que no llegaron a sustanciarse ante el Pleno por la disolución anticipada de las Cámaras, en relación con los daños provocados por los incendios forestales declarados durante el mes de agosto de 2019 en la Isla de Gran Canaria (Las Palmas); con los daños producidos por las graves inundaciones acaecidas en el sureste del país; y con el compromiso en la lucha contra el cambio climático.

### *II.2.– Interpelaciones*

Por otro lado, se sustanciaron en el Pleno una serie de interpelaciones formuladas al Gobierno sobre diversas materias de interés específico de los distintos grupos parlamentarios en el Senado.

En concreto, durante los últimos meses de la XII legislatura, se sustanciaron interpelaciones sobre las líneas de actuación del Gobierno respecto de los déficits de infraestructuras que padece la carretera nacional N-260 a su paso por Cataluña; sobre la situación de Cataluña y las "negociaciones ocultas" entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la Generalitat de Cataluña; sobre la política de transferencia de competencias al País Vasco y, en concreto, las competencias que se pretenden transferir y el calendario de negociación; sobre la posición del Gobierno respecto al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI); sobre las medidas adoptadas por el Gobierno en contra de la escuela concertada; y sobre los últimos datos de desempleo y afiliación a la Seguridad Social del mes de enero de 2019.

Por su parte, durante la XIII legislatura, se sustanciaron interpelaciones sobre la gestión del Gobierno para anticiparse a los primeros síntomas de la desaceleración económica, especialmente la entrada en vigor del "Brexit"; sobre la necesidad de un diálogo político con la Comunidad Autónoma de Cataluña; y sobre los retrasos en las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas que les correspondían en este ejercicio presupuestario.

*II.3.– Preguntas orales en Pleno*

Las preguntas orales en Pleno de un alcance autonómico o local global se han referido durante el comienzo del año 2019, dentro de la XII legislatura, en relación con la estructura territorial del Estado, a si el Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación asume las declaraciones de la Secretaría de Estado de la España Global relativas a la preparación de vídeos y campañas "para combatir la desinformación independentista" durante el juicio del 1 de octubre de 2017; a si el Gobierno va a ceder a una mesa de partidos exigida por los partidos independentistas a cambio de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019; o a si el Gobierno tiene prevista alguna iniciativa frente al "permanente adoctrinamiento en las escuelas de Cataluña". Además, se ha preguntado sobre la campaña anunciada por el Gobierno para mejorar la imagen de España en vísperas del inicio del juicio contra los "presos políticos" catalanes; sobre los motivos por los que el Gobierno ha abandonado unilateralmente la mesa de diálogo con la Generalitat de Cataluña; y sobre lo que piensa hacer el Gobierno ante las conclusiones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías. También se ha preguntado sobre si el Gobierno piensa que el catalán y el valenciano son lenguas distintas. Así mismo, se ha preguntado sobre los criterios que está utilizando el Gobierno para su política de acercamiento de presos de ETA al País Vasco; y sobre los pasos que tiene previsto dar el Gobierno en relación con la documentación reclamada, entre otros, por el Gobierno Vasco, y depositada en el Archivo General de la Guerra Civil, en Salamanca.

En materia de sanidad y servicios sociales, se ha preguntado si el Gobierno contempla alguna vía para que el fármaco Translarna pueda ser suministrado en la Comunidad Foral de Navarra y otras Comunidades Autónomas para el tratamiento de la distrofia muscular de Duchenne; y se ha cuestionado al Gobierno sobre lo que hubiera podido suponer para miles de personas el incremento contemplado en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 en la financiación estatal del sistema de atención a la dependencia.

En materia educativa, se ha preguntado sobre la valoración del Gobierno "acerca de que la extrema derecha haya acordado con el actual Gobierno de coalición del Partido Popular (PP) y Ciudadanos (C's) de la Junta de Andalucía garantizar la existencia de la educación segregada por sexos".

En materia de empleo, se ha preguntado sobre "el número de empleos que está destruyendo y se destruirán en el futuro inmediato en Asturias", como consecuencia de las decisiones anunciadas en el programa de la "descarbonización exprés" que promueve el Gobierno, y las medidas concretas para la creación de empleos alternativos que impidan la desertización de Asturias.

En materia agrícola, se ha preguntado sobre la posición del Gobierno en relación con la aplicación de la cláusula de salvaguarda a los cítricos; y sobre la fecha prevista por el Gobierno para transferir la cantidad consignada en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 para abaratar a los agricultores el sobrecoste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola en Canarias.

En materia de infraestructuras, las preguntas se han referido a si el Gobierno podía detallar los aspectos más destacados del Plan de Infraestructuras para la Seguridad del Estado 2019-2025; o a la fecha prevista por el Ministerio de Fomento para la ejecución de las cuatro Sentencias del Tribunal Supremo que condenaron al Estado al pago de todas las partidas contenidas en los incumplimientos del anterior convenio en materia de carreteras con Canarias. También se ha preguntado sobre los planes de inversión y mejora de la línea R4 de la red de Rodalies de Catalunya en Barcelona previstos por el Gobierno; sobre si el Gobierno piensa establecer un compromiso firme para articular un plan de viabilidad a medio y largo plazo para el caso de La Naval; sobre si el Gobierno puede explicar "por qué mientras se cierran las minas de carbón y las centrales térmicas en nuestro país, se compra energía producida por carbón a Marruecos"; y sobre la explicación del Gobierno acerca del incumplimiento de las inversiones previstas para infraestructuras en el año 2018.

Finalmente, se ha preguntado sobre la opinión del Gobierno en relación con que la coalición de gobierno del Partido Popular (PP) y Ciudadanos (C's) de la Junta de Andalucía "haya llegado a un pacto con la extrema derecha para derogar la Ley de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía".

Por su parte, durante la XIII legislatura, se ha preguntado sobre las nuevas propuestas que plantea el Gobierno con respecto a las políticas de financiación autonómica practicadas por el anterior Gobierno; y sobre la fórmula prevista por el Gobierno para transferir a las Comunidades Autónomas el dinero que les debía antes del 15 de diciembre de 2019.

Además, en materia educativa, se ha preguntado sobre si el Gobierno considera que se está garantizando adecuadamente la protección de los alumnos en la escuela; y sobre si el Gobierno sigue afirmando que no existe adoctrinamiento en centros escolares españoles.

Y finalmente, en materia de estructura territorial del Estado, sobre el modo en que el Gobierno va a afrontar el problema de la España vaciada; sobre cómo piensa el Gobierno hacer frente a los planes del Presidente de la Generalitat de Cataluña para crear el Documento Nacional de Identidad (DNI) catalán; y sobre el estado en que se encuentra el convenio de infraestructuras hidráulicas que tiene pendiente de firmar el Estado con la Comunidad Autónoma de Canarias.

### *II.4.– Mociones consecuencia de interpelación*

Por su parte, se debatieron las siguientes mociones consecuencia de interpelación de distintos grupos parlamentarios, durante el final de la XII legislatura:

- Moción sobre la situación de Cataluña y las negociaciones ocultas entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la Generalitat de Cataluña.
- Moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la transferencia de competencias al País Vasco.

- Moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la mejora del estado de la carretera nacional N-260 a su paso por Cataluña.

Durante la XIII legislatura, se registraron las siguientes mociones consecuencia de interpelación, que no llegaron a sustanciarse por la disolución anticipada de las Cámaras:

- Moción por la que se insta al Gobierno a acometer diferentes acciones para hacer frente a la próxima entrada en vigor del "Brexit" y a los síntomas que apuntan a que nos encontramos a las puertas de una nueva crisis económica.
- Moción por la que se insta al Gobierno a encontrar una solución consensuada con las Comunidades Autónomas para las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica y para el pago que les correspondería por el ajuste del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) del ejercicio 2017.
- Moción por la que se insta al Gobierno a establecer un diálogo con el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con el objetivo de alcanzar una resolución democrática al conflicto político existente.

### *II.5.– Convenios de colaboración entre comunidades autónomas*

Finalmente, durante el año 2019 se ha tramitado únicamente el siguiente convenio de colaboración entre comunidades autónomas:

Convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención sociosanitaria a las personas con trastorno mental grave.

## III.– Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas no ha celebrado ninguna sesión de trabajo durante el año 2019. Únicamente, durante la XIII legislatura ha celebrado dos sesiones de trámite de las que se da cuenta a continuación de manera detallada.

### *Sesión de 31 de julio de 2019*

La sesión tuvo como punto del orden del día, a las 11:00 horas, la constitución de la Comisión y la designación de su Mesa. Acto seguido, el Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el Sr. Lerma Blasco, dirigió unas palabras a los presentes y solicitó su consentimiento para delegar en la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas las facultades a que se refieren los artículos 66.1 y 67 del Reglamento del Senado. Consentimiento que fue otorgado.

*Sesión de 10 de septiembre de 2019*

En su convocatoria de las 14:00 horas, la sesión tuvo como punto del orden del día, la elección para cubrir la vacante existente en la Vicepresidencia Segunda de la Comisión.

## IV.– Balance de la actividad del Senado

El año 2019 no puede considerarse representativo de la actividad ordinaria del Senado. Durante este año, el número de iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico o local general ha sido considerablemente menor al de años precedentes, por las especiales condiciones en que se ha desarrollado. Por ello mismo, tampoco puede evaluarse el trabajo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que no ha tenido lugar, ni de otros órganos de cooperación autonómica como la Conferencia de Presidentes Autonómicos. No se han tramitado reformas de Estatutos de Autonomía ni se ha trabajado en Ponencia sobre temas de especial incidencia autonómica o local.

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Natalia Caicedo Camacho*
*Universitat de Barcelona*

## 1.– Rasgos generales

La actividad de los órganos mixtos de colaboración en el 2019, respecto de años anteriores, destacó por la reducción del número de reuniones de las conferencias sectoriales. Esta disminución tiene origen en la propia dinámica política y gubernamental presente durante el año, la celebración dos elecciones generales y una investidura fallida situaron al gobierno en una posición de provisionalidad que le dificulto mantener el impulso que había iniciado el año anterior. Por su parte, la conferencia de presidentes continúa sin celebrarse, a lo largo del 2019 no hubo ninguna iniciativa en esta dirección y, en consecuencia, la coordinación de acciones y políticas al más alto nivel continúa siendo uno de los déficits de la colaboración en el Estado autonómico.

En términos generales puede afirmarse que la actividad de las Conferencias celebradas se centró en los asuntos que han venido tratándose en años anteriores. La actividad durante el 2019 no representó o introdujo cambios significativos a la línea de actuación que viene caracterizando el trabajo de las comisiones. En términos generales la mayoría de conferencias tuvieron como eje la transferencia de fondos de la UE y de los fondos estatales hacia las Comunidades autónomas; el traspaso de información sobre la actuación de la Unión Europea en ámbitos que inciden sobre competencias autonómicas; la transmisión de información sobre la actividad normativa y de planificación del gobierno en especial los anteproyectos de ley y reglamentos, así como el intercambio de información sobre planes y programas. En lo que se refiere a otras líneas de actuación como la articulación o previsión de instrumentos de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el ejercicio de competencias o el desarrollo de políticas compartidas es, al igual que en años anteriores, puntual y, como se expondrá a lo largo de esta contribución, tienen un impacto menor si se compara con el total de asuntos o cuestiones tratados en las conferencias anteriormente mencionadas.

A lo largo del 2019 se celebraron un total de 49 reuniones alejándose por tanto de la media de años anteriores que se situaba alrededor de las 60. Las conferencias que se mantuvieron activas fueron aquellas más consolidadas. Este fue el caso de la Conferencia Sectorial de Agricultura y de Pesca con un total de 9 reuniones; del Consejo territorial del sistema nacional de salud con 4 reuniones; del Consejo territorial de servicios sociales y del SAAD con 5 reuniones: de la Conferencia de empleo y asuntos laborales con 3 reuniones. La CARUE; la Conferencia sectorial de igualdad y la Conferencia sectorial y el Consejo consultivo de medio ambiente se reunieron en 2 ocasiones cada una.

Las Conferencias que celebraron 1 reunión fueron: la Conferencia sectorial del deporte, la Conferencia sectorial de educación, la Conferencia sectorial de la industria y PYME, Conferencia sectorial de turismo, Consejo nacional de protección civil, el Consejo superior de tráfico, la Conferencia sectorial de tráfico, la Conferencia sectorial de energía, la Conferencia sectorial de consumo y la Conferencia sectorial sobre drogas. Respecto a las conferencias cuya actividad venía siendo ya una constante de años anteriores y el 2019 rompió con esta dinámica se encuentran Consejo de política fiscal y financiera y la Conferencia de justicia. También en clave comparativa con años anteriores las conferencias de administración pública, de inmigración y de política científica, que se habían reactivado en el 2018 tras largos años de inactividad volvieron a paralizarse en el 2019. Se distingue, en cambio, la Conferencia de igualdad o de deporte que sí mantiene esta reactivación.

De las ausencias del 2019 la más destacada es sin duda la del Consejo de política fiscal y financiera. Varias Comunidades autónomas pidieron la celebración del CPFF sobre la base del reglamento de la Conferencia, el cual establece que éste órgano debe reunirse como mínimo dos veces al año. Las Comunidades Autónomas solicitaron la celebración con objetivo de abordar las entregas a cuentas pendientes que actualizaban las partidas presupuestarias correspondientes de los presupuestos estatales prorrogados del 2019. El gobierno central por su parte justificó la no convocatoria en su provisionalidad como gobierno en funciones y en la imposibilidad, por tanto, de aprobar presupuestos, así como en la convocatoria de elecciones en varias Comunidades autónomas. Además, que la Conferencia no se celebrara tuvo como consecuencias que varias Comunidades se vieran en la necesidad de aprobar presupuestos sin conocer los fondos económicos que recibirían del Estado a lo largo del 2020 y tampoco se acordaron los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas, ni los planes económico-financieros. El impacto que esta situación tiene sobre las cuentas autonómicas se aborda de manera amplia en uno de los monográficos del *Informe* 2019.

La actividad de las conferencias también se vio reducida respecto de los temas que se discutieron o acordaron. Como se ha indicado en *Informes* anteriores tanto la convocatoria como los asuntos que se tratan vienen determinados o condicionados por la agenda del gobierno, de manera que, una relativa parálisis de la agenda normativa tiene un efecto directo sobre la actividad de las conferencias. Ahora bien, esta disminución no significó una parálisis, durante el 2019 varios ministerios llevaron anteproyectos de leyes a las Conferencias para informar y dar a conocer, si bien, el número en cuanto al conjunto y respecto de años anteriores fue menor. El anteproyecto de ley del deporte ya aprobado por el Consejo de Ministros fue presentado por el Ministro en la respectiva conferencia sectorial. El anteproyecto de Ley de educación que pretende derogar la actual ley de educación, la LOMCE, se discutió en la conferencia de educación en una sesión monográfica. Del anteproyecto de educación cabe destacar que planeta un modelo en el que el 55% de los contenidos y materias serán competencia del Estado en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales y un 65% serán competencias del Estado en las comunidades con una lengua oficial. El anteproyecto de Ley orgánica integral de protección a la infancia frente

a la violencia se discutió tanto en el Consejo territorial de salud, como en el de servicios sociales. En el Consejo nacional de protección civil se dio a conocer el anteproyecto de Ley de modificación del permiso por puntos. El momento en que se presenta el proyecto de ley difiere en cada conferencia y depende en gran parte de la dinámica de la misma, así hay proyectos que se presentan cuando aún están en elaboración y discusión favoreciendo la participación de las Comunidades Autónomas; otros, en cambio, se presentan cuando ya han pasado por el Consejo de Ministros. Si bien es cierto que el art. 148 de la Ley 40/2015 establece que la función de las conferencias sectoriales es la de información de los anteproyectos de ley, el escenario deseable es abordar los anteproyectos con las Comunidades Autónomas antes de aprobarse en Consejo de Ministros y, por lo tanto, con la posibilidad de introducir cambios o sugerencias por parte de las Comunidades, para entre otras cuestiones, reforzar la participación autonómica en las leyes donde el Estado tiene competencias en términos de bases o legislativo. Además, al tiempo que se fomenta la participación se previenen también futuros conflictos competenciales.

Como se ha indicado una parte importante del trabajo acordado en las conferencias se refiere a la transferencia de fondos económicos provenientes tanto de la Unión Europea, como del propio gobierno central. Este fue el caso de la conferencia de agricultura y de pesca con el reparto de los fondos europeos de cohesión; de energía con el reparto de ayudas para la movilidad sostenible y mejora de eficiencia energética de empresas; de medio ambiente con el reparto de fondos para ayudas a las áreas de influencia de los parque nacionales; de salud con el reparto de fondos dirigidos a la base de datos clínicos de Atención Primaria del SNS, al registro de actividad de atención especializada y a la implantación de la nueva clasificación de enfermedades y procedimientos CIE 10 ES; de servicios sociales y dependencia con el reparto de ayudas sociales con cargo al 0.7 del IRPF. En la Conferencia sobre drogas se distribuyeron los fondos del plan nacional de drogas, en la conferencia de empleo y asuntos laborales se transfirieron los recursos destinados a las políticas activas de empleo y en la Conferencia de igualdad se acordaron los criterios de reparto de los fondos para la lucha contra la violencia de género.

Otros de los ejes que marcaron la actividad de las conferencias durante el 2019 fue la coordinación frente a la posibilidad de un Brexit sin acuerdo. En esta dirección varias conferencias se centraron en la trasferencia de información del gobierno hacia las Comunidades Autónomas de la estrategia seguida por la UE en caso de la salida del Reino Unido, así como la coordinación de medidas a nivel interno y posibles afectaciones a la economía de las Comunidades Autónomas. Este fue el caso de la CARUE en donde se abordó la coordinación de las administraciones públicas estatal, autonómica y local frente a la salida del Reino Unido de la UE. También en la conferencia de turismo se explicó el trabajo que estaba desarrollando el gobierno en caso de tener que enfrentarse a un brexit sin acuerdo. El Consejo territorial de sanidad se informó sobre el plan de contingencia y la situación ante la salida del Reino Unido y en el Consejo de servicios sociales se acordó la constitución de un grupo de trabajo para hacer seguimiento del brexit y de las posibles eventualidades que puedan surgir en relación a las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia

de servicios sociales, protección a las familias y protección a la infancia. En esta dirección muchas de las competencias que hoy en día se encuentran en manos de las comunidades autónomas tiene un impacto directo sobre la vida diaria de las personas como son sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, entre otros y, por lo tanto, será necesario que en futuras conferencias se aborde como dar respuesta en clave de continuidad de los derechos y del ejercicio de las actividades que realizan los ciudadanos nacionales del Reino Unido en cada comunidad autónoma, así como el impacto que para la agricultura y la industria pueda tener los futuros acuerdos en términos de exportaciones y aranceles.

Por otra parte, en lo que se refiere a los asuntos tratados y decididos en el ámbito comunitario y que tienen una relación directa o indirecta con el ejercicio de competencias comunitarias en varias conferencias sectoriales se generó un espacio favorable para la transmisión de información sobre la posición del gobierno o de iniciativas, propuestas proyectos, planes, entre otros, que se están discutiendo en el marco de las instituciones de la Unión. Así, en agricultura se informó sobre el paquete de reformas de política agraria común post 2020 en lo relativo a los reglamentos sobre los planes estratégicos, sobre la organización común de mercados de los productos agrarios y sobre el reglamento horizontal. También se intercambiaron impresiones sobre el debate que se produciría en el seno del Consejo comunitario en relación con la nueva estrategia de la Unión europea para el desarrollo de una bioeconomía sostenible y circular. En industria y PIMES se habló de las últimas reuniones a nivel europeo. El consejo de protección civil se informó de la tramitación de la propuesta de la comisión europea de modificación de la Decisión 1313/2013 del mecanismo europeo de protección civil a través del proyecto RescUE con el objetivo de mejorar la eficacia de este el mecanismo en la respuesta a emergencias provocadas por catástrofes naturales.

Junto con los temas antes descritos y que centran los ejes que cada año tratan las conferencias sectoriales se encuentran también el desarrollo de algunas actuaciones de coordinación de políticas públicas que favorecen o profundizan la dinámica de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas en temas concretos. En la conferencia de agricultura se informó sobre el instrumento financiero de gestión centralizada promovido desde el Ministerio y que facilita el acceso al crédito para financiar proyectos de inversión en el medio rural en unas condiciones más ventajosas a las que ofrece el mercado privado. También destaca la Comisión de igualdad con el refuerzo a los mecanismos de coordinación institucional para la lucha contra la violencia de género sobre la atención telefónica que se ofrece a las mujeres víctimas de violencia de género y la derivación y coordinación con los servicios de atención telefónica que tienen también a disposición de las mujeres víctimas de violencia de género de las Comunidades Autónomas. En el marco del Consejo de salud se completó el sistema de receta electrónica, tras la inclusión de la comunidad de Madrid. El sistema de receta electrónica era un acuerdo de coordinación que se venía trabajo desde hace unos años el Consejo territorial y que ahora, al incorporarse la única comunidad autónoma que faltaba, permite que cualquier ciudadano o ciudadana puede retirar los medicamentos que tienen prescritos desde la farmacia de cualquier comunidad autónoma.

En el 2019 cabe destacar la presentación de una pregunta escrita al Gobierno por parte de Ciudadanos sobre la no convocatoria de la Conferencia de Asuntos Locales. En su respuesta el Gobierno afirmó que desde junio del 2018 no se han dado las circunstancias objetivas que hubieran permitido y hecho posible la celebración dela conferencia. No obstante, esta circunstancia se ha suplico con reuniones específicas para tratar dos de las iniciativas más relevantes impulsadas por el Gobierno en los últimos meses. La primera la estrategia nacional frente al reto demográfico y la segunda, la agenda urbana española desarrollada en el marco de las correspondientes reuniones técnicas de cooperación entre la representación estatal y las Comunidades autónomas. Además, el sistema de cooperación se ha mantenido activo a través de la Comisión nacional de Administración Local (CNAL).

## 2.– Conferencias sectoriales

Otros asuntos tratados en las conferencias durante el 2019 fueron los siguientes:

El Consejo consultivo de política agrícola para asuntos comunitarios se reunió en 9 ocasiones, reuniones que en varias ocasiones se celebraron manera conjunta reunión con otras conferencias vinculadas al tema agrícola como la Conferencia de agricultura y desarrollo rural, la Conferencia de pesca y el consejo consultivo de política pesquera para asuntos comunitarios. Dentro de los temas tratados en el Consejo destacan la aprobación del programa de control de calidad alimentaria 2019 y del plan nacional frente a la resistencia de antibióticos 2019-2021. Otro de los asuntos debatidos fue la adopción de una estrategia de gestión de las poblaciones de jabalíes con un acuerdo marco en el que se fijan las prioridades nacionales para que las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, desarrollen actuaciones para regular y si es posible disminuir las poblaciones de jabalíes. En la reunión del mes de octubre se trató la situación del mercado del aceite de oliva frente a la caída de los precios, la situación de la exportación de los productos cítricos, así como la trasferencia de información sobre las propuestas del marco Financiero Plurianual 2021-2027 y la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo de la bioeconomía sostenible y circular como ya se explicó anteriormente. El resto de reuniones tuvieron como eje central la transferencia de fondos económicos hacia las Comunidades autónomas.

La Conferencia sectorial de la industria y de la PYME se reunió en una ocasión en el mes de marzo. En la Conferencia se abordaron tres temas: el primero fue el acuerdo que el grupo de trabajo de análisis regional elaborara un mapa de áreas industriales y empresariales para la mejora de la competitividad del tejido industrial. El segundo fue la adopción de los criterios de evaluación que se aplicarán en la siguiente convocatoria del programa de apoyo a la inversión industrial, Reindus, a fin de tener en cuenta las variables socioeconómicas de impacto industrial de las comunidades autónomas. Y, el tercero, la aprobación de los acuerdos a los que ha llegado el grupo de trabajo de seguridad industrial e ITV sobre diferentes aspectos de la seguridad industrial.

El Consejo nacional de protección civil se reunió en una ocasión en el mes de enero. En el Consejo se informó sobre el plan de medidas para la reducción de la vulnerabilidad social y personal ante emergencias y se constituyeron diversas Comisiones Técnicas: una Comisión para el estudio de las prioridades para el desarrollo de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, otra para la definición de las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional y, una tercera, sobre indicadores nacionales para dar cumplimiento a la estrategia del marco de Sendai de Naciones Unidas. También como se indicó en páginas anteriores se informó sobre la propuesta de la Comisión Europea de modificación de la Decisión 1313/2013 del Mecanismo Europeo de Protección Civil (RescEU).

En materia de tráfico, el Consejo nacional de protección civil reunido en el mes de abril se encargó a la dirección general de tráfico elaborar la estrategia de seguridad vial 2021-2030; se expusieron los datos sobre el cumplimiento de la estrategia de seguridad vial 2011-2020 y se dio a conocer el plan de medidas especiales para la seguridad vial de motocicletas y ciclomotores 2019-2020, así como la estrategia estatal de la bicicleta. En el ámbito normativo además de dar a conocer el anteproyecto de Ley de modificación del permiso por puntos, cuestión ya mencionada; se informó sobre la modificación del reglamento general de conductores; la orden ministerial de cursos de conducción segura en motocicleta y el Real Decreto de medidas urbanas de tráfico.

La Conferencia de energía reunida en el mes de febrero se centró en el reparto de fondos para la movilidad sostenible; en la transmisión de información sobre la financiación adicional del programa Moves dirigido a proyectos singulares de movilidad sostenible y en la trasmisión de información sobre el nuevo programa de incentivos para actuaciones de eficiencia energética de pequeñas y medianas empresas (PYME) y la gran empresa del sector industrial.

En materia medioambiental se reunió la Conferencia de medio ambiente en el mes de septiembre y noviembre. La Conferencia del mes de septiembre se celebró de manera conjunta con el Consejo consultivo de política medioambiental para asuntos comunitarios, el cual se volvió a reunir en el mes de diciembre. En la Conferencia, además del reparto de fondos para parques nacionales, se adoptaron las estrategias para de gestión, control o posible erradicación de las especies del catálogo español de especies exóticas invasoras. Por su parte el Consejo se centró en el reparto de fondos económicos.

El Consejo interterritorial del sistema salud se reunió en 5 ocasiones. En materia de sanidad, como ya se indicó, durante el 2019 se completó el programa de tarjeta electrónica, el cual permite retirar medicamentos en farmacias de cualquier Comunidades Autónomas. En la misma línea, de retirar las trabas o dificultades que la movilidad en el territorio puede generar sobre el acceso a la salud, se avanzó en la configuración de la base de datos de población protegida del SNS con la incorporación de Cataluña. Esta base coordinada desde el Ministerio de sanidad permite que la información clínica de un paciente pueda ser conocida por todo el SNS, de manera, que los desplazamientos entre comunidades autónomas no sean un impedimento para seguir determinados tratamientos médicos. En el Consejo también se presentaron las líneas y los objetivos del marco estratégico de atención primaria con el objetivo de hacer

partícipes a las Comunidades autónomas de la política sobre la modernización del sistema de atención primaria. En materia normativa se aprobó la orden por la que se modifica el anexo III del RD 1030/2006 sobre la cartera de servicios comunes del SNS en relación con las técnicas de reproducción asistida; se informó sobre el proyecto del Real Decreto por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el periodo 1960-1985; se aprobó el proyecto del Real Decreto de adecuación de la gestión de la prestación farmacéutica del SNS al marco normativo de verificación y autenticación de medicamentos y se acordó la modificación del reglamento interno de la comisión interterritorial de precios de los medicamentos en lo relativo a la participación del número de Comunidades Autónomas. En los que se refiere a la planificación se aprobaron 5 planes: el plan nacional frente a la resistencia a los antibióticos; el plan de abordaje de terapias avanzadas; el plan de protección de la salud frente a las pseudoterapias; el plan de prevención y control contra la tuberculosis y el plan de garantías de abastecimiento de medicamentos.

El Consejo territorial de servicios sociales y del SADD celebró 4 reuniones. En el Consejo se informó a las Comunidades Autónomas del proyecto de Real Decreto para regular el sistema de información estatal de servicios sociales y se aprobó el nuevo modelo de contrato de intermediación en adopción internacional. También se aprobó el plan nacional de Alzheimer 2019-2023, se informó de la situación de la estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana y se aprobaron criterios de cobertura, calidad y accesibilidad comunes para el acogimiento familiar y en centros residenciales para menores.

La Conferencia sectorial de empleo y asuntos sociales se reunió en 3 ocasiones. Junto con la distribución de fondos antes indicada se presentaron los resultados provisionales de la evaluación del plan anual de políticas de empleo 2018, se abordó con carácter consultivo el plan anual de política de empleo para el 2020 y se dio a conocer el plan de choque por el empleo joven y el plan reincorpora T.

La Conferencia sectorial de igualdad se reunió en el mes de abril y octubre. En la conferencia se reforzaron los mecanismos de coordinación institucional para la lucha contra la violencia de género y se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre trata con fines de explotación sexual y otros sobre pautas de actuación para los puntos de encuentro familiar en casos de violencia de género.

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*[1]
*Universitat Autònoma de Barcelona*

Los convenios son el instrumento más importante para formalizar la cooperación en el Estado autonómico. Al igual que en años anteriores, su rendimiento es radicalmente diverso en el caso de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas y en el caso de los convenios entre comunidades autónomas. Los primeros siguen siendo el instrumento cooperativo más consolidado en España. Sin embargo, como se constata de nuevo este año, su pérdida de importancia resulta notable. Por su parte, el recurso a los convenios entre comunidades autónomas se sitúa bajo mínimos en 2019 a la par que se confirman otros problemas.

## 1.– Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Si hubiera que calificar con un titular la actividad convencional entre el Estado central y las comunidades autónomas sería el siguiente: la progresiva pérdida de importancia cuantitativa y cualitativa de los convenios verticales. No ha sucedido este año. Es un proceso que se inició con la crisis económica y financiera hace ya más de una década, pero que se constata estos últimos años y se confirma en 2019.

Durante este año, se han suscrito 693 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Este dato representa un ligero aumento respecto al volumen de convenios correspondientes al año anterior (2018: 601). Con ello, parece que se consolida la tendencia al alza en cuanto al uso de este instrumento (2017: 538 y 2016: 238). Esas cifras siguen quedando lejos del ingente número de convenios verticales anuales que podían llegar y superar el millar hace más de diez años.

La media de convenios por comunidad autónoma se sitúa este año en 36. La Comunidad de Madrid es la más proclive a suscribir convenios con el Estado (149 convenios). Ella sola concentra casi una tercera parte (concretamente, el 21,5%) de los convenios verticales de este año, como ya ha sucedido en años previos. Con un volumen por encima de la media, le siguen Andalucía (66), Castilla y León (55), Cataluña (54), Galicia (52) y Comunidad Valenciana (42). Ligeramente por debajo de la media, se sitúan Aragón y Castilla-La Mancha

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 2019.

(33), Extremadura y Principado de Asturias (29) y Canarias (26). A más distancia, siguen el País Vasco (18), Islas Baleares (17), Navarra (16), Cantabria (14) y La Rioja (12). Las Ciudades Autónomas mantienen una actividad convencional con el Estado inferior al resto (8 en ambos casos).

Salvo, ligeras variaciones, se constata también en 2019 que las comunidades suelen mantener cada una de ellas un volumen similar, salvo ligeras variaciones, al del año anterior. Este boom de convenios entre el Estado y la Comunidad de Madrid radica fundamentalmente en que la parte suscriptora es una universidad en muchos casos y en dicha comunidad autónoma se produce la mayor concentración de universidades de España.

El gran volumen de convenios que se suscriben entre el Estado y las comunidades autónomas (con unas mucho más que con otras) es una magnitud cuantitativa. Sería erróneo colegir que a mayor número de convenios, mayor importancia de este instrumento. Esas cifras muestran solo que los convenios son el instrumento preferido y más consolidado para formalizar la relación entre el Estado y las comunidades autónomas, pero más allá de ello poco dicen sobre la calidad de la relación entablada. Por lo pronto, hay que señalar que, en esas cifras, se incluyen muchas prórrogas, adendas, modificaciones e, incluso, acuerdos de resolución, a convenios verticales previos, lo que significa que el contenido del pacto convencional es renovar o actualizar una acción conjunta previa. Por tanto, hay más continuidad que novedad.

El mayor impulsor de convenios verticales es el poder central. El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (y sus organismos autónomos) es en 2019 el departamento que suma mayor número de convenios con las comunidades autónomas. Su actividad convencional (15,15%) suma este año el mayor número de convenios suscritos por un ministerio con las comunidades (particularmente, universidades). Las acciones pactadas son muy variadas. Hay pactos que responden a convenios para la realización de alguna actividad específica, tales como la distribución presupuestaria para un proyecto concreto del Programa de Actividades I+D, el desarrollo de proyectos específicos cofinanciados con fondos europeos (FEDER) o la organización de cursos. En otros casos, las acciones pactadas responden a un convenio de suscripción múltiple con varias comunidades autónomas: así, los convenios sobre prácticas académicas externas, para la implementación de maestría en el marco del programa BEC.AR, sobre el Instituto Joana Briggs o para el programa de fomento a la investigación y desarrollo tecnológico.

A más distancia, casi la mitad de convenios que el anterior, se halla el Ministerio de Hacienda. (8,8%). En este caso, los convenios más recurrentes son los suscritos en materia de cooperación educativa para la realización de prácticas externas, así como los relativos al año en curso sobre suministro de información para finalidades no tributarias.

En una proporción similar se sitúan los Ministerios de Fomento (7%), Industria, Comercio y Turismo (7%) y Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (7%).

En el caso del Ministerio de Fomento destacan de nuevo los convenios con las comunidades en materia de cooperación educativa y prácticas externas. Por

su parte, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo destacan los convenios también sobre prácticas externas, para el apoyo financiero de la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial, para el establecimiento de Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), así como para la coordinación y seguimiento de las actuaciones de apoyo a la internacionalización de las PYMES con cargo a los Fondos Estructurales, periodo 2014-2020. En el caso del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social destacan los convenios sobre cooperación educativa mediante prácticas externas, la creación de centros de referencia nacional FP en diversas áreas profesionales y la renovación de programas ya conocidos como la protección para los trabajadores con contacto con amianto.

Con proporciones menores, siguen los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (6,3%) y Agricultura, Pesca y Alimentación (6,3%).

De entre los convenios que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha impulsado con las comunidades destacan en particular los suscritos en 2019 para realización de pruebas para la obtención de diplomas de español como lengua extranjera. Se trata de convenios que suscribe propiamente el Instituto Cervantes (adscrito al mencionado Ministerio) con varios centros .normalmente, universidades. de una misma comunidad autónoma a través de los cuales se formaliza una encomienda de gestión del Instituto a dichos centros para la realización de esas pruebas. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación mantiene este año líneas de actuación que formaliza vía convenio con las comunidades autónomas: entre ellas, los correspondientes convenios para 2019 sobre intercambio de información y estadística en materia agraria, ganadera y de pesca, la prefinanciación de ayudas con cargo al FEAGA y al FEADER, la aplicación informática para la gestión de ayudas directas a la política agraria común (PAC) o para la realización de trabajos de control asistido por teledetección-satélite de superficies en régimen de Ayuda Única.

Los Ministerios de Cultura y Deporte (5%), Justicia (5%) y Sanidad (5%) siguen a los anteriores en orden decreciente.

Como viene siendo habitual, el Ministerio de Cultura y Deporte ha suscrito en 2019 convenios específicos con las comunidades autónomas para la organización y celebración de eventos de cariz diverso (un congreso mundial, una edición ilustrada o jornadas sobre temas culturales), así como la realización de prácticas externas. Justamente, este es el objeto de la mayoría de los convenios que el Ministerio de Justicia ha suscrito con las comunidades autónomas en 2019 (en particular, prácticas de estudiantes universitarios en juzgados y tribunales). Por su parte, el Ministerio de Sanidad registra una actividad convencional con las comunidades autónomas donde aparecen adendas a acciones ya con largo recorrido como son farmacovigilancia, programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas o la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) y su aplicación informática.

Los Ministerios de Educación y Formación Profesional (3,9%), Política Territorial y Función Pública (3,8%), Economía y Empresa (3,6%) e Interior (3,3%) tienen actividad convencional todavía más reducida.

Los convenios más profusamente suscritos por el Ministerio de Educación y Formación Profesional con las comunidades autónomas versan sobre la realización de prácticas académicas y de formación de estudiantes en centros de titularidad española en diversos países, así como los convenios .ya presentes en años anteriores. a través de los cuales se articula el procedimiento para la cofinanciación por parte del Fondo Social Europeo (FSE) de la implantación de la Formación Profesional Básica, introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Por lo que respecta al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, su actividad convencional se reduce básicamente a convenios "clásicos" en el Estado autonómico, como son los impulsados por este Ministerio .a través de las mutualidades para los diversos cuerpos de funcionarios. y las comunidades autónomas. Un tipo de convenio digno de mención que se encuadra dentro de este Ministerio es el de los convenios .en algunos casos, su prórroga. entre algunas comunidades y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (organismo adscrito a este Ministerio) a través de los cuales se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículo 24). Dicha norma prevé que dicha competencia corresponde al Consejo, salvo que las comunidades atribuyan dicha competencia a un órgano específico. Varias comunidades y ciudades autónomas (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Ceuta y Melilla) no han creado ese órgano, de tal manera que los correspondientes convenios verticales han servido para esa atribución competencial.

Por su parte, los convenios que más ha suscrito el Ministerio de Economía y Empresa con las comunidades autónomas han sido también para la realización de prácticas externas de estudiantes en organismos o dependencias de dicho departamento. Esas mismas acciones han sido el objeto de los convenios más recurrentes suscritos por el Ministerio del Interior y las comunidades autónomas. Más allá de ello, este departamento mantiene en 2019 convenios muy variados con algunas comunidades en materia de gestión electoral, así como vigilancia y protección de edificios autonómicos o judiciales.

El Ministerio de Transición Ecológica (2,3%) y el Ministerio de la Presidencia (1,3%) registran la actividad convencional más baja en 2019 con las comunidades autónomas.

En el primer caso, los convenios versan sobre acciones dispares: desde la organización de un congreso sobre el cambio climático, hasta proyectos sobre predicción de la calidad del aire a nivel regional o sobre medición de la contaminación por nitratos en cuencas hidrográficas, pasando por los convenios para la realización de prácticas externas. En cuanto al Ministerio de la Presidencia, por su propia naturaleza es un Ministerio poco suscriptor. Entre los convenios

suscritos por este departamento en 2019 se cuentan convenios donde es parte el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para la celebración de jornadas, congresos y seminarios de índole diversa en varias universidades (así, sobre transparencia, el 50 Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el centenario de la Constitución de Weimar), así como convenios para la realización de prácticas por parte de estudiantes de Derecho.

Como es habitual, todos estos convenios se han suscrito de forma bilateral entre un Ministerio (o el organismo de que se trate) y su parte correspondiente en las comunidades autónomas. Esto es lo habitual en el Estado autonómico.

En 2019 hay, sin embargo, dos convenios multilaterales. El primero de ellos ha sido el convenio con el Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, el Consejo Superior de Investigaciones la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, varias universidades (Universitat Pompeu Fabra y la Universidad de Málaga), centros de investigación (Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación) y varias Fundaciones (Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, Fundación Centro de Regulación Genómica, Fundación del Sector Público Estatal, Fundació Institut Nacional de Recerca) para la participación de España en la Infraestructura Europea de Información Biológica-ELIXIR, una red comunitaria que analiza *big data* relacionados con la biomedicina y la biología.

El segundo convenio multilateral que registra 2019 es propiamente una Adenda modificativa relativa al Acuerdo de prórroga y al Acto de adhesión del Convenio con la Cooperación Descentralizada para la actuación conjunta y coordinada en materia de Acción Humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, diez comunidades autónomas (Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Este análisis suscita toda una serie de cuestiones sobre la calidad de la actividad convencional en 2019.

Sobre la forma de suscripción, la bilateralidad sigue siendo el *modus operandi* implantado en el Estado autonómico. Salvo en los dos convenios multilaterales registrados, los convenios verticales se firman entre el departamento (u organismo dependiente del mismo) del poder central y su correspondiente en una comunidad autónoma. A veces esos convenios responden a un convenio-tipo o de suscripción múltiple por todas o varias comunidades. En esos casos, normalmente, los convenios concretan un plan o programa previo. En 2019, cada vez más convenios concretan líneas de acción comunes, pero sin que ello responda al convenio-tipo que ha caracterizado la cooperación vía convenios verticales en el Estado autonómico.

Posiblemente, ello tiene que ver con los nuevos contenidos de la cooperación convencional entre el Estado y las comunidades autónomas. Durante largo tiempo –y antes de la crisis económica y financiera– los convenios eran el principal

instrumento para territorializar créditos del Estado central entre las comunidades autonómicas. Su función como instrumento al servicio del *spending power* estatal ha quedado muy relegada en los últimos años. La crisis ha representado unas medidas de contención del gasto público que han tenido un claro reflejo en la actividad convencional.

A falta de recursos presupuestarios, el dinero ha dejado de ser el estímulo principal para suscribir convenios. No hay casi rastro en la actividad convencional de 2019 de los acuerdos que territorializan subvenciones estatales al amparo del artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Casi los únicos convenios verticales que mantienen con certeza su contenido económico-financiero son los convenios a través de los cuales el Estado central articula .y normalmente, cofinancia. actuaciones en las comunidades autónomas con fondos europeos (por ejemplo, FEDER, FSE).

Cada vez el contenido económico-financiero de los convenios es menos importante. Ciertamente, 2019 es un año marcado por un largo periodo de gobierno en funciones, pero esta tendencia se detecta ya hace un tiempo. Cada vez hay más convenios sin aportaciones del Estado y/o de las comunidades autonómicas. Incluso en 2019 buena parte de los convenios no presentan ese contenido económico-financiero. En años anteriores, el Estado central sustituyó el liderazgo que da el poder de repartir subvenciones entre las comunidades por convenios donde impulsaba nuevas formas de auxilio administrativo basadas en el intercambio de información mediante el uso de una aplicación informática, cuyo uso "exporta" vía convenio con las comunidades autónomas. En 2019, los convenios estrella son los relativos a la realización de prácticas externas por estudiantes en los diferentes departamentos ministeriales.

Aunque estos convenios no son nuevos, sí sorprende el profuso uso que se ha hecho de los mismos durante este año. No suelen llevar asociados compromisos financieros de las partes. Y casi no hay departamento ministerial que no haya hecho uso de este tipo de convenios, como ha quedado patente en el análisis de la actividad convencional que mantiene cada ministerio con las comunidades autónomas. A través de los mismos, se desarrolla, pues, una línea transversal .en casi todos los ministerios. de cooperación educativa para la realización de prácticas a cargo de estudiantes universitarios o de estudios superiores en departamentos ministeriales (o en sus organismos dependientes). A través de ellos, se pretende dar a conocer las instituciones y generar el interés de los alumnos en las mismas con el fin de reclutar en un futuro servidores públicos.

Este panorama lleva de nuevo a la reflexión sobre la pérdida de importancia no solo cuantitativa, sino cualitativa, con la que se iniciaban estas páginas. Los convenios verticales fueron hasta la crisis un instrumento fundamental del Estado social en el sistema autonómico. El reparto territorial de créditos estatales era una de las funciones más importantes .y rutinizadas. de las Conferencias Sectoriales que cada año debían reunirse para repartir dichas subvenciones entre las comunidades autónomas. Los acuerdos a esos efectos de una Conferencia Sectorial tenían su reflejo cada año en la actividad convencional en sectores estrella como eran: sanidad, servicios sociales y sanidad ¿dónde están ahora esos

convenios? En su lugar, ahora los convenios verticales más difundidos son los que se formalizan para realizar prácticas externas.

Debe reflexionarse por qué esos convenios han desaparecido del panorama convencional anual. Los convenios que territorializaban subvenciones y más ligados a las prestaciones sociales no aparecen ya con intensidad en la actividad convencional. Quizá esas acciones han dejado de llevarse a cabo por falta de impulso político y/o quizá por motivos presupuestarios. Tampoco pueden descartarse los efectos de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha introducido una nueva regulación de los convenios. El nuevo régimen jurídico de suscripción de un convenio es tan complejo y genera tantas dudas que no cabe excluir que se busquen otras vías alternativas para formalizar las mismas acciones que en otros tiempos eran claro objeto de convenios verticales.

Hablando de la Ley 40/2015 no puede dejarse de observar la enorme pérdida del carácter intergubernamental que la actividad convencional ha experimentado sobre todo desde la entrada en vigor de la misma. Ese dato es algo que se puede deducir de la lectura de la ley, pero el análisis de la actividad convencional anual lo corrobora. La Ley 40/2015 no regula *ad hoc* los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, como sí hacía su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, en vigor durante más de veintitrés años.

La Ley 40/2015 regula los convenios interadministrativos en general (art. 47 y ss.). Se trata de un enorme cajón de sastre donde se incluyen: tanto los convenios entre un Ministerio del Estado y las consejerías de las comunidades autónomas (relaciones propiamente entre gobiernos o relaciones intergubernamentales, nombre con el que por cierto se conoce en el mundo anglosajón las relaciones de cooperación), así como otros muchos convenios del amplio mundo de las relaciones interadministrativas donde caben todos los convenios firmados entre cualquier administración pública u organismo o entidad de derecho público (por ejemplo, convenios con y entre entes locales o incluso con un sujeto de Derecho privado). En 2019, un número enorme de convenios no son firmados por un ministerio y una consejería autonómica, sino por organismos dependientes y particularmente universidades.

Estas reflexiones se pueden hacer gracias a un dato enormemente positivo: la visibilidad *.ergo* la transparencia. de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas es casi total. En la era de la transparencia y de la rendición de cuentas, dos palabras que se han integrado en los discursos políticos y en la agenda jurídica, los convenios verticales en el Estado autonómico son una actividad que ha ganado en transparencia. Ello debe ponerse en valor. La tarea de registro y sistematización que realizar el Ministerio de Política Territorial y Función Pública no tiene parangón en el ámbito comparado. Además, la intervención normativa (primero, la Ley 30/1992 y, ulteriormente, la Ley 40/2015) ha obligado a la publicación de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas en los medios oficiales.

Aunque la norma legal no establece el plazo, en la praxis la casi totalidad de los convenios verticales se publican en el Boletín Oficial del Estado. Por lo común, la *ratio* de publicación oscila entre dos semanas y tres meses. Se trata de un aspecto muy positivo que debe remarcarse convenientemente no sólo porque en el pasado la publicación de los convenios verticales en el BOE era muy errática y/o se producía con retrasos que superaban el año. La publicación da una visibilidad a este instrumento casi única en el ámbito comparado, donde los convenios muchas veces no reciben una publicidad similar, ni por otros medios, ni hay un ministerio equivalente a nuestro Ministerio de Política Territorial que desempeña semejantes funciones de sistematización de la información, presupuesto imprescindible de la transparencia.

## 2.– Convenios entre comunidades autónomas

Si el titular que define a la actividad convencional entre el Estado y las comunidades autónomas es la progresiva pérdida de importancia cuantitativa y cualitativa, el titular que sintetiza la praxis de los convenios entre comunidades autónomas podría ser: cooperación horizontal bajo mínimos y otros problemas.

Los convenios entre comunidades autónomas que se han formalizado y comunicado al Parlamento central a los efectos del artículo 145.2 CE son seis pactos. Sin embargo, hay que destacar que ninguno de ellos se ha tramitado por diversas razones. Estos pactos han sido los siguientes:

1. 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.
2. 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).
3. Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP).
4. Convenio específico de colaboración en materia de fomento del euskera entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, y la Oficina Pública del Euskera de Iparralde para la promoción del euskera
5. Convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Foral de Bizkaia y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención sociosanitaria a las personas con trastorno mental grave.
6. Convenio entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía.

7. Convenio interadministrativo de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística, y la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.

Las causas por las que estos convenios no se han tramitado en 2019 son heterogéneas. Los cuatro primeros son convenios que se han tramitado en las legislaturas anteriores. Posiblemente, una de las partes los envío al Parlamento central y el resto lo ha hecho con posterioridad. En estos casos, se da por finalizada la tramitación con "concluido", tal y como consta en el expediente. El cuarto convenio, el pacto suscrito por el País Vasco y un Territorio Foral, se envió a las Cortes Generales, pero también se ha dado por "concluido". Dicho convenio no es propiamente un convenio entre comunidades autónomas a los efectos del artículo 145.2 CE, sino un convenio entre una comunidad autónoma y un territorio foral. Un pacto así no precisa comunicación a las Cortes Generales. Seguramente, ha habido un "exceso de celo" o quizá existió la duda de si el pacto debía comunicarse y fue remitido al Parlamento central.

De esta manera, los únicos convenios propiamente entre comunidades autónomas nuevos que se registran en el Boletín Oficial de las Cortes Generales son 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, y el convenio entre Canarias y La Rioja para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos. Ambos convenios se presentaron en las Cortes Generales a finales de año (concretamente, el 30 de diciembre de 2019), de modo que no ha habido tiempo para tramitarlo en 2019.

Es sabido que la cooperación entre comunidades autónomas formalizada a través de convenios es muy baja es España. Este año se registran dos convenios horizontales presentados, pero no tramitados. Ciertamente, es una cifra baja, pero no es una cifra extraña en el Estado autonómico.

Las causas pueden ser varias e, incluso, simultáneas. El año 2019 ha sido un año electoral en algunas comunidades autónomas. Quizá ello ha influido en la escasa predisposición a suscribir convenios horizontales. O simplemente esta cifra confirma la falta de atractivo que para las comunidades autónomas tiene este instrumento. En cualquier caso, el régimen constitucional del artículo 145.2 CE no es la causa de esta situación: no es el mejor régimen técnicamente, pero la praxis generada durante todos estos años confirma que, cuando las comunidades autónomas quieren firmar un convenio entre ellas, lo hacen y la intervención de las Cortes Generales se ha simplificado tanto que no ralentiza sobremanera la tramitación de uno de estos pactos.

Más allá de lo exiguo de estas cifras, ambos convenios son pactos bilaterales y entre comunidades no limítrofes. Los convenios entre comunidades autónomas en España son preponderantemente bilaterales, pero es más común que se formalicen entre comunidades vecinas, cosa que no ha sucedido este año. Lógicamente, las relaciones de vecindad propician problemas comunes que resolver

y el contacto más asiduo entre homólogos. Por ello, en un sistema donde no hay órganos de encuentro formalizados entre las comunidades autónomas, resulta curioso cómo se gesta este tipo de cooperación (y su resultado) entre comunidades no sólo no colindantes, sino geográficamente alejadas entre ellas.

El objeto de ambos convenios es además similar, una cooperación informática, donde una de las partes "exporta" a la otra una determinada tecnología. Los convenios en los cuales las comunidades autónomas comparten recursos tecnológicos se han producido también otros años especialmente entre comunidades no limítrofes, donde una de las partes lidera un proyecto tecnológico que cede a la otra parte suscriptora.

La opacidad es uno de los grandes problemas que tiene la cooperación horizontal en España. Es preciso recordar que en este informe se referencia la cooperación formalizada entre comunidades autónomas a los efectos del artículo 145.2 CE (por tanto, la que se comunica a las Cortes Generales). Sin embargo, la figura preferida por las comunidades para formalizar su cooperación son los protocolos que, tal y como declarado el Tribunal Constitucional, no precisan comunicación al Parlamento central. De este modo, hay mucha más cooperación entre comunidades autónomas que la formalizada de acuerdo con el procedimiento del artículo 145.2 CE, cuyas dimensiones cualitativas y cuantitativas nos son desconocidas.

La comunicación a las Cortes Generales de los convenios entre comunidades prevista en el artículo 145.2 CE constituye no sólo un requisito para la tramitación de uno de estos pactos interautonómicos, sino también la pieza clave y más importante para la transparencia de los convenios horizontales en España. La comunicación de estos convenios al Parlamento central se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. De este modo, es posible conocer la existencia de tales convenios y los datos de su tramitación. Si el Ministerio de Política Territorial desempeña un papel fundamental para la transparencia y *accountability* de los convenios verticales, el Senado hace lo propio respecto a los convenios entre comunidades, pues es la Cámara que tiene unas atribuciones más decisivas sobre estos pactos. Su papel en hacer transparente este sector de la cooperación en el Estado autonómico es crucial. Debe ponerse en valor, tomarse conciencia y sostenerse en el tiempo.

# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Lluís Aguiló Lúcia*
*Universitat de València*

## A.– Normativa

En 2019 no se ha aprobado ninguna Ley que regule las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. Por ello nos referiremos a los diez Decretos aprobados a lo largo del año. Todos ellos se refieran a desarrollo normativo de la lengua propia o a aspectos institucionales relacionados.

En el caso de **Asturias** nos encontramos con el Decreto 47/2019, de 1 de julio, que establece los niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas. Es un Decreto que en años anteriores ha ido adoptándose de igual manera para las otras lenguas propias de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a **Catalunya** encontramos un solo Decreto –el Decreto 268/2019, de 17 de diciembre– que de manera puntual modifica el Decreto 142/2012, de 30 de octubre, del Consejo Social de la Lengua de Signos Catalana y de atribución de funciones en materia de política lingüística de la lengua de signos catalana, con la única finalidad de que forme parte del referido Consejo Social la Asociación de Sordociegos de Catalunya (ASOCIDECAT).

En el caso de **les Illes Balears** han sido cuatro los Decretos aprobados. Por un lado está el Decreto 21/2019, de 15 de marzo, sobre evaluación y certificación de conocimientos de lengua catalana, que sustiuye al anterior Decreto1/2014, de 10 de enero. En segundo lugar nos encontramos dos Decretos –Decreto 24/2019, de 29 de marzo y Decreto 90/2019, de 29 de noviembre– que a su vez modifican el Decreto 64/2002, de 3 de mayo, de creación del Consejo Social de la Lengua Catalana para adaptarlo a la nueva realidad de la sociedad y a las instituciones públicas de les Illes. Finalmente está el Decreto 89/2019, de 29 de noviembre, que crea y regula la Oficina de Defensa de los Derechos Lingüísticos en les Illes Balears.

En la **Comunitat Valencian**a se ha aprobado el Decreto 13/2019, de 8 de febrero, por el que se crea la Red Pública de Servicios Lingüísticos Valencianos que la forman el conjunto organizado de entidades públicas titulares de Servicios de planificación lingüística. Básicamente son la Generalitat, los ayuntamientos y las universidades públicas.

En **Navarra** se han aprobado los Estatutos del Organismo Autónomo Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera (Decreto Foral 303/2019, de 6 de noviembre) creado a su vez por el Decreto Foral 183/2007, de 10 de septiembre.

Finalmente en el **País Vasco** se han aprobado dos Decretos. Por un lado el Decreto 84/2019, de 11 de junio, que regula el Programa Ulibarri de normalización lingüística en centros docentes de enseñanza no universitaria; y el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, de normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las distintas instituciones locales de Euskadi como son ayuntamientos, concejos, mancomunidades, cuadrillas en Álava o parzonerías. Este es el Decreto más importante aprobado en las Comunidades Autónomas con lengua propia y consta de 59 artículos, cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

## B.– Jurisprudencia

Dentro de la poca jurisprudencia que se ha dictado en relación con las lenguas propias de las Comunidades Autónomas hay que destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2019, de 11 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8.741-2009, promovido por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra numerosos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, algunos de los cuales se refieren al tema lingüístico.

En relación a esta STC hay que reseñar que la sentencia se dicta diez años después de la aprobación de la Ley cuando en el intermedio se dictaron sentencias tan importantes como la del Estatuto de Cataluña y otras como la de la LOMCE en las que se fijó el criterio de que el catalán y el castellano son lenguas vehiculares y que al final del ciclo formativo los estudiantes deben tener un buen conocimiento de ambas. Pero este tema no se aborda directamente al no haberse recurrido el articulo que abordaba este aspecto (el articulo 11).

En suma, la sentencia solo revoca una decena de preceptos sobre otras materias educativas sin que considere que la norma aprobada, en lo que afecta a la lengua propia, invada competencias del Estado.

Al margen de esta Sentencia solo cabe reseñar algunas otras sentencias referentes a temas habituales sin que varie la doctrina como es el caso en Cataluña las que se refieren a la enseñanza en castellano solicitada por algunos padres (Sentencias del TSJ de Cataluña 181/2019, de 22 de marzo y 333/2019, de 15 de mayo) o la dictada por el Tribunal Supremo 190/2019, de 19 de febrero, sobre la Ordenanza del uso del gallego dictada por acuerdo del Ayuntamiento de Lugo.

*Tomàs Font i Llovet*
*Universitat de Barcelona*

## 1.– El 2019, año electoral

El 2019 ha sido un año intensamente electoral: no solamente han tenido lugar las elecciones locales, sino, además, dos elecciones generales, con sus respectivas largas precampañas. De la lectura de los programas electorales presentados por los partidos políticos que han obtenido representación en las Cortes Generales pueden extraerse algunas conclusiones relativas a la posición que actualmente ocupa el mundo local en la agenda política.

La primera de ellas es la modesta presencia de los problemas específicos de las entidades locales en los mencionados programas. Ninguno de ellos les dedica un capítulo específico. Aún así, el denominador común es la propuesta de mejora de la financiación de las entidades locales, y la necesidad de adoptar medidas para hacer frente al reto demográfico que supone la despoblación de las zonas rurales (lo que ha venido a denominarse la España vaciada; así como, en los programas de los partidos políticos nacionalistas y de aquellos situados más a la izquierda ideológicamente, las críticas a las reformas operadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y, en general, por la nueva legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por lo demás, se mantiene vivo el ya clásico desacuerdo entre las fuerzas políticas acerca del futuro de las diputaciones provinciales.

En otro orden de consideraciones, la coincidencia de las elecciones locales con las autonómicas en la mayoría de Comunidades –y aún más, con los procesos electorales generales– ha propiciado la formación de mayorías en muchos gobiernos locales bajo criterios ajenos a la política local, como se viene denunciando desde hace tiempo.

## 2.– Sigue el desmantelamiento de la LRSAL: la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura

### *2.1.– Objeto de la Ley y parámetros normativos de referencia*

La aprobación en su día de la LRSAL dio lugar a una fuerte contestación, de la que se ha dado cuenta puntual en este Informe. Pero lo cierto es que la reforma impulsada con esta Ley, de manera paulatina pero ininterrumpida, en muchos de sus contenidos esenciales, se ha visto neutralizada. Una manifestación más del desmantelamiento de su estructura es la reciente Ley 3/2019, de 22

de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAME). Se constata en su exposición de motivos que "algunas de las modificaciones profundas que comportó para el régimen local español la aprobación" de la LRSAL "se han visto radicalmente desmentidas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional", y "otras han sido reinterpretadas en clave de conformidad con la Constitución". Para acabar de describir el panorama, se añade: "Asimismo, hay un buen número de disposiciones normativas incorporadas a la legislación básica que, si bien vigentes, han quedado inaplicadas por conexión o consecuencia con los pronunciamientos de inconstitucionalidad, mientras que otras (por razones de incomprensión del modelo propuesto) tampoco están teniendo efectividad alguna".

El título de la Ley es fiel reflejo de su objeto principal: "garantía de la autonomía municipal", lo que subraya la posición central que corresponde al municipio en el nivel local y, en relación con él, que la autonomía municipal constituye la pieza esencial de su régimen jurídico

La Ley extremeña también contiene algunas previsiones en relación con las provincias y, en concreto, con las diputaciones provinciales y la intermunicipalidad, pero sólo en la medida en que desempeñan una labor asistencial respecto a la entidad central que es la municipal.

En definitiva, el municipio y la garantía de su autonomía "conforman los pilares básicos de la presente Ley" (exposición de motivos). Regulación legal que se establece "en desarrollo de las previsiones constitucionales y del Estatuto de Autonomía, en el marco de la legislación básica y de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de la Autonomía Local" (artículo 1.1 de la LGAME). Estos son los cuatro parámetros normativos confesados por el legislador local extremeño: la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, la legislación básica estatal sobre régimen local y la Carta Europea de Autonomía Local. Nótese que, según la dicción literal del precepto, la regulación legal se establece "en desarrollo" de los dos primeros, "en el marco" del tercero y "de acuerdo con los principios" del cuarto. Distinción legal que no parece caprichosa, sino que parece apuntar a una diferente comprensión, en sede de fuentes del derecho, de la relación entre la Ley autonómica y esos otros tipos normativos.

Se reconoce acertadamente la legislación básica estatal como un límite insoslayable para el legislador extremeño de régimen local. En relación con ella, sin embargo, se destacan las incertidumbres existentes como consecuencia de los pronunciamientos jurisprudenciales y los anuncios de futuras reformas. Esta es la razón –según se confiesa– que ha determinado la respuesta normativa del legislador extremeño. Se admite, en efecto, que "la Comunidad Autónoma de Extremadura carece en estos momentos de una regulación general en materia de gobierno y administración local"; ahora bien, "atendiendo a las circunstancias normativas expuestas no parece muy apropiado intentar construir ese marco jurídico autónomo sobre unas bases estatales que, tras los recientes cambios normativos y la jurisprudencia constitucional citada sobre ellos, no tienen un asentamiento lo suficientemente sólido como para ofrecer soporte a un sistema normativo local extremeño que tenga vocación de permanencia en el tiempo".

De ahí que se haya descartado "la pretensión de elaborar o construir una ley integral o un marco normativo general que regule de forma holística todas las entidades locales de Extremadura y que actúe u opere en un marco básico estatal de régimen local ciertamente prolijo y con inevitables dudas de cuál será su destino en los próximos años". En cambio, "la solución normativa por la que opta la presente Ley es mucho más precisa y acotada (…), puesto que se inclina por regular en un texto normativo breve, pero de fuerte contenido de principios y algunas reglas consistentes, un sistema de garantías de la autonomía municipal y, particularmente, de tasar un elenco de materias y funciones de competencia municipal propia que definan los contornos precisos de un modelo altamente avanzado de regulación del gobierno local". La exposición de motivos de la Ley, en los términos transcritos, llama la atención –de nuevo– sobre la clásica cuestión de la relación entre la legislación estatal básica y la autonómica de desarrollo de las bases y, en particular, las consecuencias jurídicas que para esta última tiene la modificación sobrevenida de las bases estatales.

La referencia a la Carta Europea de Autonomía Local, en línea con los últimos textos normativos en materia de régimen local, se hace no solamente en su exposición de motivos, sino también reiteradamente en su articulado. Y, además, que no se limita a una invocación genérica, sino que intenta trabarse una relación efectiva con el contenido regulatorio del texto internacional.

El legislador extremeño también reconoce expresamente la "inspiración" de otras leyes locales autonómicas y, en particular, de dos de las más recientes: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

### *2.2.– La posición institucional del municipio*

El legislador extremeño se ha preocupado de precisar con detalle la posición que corresponde al municipio dentro del entramado institucional autonómico. En breve, esa posición puede describirse con base en las dos siguientes notas:

La primera es que "los municipios constituyen un nivel de Gobierno propio" (artículo 2.2, así como artículos 1.3 y 7.1 de la LGAME), cuya nota característica es la autonomía municipal. Superando la concepción reduccionista inicial de este tipo de autonomía que, en contraposición con la propia de las comunidades autónomas, la calificaba de meramente administrativa, el artículo 7.2 de la LGAME advierte que, dentro de la autonomía municipal reconocida y garantizada, debe entenderse incluida la "autonomía política", la "autonomía de gestión administrativa", la "autonomía financiera" y la "autosuficiencia financiera".

La autonomía política "implica el ejercicio de las facultades de ordenación y gestión para la formulación y puesta en marcha de políticas propias y diferenciadas por parte de los ayuntamientos" (artículo 8.3 de la LGAME). El legislador extremeño ha insistido en la habilitación con la que cuentan los municipios, "en el marco de su propia autonomía", para formular y poner en marcha "políticas diferenciadas estableciendo las prioridades materiales, temporales y de

asignación de recursos" (artículo 8.2 de la LGAME, idea ya avanzada en el artículo 1.2 de ese mismo texto legislativo).

La Ley extremeña concreta los contenidos de la autonomía política municipal. Primero: "comprende, en todo caso, el ejercicio de potestades normativas para satisfacción de los intereses de la ciudadanía y ordenación de los diferentes sectores o ámbitos de actuación del poder público municipal". Y segundo: "la organización y gestión de los órganos de gobierno y de la administración, la planificación y gestión territorial, la asistencia y prestación de servicios a las personas, la política y gestión del personal al servicio de la Administración local, la gestión patrimonial y la administración y gestión de los recursos públicos de la Hacienda municipal" (artículo 8.4 de la LGAME). Seguidamente, la Ley dedica un artículo específicamente a la "potestad de autoorganización", calificada como "manifestación puntual de la autonomía municipal" (artículo 9 de la LGAME).

El segundo rasgo que define la posición institucional del municipio extremeño, es que el nivel de Gobierno que integra "se incardina en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura" (artículo 2.2 de la LGAME). Lo que supone, de entrada, el reconocimiento de la existencia de un "sistema institucional autonómico" y, además, que dentro de él debe ubicarse el nivel de Gobierno municipal. Esta integración, según se precisa legalmente, lo es "tanto en lo que afecta a las relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación, como por lo que respecta a la formulación, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas", en este último caso, "siempre que sean los municipios las instancias que desarrollen tales políticas o se considere necesaria su participación" (de nuevo, artículo 2.2 de la LGAME). De ahí que se reconozca legalmente a los ayuntamientos el derecho a participar en el nivel autonómico en la toma de las decisiones que les afecten: "en todos aquellos procesos de elaboración de disposiciones normativas autonómicas que tengan incidencia sobre los intereses locales y las competencias municipales" (artículo 6.1 de la LGAME) y en "todos aquellos programas o políticas públicas impulsadas por el Gobierno autonómico que afecten o puedan afectar a la autonomía municipal y al ejercicio de sus competencias por parte de los ayuntamientos".

### *2.3.– El sistema institucional de garantías de la autonomía local*

El legislador extremeño ha dedicado gran parte de su esfuerzo (todo el título IV de la Ley) a la configuración y regulación de un sistema institucional de garantías de la autonomía local (obsérvese que aquí no queda circunscrito a la municipal). En realidad, son dos cosas las que se contemplan: las instituciones de participación de las entidades locales en las políticas autonómicas y de garantía de la autonomía, por un lado, y los mecanismos de garantía de la autonomía local, por el otro.

Las instituciones de participación de las entidades locales en las políticas públicas autonómicas y de garantía de la autonomía municipal son el Consejo de Política Local (CPL) –órgano mixto de concertación– y la Comisión de Garantías de la Autonomía Local (CGAL), compuesto por 15 miembros, todos

ellos en representación del mundo local, que se adscribe, con plena autonomía organizativa y funcional al CPL. La CGAL"es el órgano que tiene por objeto la salvaguarda y efectividad del principio de autonomía local y que, a tal fin, ejerce las funciones de alerta temprana en los procesos normativos impulsados por parte de la Junta de Extremadura, velando por el respeto de las competencias propias municipales y en sentido análogo por la garantía de cualesquiera otras competencias del resto de entidades locales" (artículo 33.1 de la LGAME).

En varias ocasiones hemos tenido oportunidad de valorar, en este mismo Informe, las ventajas del establecimiento de mecanismos de participación de las entidades locales (no únicamente de los municipios) en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten. Especialmente cuando se trata de órganos no de composición mixta, sino exclusivamente local. Pero también de constatar el escaso éxito, por no hablar directamente de rotundo fracaso, que han tenido en su aplicación práctica. Los casos de Andalucía y, sobre todo, de Cataluña son buena muestra de ello. Esperemos que en Extremadura corran mejor suerte.

Los mecanismos de garantía de la autonomía municipal regulados en la Ley son tres: (artículo 26 de la LGAME): el sistema de alerta temprana (artículos 37 y 38 de la LGAME), los instrumentos de garantía de la autonomía municipal en sede del Parlamento autonómico (artículos 39 y 40 de la LGAME) y la conciliación previa a la interposición de un recurso contencioso-administrativo (artículo 41 de la LGAME).

### *2.4.– Competencias municipales y financiación*

La Ley dedica una especial atención a las competencias de los municipios extremeños, revelando la vinculación entre una atribución competencial adecuada y una correcta garantía de la autonomía municipal. La autonomía tiene un innegable contenido competencial. En este sentido, en efecto, se afirma que la regulación de las competencias municipales constituye "una cuestión, sin duda, central para evaluar el grado efectivo de autonomía que se les reconoce a los ayuntamientos extremeños" (exposición de motivos).

Se destacan las siguientes ideas:

a) El legislador ofrece una definición de "competencia municipal", así como de los elementos que integran esta noción: "funciones o facultades", por un lado, y "materias, actividades, sectores o instituciones particulares", por el otro (artículo 12 de la LGAME). Además, complementariamente, proporciona una definición y determina el alcance de las "funciones o facultades" municipales, en concreto de las siguientes: "funciones normativas o de ordenación", "funciones de planificación", "funciones de programación", "funciones de fomento o promoción" y "funciones de gestión o ejecutivas" (artículo 13 de la LGAME). Este rol académico que asume el legislador autonómico es merecedor de una más pausada reflexión, aunque parece evidente que se ejerce con la clara intención de despejar dudas y, de este modo, contribuir a garantizar las competencias y la autonomía municipales.

b) Se establece expresamente la tipología de competencias municipales: "propias", "transferidas", "delegadas" y "las ejercitadas, de acuerdo con la presente Ley, a partir de la cláusula general de competencias" (artículo 10.1 de la LGAME). El primero y el último tipo tienen en común, no obstante, el hecho de que se ejercitan "en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad" (artículo 10.3 y 6 de la LGAME).

c) La autonomía municipal solamente aparece vinculada a las competencias propias de los municipios: "La autonomía política municipal se garantiza mediante las competencias propias previstas en esta Ley y las atribuidas complementariamente por las leyes sectoriales que apruebe la Asamblea de Extremadura" (artículo 10.5 de la LGAME). Afirmación correcta, en la medida en que solamente este tipo de competencias encuentra su fundamento en la autonomía de la entidad local. Más discutible es que esa vinculación entre autonomía y competencia no deba hacerse también respecto a las competencias derivadas de la cláusula general de competencias, en tanto que su régimen jurídico se equipara al de las competencias propias, en tanto que deben ejercitarse en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.

d) Retomando una concepción fuerte de la autonomía municipal y, en este sentido, deshaciendo el camino emprendido por la LRSAL, vuelve a recogerse en el texto de la Ley extremeña una cláusula general de competencias. La Ley directamente habilita al municipio a realizar "cualesquiera actividad, servicio o prestación que sea desarrollada de forma complementaria en interés de la ciudadanía o de la comunidad local y no se encuadre dentro de las competencias propias (…) siempre que tal ejercicio se circunscriba a los requisitos formales y materiales establecidos en la presente Ley y en la legislación básica" (artículo 10.6 de la LGAME). Entre estos límites, "con la finalidad de evitar duplicidades", la Ley dispone que "los municipios no podrán ejercer actividades, servicios o prestaciones expresamente reservadas por el ordenamiento jurídico a otro nivel de Gobierno" (artículo 14.3 de la LGAME).

e) El grueso de la regulación competencial se dedica a las competencias propias municipales. De entrada, la propia Ley ya asegura que los municipios puedan ejercer competencias propias sobre determinadas "áreas de actuación municipal", formadas por las "materias o ámbitos de actuación" que en cada caso se detallan (artículo 15.1 de la LGAME). Además, se reconoce que la legislación sectorial pueda atribuir más competencias también con el carácter de propias (artículo 15.2 de la LGAME). Hay que destacar que, en los términos establecidos en la disposición final primera de la LGAME, y el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, esta regulación forma parte del contenido material reservado a ley de mayoría absoluta. En consecuencia, la modificación del contenido competencial requiere esa misma mayoría. Y la legislación sectorial no puede menoscabar esta atribución competencial, aunque sí mejorarla (artículos 16.1 y 2 y 17 de la LGAME).

f) El legislador extremeño reconoce expresamente, de manera acertada, el principio de diferenciación en relación con la concreción y atribución de las competencias municipales. En referencia a las competencias propias, afirma que en su atribución "podrán tomarse en consideración las características específicas de los distintos municipios y su diversa capacidad de gestión" (artículo 11.1 de la LGAME). En concreto, ya reconoce la singularidad de la ciudad de Mérida, en su condición de capital autonómica, y de Badajoz y Cáceres, por ser capitales de provincia (artículo 11.2 de la LGAME).

g) Se distingue entre titularidad y ejercicio de las competencias propias. En este tipo de competencias, en efecto, la titularidad –que es irrenunciable– de las funciones o facultades corresponde al municipio. En cambio, se admiten diversos modos de ejercicio: por el propio municipio, a través de fórmulas asociativas y a través de delegación a las diputaciones provinciales u otras entidades locales. También se contempla la encomienda de gestión a las diputaciones por los ayuntamientos (artículos 18 y 23 de la LGAME).

Como ha quedado dicho, el texto legislativo "no se trata (…) de una ley integral en materia de gobierno local" (exposición de motivos). De ahí que se centre en el municipio y en las competencias municipales. Ahora bien, debe destacarse la inclusión de algunos preceptos relativos a la intermunicipalidad y, en concreto, a las diputaciones provinciales. Hecho este que se justifica en la atribución a las mencionadas diputaciones de la función de garantía de la autonomía municipal y del principio de subsidiariedad. En el fondo subyace la idea fuerza de que "provincia y municipios integran un mismo nivel local de Gobierno" (artículo 19.1 de la LGAME). Y ello porque ambos tipos de entidades "conforman (…) una sola comunidad local, articulada con la finalidad de salvaguardar el principio de subsidiariedad" (exposición de motivos).

Finalmente, se cierra el texto legal con un conjunto de disposiciones sobre financiación municipal (título V). No es una regulación extensa, pero sí versa sobre elementos clave: principios de actuación de las Haciendas locales (artículo 42 de la LGAME), financiación incondicionada (artículo 43 de la LGAME), previsiones de financiación en el caso de nuevas competencias y servicios municipales (artículo 44 de la LGAME), y existencia de un fondo de financiación incondicionado para los municipios extremeños (artículo 45 de la LGAME). Llama la atención que los aspectos sustantivos y los de financiación se contemplen en un mismo texto legal y no en disposiciones distintas, como suele ser habitual, y así se destaca en la exposición de motivos de la propia Ley.

### 3.– La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra

Una novedad importante del año 2019 es la reforma parcial que se introduce en la legislación local de Navarra, para proceder, como objetivo principal, a la progresiva comarcalización de la organización territorial local.

En efecto, tal como explicita su Preámbulo, "la Ley foral plantea una novedosa organización supramunicipal a través de la figura de la "comarca", que será en adelante la encargada de ejercer las funciones que hasta ahora se venían realizando por parte de las diferentes mancomunidades sectoriales y otras entidades análogas creadas en los últimos años".

La propuesta de comarcalización, sigue el Preámbulo, se sitúa en el "tránsito de una planificación sectorial de los servicios supramunicipales a una concepción territorial del planteamiento de los mismos". Pero es de destacar una explicación que en cierto modo se alinea en el proceso de desmantelamiento de la LRSAL antes comentado. Dice así: "Esta nueva concepción permite que diversas actividades y servicios que un municipio no puede realizar ni prestar por sí mismo y que, por tanto, hasta la fecha vienen siendo prestados mediante una contratación externa con sujetos o entidades privadas, sean prestados directamente por la comarca, reduciendo así en gran medida el recurso al sector privado y el fomento de la iniciativa pública en la prestación de servicios de calidad".

"Así, frente a la concepción vigente hasta ahora de organizar las mancomunidades en torno a servicios de carácter sectorial, la comarca se refiere en todo momento al territorio, estructurando Navarra en demarcaciones de configuración estable, las cuales constituirán, a partir de su implantación, la referencia ineludible para cualquier tipo de servicio que se considere dentro del ámbito supramunicipal". Esta dinámica es común a la ya seguida por otras Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana o Extremadura, de potenciar los territorios estables para sustentar servicios supramunicipales de carácter general y no solo sectorial.

Según la Ley, el proceso de creación de cada comarca deberá realizarse mediante ley foral, a través de un procedimiento en el que se garantice la audiencia y participación de los ayuntamientos y entidades supramunicipales que hayan de integrarla.

En cuanto a las competencias y servicios de las comarcas, se determinan como propias las referidas a servicios sociales a escala supramunicipal, redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal, tratamiento de residuos a escala supramunicipal, planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, así como servicios administrativos de secretaría e intervención en concejos cuando no haya régimen de gestión competencial compartida y en ayuntamientos de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Además de las competencias propias, "la comarca prestará los servicios de abastecimiento de agua potable en baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales y recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva".

En fin, "las comarcas podrán también ejercer aquellas competencias que les atribuya como propias la legislación sectorial en el ámbito competencial de la

Administración de la Comunidad Foral, y ejercer funciones de apoyo y asistencia a los municipios y concejos de su ámbito territorial,… pudiendo además prestar otros servicios a las entidades locales de su ámbito que así lo soliciten, mediante delegación o encomienda de realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios".

En cuanto a la organización institucional de la comarca, es importante notar que salvo que su ley foral de creación disponga otra cosa, la designación de los miembros de la asamblea comarcal "se ajustará, a un sistema mixto que combina la designación de representantes por los ayuntamientos, con la designación en atención proporcional al número de votos obtenidos en la comarca por los diferentes partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores. En ambos casos las personas designadas para pertenecer a la Asamblea deberán ser concejales."

Según señala la propia Ley, "ello obedece a la consideración de la comarca como entidad local de segundo grado o nivel, supeditada al primer nivel básico municipal, lo que hace que su gobierno deba garantizar una representación mayoritaria por parte de cargos designados por los propios ayuntamientos, aunque no de forma necesariamente exclusiva".

## 4.– Jurisprudencia constitucional sobre régimen local

Finalmente, se incluye una rápida referencia a las sentencias del Tribunal Constitucional más relevantes para los entes locales[1]:

- la STC 137/2018, de 13 de diciembre, sobre la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, que rechaza que el legislador autonómico limite la potestad del pleno para determinar la organización de las sociedades mercantiles municipales, lo que hacía esta Ley cuando obligaba a que junta general de la sociedad y junta de gobierno local fueran lo mismo;
- la STC 63/2019, de 9 de mayo, que declara constitucional el reconocimiento legal de la categoría "prestación patrimonial de carácter público no tributaria", lo que supone clarificar cuándo procede exigir tasa y cuándo tarifa por la prestación de un servicio al ciudadano;
- la STC 86/2019, de 20 de junio, sobre la Ley canaria 4/2014, del suelo y sus espacios naturales protegidos, que contiene una anulación por vulneración de la autonomía local, al permitir la ejecución de proyectos de interés supramunicipal en cualquier suelo "con independencia de su clasificación y calificación urbanística".
- la STC 105/2019, de 19 de septiembre, que considera constitucional el modelo de mancomunidad comarcal diseñado por el legislador valenciano,

1. Seguimos y nos remitimos a: TOSCANO GIL, Francisco, "Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2019*, cit.

lo que es especialmente relevante en tanto este tipo de mancomunidad se ha establecido también en otras comunidades autónomas;

- la STC 106/2019, de 19 de septiembre, que, en su enjuiciamiento de la legislación balear, estima constitucional la provisión de plazas de policía local por funcionarios interinos, gracias a una interpretación no literal, en armonía con el resto del ordenamiento jurídico, del actual artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), lo que obviamente tiene su trascendencia en todo el Estado.

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA 2019: ¿HAY PERSPECTIVAS?

*Jesús Ruiz-Huerta (URJC)*
*Francisco J. Loscos (U. Complutense)*

## 1.– Introducción y consideraciones generales

Tampoco el año 2019 ha registrado el cambio del sistema de financiación de las comunidades de régimen común, del que se viene hablando desde el 2014, año en el que, según el último acuerdo, debió procederse a la reforma financiera. Las dificultades para formar un gobierno estable a lo largo del ejercicio económico, además de complicar las tareas de gestión económica, han imposibilitado la puesta en marcha del proceso de reforma[1].

A pesar del mantenimiento de la situación de inestabilidad, y de las dificultades de un gobierno que se mantuvo en funciones durante la mayor parte del año[2], y en condiciones de prórroga presupuestaria[3], no parece que se hayan dado serios problemas de financiación, en parte gracias al mantenimiento de una modesta tasa de crecimiento económico, superior a la media europea, a pesar de la aparente desaceleración de la actividad económica y la incertidumbre respecto al futuro.

No obstante, la ausencia de nuevos presupuestos y las dificultades para regular esta cuestión por un gobierno en funciones, dificultaron la actualización de las entregas a cuenta correspondientes a las comunidades, que no se desbloqueó hasta la aprobación del RDL 13/2019, de 11 de octubre[4].

Como es sabido, el modelo aprobado en 2009, aún vigente, ha sido muy frecuentemente criticado a lo largo de los últimos años, tanto por parte de la mayoría de las comunidades como por muchos especialistas, que han insistido en señalar diversos problemas asociados al mismo. Además de problemas estructurales, como la diferencia entre los resultados de los regímenes común y

1. Un síntoma particularmente relevante ha sido la ausencia de reuniones, durante todo el año 2019, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sin precedentes desde 1997. Cfr. https://elpais.com/politica/2019/12/29/actualidad/1577652780_261702.html

2. Desde el 29 de abril, tras las elecciones generales celebradas el día anterior. La situación se prolongó durante toda la XIII Legislatura, que se cerró con la disolución de las Cámaras el 24 de septiembre, tras agotarse el plazo constitucional para la formación de Gobierno. Esta situación de interinidad se mantuvo hasta el 13 de enero de 2020, ya en la XIV Legislatura, en que tomó posesión el nuevo Gobierno de coalición surgido de las elecciones celebradas el 10 de noviembre.

3. El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, presentado en el Congreso –con retraso– el 14 de enero de 2019, fue rechazado por el Pleno de la Cámara en el debate de totalidad celebrado el 13 de febrero.

4. BOE no. 246, del 12. Accesible en internet *(texto consolidado)*: https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/10/11/13/con

especial, se suelen señalar otros elementos de crítica, como el mantenimiento sin variaciones del fondo de suficiencia (en gran medida responsable de las diferen-cias finales, al mantener la cláusula de "status quo"), la cierta complejidad que introducen los Fondos de Convergencia, la pérdida de autonomía asociada al endeudamiento de las comunidades y, de manera más señalada en los años re-cientes, la existencia de comunidades que se mantienen a lo largo del tiempo en los niveles más bajos de financiación, como la Comunidad Valenciana, Murcia o Andalucía. La suma de estos factores son los que justifican la posición mayori-taria entre especialistas y políticos a favor de la reforma del sistema.

Sin embargo, y según los datos disponibles, el modelo de financiación ha funcionado razonablemente bien, en términos generales: se han seguido desarrollando los instrumentos de autonomía normativa en el campo de la cesión de los tributos cedidos tradicionales y del IRPF[5]; el sistema de nivelación ha continuado garantizando resultados razonables en términos de financiación por habitante ajustado, las deudas de las comunidades han tendido a disminuir, con diferencias notables en algunos casos y, en general, con las anteriores limitaciones, las comunidades han continuado cubriendo los servicios públicos de los que son responsables.

Por lo demás, el crecimiento de la actividad económica, aun siendo menor que la obtenida en ejercicios anteriores como consecuencia del proceso de desaceleración, no ha impedido mantener una cierta recuperación de los servicios públicos gestionados por las comunidades, deteriorados durante el período de crisis económica.

## 2.– La liquidación de 2017

Durante el pasado año, conforme es habitual, se han publicado los resultados de la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2017 (MH, 2019), que se resumen –en serie histórica de sus cifras totales– en el **Cuadro no. 1**:

5. Cfr. MH (2020).

**Cuadro no. 1.– Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De régimen común (2009-2017)**

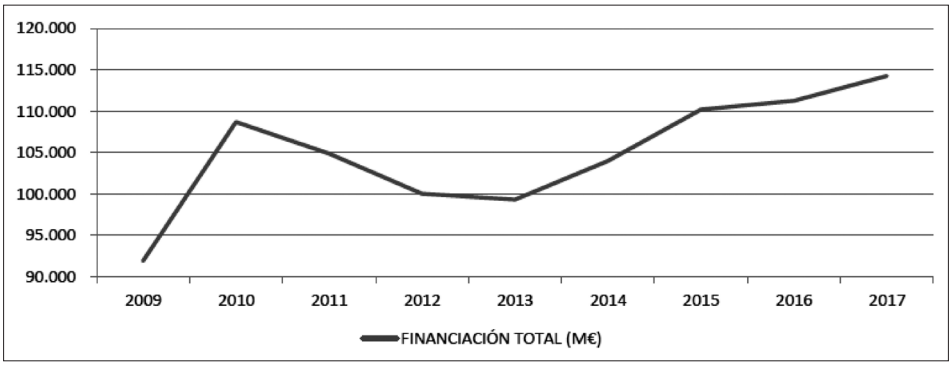
| Total CCAA Régimen común | Capacidad tributaria | Transferencia de garantía | Fondo de suficiencia global | FTG | FF. Convergencia autonómica | | Compensación D.A. Ley 22/2009 | Financiación total | Competencias no homogéneas | Financiación total homogénea |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Fondo de Cooperación | Fondo de Competitividad | | | | |
| | | | | | (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 | 7.497,59 | 8.953,71 | 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 | 5.368,72 | 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 |
| 2017 | 100.208,95 | 7.885,04 | 852,45 | 108.946,44 | 2.003,55 | 3.295,02 | 0,00 | 114.245,01 | 5.564,32 | 108.680,68 |

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013,2 014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018, 2019).

Puede apreciarse que en 2017 se mantiene la tendencia que señalábamos en el *Informe* del año pasado en cuanto a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis, y que se refleja en el **Cuadro no. 2**:

**Cuadro no. 2.– Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De régimen común (2009-2017)**

**Financiación total (M€)**




Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013,2 014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018, 2019).

Como ya indicamos, esta mejoría cuantitativa –que cabe esperar se mantenga para 2018 y 2019– puede haber contribuido a que el debate sobre el modelo de financiación se haya planteado durante 2019 en términos de menor urgencia, aun cuando sí se registra una creciente insistencia (especialmente, desde las comunidades que se consideran más perjudicadas) en la necesidad de que se aborde sin más dilaciones la revisión del sistema, largamente postergada por las condiciones de inestabilidad política de las últimas Legislaturas.

Los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2017 (que se presentan en el **Cuadro no. 3**) confirman los buenos datos que ya conocíamos de ejercicios anteriores[6]: Los indicadores de dispersión confirman una importante disminución de las diferencias entre los territorios con mayor y menor financiación total (por unidad de necesidad o en relación con la "población ajustada") respecto a las desigualdades de partida (las correspondientes a la capacidad fiscal por habitante de cada territorio).

6. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

**Cuadro no. 3.– Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De régimen común (2017)**

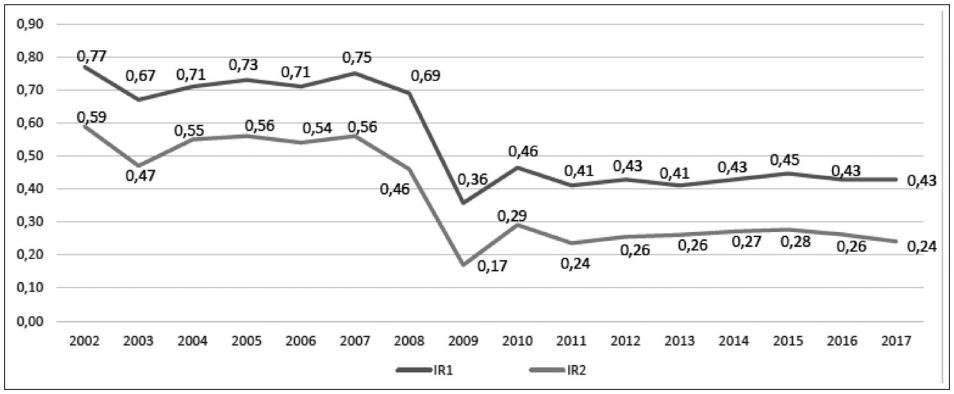
| Año 2017 | Población | Población ajustada | Capacidad Tributaria propia | | | | Financiación total | | | | Reordenaciones | Distancia a nivelación perfecta inicial | Efecto de la nivelación | Sobrenivelaciones | Desnivelaciones | Distancia a nivelación perfecta final |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capacidad Tributaria (M€) | € por habitante | Índice | Posición | Financiación total | € por persona ajustada | Índice | Posición | | | | | | |
| Madrid | 6.507.184 | 6.303.265 | 20.833 | 3.201,56 | 139,18 | 1 | 16.880,65 | 2.678,08 | 102,12 | 7 | 6 | 39,18 | -37,06 | | | 2,12 |
| Baleares | 1.115.999 | 1.107.970 | 3.267 | 2.927,24 | 127,26 | 2 | 2.898,39 | 2.615,95 | 99,75 | 10 | 8 | 27,26 | -27,50 | 0,25 | | -0,25 |
| Cataluña | 7.555.830 | 7.420.029 | 20.832 | 2.757,03 | 119,86 | 3 | 20.977,04 | 2.827,08 | 107,80 | 3 | 0 | 19,86 | -12,05 | | | 7,80 |
| Aragón | 1.308.750 | 1.394.233 | 3.341 | 2.552,83 | 110,98 | 4 | 3.813,33 | 2.735,07 | 104,29 | 4 | 0 | 10,98 | -6,69 | | | 4,29 |
| Cantabria | 580.295 | 586.226 | 1.452 | 2.501,74 | 108,76 | 5 | 1.951,03 | 3.328,11 | 126,91 | 1 | 4 | 8,76 | 18,15 | | 18,15 | 26,91 |
| La Rioja | 315.381 | 324.061 | 763 | 2.420,83 | 105,24 | 6 | 1.014,03 | 3.129,14 | 119,32 | 2 | 4 | 5,24 | 14,08 | | 14,08 | 19,32 |
| Asturias | 1.034.960 | 1.090.061 | 2.415 | 2.333,56 | 101,45 | 7 | 2.919,49 | 2.678,29 | 102,13 | 6 | 1 | 1,45 | 0,68 | | 0,68 | 2,13 |
| Castilla y León | 2.425.801 | 2.626.241 | 5.493 | 2.264,61 | 98,45 | 8 | 6.926,12 | 2.637,28 | 100,56 | 8 | 0 | -1,55 | 2,12 | -0,56 | | 0,56 |
| C. Valenciana | 4.941.509 | 4.808.332 | 10.844 | 2.194,51 | 95,40 | 9 | 11.727,28 | 2.438,95 | 93,00 | 14 | 5 | -4,60 | -2,40 | | -2,4 | -7,00 |
| Galicia | 2.708.339 | 2.901.609 | 5.591 | 2.064,28 | 89,74 | 10 | 7.643,97 | 2.634,39 | 100,45 | 9 | 1 | -10,26 | 10,71 | -0,49 | | 0,45 |
| Castilla -La Mancha | 2.031.479 | 2.114.835 | 3.867 | 1.903,65 | 82,76 | 11 | 5.223,87 | 2.470,11 | 94,19 | 13 | 2 | -17,24 | 11,43 | | | -5,81 |

| Año 2017 | Población | Población ajustada | Capacidad Tributaria propia | | | | Financiación total | | | | Reordenaciones | Distancia a nivelación perfecta inicial | Efecto de la nivelación | Sobrenivelaciones | Desnivelaciones | Distancia a nivelación perfecta final |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capacidad Tributaria (M€) | € por habitante | Índice | Posición | Financiación total | € por persona ajustada | Índice | Posición | | | | | | |
| Murcia | 1.470.273 | 1.439.379 | 2.796 | 1.902,02 | 82,69 | 12 | 3.434,13 | 2.385,84 | 90,98 | 15 | 3 | -17,31 | 8,29 | | | -9,02 |
| Andalucía | 8.379.820 | 8.179.426 | 14.875 | 1.775,05 | 77,17 | 13 | 20.413,06 | 2.495,66 | 95,16 | 12 | 1 | -22,83 | 18,00 | | | -4,84 |
| Extremadura | 1.079.920 | 1.129.451 | 1.791 | 1.658,54 | 72,10 | 14 | 3.079,67 | 2.726,69 | 103,97 | 5 | 9 | -27,90 | 31,87 | | -2,97 | 3,97 |
| Canarias | 2.108.121 | 2.138.543 | 2.048.128 | 971,54 | 42,24 | 15 | 5.342,94 | 2.498,40 | 95,27 | 11 | 4 | -57,76 | 53,03 | | | -4,73 |
| CCAA Régimen común | 43.563.661 | 43.563.661 | 100.208.948 | 2.300,29 | 100 | | 114.245,00 | 2.622,48 | 100 | | 48 | | | | | |
| Diferencias entre extremos | | | | 2.230,01 | 96,94 | | | 942,27 | 35,93 | | | | | | | |
| Desviación típica | | | | 535,05 | 23,26 | | | 246,56 | 9,40 | | | | | | | |
| IR1 | | | | | | | | | | | 0,43 | | | | | |
| IR2 | | | | | | | | | | | 0,24 | | | | | |

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de MH (2019), López Thomaz (2016) y López Thomaz *et al.* (2016).

Lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 4** se muestra la evolución de los índices de reordenación[7], que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, aun cuando la capacidad de interferencia sobre el debate político impida afirmar una satisfacción completa.

**Cuadro no. 4.– Indicadores de reordenación (2002-2017)**

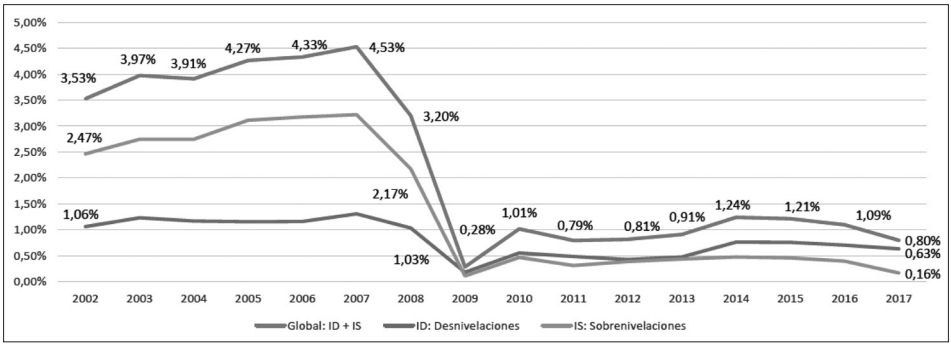



Fuente: Elaboración propia, a partir de López Thomaz (2016), López Thomaz *et al.* (2016, p. 318), López Thomaz y Loscos (2018), y MH (2018, 2019).

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)[8] se refleja en el **Cuadro no. 5**:

7. Para una descripción de estos indicadores, cfr. López Thomaz y Loscos (2018).
8. Ibid.

**Cuadro no. 5.– Intensidad de las distorsiones (2002-2017)**




Fuente: Elaboración propia, a partir de López Thomaz (2016), López Thomaz *et al.* (2016, p. 318), López Thomaz y Loscos (2018), y MH (2018, 2019).

Como ya indicamos en el *Informe* del año pasado, la reforma de 2009 ha determinado también una notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones, especialmente las *sobrenivelaciones*, que vuelven a disminuir respecto de los niveles de 2016, y se aproximan al valor mínimo de la serie[9]. Las *desnivelaciones* se reducen igualmente en intensidad, y –como en 2016– 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)[10]. Las cifras de 2017 mantienen la tendencia a la mejoría que se registra desde 2014.

Sin embargo, mantenemos nuestra preocupación por la sobrenivelación que afecta a las Baleares (pese a su gran reducción) y, especialmente, por la desnivelación que afecta a la Comunidad Valenciana (la única en la que esta distorsión empeora una posición de partida desfavorable, y la cuarta en población) que aumenta ligeramente su intensidad y frena la pequeña mejoría que registran sus cifras de 2017. Como ya indicamos, los buenos resultados que en su conjunto nos ofrecen estos indicadores no permiten ninguna complacencia respecto de la necesidad impostergable de la reforma.

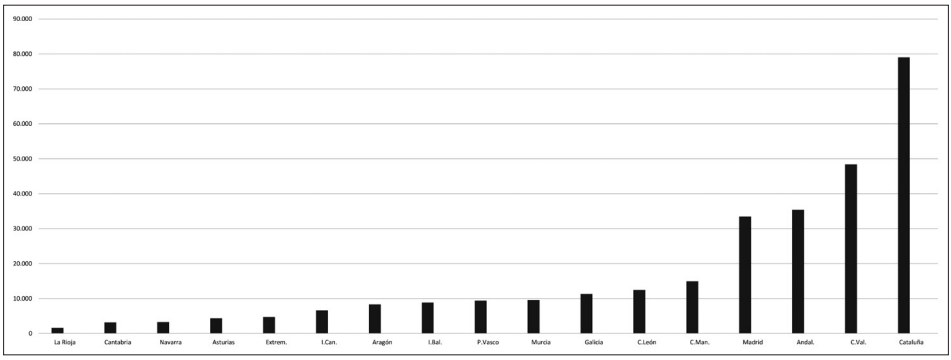
9. Alcanzado, precisamente, en 2009.

10. Como indicamos el año pasado, 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 2017 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). Como ya dijimos, 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"*.

## 3.– Los problemas de endeudamiento

Con todo, como señalábamos en el *Informe* de 2018, en términos generales, el endeudamiento de las comunidades se ha mantenido, con diferencias sustanciales entre comunidades a lo largo del año 2019, como muestra el **Cuadro no. 6**:

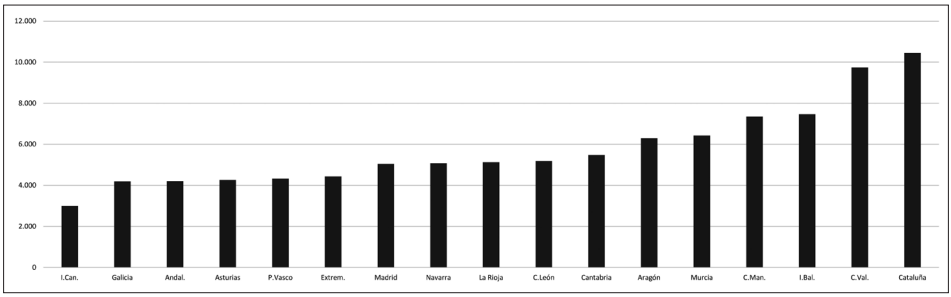
**Cuadro no. 6.– Deuda total de las Comunidades Autónomas (2019)**




Fuente: Banco de España (2020).

El crecimiento de la deuda a lo largo del tiempo ha sido una constante de todas las comunidades, aunque con distinta intensidad, y destacando especialmente Cataluña y la Comunidad Valenciana y, a cierta distancia, Andalucía y Madrid,

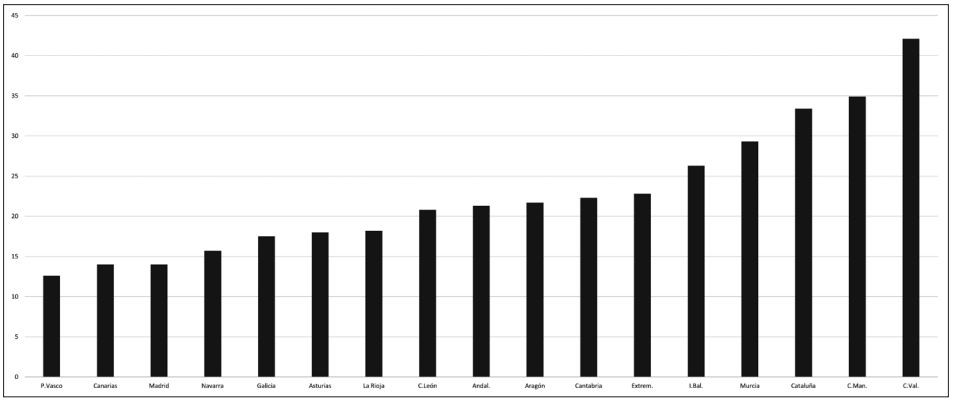
**Cuadro no. 7.– Deuda pública *per cápita* de las Comunidades Autónomas**




Fuente: Banco de España (2020).

El **Cuadro no. 7** ofrece la información de la deuda en relación al número de habitantes de cada comunidad. Aunque Cataluña y la Comunidad Valenciana siguen ocupando las primeras posiciones, detrás de ellas cambia la ordenación, pasando a las posiciones más retrasadas tanto Madrid como Andalucía.

**Cuadro no. 8.– Deuda pública respecto al PIB de las Comunidades Autónomas (%)**

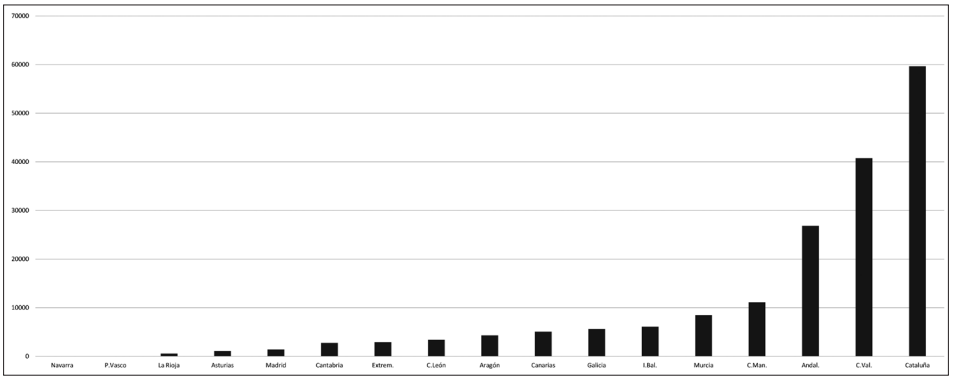



Fuente: Banco de España (2020).

El **Cuadro no. 8** se refiere al peso de la deuda pública sobre el PIB de cada Comunidad. En este caso, la comunidad más endeudada en términos relativos es Valencia, por encima de Castilla-La Mancha y de Cataluña, las tres por encima del 30% del PIB.

Pero tal vez tenga más interés el **Cuadro no. 9**, que recoge la información de las deudas autonómicas con la Administración Central.

**Cuadro no. 9.– Deuda con el Estado (M€)**




Fuente: Banco de España (2020).

Según la información disponible, al final de 2019, el 61% de la deuda total de las comunidades era deuda con el Estado (180.170 millones de euros sobre un

total de 295.077). Como el gráfico pone de manifiesto, tres comunidades destacan respecto al resto: Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía.

De las 13 comunidades acogidas a los fondos financieros, 5 se integran en el FLA[11]. Son, especialmente, la C. Valenciana, Castilla-La Mancha y Murcia; con cantidades menores, Aragón y Extremadura.

Entre las ocho acogidas al FFF[12], destacan Cataluña y Andalucía; otras comunidades que se acogen a este fondo son Asturias, Canarias, Baleares, Cantabria, Galicia y La Rioja.

Como se ha señalado con cierta frecuencia (Herrero *et al*. 2018), la financiación del endeudamiento de las comunidades a través de los fondos mencionados, representa en cierto modo la disponibilidad de recursos financieros adicionales por parte de la misma, aunque los criterios de asignación no son claros. Por otro lado, dada la condicionalidad de dichos fondos, la dependencia de las comunidades respecto a la administración central aumenta, al tiempo que se reduce su grado de autonomía.

## 4.– ¿Qué se puede decir sobre la reforma del modelo?

Más allá de las cuestiones de funcionamiento del modelo de financiación en el año 2019, dada la situación actual, y de cara a la salida de la crisis, quizás fuera oportuno invitar a la reflexión sobre algunas cuestiones pendientes que puedan plantearse para salir del estancamiento actual. Los elementos básicos de las propuestas de reforma han sido objeto de atención en informes anteriores y el Informe de los Expertos, elaborado en 2017, no ha sido objeto de aplicación.

Como en ocasiones anteriores hemos señalado, en nuestra opinión es muy difícil plantear un nuevo modelo de financiación sin la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pensamos que es necesario superar el enfrentamiento mantenido a lo largo de estos años y buscar propuestas que faciliten el encaje de Cataluña en España, especialmente en el ámbito financiero. No creemos que la secesión sea una buena medida, ni para los ciudadanos catalanes ni para los ciudadanos que viven en otros territorios, especialmente en un mundo en el que las fronteras tienden a desaparecer entre los países convencionales.

Como tampoco creemos que la recentralización de competencias sea una buena alternativa a la situación actual, entendemos que las propuestas deben encaminarse hacia un escenario que permita acuerdos razonables entre las distintas comunidades y el Gobierno español. La crisis actual de la COVID-19, provocada por un *shock* externo, es un argumento adicional a favor de la búsqueda de alternativas compartidas.

---

11. Sus recursos se destinan a financiar el vencimiento de valores emitidos o los vencimientos de préstamos de instituciones europeas residentes o no residentes, además de cubrir las necesidades de financiación del déficit

12. Con las mismas finalidades que el FLA, se destina a las Comunidades que cumplen los objetivos de déficit y deuda públicos.

A nuestro juicio, las soluciones del sistema de financiación deben buscarse en el terreno de los sistemas federales e intentar adaptar nuestro sistema a las mejores experiencias de los sistemas comparados. En esa dirección, consideramos que hay tres cuestiones relevantes que deberían ser consideradas, siempre en un marco de apertura a la negociación y los pactos y sobre un principio básico de lealtad, argumento esencial de cualquier sistema federal. La lealtad implica que la defensa de los intereses de cada comunidad no es incompatible con la aceptación y la defensa de un campo de juego compartido, y este principio debe impregnar a todos los interlocutores del proceso de negociación.

Las siguientes líneas se dirigen a intentar responder a algunas cuestiones más concretas relacionadas con los problemas que afronta el modelo de financiación autonómica aplicado hasta ahora. Se trataría de ofrecer algunas posibles vías de salida ante la paralización del proceso de reformas hasta el momento. Frente a las propuestas extremas de uno u otro signo (recentralización de competencias y recortes de las competencias autonómicas, por un lado, o movimientos independentistas, por otro) querríamos ofrecer algunas alternativas constructivas que facilitaran la reforma de la financiación y el avance del estado de las autonomías, a partir de cuatro cuestiones principales:

En primer lugar, creemos que es necesario afrontar de algún modo la contradicción entre los dos modelos de financiación existentes en España. Como ya nos hemos pronunciado en otras ocasiones, queremos insistir en la necesidad de vincular a la reforma que se pretende, la necesaria adaptación del sistema de régimen especial. No se puede negar la legitimidad a la propuesta de pacto fiscal lanzada hace algunos años por el gobierno catalán si damos por buenos los resultados del sistema de régimen especial y no los sometemos a la crítica y revisión. En esta dirección, enten-demos que es preciso buscar algún mecanismo para evitar la enorme disparidad entre los resultados de uno y otro modelo. Ante la inviabilidad de la integración de ambos sistemas, al menos debería asegurarse una cierta coordinación, para acabar con las situaciones de privilegio y agravio comparativo.

Como mínimo, aun reconociendo que se trata de un asunto delicado, habría que promover, además de una mayor transparencia de los mecanismos de determinación del cupo y la aportación, un compromiso de las Comunidades de régimen especial para participar en los mecanismos de nivelación, y un calendario progresivo de aproximación de los resultados de ambos sistemas[13]. Existen propuestas múltiples para llevar adelante, de forma gradual, dicho proceso de ajuste, pero en todo caso se trata de un elemento crucial de lealtad institucional.

Una segunda cuestión se refiere al campo de la autonomía tributaria de las comunidades de régimen común. Tal vez podría darse un paso adicional de reforzamiento de la autonomía tributaria de las comunidades estudiando la posibilidad de creación de un impuesto autonómico sobre la renta de las personas físicas que fuera compatible con el impuesto estatal que, naturalmente, habrían de estar estrechamente coordinados. Aunque la situación actual del reparto de la tarifa al 50% nos parece razonable con matices, tal vez algunas comunidades

13. Este aspecto está expresamente contemplado en la Disposición Adicional Cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

podrían plantear la creación de dicho impuesto que, como se señalaba, habría de ser paralelo al estatal y, en la situación de partida, dar lugar a un nivel de presión fiscal equivalente. En términos legislativos este cambio podría tal vez ponerse en marcha con la supresión del artículo 16.2 de la LOFCA, que impide que los tributos de las comunidades recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

Este modelo podría servir para aumentar la transparencia y la corresponsabilidad de las comunidades, vinculando de manera más clara el compromiso de los ciudadanos con la financiación de los servicios administrados por cada comunidad, y no tendría por qué romper con el sistema actual del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Conviene recordar, en todo caso, que esta posibilidad existe en sistemas federales de larga tradición, como son Estados Unidos y Canadá y, en general, son asumidos de forma razonable por los ciudadanos.

La última cuestión se refiere a la administración tributaria. ¿Cabe fortalecer la administración tributaria de las comunidades a través de fórmulas como el consorcio previsto en el Estatuto de Cataluña? ¿Con qué condiciones? Las opciones son varias, desde la propuesta contenida en el Estatut de Cataluña, a la incluida en el Informe de los Expertos antes mencionados. Como es sabido, las comunidades tienen sus propias agencias, que se encargan de gestionar una parte de los tributos cedidos tradicionales, además de sus propios impuestos.

La aplicación de la fórmula del Consorcio tributario abriría la posibilidad de una participación efectiva de las Comunidades en la gestión de los tributos cedidos parcialmente, es decir, el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. No parece que, en principio, el Consorcio tributario exigiera una reforma constitucional, sino que podría llevarse a cabo a través de cambios normativos de menor calado. La participación de las comunidades en la gestión implicaría la posibilidad de que las agencias autonómicas pudieran liquidar, recaudar e inspeccionar los tributos cedidos parcialmente a las Comunidades, en colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La propuesta anterior podría incrementar la corresponsabilidad de las comunidades, mejorar los incentivos, y por tanto la eficiencia, para hacer una buena administración de los tributos sobre los que tienen competencias y facilitar la gestión de tesorería de las comunidades, limitando su dependencia de las entregas a cuenta desde la Administración Central. En todo caso, esta solución sería inviable sin una estrecha colaboración entre las agencias tributarias de las comunidades y la central, así como sin un sistema potente de bases de datos compartidas y permanentemente actualizadas.

## 5.– Conclusiones

Una vez más, no se ha puesto en marcha la reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas. De nuevo hay que decir que la falta de consensos y de estabilidad política han hecho inviable incluso el inicio de la

negociación de un nuevo modelo, a pesar de las demandas insistentes de algunas comunidades,

Sin embargo, tras seis años de mantenimiento fuera de plazo del modelo de 2009, la aplicación del mismo en 2019 ha permitido, con todas las cautelas, el funcionamiento razonable del Estado de Bienestar descentralizado. Una vez hecha la anterior afirmación, ha habido algunos problemas y fricciones importantes entre las administraciones autonómicas y del gobierno central, además de mantenerse elevadas tasas de endeudamiento en algunas comunidades.

No obstante, a pesar de las críticas, menores que en el período anterior de crisis, el sistema ha permitido mantener y mejorar relativamente los servicios públicos dependientes de los gobiernos autonómicos y, como consecuencia de los problemas para afrontar decididamente su reforma, se ha convertido en modelo más longevo de los aplicados en España hasta la fecha.

Como hemos defendido en informes anteriores, aun reconociendo problemas y deficiencias, creemos que el proceso seguido en el tiempo por el sistema de financiación autonómica español no ha sido tan negativo como, con demasiada frecuencia, se ha venido planteando. A pesar de las dificultades, las valoraciones del modelo financiero, y de la evolución seguida por el mismo desde el período de Transición Democrática, no son tan negativas como parece desprenderse de los debates políticos. Entre otros muchos, esta valoración razonablemente positiva se expresaba hace algunos meses en el marco de la Fundación FEDEA[14].

Sin embargo, entendemos que es necesario proceder a la reforma y adaptación del modelo de financiación a las nuevas circunstancias, para corregir sus principales deficiencias e intentar lograr un compromiso de estabilidad. En esa dirección, creemos que, además de corregir algunos elementos del sistema de nivelación y promover una cierta armonización de algunos tributos cedidos tradicionales, puede tener sentido afrontar de algún modo, los problemas relacionados con la conexión del modelo de régimen especial y el común y la búsqueda de reforzamiento de la autonomía tributaria, en el campo de la gestión y, acaso, también en el de la capacidad normativa autonómica. En todo caso, las pro-puestas que aquí se plantean tienen como finalidad buscar vías de salida a una situación largamente enquistada.

14. "España tiene un sistema de financiación regional perfectamente equiparable a los de los países federales de nuestro entorno, tanto en términos de estructura como de sus resultados. En términos generales, el sistema ha funcionado razonablemente bien. En las cuatro décadas transcurridas desde su puesta en marcha, los sucesivos modelos de financiación han ido adaptándose, de manera generalmente satisfactoria a la creciente descentralización del país, permitiendo la transferencia ordenada de competencias a las nuevas administraciones regionales creadas en la Constitución de 1978 y dotando a estas de una autonomía financiera cada vez mayor mediante la cesión gradual de una amplia cesta de tributos con un margen muy apreciable para modificar sus tipos de gravamen y otros elementos importantes. Al mismo tiempo, el sistema ha garantizado un elevado grado de nivelación entre comunidades autónomas, contribuyendo así, de manera muy significativa a mantener la cohesión territorial y social del país." Ver, A. de la Fuente (2019)

## Referencias

DE LA FUENTE, Ángel (2019): "Financiación autonómica: una breve introducción" FEDEA, Estudios sobre le Economía Española, 2019/07.

DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, Santiago (2016): "Las reformas de la financiación autonómica: conflictos y complejidad", *Fedea Policy Papers* – 2016/14. Madrid: FEDEA. Accesible en internet: http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/07/FPP2016-14.pdf

LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CC.AA. de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral). 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", *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

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.publicaciones-cajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-755.pdf

MEH [Ministerio de Hacienda] (Años 2011-2020): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las CC.AA. 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.*

RUIZ-HUERTA, Jesús y LOSCOS, Javier (2019): "Financiación autonómica: Compás de espera", en Aja, Eliseo *et al. (dirs.)* (2019): *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.

# EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós*
*Universitat de Barcelona*

## I.– La normativa estatal: un año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2020

El titular de este primer apartado del *Informe* no difiere mucho del que utilizábamos en el *Informe* del año anterior para referirnos al ejercicio de 2018, que era "medio año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2019". Efectivamente, tras el breve paréntesis "*con presupuestos*" que transcurre entre julio y diciembre de 2018, nuevamente la prórroga presupuestaria ha aparecido en escena y en esta ocasión se ha prolongado a lo largo de todo un ejercicio, el de 2019, sin que a 31 de diciembre se hubieran aprobado tampoco unos nuevos presupuestos generales del Estado para 2020.

Quiere ello decir que el Gobierno presidido por Pedro Sánchez tras el triunfo de la moción de censura de 1 de junio de 2018 y que, desde la celebración de las elecciones de 28 de abril de 2019 hasta mediados de enero de 2020, ha permanecido en funciones, ha venido gestionando su acción política con unos presupuestos concebidos en su momento por el anterior Gobierno de Mariano Rajoy. De hecho, el rechazo en el mes de febrero de 2019 al proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio presentado por el Gobierno socialista, tras prosperar las enmiendas a la totalidad de la oposición parlamentaria, fue el detonante para la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de las primeras elecciones generales celebradas en el año 2019, las de 28 de abril, que hubieron de repetirse el 10 de noviembre de 2019.

En un escenario político tan inestable no ha de extrañar que la producción legislativa en su conjunto se haya reducido a tres leyes orgánicas y cinco leyes ordinarias, todas ellas aprobadas en el primer trimestre del año. En cambio, han sido dieciocho los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno. Algunas de estas disposiciones abordan directamente o tienen incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas.

En el capítulo de las leyes, hay que hacer referencia a la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en dicha Comunidad. La reforma se concreta en un artículo único por el que se adiciona un nuevo apartado 4 al artículo 52 del Estatuto, según el cual la Generalitat participará en las decisiones sobre la inversión del Estado en la Comunidad la cual, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución, al peso de la población de la Comunidad Va-

lenciana sobre el conjunto del Estado por un período de siete años. Con esta finalidad, se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal, autonómica y local.

La reforma, que culmina un largo proceso iniciado en las Cortes valencianas en el año 2011, se alinea con las previsiones ya incluidas en esta materia en la reforma de los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz y responde básicamente a una voluntad de equiparación con dichos Estatutos, con lo que tiene un valor más simbólico que efectivo puesto que, como es sabido, el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, y a propósito de su disposición adicional tercera, dejó establecido ya que es el propio Estado el que, atendiendo a todas las variables concurrentes en cada caso, debe decidir si procede dotar, y en qué cuantía, las asignaciones correspondientes.

Entre los Decretos-leyes que afectan al ámbito económico con incidencia en la esfera autonómica o local, hay que destacar dos en el primer trimestre y dos en el último trimestre del año. Los dos primeros son el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero y el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo.

El Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Islas Baleares, se aprueba en desarrollo de la disposición adicional sexta de Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, y deroga todas las disposiciones de la antigua Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Islas Baleares, que se opongan a dicho Decreto-ley. En concreto, se establecen una serie de medidas de orden económico, que se orientan básicamente en dos ámbitos: el de la energía (fomento de energías renovables, interconexión eléctrica entre islas e integración con el sistema eléctrico peninsular, equiparación entre precios de la energía eléctrica y del gas natural para los consumidores, promoción de la electrificación de los puertos de la Comunidad Autónoma) y el referido al sector del transporte (bonificaciones en el transporte marítimo y aéreo de personas residentes en las islas, actualización del sistema de compensaciones al transporte aéreo y marítimo de mercancías a la Comunidad Autónoma mediante consignaciones anuales en los Presupuestos Generales del Estado, medidas complementarias en materia portuaria y aeroportuaria). El Decreto-ley se refiere también al factor de insularidad de las Islas Baleares como el instrumento financiero para compensar las consecuencias económicas desfavorables derivadas del hecho insular, especialmente en materia de inversión pública, y que se traduce en la previsión de inclusión de una dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, conforme a las reglas fijadas en el propio Real Decreto-ley.

Mediante el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, se prorroga para 2019 el destino del superávit de Comunidades Autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional. Hay que recordar aquí que aunque el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria de las Comunidades Autónomas y de la Corporaciones Locales se sitúe en superávit

este se destinará a la reducción del nivel de endeudamiento neto, la misma Ley Orgánica 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 y un período medio de pago a proveedores determinados, 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.

Esta flexibilización se trasladó también a las Comunidades Autónomas mediante la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que eximió de la aplicación del destino del superávit en los términos de la Ley Orgánica antes citada a aquellas Comunidades que cumplieran determinados requisitos y reglas fiscales que garantizasen la estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera, posibilitando que destinasen el superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles, para la prestación de servicios públicos esenciales.

En ambos casos, la habilitación para destinar el superávit a inversiones se ha de conferir mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que el Decreto-ley suple la falta de aprobación de dicha Ley. Además, la norma prevé que el ejercicio de las funciones reservadas de fe pública, asesoramiento legal, control y fiscalización interna y otras en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación y, en su defecto, determina que funcionarios o personal podrán ejercerlas.

Como se ha indicado, en el último trimestre del año, hay que referirse a dos nuevos Decretos-leyes, que se sitúan antes y después de la celebración de las elecciones generales del 10 de noviembre. El primero es el Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017; el segundo, es el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social.

La primera de estas disposiciones es nuevamente consecuencia directa de la inviabilidad de aprobar unos presupuestos generales del Estado para el año 2019 y de la imposibilidad, por tanto, de instrumentar a través de los mecanismos ordinarios la actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las entidades locales. De no producirse la actualización de la financiación, dichas Comunidades y entidades se verían privadas del incremento de los recursos derivados de la diferencia de previsiones para el año 2018 y para el año 2019, en relación con el incremento de recaudación previa a la cesión de las figuras tributarias que son objeto de cesión en los respectivos sistemas de financiación y además la no actualización

podría suponer serios problemas de tesorería a final del ejercicio. El importe de la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta es de 4.682 millones de euros para las Comunidades Autónomas y de 821,27 millones de euros para las Corporaciones Locales.

La segunda disposición citada introduce determinadas modificaciones en el ámbito tributario, en el catastral y en el de la Seguridad Social. En el ámbito tributario, se prorrogan para el período impositivo 2020 los límites cuantitativos que delimitan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) el ámbito de aplicación del método de estimación objetiva para las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación del método, con excepción de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, que tienen su propio límite. También se prorrogan para el período impositivo 2020 los límites para la aplicación del régimen simplificado y el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En segundo lugar, se mantiene el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en el ejercicio 2020. Como es sabido, el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restableció el Impuesto sobre el Patrimonio, lo hizo con carácter temporal y de forma transitoria solo para los años 2011 y 2012, pero las necesidades presupuestarias han venido motivando la prórroga anual del impuesto durante los siguientes ejercicios, desde 2013.

El Decreto-ley también incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos para 2020, lo que afecta a más de 1.000 municipios y tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En lo que a la Seguridad Social se refiere, ante la imposibilidad de proceder a la revalorización de las pensiones al encontrarse el Gobierno en funciones y no poder aprobar el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2020, se suspende nuevamente la aplicación del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril), con el fin de evitar una revalorización que habría supuesto una pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas.

Por otra parte, se prorrogan para el año 2020 algunas de las medidas sobre bases y tipos de cotización a la Seguridad Social adoptadas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, y se mantienen la ampliación del plazo de cancelación para los préstamos otorgados por el Estado a la Administración de Seguridad Social, así como las moratorias concedidas por esta a diversas instituciones sanitarias y que se venían reconociendo en anteriores normas presupuestarias.

El Decreto-ley incluye, finalmente, una disposición mediante la cual, hasta tanto se apruebe el Decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2020, y como garantía salarial mínima para las personas trabajado-

ras, se prorrogan los efectos del Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fijó el salario mínimo interprofesional para 2019.

Para acabar este repaso, y a propósito de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, hay que referirse a la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre. El Gobierno vasco había impugnado dicha Ley, así como el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, antes citado, dado que en las disposiciones impugnadas se atribuían funciones ejecutivas de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil y del subsidio extraordinario por desempleo al Servicio Público de Empleo Estatal. El Tribunal estima parcialmente el recurso y reiterando la doctrina contenida en la sentencia 69/2018, de 25 de julio, entre otras, declara la inconstitucionalidad en lo relativo a la ayuda de acompañamiento, dado que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en el marco de la competencia estatal de planificación general de la actividad económica corresponde a las Comunidades Autónomas siempre y cuando no concurran circunstancias excepcionales. En cambio, y en lo que se refiere al subsidio extraordinario por desempleo, desestima el recurso ya que dicho subsidio ha de encuadrarse en el ámbito de la competencia estatal sobre legislación básica y régimen de la Seguridad Social.

## II.– La fiscalidad autonómica en un año electoral

Ocho Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el año 2019 antes del 31 de diciembre de 2018. Se trataba de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja y el País Vasco. Aunque en enero de 2019 Extremadura aprobó su presupuesto y Andalucía lo hizo en julio, las otras seis Comunidades han permanecido sin presupuestos a lo largo de todo un año marcado claramente por la celebración de elecciones en 12 Comunidades Autónomas el día 26 de mayo de 2020, coincidiendo con las elecciones al Parlamento europeo.

A finales de 2019, son siete las Comunidades Autónomas que no han aprobado sus presupuestos para 2020, como se indica más adelante. Las dificultades para la aprobación de presupuestos, antes y después de las elecciones, ante la fragmentación del mapa político en muchas Comunidades y los frágiles apoyos parlamentarios con que cuentan algunos Gobiernos explican en buena parte las pocas novedades en la política fiscal autonómica del ejercicio, aunque tampoco hay que desdeñar el factor derivado del agotamiento del modelo vigente de financiación, tanto en lo que se refiere a la capacidad normativa en materia de tributos cedidos como en lo relativo a los límites de la tributación propia de las Comunidades.

En este contexto, las novedades en la esfera fiscal son poco significativas y se concentran en algunas leyes tributarias específicas y, sobre todo, en las leyes de presupuestos para el año 2020 de aquellas Comunidades que las han aprobado y en las leyes de medidas fiscales que en algunas Comunidades acompañan a dichos presupuestos.

En primer lugar, en relación con los ***tributos cedidos***, y respecto del ***IRPF***, ya en el mes de abril de 2019, y mediante Decreto-ley del nuevo Gobierno surgido tras las elecciones autonómicas celebradas el 2 de diciembre de 2018, Andalucía modificó su texto refundido de disposiciones en materia de tributos cedidos, para introducir una progresiva modificación a la baja de la escala autonómica del impuesto en el período 2019-2022, con reducción del número de tramos y una reducción de tipos. A final del año, Canarias ha establecido un nuevo tramo (el séptimo) en la base liquidable general entre los 90.000 y los 120.000€ (que tributa al 25%) y La Rioja ha incrementado un punto y medio el tipo aplicable en los dos tramos más altos. Continua pues la tendencia de los últimos años con una escala autonómica del impuesto caracterizada por la diversidad en el número de tramos y en los tipos mínimos y máximos aplicables.

Con todo, un año más, la mayoría de actuaciones sobre el IRPF se ha proyectado en el campo de la creación o modificación de deducciones. En algunos casos, la creación de nuevas deducciones obedece a una finalidad común, como ocurre con las previstas para frenar la despoblación en zonas rurales en Asturias (con deducciones por nacimiento o adopción de hijos, por el establecimiento de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por gastos de transporte público para residentes) y en Cantabria (con deducciones por arrendamiento de viviendas, por gastos de guardería cuando se resida en una zona rural de Cantabria en riesgo de despoblamiento, por los gastos del traslado de la residencia habitual o para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de 35 años que fijen su residencia habitual en una zona en riesgo de despoblamiento).

En otros casos, las deducciones aparecen vinculadas al ámbito cultural: así ha sucedido en Castilla-La Mancha, con deducciones por donaciones de bienes que se encuentren inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural de la Comunidad y a favor de determinadas entidades, por cantidades destinadas a la conservación, reparación y restauración de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la misma Comunidad, o por cantidades donadas para fines culturales establecidos en la ley de mecenazgo cultural de Castilla-La Mancha a favor de determinadas entidades. En el mismo campo se sitúan en las Islas Baleares las deducciones relativas al mecenazgo cultural, científico y de desarrollo tecnológico y de consumo cultural cuando los beneficiarios de dicho mecenazgo sean la Administración pública o entidades del sector público.

Las políticas de vivienda también han propiciado deducciones en el impuesto, como las aprobadas en Cantabria (para arrendamiento de vivienda habitual o para obras de mejora de viviendas), en Galicia (por obras de mejora de eficiencia energética en edificios de viviendas o en viviendas unifamiliares) o en La Rioja (por arrendamiento de vivienda habitual por contribuyentes menores de 36 años, aumentando la deducción si la vivienda se encuentra situada en un pequeño municipio).

Finalmente, se han aprobado también deducciones para otras finalidades: así, en Cantabria, para inversiones o donaciones a entidades que formen parte de la economía social; en Castilla y León, para la adquisición de vehículos eléctricos no afectos a actividades profesionales o empresariales; en Galicia, por las

ayudas y subvenciones recibidas por los deportistas de alto nivel de Galicia, o en La Rioja, por la adquisición de bicicletas de pedaleo no asistido.

Entre las deducciones suprimidas, Cantabria ha eliminado la deducción por ayuda doméstica y Canarias ha suprimido la deducción por rendimientos del capital inmobiliario en los arrendamientos de vivienda habitual retribuidos a precios con sostenibilidad social.

En el ***Impuesto sobre el Patrimonio***, La Rioja ha suprimido la bonificación autonómica del 75% sobre la cuota, con entrada en vigor a partir del día 1 de enero de 2020, por lo que será de aplicación directa lo previsto en la legislación nacional.

En el ***Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones***, hay que referirse, en primer lugar, a Andalucía que, en abril de 2019, había prácticamente eliminado con bonificaciones del 99% de la cuota las adquisiciones por cónyuges y parientes directos en Sucesiones y Donaciones, y que ha previsto en la ley de presupuestos para el año 2020 acortar de 5 a 3 años el plazo de permanencia para disfrutar de determinadas reducciones en la base liquidable en adquisiciones de empresas familiares y de explotaciones agrarias, en Sucesiones y en Donaciones. También hay que hacer referencia a la Comunidad Valenciana, que ha aumentado hasta el 99%, tanto en Sucesiones como en Donaciones, las reducciones en relación con la adquisición de empresa familiar (antes del 95% en ambos casos) y a Castilla-La Mancha, que ha previsto una reducción de entre el 100 y el 50%, en función del período de cesión de bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad a favor de ciertas entidades.

Por su parte, Galicia ha aumentado la reducción en Sucesiones para el grupo II a 1.000.000€ (antes era de 400.000€ y aumentaba si el sucesor tenía entre 21 y 24 años) y La Rioja ha establecido en Sucesiones y en Donaciones una deducción del 99% en las adquisiciones por sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II si la base liquidable es igual o inferior a 400.000€, y del 50% por la parte que exceda de dicha cuantía (antes el límite era de 500.000€ y al exceso se aplicaba una deducción del 98%).

Canarias, en cambio, mantiene en Sucesiones la bonificación del 99,9% para las adquisiciones *inter vivos* o *mortis causa* por el grupo I, pero ha modificado los tramos de la bonificación para los grupos II y III (pasando a un sistema de bonificaciones progresivas con porcentajes variables entre el 90 y el 10%, que son más reducidos cuando la cuota es mayor).

En el ***Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados***, hay que destacar las medidas adoptadas por algunas Comunidades en la modalidad de **Transmisiones Patrimoniales Onerosas** en relación con la vivienda habitual. En esta línea hay que destacar: en Andalucía, la reducción sustancial del tipo de gravamen aplicable en inmuebles para la adquisición de vivienda habitual; en Canarias, el aumento del 3 al 5% del tipo para la adquisición de la vivienda habitual mediante subastas judiciales; en Castilla-La Mancha, el establecimiento de un tipo de gravamen reducido para la adquisición de primera vivienda habitual; en Galicia, la fijación de nuevos tipos reducidos del 6% para la transmisión de viviendas ubicadas en alguna de las parroquias que tengan la

consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales, y del 5% para la transmisión de viviendas habituales ubicadas en alguna de las parroquias que tengan la consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales, condicionada a un nivel de patrimonio de los adquirentes; en La Rioja, el establecimiento del tipo del 5% para adquisiciones de viviendas de protección oficial que vayan a constituir la vivienda habitual del adquirente y también para adquisiciones de viviendas que vayan a constituir la vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años (rebajando el tipo al 3%, si la vivienda de encuentra situada en un pequeño municipio).

También se han adoptado medidas en la modalidad de **Actos Jurídicos Documentados**. Así, Islas Baleares ha aumentado el tipo general del 1,2 al 1,5%, mientras que ha continuado el incremento de tipos ya iniciado en el ejercicio anterior para escrituras y actas notariales que documenten la constitución o modificación de préstamos o créditos hipotecarios cuando el sujeto pasivo es el prestamista (en Cantabria, en la Comunidad Valenciana, en Extremadura). Por igual motivo, se han suprimido deducciones o bonificaciones para las citadas operaciones en aquellas Comunidades que las tenían establecidas (así, en Castilla-La Mancha o Castilla y León).

Algunas Comunidades (Andalucía, Extremadura) han aprobado también tipos de gravamen reducidos específicos de Actos Jurídicos Documentados para escrituras o actas notariales de adquisición o transmisión de vivienda habitual.

En relación con la ***tributación sobre el juego***, determinadas Comunidades han aumentado tipos en los impuestos sobre el juego (Asturias, para las apuestas hípicas; Canarias, para apuestas y máquinas de tipo B y C; Cantabria y Cataluña, para apuestas). Otras Comunidades, como Andalucía, han establecido con carácter indefinido el tipo reducido del bingo tradicional vinculado al mantenimiento de la plantilla de trabajadores; Castilla-La Mancha, ha establecido exenciones sobre rifas y tómbolas realizadas por entidades sin fines lucrativos para premios inferiores a 3.000€, mientras que La Rioja ha ajustado las cuotas aplicables a las máquinas multipuesto y ha eliminado los tipos reducidos aplicables en el juego del bingo.

Por último, y en relación con ***otros impuestos***, Canarias, que ha mantenido durante el año 2019 un duro pulso con el Gobierno central a propósito de su régimen económico y fiscal, ha restablecido en su ley de presupuestos para 2020 el tipo general del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en el 7% (para el 2019 se había rebajado al 6,5%) y ha previsto la aplicación de un IGIC incrementado del 15% para determinadas entregas de bienes (consumos de lujo), que antes lo tenían fijado en el 13,5%. Extremadura, por su parte, ha derogado el impuesto sobre hidrocarburos como consecuencia de la integración del tipo autonómico en el tipo estatal especial.

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, salvo en el caso de Galicia que, mediante Ley 1/2019, de 22 de abril, estableció el canon de inmuebles en estado de abandono, que ha entrado en vigor ya en el año 2020.

Sí se han producido, en cambio, modificaciones en tributos ya creados tanto en la esfera de la tributación sobre el agua (incrementos o actualización de

tarifas), como especialmente en el ámbito medioambiental, con la supresión en Aragón, con efectos de 1 de enero de 2019, del polémico impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable, y con la introducción en otras Comunidades de diversas modificaciones en algunos impuestos. En este sentido, Andalucía ha fijado de forma estable el tipo del impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso; Cataluña ha introducido una bonificación singular en el canon sobre la deposición controlada de residuos industriales, ha elevado el tipo en el impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial y ha modificado la exigibilidad del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica; Galicia, por su parte, ha modificado el impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada, en relación con el sujeto pasivo sustituto del contribuyente.

En otros ámbitos, Canarias, ha incrementado el tipo a los cigarrillos rubios y picaduras de liar en el Impuesto sobre las labores del tabaco, mientras que Cataluña ha modificado el impuesto sobre activos no productivos de las personas jurídicas, tras la STC 28/2019, de 28 de febrero, a la que se hará referencia después, ha modificado también el impuesto sobre las viviendas vacías, para incluir a los fondos de titulización como sujetos pasivos y, por último, en el impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas, ha establecido reglas para la autoliquidación.

Por otra parte, en el año 2019 el Tribunal Constitucional ha emitido diversos pronunciamientos de interés en el ámbito de la fiscalidad propia de las Comunidades Autónomas. Cataluña, en particular, ha ocupado buena parte de la atención del Tribunal, con hasta cuatro sentencias con una problemática común, la eventual infracción de la prohibición de doble imposición prescrita en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: en una de las sentencias (STC 43/2019, de 27 de marzo), se ha declarado efectivamente inconstitucional el Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos de Cataluña porque había doble imposición en relación con la tributación prevista en la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad eléctrica.

En cambio, en las otras tres sentencias se ha descartado que hubiere doble imposición en diversos impuestos autonómicos respecto de impuestos estatales y locales: en concreto, en el impuesto sobre viviendas vacías, respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (STC 4/2019, de 17 de enero); en el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, respecto del Impuesto sobre el Patrimonio y respecto de los impuestos locales sobre Bienes Inmuebles y sobre vehículos de tracción mecánica (STC 28/2019, de 28 de febrero) y, por último, en el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, respecto del Impuesto especial estatal sobre determinados medios de transporte y respecto del impuesto local sobre vehículos de tracción mecánica (STC 87/2019, de 20 de junio).

Sobre la misma cuestión –en este caso, sobre la eventual doble imposición entre el impuesto murciano sobre instalaciones que incidan en el medio ambien-

te y el Impuesto sobre Actividades Económicas–, y también para descartarla, se pronunció la STC 22/2019, de 14 de febrero.

Por último, y en el ámbito de la ***tributación foral***, hay que mencionar, como suele ser frecuente, la producción legislativa de Navarra. Ya en el primer trimestre del año, y mediante ley, se había modificado la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra en algunos aspectos puntuales (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, etc.) y, mediante Decreto-ley foral, se había modificado la Ley Foral del impuesto sobre sociedades, en relación con las reclasificaciones de participaciones o acciones de instituciones de inversión colectiva. A final del ejercicio, se han aprobado diversas leyes tributarias: la ley 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos (IRPF, Patrimonio, Sociedades, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, etc.) y otras medidas tributarias; la ley 30/2019, de 23 de diciembre, de modificación parcial del texto refundido de la ley foral del IRPF (en relación con la deducción por prestaciones de maternidad y paternidad percibidas entre 2015 y 2018) y la Ley 31/2019, de 23 de diciembre, de modificación parcial de la ley foral del impuesto sobre el Patrimonio (para eliminar la deducción existente para bienes, derechos y participaciones afectos a actividades económicas y declarar su exención, equiparando la normativa navarra a la del País Vasco y del territorio común).

En relación con normas forales son de interés la STC 9/2019, de 17 de enero, que desestima una cuestión prejudicial de validez planteada frente a la Norma Foral de las Juntas Generales de Álava para la adaptación del concierto en relación con el establecimiento del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica y la STC 44/2019, de 27 de marzo, que determina la inconstitucionalidad de la reforma introducida en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana por la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que modificó la Ley Foral de Haciendas Locales de 1995. Esta conclusión se reitera en las posteriores sentencias 48/2019, de 8 de abril y 60/2019, de 6 de mayo, sobre el mismo objeto.

## III.– Otras leyes y disposiciones con impacto económico

Hay que dar noticia puntual en este apartado de otras leyes vinculadas a los presupuestos o a su ejecución, entre las que hay que citar la aprobación de leyes que vienen a complementar el régimen de la prórroga presupuestaria, como en el caso del País Vasco que, a falta de ley de presupuestos para 2019, aprobó en el mes de febrero un paquete de tres leyes de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 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 este mismo ámbito, hay que situar en Navarra tres leyes forales de crédito extraordinario, cinco de suplemento de crédito y una ley singular de autorización de aval. Andalucía también ha aprobado una ley de crédito extraordinario,

Galicia ha aprobado una ley de suplemento de crédito Galicia e Islas Baleares han aprobado una ley de concesión de créditos suplementarios.

En relación con la regulación de la hacienda pública, hay que citar sendas modificaciones de las leyes de hacienda de las Comunidades de Castilla y León de Murcia, mientras que, en la esfera institucional, hay que destacar la ley de modificación de la Cámara de Cuentas de Madrid, que amplía su ámbito de actuación, a la vez que se reduce el número de sus miembros a 3 y se da nueva regulación a su forma de elección y a la duración de su mandato.

En la vertiente económica, se han aprobado leyes de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo (Aragón), de economía circular (Castilla-La Mancha), de renta garantizada (Extremadura) o de creación de la Agencia de Desarrollo Económico (La Rioja).

Por otra parte, en el ejercicio de 2019, se ha continuado utilizando ampliamente el Decreto-ley por varias Comunidades, especialmente en la esfera presupuestaria: cuatro Decretos-ley de suplemento de crédito en Aragón y uno en Navarra; dos en materia de personal en Aragón o los de la Comunidad Valenciana, sobre modificación presupuestaria y sobre medidas para el acceso universal a los servicios públicos que permitan el saneamiento de las entidades locales.

También se ha recurrido a la figura del Decreto-ley para regular materias de carácter económico. Así lo ha hecho Andalucía (para aprobar el programa de colaboración financiera extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas en diversas provincias, para el fomento de iniciativas económicas, o para la modificación de la ley para la protección de consumidores y usuarios en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda). Por último, las dos Comunidades insulares (Canarias e Islas Baleares) han aprobado Decretos-ley para hacer frente a la insolvencia de la empresa Thomas Cook.

En el ámbito jurisdiccional hay que señalar, por último, que mediante la STC 127/2019, 31 de octubre, se desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea contra la suspensión de la vigencia de determinados beneficios sociales y gastos de acción social basados en acuerdos o pactos entre entes del sector público y la representación del personal que había introducido en su momento la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2019.

## IV.– Últimos datos de 2019

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2019 con un ***déficit público*** que se ha situado en el 2,6% del PIB, con lo que España se mantiene por debajo del umbral del 3% del PIB que exige el Pacto de Estabilidad de la UE y que le permitió abandonar el año pasado el procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea después de una década.

Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,55% del PIB, lo que supone un aumento respecto al 0,28% de 2018. Solo tres Comunidades cerraron el ejercicio con superávit (Canarias, Navarra y el País Vasco). No obstante, hay que tener en cuenta aquí el impacto provocado por la liquidación del IVA de 2017 por la implantación del Suministro Inmediato de Información (SII), de modo que si se descuenta dicho impacto el déficit se situaría en el 0,34%[1]. Por su parte, y por octavo año consecutivo, las Corporaciones locales vuelven a registrar superávit, aunque menor que el del año anterior, con un 0,31% del PIB.[2]

La ***deuda*** de las Administraciones Públicas en 2019, que alcanzó los 1,18 billones de euros, se redujo hasta el 95,5% del PIB (cuatro décimas por debajo del objetivo remitido a la Comisión Europea en el Plan Presupuestario de 2020, que era del 95,9%), lo que supone una reducción de 2,1 puntos porcentuales sobre el cierre de 2018 y la cifra más baja desde 2012. Como viene sucediendo en los últimos años, ha aumentado nuevamente la deuda de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (12 de ellas han aumentado su deuda y solo 5 la han disminuido) y ha disminuido la de las Corporaciones Locales. La Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña siguen siendo las Comunidades con mayor endeudamiento respecto del PIB.[3]

En otro orden de consideraciones, hay que indicar que siete Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2020 antes del 31 de diciembre de 2019. Se trata de las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra. No obstante, tres de estas Comunidades han aprobado ya sus leyes respectivas en el primer trimestre del año 2020: se trata de La Rioja y Extremadura, que lo han hecho a finales de enero, mientras que Navarra ha aprobado los suyos a principios de marzo.

Por último, los pronósticos se han vuelto a cumplir y no ha habido avances en la postergada reforma del sistema de financiación autonómica que, en diciembre de 2019, cumplió su décimo aniversario de vigencia. En un año salpicado de contiendas electorales y caracterizado por la provisionalidad del Gobierno central, en funciones desde abril, los trabajos técnicos preparatorios desarrollados pre-

1. Según explicita el propio Ministerio de Hacienda, se intentó resolver el problema generado por la implantación del SII incorporando una solución en los Presupuestos Generales de 2019 para abonar a las Comunidades Autónomas el desfase de un mes de IVA. Al ser rechazada la tramitación de los Presupuestos en el Congreso de los Diputados y para paliar el problema de gasto generado en las Comunidades, el Gobierno aprobó que el impacto del IVA no se tendría en cuenta a efectos de valorar el cumplimento del objetivo de déficit de las Comunidades en 2019, fijado en el 0,1%. Si efectivamente se descuenta dicho impacto, a las tres Comunidades citadas (Canarias, Navarra y País Vasco), que registran superávit en 2019 y en consecuencia cumplieron el objetivo de déficit, habría que añadir tres Comunidades que, descontado el efecto del SII, también cumplieron el objetivo del 0,1% y que son Andalucía, Galicia y Madrid. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2019*, 31 de marzo de 2020.

2. En lo que se refiere a las otras Administraciones, la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social han reducido sus cifras de déficit respecto del año anterior, situándose en el 1,12% y en el 1,29%, respectivamente. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2019*, 31 de marzo de 2020.

3. Banco de España.

viamente en el seno de los grupos de expertos siguen aparcados prácticamente desde 2018 y el denominado Grupo de decisión sobre la financiación constituido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre de 2018 ni siquiera se ha reunido, como tampoco lo ha hecho el propio Consejo durante todo el año 2019.

# INESTABILIDAD, POLARIZACIÓN, PLURALIDAD, CAMBIO: LAS DOS ELECCIONES GENERALES DE 2019

*Francesc Pallarés*
*Universitat Pompeu Fabra*

## I.– El marco político: Una legislatura trepidante

El 15 de febrero de 2019 el Presidente Sánchez disolvía las Cortes que se habían constituido el 19 de julio de 2016 y convocaba elecciones generales para el 28 de abril de 2019. Ha sido una legislatura corta, en realidad 2 años y medio desde la investidura de Rajoy, pero llena de situaciones y procesos de gran calado político.

Los cambios finalmente reflejados en las cámaras parlamentarias y en el gobierno central tras las elecciones de 2019 son fruto de un contexto social y político muy complejo que tiene su base en el impacto sobre el proceso político de tres grandes temas: los efectos sociales, políticos y económicos de la crisis de 2008; los juicios y sentencias por los casos de corrupción; y el proceso independentista en Cataluña.

***Una investidura de debilidad***. La formación de gobierno en minoría del PP tras las elecciones de 2016 se había cerrado sobre una base precaria, facilitada finalmente por la abstención del PSOE en la investidura de Rajoy a costa de generar una división interna y un conflicto de grandes dimensiones en el partido[1]. Además, la existencia de una mayoría alternativa, si bien compleja, así como la poca credibilidad y seguridad de un PP en el gobierno con cargos inmersos en numerosos casos de corrupción en fase judicial, completaban un escenario de debilidad, amenazando la estabilidad.

***PSOE: Defenestración y retorno de Pedro Sánchez***. Un importante grupo de dirigentes del PSOE, favorables a facilitar mediante la abstención la investidura de Rajoy y opuestos a una eventual alianza de gobierno con Unidas Podemos, consiguieron forzar la dimisión de Sánchez (1-10-2016), el primer Secretario General del PSOE elegido por los afiliados, y aprobar la abstención como posición del partido en la investidura. Tanto la finalidad de la operación, facilitar el gobierno al PP, como la forma para lograrlo, generaron gran descontento en amplios sectores socialistas, creando una importante división interna

1. PALLARÉS, Francesc: "Las elecciones generales de 2016" en Eliseo Aja *et al.* (dirs.) *Informe Comunidades Autónomas 2016*. Ed. Instituto de Derecho Público: Barcelona 2017.

El 30 de octubre, ante el debate de investidura de Rajoy, Sánchez renuncia también a su acta de diputado. Romper la disciplina de voto para mantener su posición contraria a la investidura de Rajoy sería un mal precedente para intentar recuperar la Secretaría general. El 28 de enero de 2017 oficializa su decisión de concurrir a las primarias para la Secretaría general. Con una propuesta claramente orientada a la izquierda concurre en competencia con Susana Díaz, apoyada por el sector "oficial" y Patxi López. Tras la votación final, el 20 de mayo de 2017, Sánchez gana las primarias con el 51% de los votos, claramente por delante de su principal rival, la líder andaluza Susana Díaz, (39%) y de Patxi López (9%). En el 39º Congreso de junio, recupera formalmente la Secretaria General. Convertido *de facto* en líder de la oposición, aun sin escaño en el Congreso, la victoria de Sánchez cambia el papel del PSOE y la dinámica del proceso político.

***Corrupción***. La afloración de casos de corrupción implicando a funcionarios públicos, gobernantes y políticos en el ejercicio de sus cargos, teniendo como objeto la afectación de dinero público, ha sacudido de manera continuada la opinión pública española durante los últimos años. Después del paro, la corrupción ha sido percibida, de forma continuada, como el segundo gran problema según los españoles.

La gran mayoría de estos casos, y los más importantes, han tenido al PP como implicado, directamente o indirectamente a través de cargos. Así, entre otros, el caso Púnica, que investiga la presunta financiación irregular del PP de Madrid. El caso Lezo: en relación a los posibles desvíos de fondos públicos por Ignacio González, Presidente de la Comunidad de Madrid, para beneficiar a personas vinculadas al anterior Gobierno regional del PP. El caso Bárcenas, en relación a la caja B del PP. Y el caso Gurtel.

El 24 de mayo de 2018 se publica la sentencia del caso Gurtel, en la que se condena a diversos cargos del PP y al propio PP, en un complejo conjunto de casos de corrupción para la financiación irregular del PP desde 2003. Si bien está pendiente de los recursos ante el TS, la gravedad de los delitos y condenas recogidos en la sentencia, fue el detonante para intentar desalojar al PP del gobierno mediante la presentación de una moción de censura por el PSOE con Pedro Sánchez como candidato alternativo.

***La moción de censura***. El PP gobernaba en minoría gracias a la controvertida abstención del PSOE en la investidura, y el apoyo de C's no le bastaba para alcanzar la mayoría absoluta. Existía, pues, la posibilidad de una mayoría absoluta alternativa, si bien de compleja y difícil configuración. Encabezada por el PSOE, se necesitaba el apoyo tanto de UP como de varios partidos nacionalistas. Con un número de diputados algo menor que el PSOE, UP apoya inmediatamente la moción a favor de Sánchez. El apoyo del PNV, poco afín a la política del PP, dependía de asegurar el mantenimiento de los contenidos del acuerdo que había obtenido del PP para votar los presupuestos. El principal problema se presentaba para sumar los votos de los independentistas catalanes,

duramente enfrentados a Rajoy, pero también al PSOE que había dado apoyo a la aplicación del 155 y había "borrado" sus planteamientos de España plurinacional, de España plural, arrastrado por la ola nacionalista-unitarista de los partidos de la derecha y poderosos medios afines. UP, con mejores relaciones que el PSOE con los independentistas se configuró como un actor muy activo y decisivo para lograr estos apoyos y configurar la mayoría de censura.

Paralelamente, C's había retirado el apoyo a Rajoy a principios de mayo argumentando "dejación de funciones" en Catalunya, por no actuar más contundentemente contra el independentismo catalán. En la ola favorable que le presentaban las encuestas, y el momento bajo en la popularidad del PP, C's es partidario de elecciones inmediatas, para intentar el sobrepasarlo. Intenta por ello evitar la moción de censura de Sánchez, al que pide retirar la moción y presentar una conjunta, con candidato de consenso que no sea Sánchez, para convocar elecciones rápidamente. Alternativamente, pide a Rajoy que dimita y ofrece apoyo al PP para definir un proceso rápido de salida hacia elecciones.

También Sánchez, en el debate de la moción, plantea la dimisión a Rajoy para que decaiga la moción de censura. La posibilidad que en la ronda de consultas para la nueva investidura Sánchez fuera el candidato propuesto, le permitiría ser elegido en segunda votación sin necesidad de mayoría absoluta.

De todas maneras, Rajoy rechaza dimitir, argumentando que ello significaría aceptar responsabilidad en la corrupción, que niega. Pero no hay un candidato/a alternativo/a de consenso en el PP, existiendo además la razonable probabilidad de que no fuera el propuesto.

Finalmente, la moción presentada por el PSOE fue debatida y votada el 1 de junio 2018, obteniendo 180 votos a favor (PSOE, Podemos, Izquierda Unida, ERC, PNV, PDeCAT y Bildu) y 169 votos en contra (PP, C's) y la abstención de CC.

Como consecuencia, se intercambiaba los roles gobierno/oposición existente hasta entonces, un cambio de profundidad en el proceso político, pero los problemas de inestabilidad no desaparecían. El casi único común denominador entre los votantes de la censura era el echar a Rajoy, no se basaba en un preacuerdo de gobierno. Por ello mantener una mayoría tan compleja para poder gobernar y desarrollar nuevas políticas presentaba importantes dificultades

La derrota del gobierno llevó aparejada la dimisión de Rajoy como líder del PP. Pablo Casado, fue finalmente elegido para sucederle en la presidencia del PP, en dura pugna con Soraya Sáenz de Santamaría, vicepresidenta saliente del gobierno Rajoy. El nuevo liderazgo y los alineamientos que se habían formado en el proceso de elección, marcaban un cambio en la estrategia del partido. Con el paso a la oposición, el PP pierde su plataforma privilegiada de intervención, y se establece un nuevo contexto para la relación competitiva entre los partidos de derecha.

La moción desorientó a C's que presionó de todas maneras para conseguir elecciones inmediatas y acabó dando apoyo a Rajoy ante la moción del PSOE. En el nuevo marco, C's pierde posición, pasando de ser elemento necesario para el

mantenimiento del gobierno a tener una posición secundaria detrás del ahora principal partido de la oposición, el PP.

***Las elecciones andaluzas** (2-12-2018).* Se enmarcan en un contexto dominado por el desarrollo del juicio de los ERE, con diversos cargos de anteriores gobiernos socialistas como implicados; una pesada losa para el PSOE. Sin embargo, descontando este efecto, PP, C's y Vox están más interesados en una campaña con proyección nacional y consiguen imponer su agenda situando la crítica al proceso independentista en Catalunya en el centro de la campaña. Son la primera prueba electoral para el gobierno Sánchez.

La posibilidad de arrebatar por primera vez al PSOE el gobierno de Andalucía y además configurar un polo de oposición al gobierno Sánchez, incentiva un acuerdo entre PP, C's y Vox. Supone la entrada de la extrema derecha en la gobernación de Andalucía, la legitimación de una opción política xenófoba y autoritaria, y el aldabonazo para su entrada en la política institucional española.

***El "Procés": Catalunya y España***. El proceso independentista en Catalunya ha estado situado en el centro de la vida política española durante la legislatura. Además, la realización del juicio a los dirigentes del "*procés*" y su eco mediático han enmarcado las elecciones de abril 2019, de la misma manera que la publicación de la sentencia y las inmediatas reacciones de protesta a la misma, con intensa cobertura mediática, han enmarcado las elecciones de noviembre 2019.

Tras las elecciones de 2015, las fuerzas independentistas consideraron necesario validar la opción por la independencia a través de una consulta en referéndum que entendía legítimo convocar. Sin embargo, para el Gobierno central la CE no ofrecía vía para ello, oponiéndose frontalmente. Sobre esta base, las posiciones de ambas partes son intransigentes y aparte de retóricas de diálogo no se producen procesos serios de negociación; parecen encontrarse cómodas y beneficiadas en la intransigencia y la polarización. Unos piden referéndum Sí, y nada más. Los otros dicen referéndum No, y nada más.

Ante esta situación la Generalitat y sectores independentistas iniciaron un proceso unilateral hacia la independencia. Así, en septiembre 2017 se aprueban por la mayoría independentista la *Llei de Referéndum* y la *Llei de Transitorietat Jurídica*, mediante un procedimiento que contravenía el propio reglamento del *Parlament* y situándose fuera del marco legal, estatutario y constitucional. Sobre estas leyes la Generalitat convocó referéndum de autodeterminación para el 1 de octubre, declarado inconstitucional por el TC.

Independientemente de la propuesta realizada desde la Generalitat, la ausencia de propuesta por parte del gobierno central del Estado que intentara responder a demandas de amplios sectores ciudadanos para mejorar el encaje de Catalunya en España, transformadas después en demandas de referéndum y reivindicación de independencia, se ha presentado como una "dejación de funciones" que corresponsabiliza al gobierno central de la evolución del problema.

Va pudriendo la situación, haciendo cada vez más difícil encontrar una vía para la solución.

El día de celebración del referéndum, sin efecto jurídico alguno, las fuerzas de orden público estatales intervienen en numerosos lugares de votación mediante el uso de la fuerza. Amplios sectores tanto en Catalunya como fuera de ella, consideraron esta intervención como innecesaria y violenta. Entendido por unos como justa medida contra un acto ilegal, y por otros como represión injustificable por el hecho de votar, la división se ha hecho mucho más profunda también en la dimensión de la emotividad. La aplicación del 155 ahondaba la división, haciéndola aún más compleja al implicar al PSOE y al PSC en las medidas. Los resultados de las elecciones de 2017 mostraron que la vía de la penalización y la aplicación del 155CE no habían servido para iniciar un cauce de solución, sino todo lo contrario. Manteniéndose intacta la división de bloques en Catalunya, se había profundizado en la separación.

El exilio/fuga del *President* de la Generalitat y varios *consellers*, la prisión provisional para los dirigentes independentistas, así como la formulación del procesamiento y las elevadas condenas, entendidas como adecuadas por unos sectores, son medidas consideradas no sólo injustas, sino como de represalia ejemplarizante, por importantes sectores de la ciudadanía de Catalunya, más allá incluso del mundo independentista. Se ha reforzado así el sentimiento de rechazo al Estado español y a favor de la independencia entre un amplio sector de la ciudadanía, y ha convertido a los líderes encarcelados en referentes penalizados por defender una causa justa. Un factor, además, que refuerza la estabilidad electoral del polo independentista, aunque no en su interior.

El gobierno salido de la censura, con voluntad para abrir vías al diálogo, tiene poco margen en este tema. La opinión pública española se ha configurado a partir de la agenda y el planteamiento contra el proceso independentista catalán en la mayoría de los *media*, muy en consonancia con el planteamiento de PP, C's y Vox. Con una mayoría débil, la perspectiva de unas necesarias y cercanas elecciones condiciona la política del PSOE para prevenir posibles desplazamientos de voto hacia estos partidos. Pero al mismo tiempo necesita los votos de ERC.

Por su parte ERC parece haber realizado un análisis crítico de la vía unilateral y ha hecho de la voluntad de diálogo y negociación bandera diferenciadora respecto a JxCat, falto de proyecto y cuya política parece reducirse al mantenimiento de la tensión de confrontación con el Estado entre la opinión independentista. Cara unas próximas elecciones catalanas ERC aspira a la primacía en el espacio nacionalista y a la Presidencia de la Generalitat, que no pudo conseguir en 2017. Su actuación está condicionada, pues, a no ofrecer flancos que puedan ser aprovechados por su directo competidor, JxCat.

La necesaria combinación entre el proceso político a nivel central y a nivel catalán, configura una situación con gran potencial de inestabilidad para una vía de diálogo, la única, por otra parte, que puede encauzar la búsqueda de solución.

***Entre dos fuegos: Sin presupuestos y a elecciones***. El 13 de febrero 2019 una mayoría del Congreso rechaza los presupuestos presentados por el gobierno Sánchez, poniendo de manifiesto la debilidad de la mayoría de censura. La suma de PP (con UPN y Foro Asturias), C's y CC, por un lado, y por otro de ERC, PDeCAT, Bildu y 2 diputadas de UP[2], con un total de 191 votos, han votado a favor de las enmiendas a la totalidad y la devolución de los presupuestos al gobierno, superando los 158 votos de PSOE, UP y PNV contra la devolución.

Como consecuencia Sánchez decide disolver las Cortes y convocar elecciones para abril, antes de las elecciones autonómicas, municipales y europeas de mayo. Evita así que PP y C's, alentadas por el triunfo en Andalucía, planteen las municipales y autonómicas en clave nacional, como primer round para infringir un voto de castigo al PSOE y poder recuperar el gobierno en las próximas generales. En cambio, la victoria del PSOE en las generales previas invierte esta lógica, introduciendo un efecto arrastre a favor del PSOE en las elecciones posteriores de mayo.

## II.– De elección en elección: Partidos y dinámica electoral

### 1.– Partidos y campaña electoral de Abril 2019

*Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*. El Presidente del gobierno saliente, Pedro Sánchez, se presenta a la reelección como principal candidato del PSOE. La elaboración y aprobación de las listas ha levantado algunos conflictos. Andalucía es la federación que ha visto más alteradas sus listas. La dirección central el PSOE ha forzado cambios, en algunos casos de manera sustancial, en las listas al Congreso y al Senado. Sánchez quiere grupos parlamentarios hechos a su medida para esta legislatura en contra de lo que le sucedió en su primera etapa como secretario general. La mitad de los diputados salientes no figurarán en las listas.

Desde su posición de partido en el gobierno, el PSOE ha diseñado una campaña de perfil bajo, muy focalizada en Pedro Sánchez, que pretende capitalizar los logros de los 10 meses de gobierno en los que, argumenta, se ha empezado a cambiar el rumbo del gobierno a favor de los ciudadanos, y pide el voto para continuar. Plantea que si consigue formar Gobierno sus principales ejes de actuación serán: políticas de justicia social desarrollando el Estado del Bienestar y los servicios públicos; acabar con la corrupción; empezar a superar la que denomina "crispación territorial". Plantea asimismo otras reformas relevantes como la ley de Eutanasia, la reforma educativa, la derogación de la reforma laboral y de la "ley mordaza ", claramente conflictivas con la oposición.

Su posición favorable al diálogo en relación al "tema catalán" encuentra dificultades para situarse en el debate público, ante la ofensiva dialéctica radical

2. Fueron, la gallega Alexandra Fernández, enfrentada con el resto de compañeros de En Marea; y la catalana Marta Sibina, de *En Comú*, que protesta por el bloqueo de los barcos de ayuda humanitaria en el Mediterráneo

de PP, C's y Vox contra el proceso independentista y sus líderes, que encuentra mejor recepción en los grandes medios de comunicación. En este marco, va a remolque de la agenda que marcan los 3 partidos de derechas y a lo largo de la precampaña y campaña va endureciendo el discurso contra el independentismo catalán. De todas maneras, el voto de los independentistas catalanes contra los presupuestos, que en realidad marcó el final del gobierno surgido de la moción de censura, es un poderoso argumento frente a las continuas acusaciones de ceder ante ellos por parte de PP, C's y Vox.

Pide el voto para poder formar un gobierno monocolor socialista "en solitario", con "independientes de prestigio" y reclama concentrar el voto en el PSOE, como único partido que puede frenar a la derecha.

*Partido Popular (PP)*. El recién elegido nuevo Presidente del PP, Pablo Casado, es ahora el candidato del PP a Presidente del Gobierno. En sus listas se produce una importante renovación, especialmente en los cabezas de lista, desapareciendo aquellos que en la elección de Presidente del partido dieron apoyo a Soraya Sáenz de Santamaría o a Mª Dolores de Cospedal. El PP concurre con Foro Asturias, UPN y PAR en Asturias, Navarra y Aragón, respectivamente.

Afronta una campaña muy difícil, erosionado por los casos de corrupción, siendo el centro de las críticas de los demás partidos. Con el nuevo liderazgo y nueva dirección, intenta dar una imagen de renovación, así como de superación e independencia respecto de la etapa anterior. Ello no le basta, sin embargo, para sufrir una relevante sangría de deserciones de cargos, principalmente locales, para pasarse a C's unos o a Vox otros.

Con su lema principal de campaña, "Valor seguro", el PP intenta ejemplificar la labor positiva en el ámbito económico que a su juicio han desarrollado siempre los gobiernos del PP, evitando cualquier referencia al tema de la corrupción. Plantea medidas de corte netamente liberal, una "revolución fiscal" de rebaja de impuestos que considera necesaria para dinamizar la economía productiva e incentivar el consumo, fomentando la creación de centenares de miles de puestos de trabajo

De todas maneras, su planteamiento de campaña se articula principalmente sobre el eje nacional, en relación al proceso independentista en Cataluña, al que se opone con un planteamiento de elevado contenido nacionalista español. En esta dirección, pretende liderar la ofensiva de la derecha contra un posible gobierno Sánchez, desarrollando un discurso muy duro, con uso frecuente de adjetivos y palabras "fuertes", acusaciones, comparaciones llevadas al límite, destinadas a tener eco mediático, y a construir y consolidar una imagen negativa sobre Sánchez y sus potenciales aliados.

Tensa al electorado, llamando a una gran movilización ante unas elecciones que califica de trascendentales, en las que se juega "la existencia de nuestra nación, su unidad" debido el "desafío independentista" en Catalunya y presentando una hipotética alianza entre Pedro Sánchez y el independentismo catalán y vasco como catastrófico escenario a evitar. Su propuesta de solución

al problema catalán descansa en la aplicación inmediata del artículo 155CE en Catalunya. Ambiguo en su duración ("el que sea necesario"), su ámbito de afectación atendería especialmente a las competencias en educación, régimen penitenciario, medios de comunicación públicos y hacienda.

En definitiva, la confrontación con el independentismo como argumento discursivo, y evitar un gobierno Sánchez como objetivo político, articulan la campaña del PP sobre el eje nacional, el que ha situado como centro de su campaña.

A un nivel menos relevante, el tema "inmigración, también forma parte del argumentario contra Sánchez al que acusa de haber provocado un "efecto llamada" que ha multiplicado en un 170% la llegada de inmigrantes y pone en peligro "nuestro Estado de bienestar". Plantea, por ello, recuperar la ley de sanidad del 2012 que retiró a esas personas la atención primaria. Una ley que Casado defiende porque "acaba con el turismo sanitario" y a su vez es "solidaria" porque permite atender a los sin papeles en urgencias.

*Unidas Podemos (UP)*. Pablo Iglesias vuelve a ser el candidato de UP a la Presidencia el Gobierno, con una importante renovación en las listas: sólo 24 de los actuales diputados de Podemos aspiran a repetir en las generales.

UP llega a las elecciones en situación debilitada, con un proceso interno de deserciones, especialmente la de Íñigo Errejón, entre otros dirigentes. Además, no llegan a buen puerto la reedición de algunas "confluencias", en concreto las de En Marea (Galicia) y Compromís (Com. Valenciana) que concurrirán finalmente por separado. Su principal lema de campaña es "La historia la escribes tu" llamando a la responsabilidad de participar para poder mejorar la sociedad.

Presenta un programa basado en el blindaje de los derechos sociales y reforzar el papel del Estado mediante la lucha contra la evasión fiscal, una reforma fiscal para que la banca y las grandes empresas paguen lo que deben pagar, y que los efectos de la crisis no carguen sobre los que menos tienen. Sobre esta base propone la intervención desde el sector público mediante operadores financieros y energéticos públicos. Pretende situar el tema social en el centro de la campaña pero recibe poca atención mediática, enfocada muy principalmente sobre el juicio de los lideres independentistas, en la línea de las campañas de PP, C's y Vox.

En relación al tema de Catalunya UP reclama la vía del diálogo para intentar encauzar una salida, buscando el momento y la forma para que los ciudadanos de Cataluña puedan expresar su voluntad.

Propone un gobierno de coalición PSOE-UP, aunque el PSOE prefiere no decantarse antes de los resultados. Ante esta falta de respuesta, UP insiste continuamente en reclamar el voto progresista para asegurar un gobierno de unidad PSOE-UP. Reclama el voto argumentando su papel decisivo en las medidas progresistas de estos últimos meses y la necesidad de tener importante presencia en el parlamento para poder continuar ejerciendo esta presión. "La única garantía de que haya un Gobierno con políticas de izquierdas es que nosotros estemos en ese Gobierno".

*Ciudadanos (C's)*. Albert Rivera vuelve a ser su candidato a Presidente del Gobierno. "Vamos Ciudadanos!" es su principal lema de campaña, como llamada de empuje, de ánimo, para la movilización del voto a favor de un objetivo ya alcanzable.

A nivel económico presenta un programa liberal centrado en la rebaja del IRPF y la eliminación del impuesto de sucesiones. En cambio, en las intervenciones electorales casi no habla de corrupción, tema sobre el que había basado su propuesta en elecciones anteriores, si bien en su programa electoral se incluye acabar con los aforamientos e impulsar una ley que proteja a los denunciantes de corrupción, además de medidas para fomentar la transparencia. Por otra parte, mantiene sus planteamientos en defensa de las libertades civiles, especialmente la no discriminación por razón de género o de orientación o condición sexual.

El discurso dominante de C's se centra en el eje nacional, con duras críticas y alusiones al proceso independentista en Catalunya y sus dirigentes, reivindicando la igualdad de todos los españoles y la defensa de la unidad de España. Plantea una "actualización" de la Constitución para reforzar y blindar las competencias del Estado y garantizar que España "sea una nación de ciudadanos libres e iguales", así como una "unidad de mercado". Sobre el mismo planteamiento es partidario de impedir por ley la anexión de Navarra por el País Vasco, así como de elaborar una ley electoral "para que el gobierno de España no dependa de los nacionalistas", estableciendo que los partidos deban obtener como mínimo un 3% del total nacional de votos para poder entrar en el Congreso

Sobre este planteamiento, Rivera aspira a hacer de C's "la casa grande de todos los constitucionalistas" y dada la debilidad del PP, convertir C's en el primer partido de la derecha. La incorporación a C's de dirigentes provenientes del PP ampara su planteamiento. En esta dirección, a pesar de que los sectores económicos y mediáticos que le han apoyado son partidarios de un gobierno PSOE-C's, anuncia repetidamente que en ningún caso estará en un gobierno con los socialistas. Ofrece al PP un acuerdo para formar un gobierno "liberal, centrista y constitucionalista".

*Vox*. Su principal candidato es Santiago Abascal, Presidente del partido, y proveniente de diversas posiciones y cargos en el PP. Poco conocido inicialmente, la dureza de sus planteamientos mereció creciente atención mediática, así como atractivo para sectores de electorado. Su principal lema de campaña "Por España" tiene claras resonancias en el nacionalismo autoritario español, con el que aspira a conectar con electorado de derechas.

Su discurso ultranacionalista español encuentra buen encaje en el contexto dominado por el juicio a los líderes independentistas, que reciben un enfoque muy crítico por parte de los *media*. Además, otorga popularidad a Ortega Smith Secretario general del partido y número dos de la candidatura, que adquiere protagonismo en el juicio como abogado de la acusación particular.

Durante la campaña muestra una gran capacidad de movilización y en su estrategia van perdiendo algo de peso los ataques al PP y C's, para diferenciarse de ellos, pasando a centrarse más en atacar al PSOE y asumir un papel de partícipe directo en la alternativa al PSOE. En este marco, la sangría de cargos del PP no se produce solamente hacia C's, sino también hacia Vox que recibe igualmente un buen número de incorporaciones de representantes locales y autonómicos.

El tema nacional es el eje central de su campaña. Propone una recentralización radical del Estado autonómico, empezando inmediatamente por sanidad, educación, seguridad. Igualmente, la suspensión de la autonomía catalana y la ilegalización de los partidos independentistas.

Si bien el tema nacional es el centro principal de su campaña, plantea posiciones y medidas radicalmente conservadoras sobre otros temas. Contrario a las políticas "de género" reclama la derogación de la ley de violencia de género. Partidario de políticas duras contra la inmigración y pide la deportación inmediata de los inmigrantes ilegales. Por otra parte, enlazando con el pasado dictatorial, pide la derogación de la ley de memoria histórica. El liberalismo radical a nivel económico le diferencia de otros planteamientos autoritarios, proponiendo una gran rebaja de impuestos paralela a la reducción de estructuras y cargos institucionales.

*Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)*. ERC presenta inicialmente como cabeza de lista a las elecciones generales a Oriol Junqueras, posteriormente excluido por el TS, y que también es candidato al Parlamento Europeo. Le acompaña en el segundo puesto(después cabeza de lista) el diputado Gabriel Rufián, mientras el "histórico" Joan Tardà, ya anunció que no repetiría. Su lema principal es: "Va de llibertat", que recuerda la situación de encarcelamiento y sitúa la libertad de los presos como aspiración principal, y a los presos como el referente para la captación de voto.

Presenta un programa de izquierda parecido en medidas al que presenta UP y recuperan la reivindicación del referéndum, que habían abandonado en 2015 al apostar directamente por unas elecciones plebiscitarias.

*Junts per Catalunya (JxCat)*. Los partidarios del ex President Puigdemont y los herederos de la formación nacionalista negociarán una lista común al Congreso y concurrir con "el espíritu y la fórmula de JxCat" a todas las elecciones.

Su lema principal es: "Tu ets la nostra veu/ Tu ets la nostra força". Los pesos son también el referente pasivo del lema, pidiendo el voto de los ciudadanos para hacerse oír y como fuerza para conseguir la libertad.

Carles Puigdemont –que encabezará la lista de las europeas– ha impuesto a todos sus candidatos y ha relegado al partido a posiciones puramente residuales, En las generales, los presos coparán los primeros puestos hasta que serán excluidos por el TS. El cabeza de cartel de Barcelona y candidato a *President*

de la Generalitat será el Presidente de la Crida Nacional per la República, Jordi Sànchez, en prisión preventiva.

*Partido Nacionalista Vasco (PNV).* Aitor Esteban repite como cabeza de lista, igual que buena parte de los principales candidatos. El PNV apuesta por el desarrollo del autogobierno y la defensa del "derecho a decidir nuestro futuro" para reclamar el voto ante el planteamiento recentralizador de las fuerzas de la derecha, al tiempo que afirma su compromiso con "el desarrollo de las capacidades forales navarras". Por otra parte es partidario de la despenalización de la ayuda médica a morir y de la eutanasia, así como la supresión de los aforamientos y de la inviolabilidad del Rey. Por todo ello considera muy negativo un gobierno de PP-C's con apoyo de Vox. Igualmente, considera que la presencia de C's en un gobierno con el PSOE no sería buena para Euskadi. Pero también alerta del "peligro de que el PSOE se vea presionado a eso desde el ámbito económico y dentro de sus propias filas".

## 2.– Investidura posible, investidura fallida

Los resultados de las generales de abril arrojan una clara victoria del PSOE, mientras el PP experimenta un fuerte retroceso, pero mantiene la segunda posición ligeramente por encima de C's y de UP. Algo más atrás, Vox entra con fuerza en el panorama electoral y parlamentario. Cara a la formación de gobierno, una mayoría progresista basada en PSOE y UP suma 165 escaños, mientras los tres partidos de derecha suman 149. La mayoría progresista necesitaría el complemento de los votos nacionalistas /independentistas en 1ª votación, o su abstención en 2ª. La celebración, un mes más tarde, de elecciones municipales y europeas para el conjunto de España, así como autonómicas en 12 Comunidades Autónomas, paraliza momentáneamente los movimientos para la investidura y el gobierno.

Pese algunas lagunas importantes, el PSOE es el partido triunfador en todas las elecciones. El triunfo en las generales empujó al PSOE, sobre la ola favorable de la victoria en las generales de abril, el llamado "efecto arrastre". El PSOE gana las europeas con autoridad, con más de diez puntos de ventaja sobre el Partido Popular. En las municipales, sigue siendo el partido con más alcaldes y concejales, pero las ciudades más pobladas del país se le resisten, Madrid y Barcelona. En las autonómicas vence con autoridad en seis de las doce comunidades autónomas en juego, con el doloroso pinchazo en la Comunidad de Madrid.

La izquierda pierde la ciudad y la Comunidad de Madrid en un marco de desunión en el ámbito "del cambio": como consecuencia del criterio impuesto por Manuela Carmena para confeccionar las listas electorales al Ayuntamiento; y como consecuencia de la decisión de Errejón de impulsar candidatura al margen de UP, en la Comunidad. Por tanto, el tripartito de Andalucía se traslada a Madrid –capital y CAM– y supone un inesperado e importante balón de oxígeno para Pablo Casado, que también frena el *sorpasso* de Ciudadanos. En

cambio, UP obtiene unos malos resultados en las diversas elecciones de mayo, debilitando su posición ante las negociaciones para el nuevo gobierno.

*El acuerdo que no llegó*. En función de los resultados el 6 de junio el rey propone a Pedro Sánchez como candidato a la Presidencia del gobierno, con el encargo de formar nuevo gobierno. A falta de mayoría absoluta Sánchez deberá buscar los apoyos necesarios.

Sánchez plantea a UP el apoyo a su investidura y un acuerdo progresista con gobierno del PSOE en solitario y apoyo parlamentario de UP. Por su parte UP plantea un gobierno de coalición con representación proporcional de los dos partidos en función de su número de votos o de diputados. Pero Sánchez se niega a un gobierno de coalición

Las presiones empresariales por un pacto PSOE-C's son explícitas, aunque declaran que tampoco verían como negativo un gobierno monocolor del PSOE. Por su parte el PSOE, si bien habla de UP como socio prioritario, no se cierra en banda a estos planteamientos; en cambio C's descarta radicalmente el acuerdo con el PSOE porque su proyecto es encabezar la derecha.

Para UP el argumento principal para la coalición es la responsabilidad y el respeto a los que les han dado el voto para impulsar las políticas de su programa, en la proporción que los ciudadanos han establecido con sus votos. Por su parte, el PSOE se opone a la coalición porque entiende que el planteamiento de Podemos lleva a funcionar en realidad con dos gobiernos y no uno. Problemas de desconfianza mutua también se argumentan por unos y por otros.

A través de diversas situaciones y momentos, este marco no se va a mover, si bien por un momento pareció que se llegaba a un acuerdo de coalición que se esfumó rápidamente. Una oferta de coalición de Sánchez no fue aceptada por UP considerándola casi vacía de contenidos, retirándola Sánchez definitivamente al tiempo de una contrapropuesta de aceptación de UP añadiendo competencias.

Sobre esta base, Sánchez no supera las dos votaciones de investidura recogiendo sólo 124 votos: PSOE (123) y el del PRC. En contra votaron 155: PP (66 diputados), Ciudadanos (57), Vox (24), Coalición Canaria (2), Navarra Suma (2) y Junts per Catalunya (4, tras la suspensión de Jordi Sànchez, Josep Rull y Jordi Turull). Optaron por la abstención UP (42), ERC (14, tras la suspensión de Oriol Junqueras), PNV (6), EH Bildu (4) y Compromís (1).

Agosto y septiembre no cambiaron la situación. A medida que se agotaba el plazo para formar una mayoría, los discursos traslucían cada vez más la batalla por el relato de trasladar a otro la responsabilidad en la convocatoria de nuevas elecciones.

Sánchez desarrolla una estrategia de presión y fija el escenario: sólo contempla el apoyo exterior de Unidas Podemos o la abstención "de gobernabilidad" de la derecha. En ambos casos, traslada la responsabilidad a decisiones que tendrán que tomar otros partidos.

Se configura una situación en la que parece existir objetivamente una mayoría clara de gobierno, pero en la que el teóricamente responsable de buscar apoyos no lo hace y que entre los partidos directamente implicados PSOE y UP no hay capacidad para llegar a un acuerdo. Investidura fallida y nuevas elecciones es escenario de futuro inseguro, incentivando la abstención de la izquierda decepcionada y una posible victoria de las derechas.

## 3.– La campaña electoral de noviembre 2019

El **24 de septiembre** se publica el decreto de **disolución de las Cortes** y convocatoria de nuevas elecciones para el 10 de noviembre. La campaña electoral, en sentido estricto, durará sólo 8 días.

Los candidatos y programas no han cambiado respecto de las elecciones de abril. Pero sí cambia el contenido de la campaña aunque no el tema. Si en abril el juicio a los dirigentes del "procés" fue el tema estrella, ahora lo será la sentencia condenatoria.

El 15 de octubre, en plena precampaña se da a conocer la sentencia contra los dirigentes del proceso independentista en Catalunya. La campaña se celebra en plena explosión de protestas contra la sentencia que se desarrollan en Catalunya. Sentencia y protestas se convierten en el tema casi exclusivo del debate político y electoral.

En este marco, la condena del independentismo y la defensa de la unidad de España es el eje fundamental de la campaña desarrollada por PP, C's y Vox, tanto en primavera como en otoño. Sus diatribas, la demonización de los independentistas y de la vía del diálogo defendida por Iglesias y desde el propio PSOE, se dirigen también contra la posibilidad de formación de un gobierno de izquierdas para el que se necesita el apoyo de los independentistas catalanes, además del PNV.

Sánchez es el blanco directo al que se acusa de tibio, temeroso, e incluso de estar dispuesto a vender España a los independentistas a cambio de apoyo para gobernar. Igualmente se descalifica la vía del diálogo que defiende enconadamente Iglesias y proponen la aplicación del 155CE como solución mágica.

Por su parte, los movimientos desde el independentismo tampoco aparecen orientados a rebajar la tensión. La dura condena a los líderes independentistas cosifica el mundo independentista alrededor de sus "mártires" y hace muy difícil cualquier planteamiento para el diálogo con el gobierno central, tanto por el planteamiento en sí mismo, como en clave competitiva entre ERC y JxCat, por temor a la descalificación por parte del amigo/rival.

Novedad de esta campaña es la presentación de Más País-Equo, la candidatura liderada por Iñigo Errejón. Su entrada en liza encuentra notable eco mediático, sobre todo inicialmente, aunque irá reduciéndose al final a medida que se vaya manifestando su escasa incidencia.

En este marco todas las encuestas predicen que puede haber trasvase de electores de unas formaciones a otras, pero dentro de su bloque respectivo, la derecha y el independentismo, mientras se esperan pocos movimientos en el área de PSOE-UP. La sentencia contra los líderes del *procés* y las declaraciones de la mayoría de los dirigentes españoles alimentan el voto independentista de igual forma que las manifestaciones de los principales responsables soberanistas dan votos a las formaciones más extremistas en España.

## 4.– Características de las campañas

– Como ya adelantaran las elecciones andaluzas, las campaña de 2019 han girado muy principalmente alrededor del eje nacional como confrontación del nacionalismo español ante el proceso independentista catalán. Nunca una campaña en elecciones generales había estado tan dominada por el tema nacional y con la amplitud e intensidad de ésta. En este sentido PP, C's y Vox desarrollan un discurso nacionalista español con planteamientos de autoridad para "solucionar" el problema independentista, se sitúan favorablemente en la campaña al situar este tema como el central, el que indica de qué va la elección

– El estilo de la comunicación electoral se ha orientado a las frases cortas, evitando razonamientos largos y complejos. Los contenidos programáticos de las campañas han sido pobres. Los mensajes de los partidos son principalmente de tipo emocional, buscando la movilización a partir de la emoción. En el tema nacional se busca así la movilización a partir de las emociones identitarias.

– Crispación y polarización como estrategia. Ha sido una de las campaña más broncas y crispadas de la democracia, probablemente la que más. El 60% de los electores creen que ha sido muy o bastante agresiva (CIS, Estudio 3248). Una campaña con un estilo de comunicación política con importantes dosis de bronca, dura, incluso con insultos, que el 66% de los electores atribuyen a Vox, C's y, principalmente, al PP. Una atribución de responsabilidad que si bien es mayor entre los votantes del PSOE y UP, es una percepción compartida entre los votantes de PP y C's. (CIS, Estudio 3248).

La crispación como estrategia de polarización. Se basa en exagerar, en sobredimensionar, buscando sistemáticamente la deslegitimación del adversario, como una amenaza a la convivencia o al consenso democrático. Trata así de establecer unas barreras mentales frente al adversario político, construidas sobre emociones consonantes con los sentimientos de los propios electores (enemigo de España/de Catalunya). Crea defensas frente al adversario, normalmente convertido en enemigo, radicalizando las posiciones para asegurar la lealtad de los propios. Bien sea por falta de propuestas concretas o por considerar que son secundarias, este estilo de comunicación política prioriza la búsqueda del vínculo emocional por encima de la capacidad de reflexión.

– El miedo, aun con diferentes niveles de intensidad, ha sido otra de las emociones con las que se ha buscado recurrentemente condicionar la decisión electoral. Así en el PSOE prevalece la apelación al voto del miedo al tripartito de derechas. Por su parte, PP y C's apelan al miedo a que Sánchez gobierne con los

enemigos de España, con los comunistas, los independentistas y los batasunos, amigos de los terroristas. También desde UP se utiliza el miedo reclamando el voto a UP para evitar que Sánchez pacte con C's.

– El papel de los MCM (Medios de Comunicación de Masas). Las elecciones de abril y de noviembre han coincidido con momentos relevantes en relación al proceso independentista en Catalunya. Las elecciones de abril en plena fase del juicio. Las elecciones de noviembre en plena efervescencia de las reacciones a la sentencia. En ambos casos los *MCM* se han hecho cumplido eco del tema. A diario, portadas de los periódicos e informativos de TV situaban este tema en primer plano de la actualidad, es decir, de lo importante o interesante de aquel día. Una presencia, por tanto, continuada y destacada. Sin asumir de entrada que la información de los MCM orientan nuestras opiniones, que nos dicen cómo pensar, está plenamente asumido, en cambio, que a través de la relevancia otorgada a las informaciones los *MCM* nos indican aquello sobre lo qué pensar. Su información contribuye a la formación de nuestro universo cognitivo, de nuestras cogniciones, conocimientos. Por tanto configuran el marco en el que formamos nuestras opiniones y tomamos las decisiones.

En el caso de las elecciones de noviembre, las protestas en Cataluña a raíz de la sentencia condenatoria a los dirigentes independentistas encausados, considerada desmesurada por amplios sectores ciudadanos, fueron objeto de un intensivo seguimiento por parte de los principales MCM. El contenido principal o más destacado de la información se refirió, sin embargo, a las escenas de quema de contenedores, enfrentamientos con la policía, lanzamiento de piedras y objetos por parte de los manifestantes independentistas, que implicaban a unos pocos millares de personas, quedando como colaterales, cuando no silenciados, los casos de protesta y manifestación cívica y pasiva que congregaron a centenares de miles de personas. Tal seguimiento no tenía como objetivo informar sobre los argumentos a favor y en contra o valoraciones sobre la mencionada sentencia, como sería de esperar de unos medios de información. En cambio, especialmente los *MCM* de ámbito estatal, quizás por la mayor espectacularidad de los incidentes, trasladaban la imagen de un clima de rebelión y violencia, con poco control. Está suficientemente documentado en los estudios de Comunicación y de Ciencia Política que la exposición a estas situaciones genera predisposición a apoyar demagogias y planteamientos, de orden, autoritarios.

## III.– Análisis de los resultados

Las elecciones de noviembre tienen un nivel de abstención elevado (33,8%), el mayor registrado en elecciones generales y claramente superior al registrado en las de abril (28,2%). Las elecciones "repetidas" de noviembre no suponen un cambio de sentido en la orientación del voto de los ciudadanos, respecto de las elecciones de abril, pero presentan algunos cambios relevantes que tienen aún mayor repercusión en su traducción en escaños.

**Tabla 1.– Resultados Elecciones Generales de Noviembre y Abril de 2019**

| | **2019 Noviembre** | | | *2019 Abril* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Abstención | 33,8% s/censo | | | 28,2 s/censo | | |
| | % s/votantes | Escaños | | % *s/votantes* | Escaños | |
| | | Congreso | Senado | | Congreso | Senado |
| PSOE | 27,7 | 120 | 93 | *28,4* | *123* | *121* |
| UP | 12,7 | 35 | 0 | *14,2* | *42* | – |
| PP | 21,0 | 91 | 83 | *16,9* | *66* | *56* |
| C's | 6,7 | 10 | 0 | *15,7* | *57* | *4* |
| Vox | 14,9 | 52 | 2 | *10,2* | *24* | – |
| ERC | 3,6 | 13 | 11 | *3,8* | *15* | *11* |
| JxCat | 2,1 | 8 | 3 | *1,9* | *7* | *2* |
| PNV | 1,5 | 6 | 9 | *1,3* | *6* | *9* |
| EH Bildu | 0,9 | 5 | 1 | *0,7* | *4* | *1* |
| Navarra+ | 0,4 | 2 | 3 | *0,4* | *2* | *3* |
| Otros | | 8 | 3 | | *4* | *1* |
| **Total** | | **350** | **208** | | **350** | **208** |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE 129 (30-05-2019) y BOE 289 (2-12-2019).

El PSOE es el partido más votado en las dos elecciones (28% de los votos) con clara ventaja sobre los demás partidos (Tabla 1). Siguiendo el esquema iniciado en 2015 los ciudadanos españoles han dado su apoyo electoral a un mayor número de opciones y de forma más equilibrada que en el período bipartidista. A pesar de su retroceso en abril, el PP consigue consolidarse como segunda fuerza en noviembre (21%). La aparición con fuerza creciente del partido de extrema derecha, Vox, y la debacle de C's en las elecciones de noviembre después de su gran resultado en abril, son los aspectos más relevantes de las elecciones de 2019, en las que UP queda como cuarta fuerza en ambas.

A nivel parlamentario, el PSOE se mantiene como mayor minoría en el Congreso y en noviembre también en el Senado al perder la mayoría absoluta de la que disponía en esta Cámara en abril (Tabla 1). Los cambios en el voto mejoran ligeramente la representación parlamentaria de los partidos de la oposición a

Sánchez, pero sin posibilidad de configurar una mayoría de gobierno. El hundimiento de C's deja mucho más fácil que en abril la formación de una mayoría de gobierno a partir de PSOE y UP con el apoyo de partidos nacionalistas.

*III.1.– La participación/abstención: Más desmotivados*

Después de un período de continuado crecimiento de la abstención, las elecciones de abril marcaron un cierto punto de inflexión reduciéndose el nivel de abstención hasta el 28,2%, el más bajo desde 2008. En la ola favorable del triunfo de la moción de censura, la expectativa de asegurar electoralmente un gobierno del PSOE orientado a la izquierda y antagónico con el PP, movilizó especialmente a electorado socialista desmotivado en 2016. Por su parte la derecha, con un PP todavía en *shock*, una división en 3 opciones desconocida hasta entonces y sin expectativas de mayoría, no generaba especiales incentivos de movilización al electorado conservador que mantuvo un buen nivel de tensión con el juicio a los independentistas catalanes que enmarcó todo el proceso electoral de abril.

Como contrapunto, la abstención en las elecciones de noviembre ha sido la más elevada registrada en elecciones generales, 12,5 millones de electores (33,8%) no fueron a depositar su papeleta de voto (Tabla 2). Independientemente de otros factores, el elevado nivel de abstención debe situarse en el contexto de unas "elecciones de repetición", poco entendidas por la ciudadanía, en especial cuando la formación de gobierno parecía desprenderse de manera clara de los resultados, y de las propuestas de los diferentes partidos. Supone un incremento de 2 millones en el número de abstencionistas registrado en las elecciones de Abril

**Tabla 2.– Participación/Abstención en las Elecciones al Congreso de Abril y Noviembre 2019. Variaciones entre ellas y respecto a las generales de 2016**

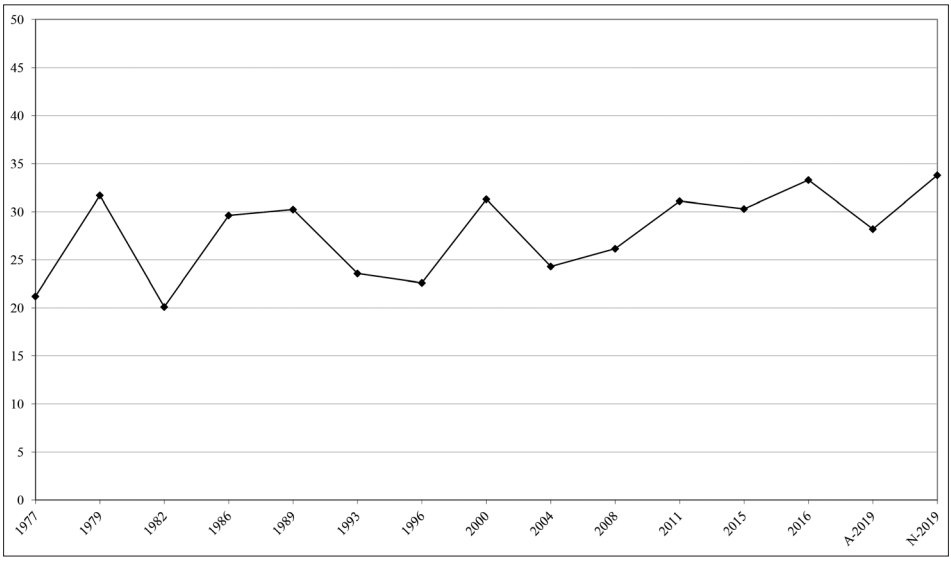
| | Núm. electores | Núm. Votantes | % Particip. | % Abstención |
|---|---|---|---|---|
| 2019-Nov. | 37.001.379 | 24.507.715 | 66,1 | 33,8 |
| 2019-Abril | 36.898.883 | 26.478.140 | 71,7 | 28,2 |
| *Difer. 2019N-2019A* | *102.496* | *-1.970.425* | *-5,6* | *5,6* |
| *Difer. 2019A-2016* | *377.970* | *2.198.881* | *5,3* | *-5,3* |
| *Difer. 2019N-2016* | *480.466* | *228.456* | *-0,3* | *0,3* |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE 129 (30-05-2019) y BOE 289 (2-12-2019).

En perspectiva evolutiva se observa una lenta pero clara evolución al alza en el nivel de abstención Gráfico 1). Hasta las elecciones de 2008, el nivel de abstención se movió entre el 20-30%, con oscilaciones según fueran elecciones con expectativa de cambio político (menor abstención) o bien fueran elecciones "de continuidad" (mayor abstención).

Las elecciones de 2011, en el marco de las reacciones a la crisis económica y a las políticas puestas en marcha por el gobierno del PSOE, suponen un incremento de la abstención[3] y marcan el paso a un nivel superior, entre 30-35%, con pequeñas oscilaciones en función de la mayor o menor expectativa de cambio de la elección.

**Gráfico 1.– España: Evolución porcentaje de Abstención en Elecciones Generales 1977-2019**




Así, la expectativa de consolidación electoral del gobierno progresista surgido de la moción de censura contra Rajoy, marca el nivel más bajo de esta nueva fase (Gráfico-1). En cambio, en las elecciones de noviembre, sin expectativa de cambio, se produce un notable incremento de la abstención, quedando así el nivel global en 2019 ligeramente por encima (0,3 puntos) del de 2016 y marcando el puto más elevado hasta ahora en elecciones generales.

Por Comunidades Autónomas, en las elecciones de noviembre 2019, la CAMadrid, Castilla-La Mancha, la Com. Valenciana, Catalunya y Aragón son

3. Ver PALLARÉS, Francesc y SERRA, Joan: "Las elecciones generales de 2011 en España" en Tornos, Joaquín (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2011*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2012.

las menos abstencionistas (29-30%). En el polo opuesto, Asturias, Baleares, Galicia y Canarias son, con diferencia al resto, las más abstencionistas (42-44%). Las demás Comunidades Autónomas presentan una abstención al nivel de la media general de España. (Tabla 3)

En las elecciones de abril, el nivel de abstención de todas las Comunidades Autónomas es menor que en noviembre, pero con la misma estructura de Comunidades Autónomas en función de su nivel de participación/abstención. En las menos abstencionistas la abstención se sitúa alrededor del 24-25%, mientras en las más abstencionistas se eleva al 35-38%, situándose en el 27-29% el resto, en torno a la media global (Tabla 3). Estos datos indican un incremento de la movilización respecto a 2016 que ha sido general y bastante homogéneo entre las Comunidades Autónomas, disminuyendo la abstención alrededor de los 4-5 puntos en la práctica totalidad de ellas.

Por su parte el incremento de la abstención en las elecciones de noviembre respecto a las de abril tiene una expresión también muy homogénea entre las Comunidades Autónomas, registrándose un incremento alrededor de los 5-7 puntos en todas ellas. En consecuencia, el nivel de abstención en las Comunidades Autónomas tras las elecciones de noviembre es muy parecido al de 2016, con pequeñas variaciones. (Tabla 3)

**Tabla 3.– Abstención (%) en las elecciones de 2019N y 2019A por Comunidades Autónomas y Diferencia respecto a las respectivas elecciones anteriores**

| | 2019 Nov. | 2019 Abril | *Difer.* | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | *2019A-2016* | *2019N-2019A* | *2019N-2016* |
| Madrid-CAM | 29,4 | 24,5 | *-4,6* | *4,9* | *0,3* |
| Castilla-La Mancha | 29,9 | 23,4 | *-4,8* | *6,5* | *1,7* |
| Valenciana, Com. | 30,2 | 25,7 | *-1,9* | *4,5* | *2,6* |
| Catalunya | 30,6 | 25,4 | *-11,1* | *5,2* | *-5,9* |
| Aragón | 30,7 | 24,8 | *-5,3* | *5,9* | *0,6* |
| Murcia | 32,0 | 26,5 | *-3,9* | *5,5* | *1,6* |
| Extremadura | 32,8 | 25,8 | *-5,5* | *7,0* | *1,5* |
| La Rioja | 33,0 | 26,6 | *-2,8* | *6,4* | *3,6* |
| Castilla y León | 33,4 | 27,1 | *-4,1* | *6,3* | *2,2* |

| | 2019 Nov. | 2019 Abril | *Difer.* | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | *2019A-2016* | *2019N-2019A* | *2019N-2016* |
| Euskadi | 33,6 | 28,2 | *-6,6* | *5,3* | *-1,3* |
| Andalucía | 34,1 | 29,2 | *-4,7* | *4,9* | *0,2* |
| Navarra | 34,1 | 27,5 | *-5,1* | *6,6* | *1,5* |
| Cantabria | 34,3 | 27,6 | *-3,9* | *6,6* | *2,7* |
| Asturias | 41,9 | 35,0 | *-3,9* | *6,9* | *3,0* |
| Balears | 43,2 | 34,6 | *-4,6* | *8,6* | *4,0* |
| Galicia | 44,1 | 38,1 | *-3,1* | *6,0* | *2,9* |
| Canarias | 44,6 | 37,5 | *-3,3* | *7,0* | *3,7* |
| Ceuta | 46,0 | 38,6 | *-10,8* | *7,5* | *3,5* |
| Melilla | 47,6 | 42,5 | *-10,0* | *5,1* | *4,9* |
| **España** | **33,8** | **28,2** | **-5,3** | **5,5** | **0,3** |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE 129 (30-05-2019) y BOE 289 (2-12-2019).

Esta homogeneidad en las variaciones indica que son función de un factor de ámbito general, el comentado efecto repetición, sin incidencia relevante del ámbito autonómico. Con una única excepción, el fuerte descenso de la abstención que se produce en Catalunya (-11) en las elecciones de abril 2019 respecto de las anteriores generales en 2016. Una diferencia muy relevante en relación al resto de Comunidades Autónomas que muestra claramente la influencia del ámbito autonómico catalán.

El proceso político catalán se ha venido desarrollando sobre una creciente polarización entre los favorables a la vía independentista y los contrarios a ella. Fruto de esta elevada polarización y la atención mediática, se ha producido una creciente movilización electoral[4].

4. Ver: PALLARÉS, Francesc: "Las elecciones catalanas del 21-D-2017" en Eliseo Aja *et al*. (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2017"* Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2018. Con mayor detalle en: PALLARÉS, Francesc: "Les eleccions catalanes de 2017: anormalitat, polarització i bloqueig" en Reinald Besalú y Carlota Moragas-Fernández (eds.): "La campanya excepcional: Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2017" Ed. Documenta Universitària, Girona-Barcelona: 2019.

## III.2.– Apoyos electorales: Estabilidad y cambio

El PSOE es el partido más votado en las dos elecciones de 2019 con alrededor del 28% de los votos en ambas elecciones, claramente por encima del PP que en noviembre (21%) experimenta una importante mejora respecto de abril (16,9%) (Tabla 4). A mayor distancia, Vox se convierte en Noviembre (14,9%) en la tercera fuerza con un importante incremento respecto de las elecciones de abril (10,2%) en las que, a su vez, había conseguido un notable avance desde su 5% en 2016. Por su parte, UP (12,7%) se mantiene como cuarta fuerza a pesar de su retroceso respecto de abril (14,2%). El gran perdedor es C's que con 6,7% experimenta una sangría de votos muy importante respecto de abril (15,7%).

– El **PSOE** obtiene 7,5 millones de votos en las elecciones de abril si bien retrocede a 6,8 millones en noviembre en el marco del incremento de la abstención, si bien representando el 28% de los votos en ambas elecciones (Tabla 4). En perspectiva evolutiva, las elecciones de 2019 marcan una cierta recuperación del nivel de voto del PSOE (5,3 puntos) después del retroceso experimentado desde 2011 que encuentra su punto más bajo en 2015-2016. En el marco del desgaste del PP y el retorno a unos planteamientos más claramente orientados a la izquierda, la vuelta al gobierno tras la moción de censura le otorga un mayor liderazgo y recupera un sector de electorado que había perdido. Así, en 2019 vuelve al nivel de 2011, pero claramente por debajo de los valores superiores al 35% que había mantenido hasta 2008. Junto a esta recuperación, el fuerte descenso del PP le permite situarse como opción más votada de forma destacada. (Gráfico 2)

El PSOE es también la opción más votada en 39 de las 50 provincias, así como en la gran mayoría de Comunidades Autónomas recuperando una condición que venía ostentando el PP desde 2011. En abril, las únicas excepciones fueron Catalunya y Euskadi, donde los más votados fueron ERC y PNV respectivamente, además de Navarra, donde la coalición de las 3 derechas consiguió ser la fuerza más votada. En noviembre, las posiciones se mantuvieron en estas 3 Comunidades Autónomas, mientras el hundimiento de C's y la recuperación del PP, permitieron a éste último recuperar la condición de más votado en su tradicional feudo de Galicia, además de Cantabria, Castilla y León y Murcia. La hegemonía territorial del PSOE queda así algo más limitada, si bien mantiene su condición de más votado en 34 circunscripciones provinciales. (Tabla 5)

Mantiene su tradicional estructura territorial de implantación por Comunidades Autónomas, que presenta diferencias relevantes entre sus zonas de mayor/menor apoyo electoral. Obtiene sus mejores resultados en Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, además de Asturias y La Rioja con porcentajes de voto 32-34%, claramente por encima de su media global. En cambio, sus zonas débiles son Euskadi, Catalunya, Cantabria y Murcia con niveles de voto (19-23%) inferiores a su media. En el resto de Comunidades Autónomas sus resultados quedan cercanos a su media (28% en ambas elecciones). (Tabla 5)

**Tabla 4.– Resultados de las 2 elecciones generales de 2019 y diferencias respecto a 2016**

| | 2019 | | | *Diferencia* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Noviembre | | Abril | ***2019N-2016*** | *2019N-2016* |
| | % s/votantes | votos | % s/votantes | % | *votos* |
| PSOE | 27,7 | 6.792.199 | 28,4 | *5,3* | *1.348.353* |
| UP | 12,7 | 3.119.364 | 14,2 | *-8,2* | *-1.968.174* |
| Más País-Equo* | 1,7 | 406.019 | – | *1,7* | *406.019* |
| PP | 20,6 | 5.047.040 | 16,9 | *-12,1* | *-2.894.196* |
| C's | 6,7 | 1.650.318 | 15,7 | *-6,2* | *-1.491.252* |
| Vox | 14,9 | 3.656.979 | 10,1 | *14,7* | *3.609.797* |
| ERC | 3,6 | 874.859 | 3,9 | 1,0 | *242.625* |
| JxCat | 2,2 | 530.225 | 1,9 | 0,2 | *46.737* |
| PNV | 1,5 | 379.002 | 1,5 | 0,4 | *92.988* |
| EH-Bildu* | 1,1 | 277.621 | 1,0 | 0,4 | *92.908* |
| CUP | 1,0 | 246.971 | – | 1,0 | *246.971* |
| Més Compromís | 0,7 | 176.287 | 0,7 | 0,7 | *176.287* |
| CC | 0,5 | 124.289 | 0,5 | 0,2 | *46.036* |
| BNG | 0,5 | 120.456 | 0,4 | 0,1 | *75.194* |
| Navarra+ | 0,4 | 99.078 | 0,4 | 0,4 | 99.078 |
| PRC | 0,3 | 68.830 | 0,2 | 0,3 | *68.830* |

*. EH-Bildu incorpora los votos en Euskadi y Navarra. PP incorpora los votos de PP-Foro. / UP incorpora los votos de En Comú-Podem (Catalunya) y En Común-Unidas Podemos (Galicia). / Más País-Equo incorpora los votos de Más País en Baleares y Barcelona.

| | 2019 | | | *Diferencia* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Noviembre | | Abril | ***2019N-2016*** | *2019N-2016* |
| | % s/votantes | votos | % s/votantes | % | *votos* |
| Teruel Existe | 0,1 | 19.761 | – | 0,1 | *19.761* |
| PACMA | 0,9 | 228.856 | 1,2 | -0,3 | *-57.846* |

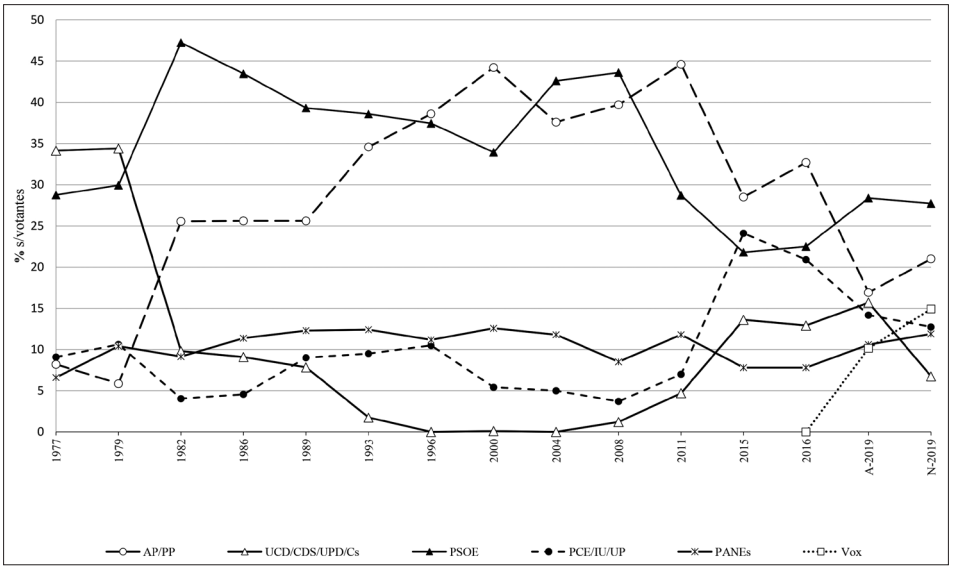
Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 129 (30-05-2019), BOE 289 (2-12-2019) y BOE 176 (22-07-2016).

La recuperación en el nivel de voto del PSOE que suponen las elecciones de 2019 se expresa también en un avance muy parecido en todas las Comunidades Autónomas, alrededor del 6-8 puntos en casi todas ellas en las elecciones de abril (Tabla 6). Las únicas excepciones son Andalucía y Cantabria donde, si bien sigue la evolución general al alza, el avance es más reducido (2-3 puntos). El desgaste del PSOE en Andalucía por el caso de los ERE y la presentación del PRC en Cantabria, son factores directamente relacionados con estas diferencias en la evolución. En todo caso, la evolución al alza se muestra en todas las Comunidades Autónomas, indicando su dependencia del contexto general, matizado sólo por los factores específicos en las Comunidades Autónomas citadas.

La incapacidad para formar gobierno, sin embargo, pasa una ligera factura al PSOE que en las elecciones de noviembre retrocede (-0,7). Las variaciones en todas las Comunidades Autónomas son muy suaves, en la gran mayoría muy pequeños retrocesos, si bien en unas pocas se observa un también un muy ligero avance. Tendencia pues general de práctica estabilidad en todas las Comunidades Autónomas, mostrando una vez más el movimiento paralelo en todas las Comunidades Autónomas, al compás del contexto general.

La evolución paralela de todas las Comunidades Autónomas ha sido una constante a lo largo de la evolución electoral del PSOE. En este marco, además, se ha producido una clara homogeneización en la implantación por Comunidades Autónomas, pasando de diferencias de 25-30 puntos entre Comunidades Autónomas a los 18 puntos de máxima diferencia en 2019. Expresa una cierta pérdida de peso de los factores que basaban las diferencias en la implantación socialista, marcando una tendencia hacia una mayor "nacionalización" en la implantación del PSOE.

**Gráfico 2.– Elecciones generales (Congreso de Diputados): Evolución resultados de las principales opciones 1977-2019 (% s/votantes)**




Los votantes del PSOE tienen un perfil de edad mayor que el correspondiente a la estructura de edades del electorado. El 50% de los votantes del PSOE tienen 55 o más años, un electorado "mayor" si tenemos en cuenta que este grupo de edad representa el 41% en el conjunto de los electores. Complementariamente el 15% de sus votantes tiene menos de 35 años, mientras este grupo representa el 21% del conjunto del electorado. En el marco de una cultura tradicional el 75% se continúa identificando como católico, aunque la gran mayoría, 55%, se declara no practicante al tiempo que se posicionan muy mayoritariamente en la izquierda moderada: 60% en las posiciones 3-4, en comparación al 34% del total de electores que se ubica en estas posiciones. El resto de votantes del PSOE se reparten equilibradamente entre las posiciones más a la izquierda (1-2 del eje izquierda/derecha) y el centro (5). El centro-izquierda aparece, pues, como el centro de gravedad del electorado del PSOE.

– El desgaste de la corrupción pasa factura al **PP** y no sólo le lleva a perder el gobierno a través de una moción de censura en 2018 sino a una verdadera sangría electoral. En las elecciones de abril-2019 su balance de pérdidas llegaba a los 3,6 millones de votos de los 7,9 millones que obtuvo en 2016. Es el peor resultado de su historia (Gráfico-2), si bien la ligera recuperación en noviembre deja las pérdidas en 2,8 millones de votos. El PP se configura así como el principal damnificado de este período electoral. A pesar de ello sus apoyos continúan siendo muy importantes, con 5,1 millones de votos (21,0%), en las elecciones de noviembre, nivel muy alejado de los 10 millones de votos que había venido obteniendo desde 1996, con porcentajes siempre superiores al 38%. (Tabla 4)

En las elecciones de abril 2019 el PP es la opción más votada en 5 provincias, pero no consigue esta posición en ninguna Comunidad Autónoma. Tan sólo en Navarra, mediante la coalición con UPN y C's se sitúa por delante del PSOE. El fuerte retroceso que indica la evolución de su media global se observa en todas las Comunidades Autónomas y de forma muy homogénea, perdiendo alrededor de 16-18 puntos en la gran mayoría de ellas. Como excepciones a esta pauta general, Catalunya y Euskadi donde sus pérdidas son menores dados los escasos apoyos que ya tenía en estas Comunidades Autónomas. Por otra parte, su mayor retroceso en Murcia (-23 puntos) se debe que una parte muy importante de sus anteriores votantes se siente más atraída por la más radical propuesta de Vox, especialmente en el tema de inmigración. (Tabla 5)

Las elecciones de noviembre, sin embargo, son de recuperación para el PP, favorecido por el enroque a la derecha de C's. Su avance de 4 puntos a nivel general se manifiesta de manera casi idéntica en la mayoría de Comunidades Autónomas donde obtiene avances de 3-6 puntos, siendo algo menor su recuperación en Catalunya y Euskadi por su más baja implantación electoral en estas Comunidades Autónomas. No es capaz de atraer, sin embargo, un flujo muy parecido de votantes de derechas que desde C's fluye hacia Vox.

Las Comunidades Autónomas donde obtiene los mejores resultados son Galicia, La Rioja, Castilla y León (31-34% en las elecciones de noviembre), con resultados también por encima de su media en Murcia, Madrid, Extremadura y Castilla-La Mancha. En el polo opuesto, sus resultados en Catalunya y Euskadi son muy bajos (7-8%). En el resto de Comunidades Autónomas sus resultados se sitúan alrededor de su media (17% en abril y 21% en noviembre) (Tabla 5). Esta estructura con importantes contrastes se ha venido manteniendo muy estable a lo largo de las elecciones generales desde 1986. El PP ha seguido en todas las Comunidades Autónomas una pauta de evolución muy paralela, respondiendo a los factores de ámbito general, sin que se observen cambios significativos en el sentido de retraimiento o de ampliación entre sus niveles de voto en las Comunidades Autónomas.

Casi el 60% de los votantes del PP tienen más de 55 años, cuando esta franja de edad representa el 41% del conjunto de los electores. Un electorado "mayor" que plantea interrogantes sobre el futuro del PP. Se corresponde con el predominio de ciudadanos de edad avanzada en las áreas rurales donde el PP obtiene buenos resultados; es el partido con un mayor porcentaje de electores que trabajan en la agricultura (14%) muy por encima de los demás partidos. Alrededor del 50% de los votantes el PP se declaran católicos practicantes, un sector de ciudadanos cuyo porcentaje en el conjunto de España ha venido presentando cifras continua y lentamente decrecientes y que ahora se sitúa en el 22%. De manera correspondiente, el 82% de sus votantes se ubica ideológicamente en el centro-derecha o derecha (entre los puntos 6-10 del eje), si bien sólo el 10% se ubican en las posiciones extremas 9-10.

– El gran beneficiado de los movimientos electorales de este período es **Vox**. Desde los 47.000 votos (0,2%) obtenidos en 2016 ha pasado a los 3,6 millones en noviembre 2019 (14,9%), situándose como tercera opción más votada. Sus propuestas de derecha radical, anti-política, de tendencia xenófoba y autori-

taria, sobre un ultranacionalismo español, han encontrado apoyo entre sectores del electorado conservador.

Con buen eco mediático, consigue imponer su agenda frente al PP y a C's, cuyos planteamientos están poco definidos, preocupado el PP por su renovación y mantenimiento, y con C's centrado en su objetivo de convertirse en el principal referente en la derecha. En este marco, la radicalidad y contundencia de las propuestas/discurso de Vox, de gran simpleza, encuentra campo de resonancia: contra la política y los políticos inútiles, suprimir los parlamentos autonómicos; contra la inmigración que fomenta la delincuencia; contra los que quieren romper la unidad de España, supresión de la autonomía e ilegalización de los independentistas.

**Tabla 5.– Elecciones generales noviembre 2019: Resultados al Congreso de Diputados de las principales opciones, por Comunidades Autónomas (% s/votantes)**

| GEN 2019N | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE | PANE | PANE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 20,1 | 20,2 | 8,0 | 32,9 | 12,9 | | | |
| Aragón | 16,8 | 23,7 | 8,5 | 30,5 | 10,7 | | | |
| Asturias | 15,7 | 23,0 | 6,6 | 32,9 | 15,8 | | | |
| Balears, Illes | 16,9 | 22,6 | 7,3 | 25,2 | 17,9 | 4,0 + Esq. | | |
| Canarias | 12,3 | 20,6 | 5,3 | 28,6 | 14,5 | 13,0 CC | | |
| Cantabria | 14,8 | 25,6 | 4,7 | 23,1 | 8,6 | 20,9 PRC | | |
| Castilla y León | 16,4 | 31,2 | 7,5 | 30,9 | 9,2 | | | |
| Castilla-La Mancha | 21,6 | 26,5 | 6,8 | 32,7 | 9,1 | | | |
| Catalunya | 6,3 | 7,4 | 5,6 | 20,4 | 14,1 | 13,6 JxC | 22,4 ERC | |
| Euskadi | 2,4 | 8,8 | 1,1 | 19,1 | 15,3 | 31,8 PNV | | 18,6 Bildu |
| Extremadura | 16,5 | 25,5 | 7,5 | 37,6 | 8,9 | | | |
| Galicia | 7,7 | 31,5 | 4,3 | 30,9 | 12,5 | | | |

| GEN 2019N | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE | PANE | PANE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Madrid, CAM | 18,2 | 24,7 | 9,0 | 26,7 | 12,9 | | | |
| Murcia | 27,7 | 26,2 | 7,4 | 24,5 | 8,8 | | | |
| Navarra | 5,8 | - | - | 24,8 | 16,4 | 29,3 Nav+ | 3,8 GeB | 16,7 Bildu |
| Rioja, La | 11,3 | 33,7 | 7,0 | 34,3 | 9,7 | | | |
| Valenciana, Com. | 18,3 | 22,8 | 7,7 | 27,4 | 13,3 | 6,9 Comp. | | |
| Ceuta | 34,8 | 22,0 | 3,4 | 31,0 | 3,9 | | | |
| Melilla | 18,3 | 29,31 | 2,9 | 16,32 | 2,6 | | | |
| **España** | **14,9** | **21,0** | **6,7** | **27,7** | **12,7** | PANE conjunto: **11,9** | | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 289 (2-12-2019).

**Tabla 6.– Diferencias (% s/votantes) entre la generales de 2019 y de 2016, por Comunidades Autónomas**

| GEN 2019N-2016 | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE1 | PANE3 | PANE4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 20,1 | -13,0 | -5,5 | 2,0 | -5,5 | | | |
| Aragón | 16,8 | -11,9 | -7,6 | 5,9 | -8,8 | | | 2,6 Teruel |
| Asturias | 15,7 | -11,9 | -5,9 | 8,3 | -7,8 | | | |
| Balears, Illes | 16,9 | -12,1 | -7,1 | 5,3 | -7,2 | | 4,0 MES | |
| Canarias | 12,3 | -13,1 | -6,6 | 6,3 | -5,5 | 5,1 CC | | |
| Cantabria | 14,8 | -15,4 | -9,5 | -0,2 | -8,9 | 20,9 PRC | | |
| Castilla y León | 16,4 | -12,6 | -6,5 | 8,0 | -6,2 | | | |

| **GEN 2019N-2016** | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE1 | PANE3 | PANE4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Castilla-La Mancha | 21,6 | -15,7 | -6,1 | 5,7 | -5,5 | | | |
| Catalunya | 6,3 | -5,9 | -5,3 | 4,4 | -10,3 | -0,2 JxC | 4,4 ERC | 6,3 CUP |
| Euskadi | 2,4 | -4,0 | -2,4 | 5,0 | -13,5 | 7,1 PNV | 0,0 | 5,4 Bildu |
| Extremadura | 16,5 | -13,8 | -2,9 | 3,6 | -4,0 | | | |
| Galicia | 7,7 | -9,5 | -4,2 | 8,9 | -9,4 | | -2,9 | 8,0 BNG |
| Madrid CAM | 18,2 | -13,3 | -8,7 | 7,2 | -8,2 | | | |
| Murcia | 27,7 | -20,1 | -8,2 | 4,4 | -5,6 | | | |
| Navarra | 5,8 | -31,6 | -6,1 | 7,6 | -11,6 | 29,3 Nav+ | | 7,5 Bildu |
| Rioja, La | 11,3 | -8,4 | -6,9 | 10,3 | -6,7 | | | |
| Valenciana, Com. | 18,3 | -12,3 | -7,2 | 6,7 | -11,9 | | 6,9 +Com-pr. | |
| Ceuta. | 34,8 | -29,2 | -8,0 | 8,6 | -6,9 | | | |
| Melilla | 18,3 | -19,9 | -9,3 | -8,4 | -7,1 | 28,7 CM | | |
| ***España*** | ***14,9*** | ***-12,1*** | ***-6,2*** | ***5,3*** | ***-8,2*** | | | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 289 (2-12-2019) y BOE 176 (22-07-2016).

Si bien se presentó con resultados muy marginales en las elecciones de 2016, su entrada en la escena política-electoral se produce en las autonómicas de 2018 en Andalucía, donde obtuvo el apoyo de 400.000 electores y los votos de sus parlamentarios eran necesarios para configurar una mayoría de derechas que pudiera desalojar al gobierno del PSOE. Sobre esta nueva situación, obtiene eco mediático y desarrolla una campaña a nivel general de España, obteniendo 2,7 millones de votos en las elecciones generales de abril 2019 (10,2%). En las elecciones de noviembre, ante el *impasse* que lleva a unas nuevas elecciones

y la crisis de C's, Vox incrementa sus apoyos obteniendo 3,7 millones de votos (14,9%), pasando a ser el tercer partido más votado. (Tabla 5)

Los mejores resultados los obtiene en Murcia (18,4% en abril y 27,7% en noviembre, como opción más votada), siempre con valores muy superiores a su respectiva media global. También en Castilla-La Mancha, Madrid, Andalucía y Valencia recibe apoyos superiores a la media, especialmente en noviembre. En el polo opuesto, los peores resultados, muy inferiores a su media, los obtiene en Euskadi y Catalunya, como los demás partidos de la derecha española; en Navarra, frente a la candidatura unitaria de PP, UN y C's; así como en Galicia, feudo tradicional del PP ahora bien consolidado por Feijoo.

Su perfil territorial es, lógicamente, muy parecido en las dos elecciones de 2019, pero no puede hablarse por ahora de una estructura territorial consolidada, al tratarse de un partido nuevo y dada la volatilidad en el sistema de partidos y en el comportamiento electoral.

Lo mismo puede decirse de su perfil a nivel individual. En esas elecciones aparece como un electorado algo más joven que la media. De base tradicional, el 75% de sus votantes se identifica como católico, pero sólo una tercera parte se declara practicante. Ideológicamente es la opción cuyos votantes se autoubican más a la derecha, el 25% en la extrema derecha (9-10) y casi el 50% claramente en la derecha (7-8). Dato importante es que el 56% declara que su decisión de voto ha estado influida por la situación en Catalunya, en el sentido de parar a los independentistas y defender la unidad de España, como grandes referentes de esta influencia. Es el electorado que declara mayor nivel influencia de la situación en Catalunya, a excepción de ERC y JxCat por motivos contrarios.

- En las elecciones de abril **UP** obtuvo 3,7 millones de votos (14,2%) que suponían un notable retroceso electoral (-8) en relación a 2016, a pesar de su papel fundamental en la configuración y triunfo de la moción de censura que llevó al gobierno del PSOE. Las elecciones de noviembre volvieron a marcar otro retroceso, hasta el 12,7%, en el marco de la concurrencia de Más Madrid, escisión interna que atrae un sector de anteriores votantes de UP. En ambas elecciones queda desplazada a cuarta fuerza electoral, sobrepasada por C's en abril y por Vox en noviembre. (Tabla 4)

Presenta los mejores resultados, claramente superiores a su media, en: Baleares, Asturias, Navarra y Euskadi (Tabla 5). En cambio, las Comunidades Autónomas donde obtiene menor nivel de apoyos son: Murcia, Cantabria, La Rioja, y Castilla-La Mancha y Castilla y León. En el resto de Comunidades Autónomas obtiene porcentajes alrededor de su media global. A pesar del más fuerte retroceso respecto de 2016 que presenta en Catalunya, Euskadi, Navarra y Valencia en 2019 (Tabla 6), su estructura territorial se mantiene muy estable desde la aparición de Podemos en 2015[5], aunque es diferente de la que anteriormente era propia de IU. En conjunto configura una estructura territorial mucho más homogénea que la del PP y algo menos que la del PSOE.

5. El único cambio lo protagonizan Catalunya y la Com.Valenciana donde desde unos muy buenos resultados iniciales ha pasado a resultados al nivel de su media global.

Con mucha diferencia en relación a los demás partidos, UP es la opción con un electorado más joven, el 36% tienen menos de 35 años (este grupo representa el 20% del electorado) y escasa penetración entre el electorado de mayor edad: 24% de sus votantes tiene más de 55 años en comparación al 41% que representa este grupo en el conjunto del electorado. Es también la opción con niveles de formación más elevados, lógica consecuencia del desarrollo educativo en España y la juventud de sus votantes. Es también la opción con porcentaje más bajo de votantes identificados como católicos, alrededor del 30% y sólo un 4% se declara practicante, al tiempo que alrededor de 2/3 de sus votantes se declaran agnósticos, no creyentes o ateos, siendo la opción con mayor porcentaje de votantes con esta orientación. Complementariamente, es la opción con electorado orientado más a la izquierda: el 38% de sus votantes se ubican en las posiciones más a la izquierda del eje (1-2) mientras un 50% se autoubica en el centro-izquierda (posiciones 3-4). Un nuevo tipo de elector, especialmente en comparación a PSOE y PP. Parece que los efectos del cambio social y el recambio generacional no se difuminan en tanto en el interior de las diversas opciones sino que tienden a expresarse a través de opciones diferenciadas.

– El gran perdedor de este período es **C's** que si bien obtiene un gran resultado en las elecciones de abril 2019 en las que con 4,1 millones de votos (15,7%) casi logra su objetivo de sobrepasar al PP para situarse como principal fuerza de la derecha. Sin embargo, en las elecciones de noviembre sufre una enorme pérdida de apoyos obteniendo 1,6 millones de votos (6,7%). (Tabla 4)

Desde su aparición en 2015, sus resultados por Comunidades Autónomas han mostrado niveles de apoyo notablemente superiores a su media en Madrid, Murcia y Aragón. También en la Com. Valenciana y Castilla y León obtiene resultados por encima de la media. En cambio, Galicia y, especialmente Euskadi, han sido sus puntos más débiles. En las demás Comunidades Autónomas sus resultados se han situado al nivel de su media en cada elección (Tabla 5). Estas diferencias en los apoyos electorales han configurado una estructura territorial estable desde 2015, quedando algo difuminada con las grandes pérdidas electorales de noviembre 2019.

Los resultados de abril le habían colocado en posición inmejorable hacia su objetivo de encabezar la derecha y el centro-derecha. Ciudadanos superaba al PP en lugares como la Comunidad de Madrid, Andalucía o Aragón. Sin embargo, el eco mediático favorable que había encontrado hasta las elecciones de abril, se vuelve en su contra de cara a las elecciones de noviembre por su decisión de no buscar una alianza con el PSOE que impidiera un pacto con UP, apoyado por nacionalistas e independentistas.

Si bien algo más joven que la media, la característica principal de su perfil de edad desde 2016 es la elevada presencia de electores de edad intermedia entre sus votantes. Como partido "nuevo", y de manera parecida a UP, su propuesta muestra gran dificultad para captar electorado entre los mayores de 65 años, cuya presencia entre los votantes de C's es muy inferior al "peso" de este grupo de edad en el conjunto del electorado.

– Los **PANE** (Partidos de Ámbito No Estatal) mejoran también su nivel de apoyo. Las elecciones de abril muestran un importante mejora en el voto a los diversos PANE, que de los 1,7 millones de votos (7,2%) que sumaron conjuntamente en 2016 pasan a obtener 2,8 millones (10,6%). Las elecciones de noviembre suponen un nuevo aunque pequeño avance conjunto, pasando a obtener 2,9 millones a pesar del aumento de la abstención, representando el 11,9% de los votos. Se trata de una tendencia general. Su avance es una muestra más de la erosión del sistema de partidos tradicional, así como de la incapacidad de los nuevos partidos estatales para representar las demandas de los votantes de los PANE. (Gráfico 2)

Como ha sido habitual, Euskadi y Catalunya son las Comunidades Autónomas donde los PANE, nacionalistas, son más importantes, representando entre el 35-40% del voto en Catalunya y el 50% en Euskadi. (Tabla 5)

El incremento de la polarización política en Catalunya deja poco espacio a En Comú-Podem, opción más votada en 2015 y 2016, que experimenta un notable retroceso pasando ERC a ser el partido más votado en Cataluña tanto en abril (1 millón de votos, 24,5%) como en noviembre, si bien presenta una ligera pérdida como consecuencia de la concurrencia de la CUP (6,3%) (Tabla 6). Por otra parte, en el marco de la desorientación y divisiones en la búsqueda de una alternativa a la desaparición de CDC, JxCat no mejora los resultados de PDeCAT en 2016 y se mantiene estable alrededor del 13% en las dos elecciones de 2019.

En Euskadi, el PNV recupera en las dos elecciones de 2019 la condición de partido más votado (31%) que en 2015 y 2016 había correspondido a UP. Por su parte, también EH Bildu mejora sus resultados de 2015 y 2016, situándose en noviembre en el 18,6%, compartiendo nivel con UP y PSE.

En Navarra con el 29% de los votos en abril y septiembre, la coalición Navarra+ no consigue mantener el nivel (35-37%) que por separado obtuvieron los mismos socios en 2015 y 2016. Por su parte, EH-Bildu mejora sus resultados anteriores y se sitúa como tercera fuerza con el 16,7% en noviembre.

En Cantabria la volatilidad de la situación política decide al PRC a presentar candidatura en unas elecciones generales, a las que sólo se había presentado en dos ocasiones anteriormente. Obtiene un buen resultado en abril (14,4%), mejorando ligeramente el de la última vez (2011), y consigue un nuevo avance en noviembre (20,4%).

En Canarias CC (13%) mejora en noviembre sus bajos resultados de 2015 y 2016, recuperando el nivel de 2011, pero queda muy por debajo de sus resultados anteriores a 2011.

En conjunto, los resultados de las elecciones de abril y noviembre consolidan la estructura pluripartidista del sistema de partidos en España.

*La dinámica del voto: continuidades y cambios*

Las continuidades y cambios en los resultados se basan en continuidades y cambios de los votantes individuales, para cuyo estudio se utilizan datos de nivel individual a partir de encuestas.

– El avance general del PSOE se basa en una elevada capacidad de retención de los electores que le habían votado en 2016 (Tabla 7). Además, atrae sectores de anteriores votantes del PP y C's, aunque es sobre todo entre el electorado de UP en 2016 donde se produce un mayor porcentaje de traspasos al PSOE (alrededor de 1 de cada 5 electores de UP en 2016). El PSOE es también la opción que consigue removilizar un mayor porcentaje de electores que se habían abstenido en 2016, claramente superior al de otras opciones.

**Tabla 7.– Voto en abril 2019 según recuerdo de voto en las elecciones generales de 2016 (% columna)**

| **Voto 2019A** | PP | C's | PSOE | UP** | ERC | No edad | No votó | No.Rec. /N.C. | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vox | 15,1 | 8,8 | 0,9 | 0,7 | - | 5,0 | 3,8 | 1,4 | 4,9 |
| PP | **50,1** | 3,7 | 0,8 | - | - | 6,0 | 2,2 | 2,0 | 10,2 |
| C's | 14,9 | **65,7** | 4,1 | 1,0 | - | 13,5 | 7,1 | 5,6 | 10,8 |
| PSOE | 6,5 | 9,7 | **81,8** | 19,3 | 1,4 | 13,5 | 12,3 | 8,1 | 27,2 |
| UP | 1,6 | 3,0 | 3,2 | **67,8** | - | 15,5 | 5,5 | 3,9 | 10,1 |
| JxCat | - | - | 0,1 | - | 5,4 | 2,5 | 0,2 | 0,4 | 1,2 |
| ERC | 0,2 | - | 0,3 | 3,8 | **84,4** | 4,5 | 1,2 | 1,9 | 3,6 |
| PNV | - | - | - | 0,9 | - | - | 0,2 | 0,2 | 1,1 |
| Bildu | - | - | - | 0,7 | - | 3,0 | 0,2 | 0,2 | 1,0 |
| No votó | 5,7 | 2,8 | 3,4 | 2,4 | 2 | 23,0 | **55,1** | 5,7 | 10,1 |
| No Rec. /N.C. | 3,4 | 2,4 | 2,7 | 0,9 | 2 | 7,5 | 7,1 | **66,9** | 13,2 |
| *(N)* | *1069* | *432* | *1.410* | *743* | *147* | *200* | *603* | *933* | *5.943* |

Fuente: CIS Estudio 3248, Postelectoral Abril 2019.
No se incluyen los partidos con muestra < 100.

**. Incluye En Comú Podem, Compromís, En Marea.

Pasando de 50.000 votos en 2016 a 2,7 millones en abril de 2019, Vox es la opción que presenta un mayor avance. Sus votos provienen fundamentalmente del PP, pero también es notable el aporte de anteriores votantes de C's, al tiempo que consigue removilizar un sector de anteriores abstencionistas. La composición del voto de Vox, más que la consolidación de un nuevo electorado diferenciado de PP y C's, expresa la existencia de solapamiento de espacios electorales entre estos partidos y por lo tanto un ámbito de volatilidad. (Tabla 7)

El PP es el partido que presenta una menor capacidad de retención de sus votantes en 2016, sólo alrededor de la mitad de éstos lo han vuelto a votar en abril 2019. Sus flujos de pérdida muestran claramente los efectos del desgaste que venía experimentando y especialmente de la crítica de los partidos más cercanos ideológicamente, C's y Vox. Ambos partidos se reparten casi 1/3 de los votos del PP en 2016, si bien el PP capta un pequeño sector de anteriores votantes de C's.

Por su parte C's, al alza, retiene las 2/3 partes de su electorado. Su avance electoral descansa muy principalmente en haber atraído un porcentaje notable de anteriores votantes del PP y también, en mucha menor medida, del PSOE, hacia el que pierde, sin embargo, una parte de su electorado de 2016. (Tabla 7)

La importante pérdida de votos que experimenta UP en relación a 2016, se basa muy principalmente en el cambio de voto hacia el PSOE de un sector importante de anteriores votantes (casi 20% de su anterior electorado), y en menor medida de trasvase de votos hacia ERC (Tabla 7). En sentido contrario, un sector muy reducido de votantes PSOE 2016 hace la via inversa hacia UP en 2019, al tiempo que UP aparece como la opción preferida de los jóvenes que por primera vez pueden votar, ligeramente por delante de C's y PSOE.

ERC muestra una elevada capacidad de retención de su electorado, e incorpora un sector de anteriores votantes de En Comú-Podem en 2016, al tiempo que una parte de sus electores en 2016 pasan a votar a JxC en 2019. ERC se sitúa en el centro de un espacio de volatilidad, hacia la izquierda con En Comú-Podem y en el ámbito nacionalista con JxCat.

**Tabla 8.– Voto en noviembre 2019 según recuerdo de voto en Abril 2019 (% columna)**

| **Voto 2019N** | Vox | PP | C's | PSOE | UP | ERC | Abst. | NR/NC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vox | 91,5 | 10,3 | 8,8 | 1,0 | 1,0 | | 4,5 | |
| PP | **4,5** | **78,8** | 14,6 | 1,5 | - | | 3,5 | 1,1 |
| C's | | 2,0 | **46,7** | 0,9 | - | | 1,8 | 1,1 |
| PSOE | | 1,0 | 6,2 | **79,8** | 7,6 | 1,0 | 7,2 | 1,5 |
| UP | | | 1,0 | 4,3 | **78,4** | 1,2 | 2,1 | |

| **Voto 2019N** | Vox | PP | C's | PSOE | UP | ERC | Abst. | NR/NC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Más País*** | | | 1,4 | 1,2 | 4,8 | | | |
| JxCat | | | | | | 4,3 | | |
| ERC | | | | | | **76,7** | | |
| CUP | | | | | | 11,9 | | |
| No votó | 2,1 | 5,2 | 9,5 | 6,9 | 5,9 | 1,7 | **62,8** | 4,2 |
| NoRec /NC | 1,0 | 1,5 | 3,3 | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 11,3 | **92,0** |
| *(N)* | *199* | *637* | *413* | *1.259* | *428* | *163* | *530* | *716* |

Fuente: CIS Estudio 3269, Postelectoral elecciones noviembre 2019.

En relación a las elecciones de abril, el comportamiento electoral en *las elecciones "repetidas" del 10 de noviembre* presenta una relativa estabilidad en unos casos, combinada con cambios de importancia en otros. Los cambios van referidos, muy principalmente, al fuerte retroceso de C's, que pierde más de la mitad de sus electores de abril, en dirección al PP principalmente, pero también a la abstención, a Vox y en menor medida al PSOE (Tabla 8). Un segundo factor de cambio es la presentación de una nueva candidatura, Más País, escisión de Podemos. La mayor parte de sus votos proviene de votantes de UP en abril, aunque también capta algún pequeño sector de votantes procedente del PSOE y de C's. La relativa estabilidad en otros casos muestra tan sólo pequeñas variaciones entre partidos de orientación similar, PP-Vox, o bien PSOE-UP. Normalmente la repetición de elecciones se acompaña de un incremento de la abstención que afecta en general a todos los partidos, pero de manera similar o diversa según la situación. En este caso, el electorado de C's es el más disgustado con la política seguida por su partido o por su conflicto interno, y presenta un porcentaje de desmovilizados claramente superior al resto de opciones. En cambio, Vox y ERC, que ejemplifican los dos extremos de la polarización sobre el "tema catalán" en un contexto de reacciones a la sentencia del "procés", mantienen el mayor tono movilizador, con muy bajos porcentajes de nuevos abstencionistas. (Tabla 8)

### *III.3.– El nivel institucional*

Como consecuencia de los cambios en la oferta partidista y en el voto de los ciudadanos, la representación institucional experimenta cambios importantes respecto a 2016, tanto en el Congreso como en el Senado. Como ya ocurriera

***. Incluye Compromís / No se incluyen los partidos cuya muestra es menor de 100.

con las elecciones de 2015, se ha mantenido la dificultad para investir Presidente del Gobierno, en el marco de los equilibrios de fuerzas y la plural representación en el Congreso.

*Congreso*

El PSOE ha pasado a ser el partido con mayor número de escaños tanto tras las elecciones de abril como tras las de noviembre (120 escaños) (Tabla 9). El PP se ha mantenido como segundo partido, a considerable distancia en abril pero que ha reducido en noviembre aumentando su número de diputados (91). Tercera fuerza en abril, C's se hunde en noviembre (10) y queda desplazada como sexta fuerza en la cámara. Por su parte Vox ha experimentado un fuerte empuje pasando de ser la quinta en abril a ser la tercera en noviembre (52). (Tabla 9)

**Tabla 9.– Composición del Congreso de Diputados tras las elecciones de abril 2019 y noviembre 2019.**

*Diferencias entre ellas y con respecto a las elecciones de 2016*

| | Diputados | | *Diferencia* | |
|---|---|---|---|---|
| | **2019N** | **2019A** | ***2019N-2019A*** | ***2019N-2016*** |
| Vox | **52** | 24 | *28* | *52* |
| PP | **89** | 66 | *23* | *-48* |
| C's | **10** | 57 | *-47* | *-22* |
| PSOE | **120** | 123 | *-3* | *35* |
| UP | **35** | 42 | *-7* | *-36* |
| ERC | **13** | 15 | *-2* | *4* |
| JxC | **8** | *7* | *1* | = |
| CUP | **2** | – | *2* | *2* |
| PNV | **6** | 6 | = | *1* |
| Bildu | **5** | 4 | *1* | *3* |
| CC | **2** | 2 | = | *1* |
| Navarra+ | **2** | 2 | = | *2* |
| Más País | **2** | - | *2* | *2* |
| Compromís | **1** | 1 | = | *1* |

| | Diputados | | *Diferencia* | |
|---|---|---|---|---|
| | **2019N** | **2019A** | ***2019N-2019A*** | ***2019N-2016*** |
| BNG | **1** | | *1* | *1* |
| PRC | **1** | 1 | = | *1* |
| Teruel Existe | **1** | - | *1* | *1* |

Fuente: Elaboración propia sobre BOEs: 129 (30-05-2019), 289 (2-12-2019) y 176 (22-07-2016).

UP es la cuarta fuerza en ambas elecciones (42 y 35 escaños), si bien pierde la mitad de los escaños que había obtenido en 2016, desapareciendo prácticamente de las provincias rurales donde había conseguido un importante avance en 2016. Desde el punto de vista electoral UP es uno de los perdedores de la noche, pero queda configurado como pieza clave para la formación del gobierno

Se ha pasado de una estructura con 4 grandes Partidos de Ámbito Estatal (PAE) en 2016 a otra con 5 partidos en las dos elecciones de 2019. La estructura de dominante bipartidista existente hasta 2011, ha desaparecido. En su lugar, en dos legislaturas ha ido emergiendo una cámara mucho más plural, con una mayor diversidad de planteamientos y matices. Mejor representación de la sociedad, más complejidad para la formación de mayorías para gobernar. Así, de alrededor de los 300 escaños que han venido sumando PP y PSOE desde 1982, han pasado a sumar 191 en abril y 211 en noviembre 2019. Si tomamos en consideración los 5 grandes PAE suman 308 escaños en noviembre, más o menos lo que sumaban en el "bipartidismo" PP y PSOE (incluso menos de lo que han sumado en algunos casos).

Además de la mayor diversidad en la representación de PAEs, otra gran característica del nuevo Congreso es el incremento de PANEs representados (10) y el número de escaños que han obtenido (40 en noviembre), superando la cifra máxima hasta entonces (9 partidos en 1979 y 1989; 37 escaños en 1989). (Tablas 9-10)

**Tabla 10.– Elecciones generales de Noviembre 2019: Escaños al Congreso por Partido y Comunidad Autónoma**

| | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE | PANE | PANE | Total escaños |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 12 | 15 | 3 | 25 | 6 | | | | 61 |
| Aragón | 1 | 4 | 0 | 6 | 1 | | | 1 Teruel | 13 |

| | Vox | PP | C's | PSOE | UP | PANE | PANE | PANE | Total escaños |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Asturias | 1 | 2 | 0 | 3 | 1 | | | | 7 |
| Balears | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | | | | 8 |
| Canarias | 2 | 4 | 0 | 5 | 2 | 2 CC | | | 15 |
| Cantabria | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 PRC | | | 5 |
| Castilla y León | 6 | 13 | 0 | 12 | 0 | | | | 31 |
| Castilla-La Mancha | 5 | 7 | 0 | 9 | 0 | | | | 21 |
| Catalunya | 2 | 2 | 2 | 12 | 7 | 8 JxC | 13 ERC | 2 CUP | 48 |
| Euskadi | 0 | 1 | 0 | 4 | 3 | 6 PNV | 4 Bildu | | 18 |
| Extremadura | 2 | 3 | 0 | 5 | 0 | | | | 10 |
| Galicia | 0 | 10 | 0 | 10 | 2 | | 1 BNG | | 23 |
| Madrid CAM | 7 | 10 | 3 | 10 | 5 | | | 2 +País | 37 |
| Murcia | 3 | 3 | 0 | 3 | 1 | | | | 10 |
| Navarra | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | | 1 Bildu | | 5 |
| Rioja, La | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | | | | 4 |
| Valenciana, Com. | 7 | 8 | 2 | 10 | 4 | | 1 +Cmpr | | 32 |
| Ceuta | 1 | 0 | | | | | | | 1 |
| Melilla | 0 | 1 | | | | | | | 1 |
| **España** | **52** | **91** | **10** | **120** | **35** | **17** | **20** | **5** | **350** |

Fuente: Elaboración propia sobre datos BOE 289 (2-12-2019).

En conjunto, una cámara con 16 partidos representados, reflejo de una sociedad compleja y en momentos de cambio, de un Estado con diversidad nacional, de la crisis de representación a través del bipartidismo reforzado con el sistema electoral, y de las dificultades en la consolidación de nuevas opciones con capacidad para integrar diversidades.

*Investidura*

En una situación algo más decantada para la formación de mayoría que en abril, PSOE y UP acuerdan rápidamente la formación de un gobierno de coalición. La configuración del gobierno, distribución de carteras, competencias y presupuestos, por un lado, y las conversaciones y acuerdos con las otras fuerzas, fundamentalmente las que apoyaron la moción de censura, por otro lado, ocuparán la agenda política. Finalmente, en segunda votación al no conseguir una mayoría absoluta en la primera, Sánchez es investido Presidente del Gobierno con 167 votos a favor (PSOE, UP, PNV, BNG, Nueva Canarias, Más País, Compromís y Teruel Existe), 165 votos en contra (PP, Vox, C's, JxCat, CC, PRC, CUP, Navarra + y Foro Asturias) y 18 abstenciones (ERC, EH-Bildu). Una mayoría muy ajustada.

La formación de mayorías para gobernar será, pues, compleja, otorgando un papel importante al Congreso en dependencia política, en funciones de control y en el proceso legislativo. En el actual Congreso, la mayoría absoluta con un mínimo de integrantes es la formada por PSOE y PP, altamente improbable. Si además de la aritmética tenemos en cuenta la actual situación de bloques, sólo se llega a mayorías absolutas con al menos 5 partidos: PSOE+UP+ MP+ ERC+ PNV suman 176. Las demás son aún más complejas. De todas maneras, el gobierno puede gobernar sobre mayoría simple. La suma de PSOE+UP+MP es de 157escaños que supera a la suma de PP+Vox+C's que es de 153 (y aunque sumara los 2 de CC). Necesitará, sin embargo, la mayoría absoluta en relación al conjunto de Leyes Orgánicas, nuevas y de reforma, recogidas en el acuerdo de gobierno entre PSOE y UP.

La aprobación de los presupuestos será el reto para la estabilidad, aunque su rechazo no tenga efectos directos sobre la misma. El gobierno no tiene asegurada de entrada una mayoría absoluta que le proteja ante la votación sobre las enmiendas a la totalidad y deberá buscar cada año las alianzas necesarias para asegurar más votos en contra de la devolución que a favor.

Por su parte, la formación de una mayoría y candidato alternativos para una censura no tiene verosimilitud en los parámetros de la dinámica política actual.

En otra dimensión, están las mayorías cualificadas (3/5) necesarias para la renovación del CGPJ, del TC, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo. Instituciones cuya renovación debería haberse producido hace tiempo, pero que está bloqueada por falta de acuerdo político entre PSOE y PP, partidos necesarios *de facto* para la formación de la necesaria mayoría de 3/5.

En todo caso, el mantenimiento del pacto de gobierno PSOE-UP, es el punto de partida indispensable para la estabilidad del gobierno y la gobernabilidad.

*Senado*

La elección de senadores en las dos elecciones de 2019 continúa mostrando la matriz bipartidista derivada del sistema electoral. En las elecciones de noviembre 2019, el PSOE es la fuerza con más senadores elegidos (93) y el PP es la segunda fuerza (83 senadores). Ambos suman 176 escaños (177 en abril) a un nivel parecido a los 173 escaños en 2016, siendo estas elecciones, claramente, las de más baja concentración bipartidista en democracia, en correspondencia a la mayor pluralidad del sistema de partidos. Además, otros 8 partidos/coaliciones obtienen también senadores, 7 de ellos son opciones de ámbito no estatal, el mayor número también representado hasta ahora. En cambio, ni C's ni UP obtienen ningún senador de elección, por 2 de Vox. (Tabla 11)

Los senadores de designación autonómica después de las elecciones de 2019 (o de las últimas celebradas en aquellas Comunidades Autónomas con fecha electoral distinta), completan la composición del Senado (Tablas 11-12). El PSOE refuerza algo su posición de primer partido y junto a los 2 de UP, el gobierno de coalición suma 115 escaños, número que supera a los 110 de la actual oposición (integrando los 3 de Navarra+).

**Tabla 11.– Senadores de elección (10-N-2019) y de designación autonómica por Partido** *(y diferencia respecto 2016)*

| | Senadores | | **Total Senado** | Senadores 2019A |
|---|---|---|---|---|
| | 2019N *(Dif. 2019N-2016)* | Desig. Comunidad Autónoma | | |
| Vox | 2 *(2)* | 1 | **3** | 0 |
| PP | 83 *(-47)* | 13 | **96** | 56 |
| C's | 0 *(0)* | 9 | **9** | 4 |
| PSOE | 93 *(50)* | 19 | **112** | 121 |
| UP | 0 *(-16)* | 2 | **2** | 0 |
| ERC | 11 *(1)* | 2 | **13** | 11 |
| JxCat | 3 *(1)* | 2 | **5** | 2 |
| PNV | 9 *(4)* | 1 | **10** | 9 |
| Bildu | 1 (1) | 1 | **2** | 1 |
| Navarra+ | 3 *(3)* | - | **3** | 3 |
| CC-AHI | 0 *(-1)* | 1 | **1** | 0 |

| | Senadores | | **Total Senado** | Senadores 2019A |
|---|---|---|---|---|
| | 2019N *(Dif. 2019N-2016)* | Desig. Comunidad Autónoma | | |
| Agr.Soc.Gomera | 1 *(=)* | - | **1** | 2 |
| Teruel Existe | 2 *(2)* | - | **2** | |
| Geroa Bai | - | 1 | **1** | |
| MÉS-Mallorca | - | 1 | **1** | |
| Compromís | - | 1 | **1** | |
| Más Madrid | - | 1 | **1** | |
| PRC | - | 1 | **1** | |
| PAR | - | 1 | **1** | |
| **España** | **208** | **57** | **265** | **208** |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE 289 (2-12-2019) y del Senado (www.senado.es).

En la lógica de la actual dinámica política, el Senado no parece que pueda ser un actor contrario a la política del Gobierno de coalición. Sin embargo, dado el equilibrio de fuerzas, el papel de los PANEs puede resultar muy importante. En conjunto los PANEs ocupan 42 de los 265 escaños del Senado (15,8%)[6] y si bien puede aducirse la diversidad territorial e ideológica entre ellos para no considerarlos como un todo, también tienen intereses en común desde la perspectiva del papel de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento del Estado autonómico.

6. Incluye Mas Madrid como PANE.

**Tabla 12.– Senadores de elección (10-N-2019) y de designación autonómica por Partido y Comunidades Autónomas**[****]

| Senadores | Elección 2019N | | | | | Designación autonómica | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PP | Vox | PSOE | | *Elec* | PP | C's | PSOE | UP | | *Aut.* | |
| Andalucía | 9 | | 23 | | *32* | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 Vox | *9* | *41* |
| Aragón | 4 | | 6 | 2 Teru. | *12* | 1 | | | | 1 PAR | *2* | *14* |
| Asturias | 1 | | 3 | | *4* | | | 2 | | | *2* | *6* |
| Balears | 2 | | 3 | | *5* | 1 | | | | 1 MES | *2* | *7* |
| Canarias | 3 | | 7 | 1 CC | *11* | 1 | | 1 | | 1 CC | *3* | *14* |
| Cantabria | 3 | | 1 | | *4* | | | | | 1 PRC | *1* | *5* |
| Castilla y León | 23 | | 13 | | *36* | 1 | | 2 | | 0 | *3* | *39* |
| Castilla-La Mancha | 9 | | 11 | | *20* | 1 | | 2 | | 0 | *3* | *23* |
| Catalunya | | | 2 | 3 JxC<br>11 ERC | *16* | | 2 | 1 | 1 | 2 JxC<br>2 ERC | *8* | *24* |
| Euskadi | | | 2 | 9 PNV<br>1 Bildu | *12* | | | 1 | | 1 PNV<br>1 Bildu | *3* | *15* |
| Extremadura | 2 | | 6 | | *8* | 1 | | 1 | | | *2* | *10* |
| Galicia | 11 | | 5 | | *16* | 2 | 1 | | | | *3* | *19* |
| Madrid, C. | 2 | | 2 | | *4* | 2 | 2 | 2 | | 1 +M | *7* | *11* |
| Murcia, Reg. | 3 | 1 | | | *4* | | 1 | 1 | | | *2* | *6* |
| Navarra | | | 1 | 3 Nav+ | *4* | | | | | 1 GeB | *1* | *5* |
| Rioja, La | 2 | | 2 | | *4* | | | 1 | | | *1* | *5* |
| Valenciana, C. | 6 | | 6 | | *12* | 1 | 1 | 2 | 1 | | *5* | *17* |
| Ceuta | 1 | 1 | | | *2* | | | | | | *0* | *2* |

****. Los senadores de Navarra+ corresponden 1 a cada partido: PP, C's y UPN.

| Senadores | Elección 2019N | | | | | Designación autonómica | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PP | Vox | PSOE | | *Elec* | PP | C's | PSOE | UP | | *Aut.* | |
| Melilla | *2* | | | | *2* | | | | | | *0* | *2* |
| **Total** | **83** | **2** | **93** | 30PANE | *208* | **13** | **9** | **19** | **3** | 12PANE<br>1 Vox | **57** | **265** |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE 289 (2-12-2019) y del Senado (www.senado.es).

El sistema de partidos en el Senado presenta un esquema totalmente bipartidista (PSOE-PP) en claro contraste con el esquema pluralista del sistema en el Congreso. En el marco de las competencias de cada cámara, dado que la mayoría en el Senado (y su potencial ámbito de formación) coincide con la del Congreso, no se prevén problemas en el proceso legislativo normal. Pero además el Senado participa en determinados procesos de la configuración institucional y la dinámica constitucional, para los que se requiere una mayoría cualificada. Así, el Senado participa en el nombramiento de miembros del CGPJ, del TC, consejeros del Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Administración de RTVE, siendo necesarias mayorías cualificadas que varían según la institución y el proceso; es la cámara que tiene atribuida la función de autorizar, por mayoría absoluta, la aplicación del controvertido artículo 155CE; y también por mayoría absoluta dispone de capacidad para impedir un proceso de reforma constitucional.

La poca/nula operatividad del Senado va haciendo recaer también en el Congreso, como espejismo y realidad a la vez, la reivindicación/pugna/conflicto sobre legítimos intereses territoriales, además de la representación

El actual sistema electoral al Senado no permite integrar esta cámara en ningún esquema funcional para la gobernabilidad. Sin necesidad de abordar ninguna reforma constitucional, un cambio en el sistema electoral del Senado a una fórmula proporcional permitiría una representación más diversa. Ciertamente más parecida a la del Congreso, pero mejor que la actual. No se trata de esperar grandes cambios, que sólo podrán darse en el marco de una necesaria reforma constitucional que redefiniera los "poderes" de cada cámara. Un sistema más proporcional sería más comprensible y presentable a los electores, más transparente, daría mayor claridad a la elección de los senadores y les otorgaría una base electoral más sólida. Al tiempo, la mayor similitud entre las cámaras, facilitaría la conexión entre ambas, posibilitando el desplazamiento *de facto* de algunas funciones. Supondría, en definitiva, una cámara más funcional y ofrecería un mejor contexto para preparar su compleja reforma constitucional.

## Fe de Erratas

Primera. Con posterioridad a la fecha de cierre de la edición impresa del *Informe Comunidades Autónomas 2019* se advirtió la existencia de una serie de erratas en las página 422, 429, 432 y 434, todas ellas corregidas ya en esta versión digital.

Segunda. La impresión de la presente edición del Informe Comunidades Autónomas coincidió con la declaración del estado de alarma a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19. Por esa razón la comunicación con las Comunidades Autónomas que impulsan el presente Informe no pudo hacerse con la fluidez deseada, por esa razón el listado de Comunidades Autónomas incluidas en la solapa del Informe solo incluye las que a fecha de impresión del mismo habían confirmado fehacientemente su participación. Con posterioridad se han recibido de otras Comunidades su apoyo a la publicación del Informe, el listado completo se recogerá en la siguiente edición impresa.