

INFORME DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2016

VALORACIÓN GENERAL (borrador)

Eliseo Aja, Javier García Roca, José A. Montilla y Laura Díez, Catedráticos de Derecho Constitucional

Sumario. 1.El Gobierno en funciones también repercute en las Comunidades Autónomas. 2. El cambio del sistema político de las Comunidades Autónomas. 3. Los cambios en la relación Gobierno-Parlamento. 4. Las políticas públicas predominantes. 5. La crisis de los refugiados y la posición de las Comunidades Autónomas. 6. Las relaciones intergubernamentales y la Conferencia de Presidentes. 7. Cataluña, condicionada por el proceso secesionista.

1. El Gobierno en funciones también repercute en las Comunidades Autónomas.

Este ha sido un año completamente excepcional desde una perspectiva política y ello afecta también, lógicamente, al funcionamiento del Estado autonómico. Se inició con un Gobierno en funciones, al haberse celebrado elecciones generales el 20 de diciembre, y ese Gobierno en funciones se ha mantenido hasta la investidura del Presidente Rajoy el 29 de octubre, prácticamente durante todo el año. Las Cortes Generales de la XI Legislatura se constituyeron el 13 de enero y quedaron disueltas el 3 de mayo en aplicación, por primera vez, de lo previsto en el artículo 99.5 de la Constitución, al transcurrir dos meses desde la primera votación de investidura, la del Sr. Sánchez, sin que ningún candidato se hubiera sometido a una nueva votación de investidura. Tras la disolución

automática de las Cortes Generales y la celebración de nuevas elecciones generales el 26 de junio, el 19 de julio se constituyeron las Cortes de la XII Legislatura. También sus primeros meses fueron de Gobierno en funciones pues se dilató el proceso de investidura, existiendo el riesgo de una nueva disolución automática. Finalmente fue investido nuevamente Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno y concluyó este largo periodo de Gobierno en funciones.

La dificultad para investir al candidato a Presidente deriva de la fragmentación partidaria tras las dos elecciones generales, tanto las de 2015 como las de 2016. Esto no sólo dificulta la obtención de mayoría absoluta por un partido en el Congreso sino que exige la concurrencia de varios para alcanzarla y favorece la formación de mayorías negativas. El cambio en el sistema político ha consistido en el paso de un modelo bipartidista imperfecto (PP, PSOE y partidos nacionalistas en algunos territorios) a otro de tetrapartidismo imperfecto, pues a los anteriores se han añadido Podemos y Ciudadanos. En realidad, es un cambio en el sistema de partidos que ya advertíamos tras las elecciones autonómicas de 2015 y ahora se ha trasladado al ámbito del Estado. Curiosamente, en las dos elecciones autonómicas celebradas en 2016 no ha continuado la dinámica de cambio político. En Galicia, el PP ha alcanzado la mayoría absoluta, manteniéndose como la única en todo el Estado autonómico, y, en el País Vasco, el PNV ha reafirmado su hegemonía pudiendo constituir un gobierno de coalición sin demasiadas dificultades.

Con estos presupuestos, hay que destacar que durante 2016 se han producido situaciones hasta ahora desconocidas que obligan a reflexionar sobre los cambios políticos e institucionales, a los cuales nuestro sistema de gobierno parlamentario debe adaptarse. En primer lugar, la regulación de la investidura. El art. 99.5 CE se ha mostrado defectuoso, ya que no permite evitar una

repetición de elecciones generales que generan la parálisis en la actuación del Estado en su conjunto. En los ordenamientos autonómicos encontramos regulaciones que impiden esa situación, aún a riesgo de conformar gobiernos débiles. Así, el Estatuto de Castilla la Mancha prevé la investidura automática del líder del partido con mayor número de escaños si transcurrido el plazo no ha logrado ser investido ningún candidato. Tras las elecciones autonómicas de 2015 se advirtió la importancia de esa regulación para impulsar un acuerdo político de investidura. También los reglamentos parlamentarios de País Vasco y Asturias prevén la investidura del candidato que reúna más apoyos en la Asamblea, pues sólo puede votarse si o abstención. Por ello, en el País Vasco tras las elecciones de 2016 se formó un nuevo gobierno con celeridad.

En segundo lugar, también se han advertido deficiencias en la regulación del Gobierno en funciones, especialmente, en su control ya que el Gobierno no ha aceptado el control por parte de las nuevas Cortes Generales alegando que no le habían dado su confianza; en realidad, ha aceptado sólo algunas iniciativas de control de una manera discrecional. Esto ha provocado una situación compleja: un Gobierno cuya actuación excede a menudo el “despacho ordinario de los asuntos”, pero que actúa sin sometimiento al control parlamentario. Pensemos en la política europea y, sobre todo, en lo que aquí nos ocupa, su actuación en relación a las Comunidades Autónomas.

En los meses transcurrido en la XII Legislatura la actividad legislativa sólo ha empezado a normalizarse tras la formación del Gobierno. Antes, el gobierno en funciones había aprobado el Real Decreto-ley 2/2016, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público. Resulta discutible que un gobierno en funciones pudiera aprobar estas medidas de contenido materialmente presupuestario y con una difícil justificación de la urgencia.

Una consecuencia lógica del mantenimiento durante casi todo el año de un gobierno en funciones ha sido la práctica inactividad legislativa. En la XI Legislatura sólo se ha aprobado un decreto-ley para prorrogar la protección social a personas desempleadas de larga duración. En los meses transcurridos en la XII Legislatura la actividad legislativa sólo se han empezado a normalizar tras la formación del Gobierno. En los dos últimos meses se han aprobado 2 leyes orgánicas, 6 decretos-leyes y un decreto legislativo, y además el gobierno ha presentado diversos proyectos de ley. Por el contrario, durante el Gobierno en funciones se han presentado numerosas iniciativas legislativas por los grupos parlamentarios de la oposición. A menudo, el Gobierno en funciones se ha opuesto a su tramitación amparándose en el artículo 134.6 CE que exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan "aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios". Esta situación no ha cambiado con la formación del Gobierno, dada la situación de debilidad parlamentaria en la que se encuentra. Por tanto, podemos advertir una tendencia de los grupos parlamentarios de la oposición a impulsar la legislación desde el Congreso y del Gobierno a utilizar el art. 134.6 CE como parapeto para impedir la tramitación de las iniciativas de la oposición. Es una situación de conflicto entre órganos constitucionales que deberá resolver el Tribunal Constitucional no sólo en cada uno de los supuestos sino estableciendo una doctrina de aplicación general.

No obstante, dada la necesidad de acuerdos para adoptar cualquier decisión normativa, también hemos podido comprobar en los pocos meses transcurridos de la XII legislatura la aprobación de fuentes legales, en concreto decretos-leyes, cuyo contenido coincide con proposiciones de ley presentadas por la oposición. En algunos casos, estas medidas normativas se refieren a asuntos importantes para las CCAA, como la suspensión del calendario de implantación de

la LOMCE en relación a las reválidas al final de las distintas etapas del sistema educativo, o la suspensión de los cortes de suministro eléctrico por falta de pago a consumidores que tengan la condición de vulnerables.

En definitiva, nos situamos en un contexto prácticamente desconocido hasta ahora, en el que la aprobación de leyes o la convalidación de decretos-leyes requerirá complejas negociaciones y obligará, en su caso, a incorporar propuestas de la oposición.

La situación de Gobierno en funciones también ha tenido incidencia negativa en las CCAA. Así, el Gobierno no ha impulsado la legislación básica para su posterior desarrollo por las CCAA, no se ha iniciado el debate pendiente sobre el modelo de financiación, y tampoco han sido abordados los graves problemas que lastran desde hace tiempo a las CCAA, como la financiación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia; e incluso se ha justificado el retraso de la decisión sobre el techo de gasto, necesario para la elaboración de los presupuestos de las CCAA, lo que ha dilatado a su vez dicha aprobación.

En cualquier caso, la nueva situación política, con un Gobierno necesitado de apoyo en un Parlamento fragmentado le obliga a una actitud más dialogante que deberá tener también reflejo en su relación con las CCAA.

2. El cambio del sistema político de las Comunidades Autónomas.

El cambio de sistema citado se inició en las elecciones europeas de 2014, se extendió en las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015 y culminó en las elecciones generales de diciembre de 2015 y junio de 2016. En realidad, las elecciones autonómicas de mayo sirvieron para 13 CCAA, porque Andalucía y Cataluña lo hicieron en distinta fecha del mismo año y el País Vasco y Galicia

tuvieron sus elecciones en 2016, pero el fenómeno se generalizó de la misma manera, con matices en el último caso.

Efectivamente, el mismo cambio se ha producido globalmente en las CCAA, generando una paralela fragmentación del sistema de partidos políticos en todas las CCAA, aunque unas han notado mucho más que otras la transformación.

Ya el año pasado este *Informe* apuntaba algunas consecuencias importantes del cambio: aboca a gobiernos de coalición en vez de ejecutivos de partido único, como era antes la fórmula mayoritaria, y los acuerdos de investidura resultan más fáciles para el PSOE que para el PP por su mayor apertura a los pactos, o dicho de otra manera, porque el PP ya cubre por sí mismo el espectro de centro-derecha mientras que el PSOE no tiene la misma posición en el centro-izquierda.

Al formarse los gobiernos tras las elecciones de 2015 la situación era:

-El PP gobierna en 5 CCAA: Castilla y León, La Rioja, Madrid (con apoyo de Ciudadanos) y Murcia. En Galicia se ha renovado en 2016 con mayoría absoluta.

-El PSOE tiene la presidencia de gobierno con distintos apoyos en 7 CCAA: Andalucía (Ciudadanos), Aragón (Podemos y otros), Asturias (Izquierda Unida), Castilla-La Mancha (Podemos), Comunidad Valenciana (*Compromís*) y Extremadura (Podemos) e Islas Baleares (Podemos y nacionalistas).

-Diversos partidos nacionalistas gobiernan en País Vasco (PNV en coalición con PSOE), Navarra (coalición nacionalista) y Cataluña (Convergència-PDECat i ERC, con apoyo CUP). En Canarias gobierna CC (en coalición con PSOE hasta diciembre 2016). En Cantabria el PRC tiene la presidencia en un gobierno de coalición con PSOE

Sorprende la variedad de alianzas para formar gobierno y sobre todo la rapidez de su formación (menos en Andalucía y Asturias), especialmente si se compara con las dificultades de la investidura estatal. En algunas CCAA la relativa facilidad para la formación de gobiernos se explicaría por su regulación, diferente de la estatal, por ejemplo, Castilla la Mancha, pero en otros casos influyen más los factores políticos.

En todo caso, tras un año lago de funcionamiento de estos gobiernos no aparecen rasgos de especial ingobernabilidad, de manera que *a priori* una mayor fragmentación de los Parlamentos no significa necesariamente inestabilidad gubernamental. Quizás podría distinguirse entre gobiernos de coalición y gobiernos con acuerdo de investidura; podría decirse que los primeros han funcionado mejor y son más estables, mientras los segundos tienen un equilibrio más frágil.

Los cambios de gobierno que se han producido han sido "ajustes", parciales y poco significativos y otras diferencias entre partidos no han repercutido en los gobiernos de coalición, con la excepción de Canarias. Tampoco se ha producido ninguna moción de censura y sólo se ha planteado una cuestión de confianza, en Cataluña, dentro de una dinámica diferente y particular.

Ciertamente, existe mayor fragmentación de los Parlamentos y una multiplicación de los grupos parlamentarios. Como en el Congreso de los Diputados, en la mayoría de Parlamentos autonómicos ha surgido la concurrencia de Ciudadanos y Podemos, en algunas CCAA coaligado con otras fuerzas políticas de cada concreta autonomía o con Izquierda Unida ("confluencias"). Se pasa de 2 o 3 Grupos parlamentarios a 4 o 5, y, en algunas CCAA, el pluralismo es muy superior por la existencia previa de otros partidos, a menudo nacionalistas, o en algún caso regionalista. Así Galicia tiene tradicionalmente un tercero (Bloque), igual que Canarias (CC), pero

el País Vasco y Cataluña tenían junto al PP y PSOE otros dos partidos (PNV y los EH Bildu, o sus precedentes, en Euskadi) y CiU (ahora PDEC) y ERC en Cataluña. En Navarra, la fragmentación es aún superior porque comparte casi todas las variantes apuntadas. Otra variante en la existencia –más o menos tiempo- de formaciones políticas regionalistas (Cantabria) o escindidas del PP y con un tinte regionalista (Foro en Asturias).

La mayor fragmentación impulsa a gobiernos de coalición de varios partidos para asegurarse la mayoría parlamentaria, o a lograr acuerdos de legislatura, aunque a veces se intenta la formación de un gobierno sin mayoría parlamentaria que siga la estrategia de mayorías de geometría variable, pactando cada ley con grupos parlamentarios diferentes. Así es en Extremadura, donde el PSOE tiene 30 escaños sobre 65; aunque es más frecuente con el apoyo de un partido que vota a favor en la investidura: Madrid (PP con Ciudadanos) o Andalucía (PSOE con Ciudadanos), etc.

En conjunto, ha predominado la estabilidad gubernamental, porque los partidos parecen amoldarse a la nueva situación. En cualquier caso, parecen más estables los gobiernos de coalición que los formados a partir de un acuerdo de investidura. Todos los gobiernos de coalición han funcionados sin grandes dificultades. Incluso en Cantabria, donde el gobierno PRC-PSOE necesita un parlamentario más para tener mayoría, acudiendo en ocasiones a Podemos y en otras a Ciudadanos, quizás porque todas las hipótesis verosímiles de gobierno de coalición pasan por el PRC. La excepción ha sido Canarias, precisamente el único gobierno de coalición que venía de la anterior legislatura. Incluso se advierte estabilidad en coaliciones que parecen difíciles a primera vista, quizás porque poseen mayoría absoluta como en Navarra con Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e IU.

Los gobiernos sustentados en acuerdos de investidura han sufrido más vaivenes, advirtiéndose un frágil pero estable equilibrio institucional. En ocasiones, como Aragón, aparecen tensiones entre el gobierno (PSOE) y el grupo parlamentario que le presta su apoyo, pero en su mayor parte se han superado. Esto viene favorecido porque la fórmula de apoyo en la investidura tiene escaso compromiso como no equivalga a pacto de legislatura, de modo que las dificultades entre el gobierno y el grupo que le voto en la investidura no suele tener traducción en la alteración de la confianza parlamentaria.

Por otra parte, cuando el PP es el partido principal de la oposición no muestra interés en desestabilizar al gobierno, quizás porque la misma posición minoritaria que mantiene en el Estado le aconseja ganar alianzas en las CCAA. Así en Castilla-La Mancha el anuncio de ruptura del acuerdo de minoría por Podemos no llevó al PP a blandir una posible censura sino al revés, a ofrecer su apoyo al Ejecutivo para mantener la gobernabilidad. Igualmente en Canarias y también en Asturias contribuyendo a la aprobación de los Presupuestos.

En el País Vasco, también se produce la incidencia de Podemos en el sistema partidista, aumentando la fragmentación, pero las alteraciones parecen menores. En las elecciones autonómicas realizadas este año (a diferencia de la mayoría de las CCAA), el PNV obtiene uno de sus mejores resultados mientras que Podemos pierde muchos votos respecto a las elecciones generales. El pacto con el PSE para formar gobierno refuerza la situación cómoda que ya tenía el PNV y extiende a las instituciones generales el acuerdo que ambos partidos mantienen desde 2014 en los Territorios Históricos y en muchos municipios. La singularidad de la situación vasca se extiende a la elaboración de un plan para conseguir un final ordenado de la violencia y también al propósito de reformar el Estatuto de autonomía

durante la presente legislatura siguiendo las normas vigentes, aspiración que puede abrir vías nuevas para otros procesos atascados.

3. Los cambios en la relación Gobierno-Parlamento

El verdadero cambio consiste en que ahora los gobiernos tienen que negociar todo para ver aprobadas sus iniciativas, salvo que tengan mayoría absoluta con un solo partido, caso que se da únicamente en Galicia, Incluso cuando poseen mayoría absoluta, si ésta es fruto de coalición gubernamental (Islas Baleares, Navarra) porque requiere acuerdos entre los distintos partidos. Mucho más cuando el gobierno está en minoría porque la aprobación de la mayor parte de las leyes (y por supuesto los Presupuestos) genera una dinámica de búsqueda de la mayoría parlamentaria, normalmente aceptando enmiendas de la oposición.

En cualquier caso, se advierte que las CCAA con gobierno de coalición han tenido menos dificultades para el desarrollo de la actividad legislativa. Así en la Comunidad Valencia se han aprobado 14 leyes y 7 decretos leyes; en Navarra 29 leyes forales; en Baleares 15 leyes, en Andalucía 10 o en el País Vasco, 14 leyes en sólo unos meses de legislatura. Se desarrolla en estos territorios una actividad legislativa normalizada, muy activa al ser el inicio de la legislatura y tener que poner en marcha los acuerdos de gobierno alcanzados en ámbitos como incompatibilidades, lucha contra la corrupción, transparencia, cobertura de necesidades básicas de la ciudadanía.

Por el contrario, donde la formación de gobierno se ha logrado a partir de un acuerdo de investidura sin ningún compromiso ulterior, se suelen aprobar menos leyes pues la negociación de cada una de ellas es muy compleja. El Gobierno suele tener muchos problemas para sacar adelante su programa legislativo (Murcia, La Rioja,

Castilla-La Mancha, Madrid, incluso Cantabria, pues en esta al gobierno de coalición le falta un diputado para la mayoría absoluta) y aunque las proposiciones de ley suelen ser numerosas no se convierten en ley por la dificultad de alcanzar acuerdos. La única excepción ha sido Extremadura, donde el Gobierno ha logrado aprobar un número importante de leyes a partir de una simetría variable.

Donde más se notan los cambios es en el aumento de la iniciativa parlamentaria de la oposición. Como consecuencia del nuevo sistema político, se han multiplicado las iniciativas de la oposición, especialmente las proposiciones de ley. Por ejemplo, en Andalucía 5 proposiciones de ley han sido tomadas en consideración, y 3 eran de la oposición. En todas las CCAA se produce un aumento de la actividad de la oposición.

Los gobiernos aceptan proposiciones (sin aplicar la guillotina como antes), los proyectos se negocian con la oposición, se admiten enmiendas para evitar que se aprueben enmiendas a la totalidad con devolución al Gobierno del proyecto de Ley (Proyecto de ley de Madrid de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia). Ello hace que se aprueben leyes para limitar la actuación del ejecutivo en favor del Parlamento (Ley de Aragón que reforma el sistema de control del aparato público de comunicación), o que algunas leyes autonómicas no se limiten a habilitar al Gobierno para que actúe mediante normas reglamentarias sino que le impone una política determinada. Incluso se ha generalizado el fenómeno de aprobar leyes a partir de proposiciones de ley de la oposición. En Madrid, ese ha sido el origen de la mitad de las leyes aprobadas. Más problemas se plantean cuando esa aprobación tiene el rechazo incluso de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma, como ha ocurrido con una ley de Asturias.

El Gobierno puede oponerse a la tramitación de estas proposiciones aduciendo una disminución de ingresos y un incremento de los créditos presupuestarios. Sin embargo, en algunas CCAA, la Mesa del Parlamento ha rechazado algunos vetos presentados por el Ejecutivo a proposiciones de ley, considerando que no estaban suficientemente motivados. Un supuesto curioso es el ocurrido en Cantabria con ley más relevante aprobada durante este año en esa Comunidad: la ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo para reconocer el derecho de realojo. Se ha aprobado sin el apoyo de los partidos que forman la coalición de gobierno (PRC y PSOE); el Gobierno del Estado la ha cuestionado y, por tanto, en la comisión bilateral deberá ser defendida por un gobierno autonómico que no la ha apoyado. Puede ser un caso anecdótico pero refleja los problemas que plantea "gobernar desde el Parlamento".

También se ha producido una revitalización de la actividad de control parlamentario sobre el Gobierno. En las sesiones de control se aprueban numerosas proposiciones no de ley y mociones, a veces contra el gobierno, o aceptadas por este a regañadientes y con alianzas variables de tipo coyuntural. Tras el debate de política general de Castilla y León, se aprobaron 57 resoluciones y casi la mitad fueron promovidas por la oposición, y ello a pesar de que el Grupo del PP podría bloquear cualquier iniciativa porque tiene exactamente la mitad de escaños de la Cámara. Lo cierto es que las interpelaciones o las preguntas orales en pleno se han multiplicado, generando con ello una actividad parlamentaria mucho más viva. En Castilla-La Mancha, se observa que se han aprobado más iniciativas parlamentarias de la oposición que en toda la historia del Parlamento autonómico. También se han constituido o están actuando numerosas comisiones de investigación en asunto de calado político, como reflejo de esta nueva forma de relación entre el Gobierno y el Parlamento.

Un significado distinto tiene la multiplicación de Decretos-ley (Andalucía, Aragón, etc), porque la validez de esta norma requiere unas condiciones extraordinarias y urgentes que rara vez se dan en las CCAA, puesto que su estructura permitiría al Parlamento elaborar una ley, por procedimiento de urgencia, en pocas semanas. Quizás la dificultad para tener mayorías en los proyectos de ley explica el crecimiento de este recurso al decreto-ley, en la medida que imposibilita la presentación de enmiendas, pero es un riesgo para el gobierno, porque se puede encontrar la no convalidación del Parlamento, y en cualquier caso es una restricción de la capacidad legislativa del Parlamento. Sería bueno reducir el uso del decreto-ley y en todo caso tramitarlos sistemáticamente como proyecto de ley tras la convalidación, justamente para permitir la presentación de enmiendas.

El gran obstáculo de los gobiernos que carecen de mayoría parlamentaria de apoyo son los presupuestos, que solo 6 CCAA han aprobado antes de fin del año, en la fecha prevista. Algún gobierno autonómico ha explicado que el marco estatal ha retrasado todo el proceso de elaboración, porque el gobierno en funciones casi todo el año, no permitía conocer el techo de gasto previsto para que la CA pudiera comenzar a elaborar los Presupuestos. Es una explicación plausible, pero no está claro que sea la principal causa y no haya influido asimismo la aritmética parlamentaria.

La aprobación de Presupuestos, donde se consigue, requiere la admisión de enmiendas de los grupos minoritarios. En Murcia la mayoría del PP aceptó 87 enmiendas parciales presentadas por el Grupo de Ciudadanos y la creación de una Comisión Bilateral que realizará el seguimiento bimensual de su cumplimiento.

En suma, en casi todas las CCAA se observa una revitalización del Parlamento como centro del sistema político e institucional,

especialmente, porque los partidos de la oposición tienen mayor capacidad de iniciativa.

El profesor Bilbao, en la crónica de Castilla y León resume muy bien los aspectos positivos: "El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración), hemos pasado a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al gobierno."

Esto no excluye futuros problemas, tanto en la formación de gobiernos, si no se extienden fórmulas de parlamentarismo negativo (Andalucía estuvo a punto de repetir las elecciones), como en su estabilidad, que seguramente tiene que ver con la moción de censura de tipo constructivo existente, que favorece la continuidad de los gobiernos pero con una devaluación de la posición del Parlamento.

Todos los cambios políticos observados no han generado una voluntad de reforma de los Estatutos de Autonomía. No se ha avanzado en las Comunidades donde se había iniciado, como Castilla la Mancha y Murcia, y apenas aparece una posible iniciativa en La Rioja o en Madrid, aunque en este caso ceñida a aspectos institucionales. En conjunto, da la impresión de que los cambios se limitan al ámbito institucional de cada Comunidad, sin trasladar sus efectos al conjunto del sistema.

4. Las políticas públicas predominantes

Las numerosas normas aprobadas este año tratan políticas públicas muy diversas, pero entre ellas destacan algunas que se han extendido por muchas CCAA: transparencia y buen gobierno, que ya era dominante el año pasado, lucha contra la corrupción, participación política y especialmente derechos sociales.

Los **derechos sociales** han sido desde el principio un ámbito de actuación preferente de las CCAA, pero el estallido de la crisis económica y sus efectos sociales posteriores han otorgado a las CCAA un protagonismo indiscutible, como se examina en el tema monográfico expuesto por el profesor Tornos. El año pasado dábamos noticia de normas de CCAA dirigidas a paliar recortes efectuados por el Estado, como las que afectaban a la titularidad de la sanidad (Comunidad Valenciana y Canarias), el despliegue de facetas del derecho a la vivienda (en torno a las hipotecas, principalmente), o de los derechos de los consumidores (prohibición de cortar los servicios de luz, agua y gas). Este año encontramos normas con finalidades aún más diversas.

En varias CCAA, se realizan reformas particulares de los servicios sociales, porque prácticamente todas tienen leyes generales previas y necesitan incluir nuevas formas. Así la Ley de servicios sociales de Andalucía y también en la Ley 11/2016 de Aragón para la prestación de servicios sanitarios y sociales. En Murcia, la Ley 5/2016 organiza el sistema de Servicios Sociales de la Región.

En Galicia, la Ley 8/2016, de servicios sociales subraya la introducción de que se puedan prestar mediante concierto. En Aragón, la ley 11/2016 de acción concertada para la prestación de los servicios de carácter social y sanitario, contiene las modalidades de prestación de servicios sociales y sanitarios, a todas las personas.

En Navarra, la ley 15/2016 regula los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, derogando anterior Ley 1/2012. El primer derecho permite la participación en programas adecuados a los residentes en Navarra que se encuentran en situación de exclusión social. La renta garantizada se refiere a una prestación económica que reciben los residentes en Navarra que carecen de medios para cubrir sus necesidades básicas.

En las Islas Baleares, la Ley 5/2016 aprueba la renta social garantizada que es una prestación económica que oscila entre 428 y 776 euros según la situación de la persona. En la Comunidad Valenciana, se crea por un decreto-ley la renta garantizada para la ciudadanía y también Extremadura acude al decreto-ley para aprobar medidas extraordinarias contra la exclusión social. Finalmente, la ley valenciana 9/2016 de emergencia social prevé medidas urgentes para atender las necesidades básicas de las personas, familias y colectivos en riesgo de exclusión social.

La ley 7/2016, de Extremadura, de medidas extraordinarias contra la exclusión social introduce una serie de derechos como instrumento para atender las necesidades básicas de los sectores de población más vulnerable, destacando la universalización de la atención sanitaria, el acceso a la renta básica de inserción, ayudas excepcionales para situaciones de emergencia social, acceso a los mínimos vitales de luz, agua y gas; también el acceso a la vivienda de promoción pública de la CA y a los servicios de mediación e intermediación hipotecaria. Murcia aprueba la Ley 10/2016 que incorpora nuevas medidas de emergencia social en materia de vivienda.

Los efectos de las hipotecas se abordan en la Ley 2/2016 de Asturias, de beneficios para las ayudas económicas recibidas para la adquisición de viviendas protegidas cuando estas sean objeto de dación en pago de transmisión por ejecución hipotecarias. También en Andalucía, la Ley 7/2016 procura la protección de los derechos de los consumidores en contratos de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda. En Cantabria, se regula por ley el derecho al realojo como parte del derecho a la vivienda que, como ya se ha dicho esta impugnada por el Estado y pendiente de la Comisión bilateral. En Navarra la ley 22/2016 regula los derechos de las

personas más desfavorecidas para acceder a una vivienda digna, centrándose especialmente en la puesta en alquiler de viviendas.

También en Aragón se regulan medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; igualmente se prevén medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales. En Andalucía se inicia la recuperación de servicios sociales, anteriormente recortados, que el Gobierno central impugna y lleva a la Comisión bilateral.

En muchas CCAA, los funcionarios han recuperado, generalmente por reglamento, las condiciones anteriores a la crisis (jornada, horario, vacaciones, permisos, etc. y también se ha pagado la parte de la paga extraordinaria que no se abonó por las mismas circunstancias críticas.

Las leyes de **transparencia y buen gobierno** se han ido aprobando los últimos años en muchas CCAA y en 2016 casi se han extendido a todas.

En Galicia, la Ley 1/2016 de transparencia y buen gobierno, se propone sistematizar las normas anteriores existentes y desplegar los principios rectores. En Castilla-La Mancha, se ha aprobado por la Ley 4/2016 y en Murcia la Ley 7/2016 contempla nuevas formas de gobierno abierto. En Cantabria la ley está en trámite.

En Aragón, se ha creado el Consejo de Transparencia, a imagen del estatal, por un reglamento que tenía su habilitación en la Ley de Transparencia del año pasado. También Asturias ha configurado su Consejo, y Madrid lo pretende crear. El Gobierno de Madrid aprobó por Acuerdo de 31 de octubre de 2016 el Código ético de los altos cargos de la Administración.

Castilla y León ha aprobado la Ley 3/2016, del estatuto de los altos cargos de la administración, para contribuir a la regeneración

democrática mediante la participación ciudadana, la transparencia y el control. Limita los mandatos del Presidente de la Junta (8 años) y de los Consejeros en una misma Consejería, y excluye a los condenados o que tengan abierto juicio oral por delito contra la administración pública, que no esté al corriente de obligaciones tributarias o haya sido sancionado por infracciones a la normativa de altos cargos. Prohíbe expresamente las "puertas giratorias" durante dos años después de abandonar el cargo y obliga a las personas designadas a presentar una serie de certificados y documentos que se inscribirán en el Registro pertinente, así como actuar de acuerdo con una serie de principios.

La **participación** ha revestido formas distintas. Castilla y León reduce de 20.000 a 15.000 el número de firmas necesarias para la petición de una iniciativa legislativa popular, y regula las consultas populares. También el País Vasco reduce el número de firmas solicitadas de 30.000 a 10.000 y disminuye las materias excluidas (Ley 10/2016). En Aragón, la ley de acompañamiento de este año configura procesos participativos en la elaboración de los proyectos de ley.

La mayor parte de actuaciones de la **lucha contra la corrupción** corresponden al Estado pero en muchas ocasiones tiene repercusión en las CCAA, bien porque resultan implicados cargos autonómicos bien por la difusión que alcanzan en la opinión pública. Durante el año ha continuado el goteo de información sobre procesos judiciales: en Andalucía los ERES, en Asturias el caso Villa, etc. Durante el año se han producido varios procesos importantes pero aún quedan muchos por finalizar el año que viene y los siguientes, y resultaría aconsejable que no se extendieran demasiado en el tiempo.

Entre las instituciones autonómicas resulta llamativa la creación de Comisiones de investigación. En La Rioja se han creado dos importantes. En Castilla y León ha sido polémico el desarrollo de dos

Comisiones de investigación creadas el año pasado a iniciativa de la oposición, sobre adjudicación de parques eólicos y sobre operaciones inmobiliarias. Otras Comisiones en cambio están funcionando con plena normalidad. En Murcia hay 5 Comisiones de Investigación, incluyendo la que afecta al Presidente de la CA.

En Castilla y León la ley 2/2016 incrementa los mecanismos de lucha contra la corrupción dando vía a las informaciones que reciba la administración sobre delitos relacionados con la administración pública y estableciendo garantías para los informantes. Hay algunas medidas administrativas, como la creación de una oficina contra el fraude fiscal en Andalucía.

5. La crisis de los refugiados y la posición de las Comunidades Autónomas.

No parece posible soslayar en esta valoración general la crisis de los refugiados en cuanto se trata de la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Como ha explicado Joaquín Arango en el *Anuario de la inmigración*, la llegada a Europa de más de un millón de personas, mayoritariamente solicitantes de asilo, ha provocado una profunda crisis en la Unión Europea, el colapso del sistema europeo de asilo y refugio y una falla sistémica de la solidaridad entre los Estados miembros, así como reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. El drama de los refugiados en las fronteras de la Unión Europea afecta a todos los niveles institucionales, desde el europeo al local y, por tanto, también al autonómico.

Las causas de esta crisis han sido bien identificadas y procede recordarlas. En primer lugar, está la inexistencia de una política común de asilo en la Unión Europea, que nunca llegó a completarse. Además, la aplicación concreta de esta política, la denominada

“normativa de Dublín” ha resultado claramente disfuncional tanto para los demandantes de protección internacional como para los Estados frontera. Según esta reglamentación el Estado responsable de tramitar la demanda de asilo es aquel al que llega el refugiado y, en consecuencia, si se resuelve favorablemente, debe permanecer en ese país. Este modelo no gusta ni a los refugiados, que aspiran a llegar a otros países de la Unión en los que tienen familiares o conocidos, ni a los países cercanos a África o a Oriente Medio, especialmente Grecia e Italia, que han recibido a cientos de miles de personas. En estas circunstancias, tampoco debe olvidarse el soslayo de esa normativa cuando distintos países de la Unión, especialmente Alemania, abren sus fronteras a refugiados, especialmente a los procedentes de la guerra de Siria, al margen del sistema Dublín.

No obstante, el problema no es sólo el colapso del sistema europeo de asilo o la inaplicación de sus deficientes reglas sino la quiebra de la solidaridad entre los Estados miembros. La Comisión Europea ha intentado poner en marcha un plan de reubicación de los refugiados asignando cuotas a cada uno de los Estados. Sin embargo, este plan ha fracasado por el rechazo de la mayor parte de los Estados de la Unión. En unos casos, el rechazo ha sido expreso y en forma de desafío a la Unión, como ha ocurrido con el Grupo de Visegrado (Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría); en otros, el rechazo se ha reflejado en un silente incumplimiento de las reubicaciones asignadas, aduciendo razones logísticas o de coordinación con el país europeo en el que se encontraba el refugiado. Ese es el caso de España. La cuota asignada era de en torno a 15.000 hasta septiembre de 2017 y hasta la mitad de 2016 sólo había llegado la ridícula cifra de 305 personas.

Es lugar común destacar las deficiencias de la Unión Europea al abordar la crisis de los refugiados. En efecto, la Unión se ha visto superada por la situación y ha sido incapaz de configurar una posición

común. En un principio ha intentado desarrollar dos líneas de actuación. Por un lado, ha reforzado las fronteras exteriores a través de Frontex y con la participación de la OTAN, con efectos limitados pues no se pueden poner puertas al mar, sobre todo cuando hay grupos organizados dedicados al traslado de personas. Por otro, ha intentado reforzar las relaciones con los países de origen para que estos controlen la salida de sus nacionales a cambio de ayudas, con el modelo del Plan África desarrollado en España. Sin embargo, la situación es muy distinta pues muchos de estos Estados son fallidos o en situación de guerra y los refugiados vienen huyendo de la guerra. En este contexto, la medida más relevante ha sido, a su vez, la más polémica: el acuerdo con Turquía de 18 de marzo de 2016 en virtud del cual este país acepta la devolución de los refugiados que han conseguido llegar a Grecia, esto es, a la Unión Europea, a cambio de una serie de compensaciones: 6000 millones de euros, y la perspectiva de exención de visados o el impulso de negociaciones para su adhesión a la Unión. El acuerdo ha recibido fuertes críticas tanto desde un punto de vista jurídico como político y sólo puede justificarse por la reducción del número de llegadas.

Situándonos en el ámbito interno, la crisis de los refugiados ha reflejado claramente las limitaciones de participación de las CCAA, y también de los municipios, en los asuntos europeos. Aunque el asilo es competencia del Estado, las personas que gozan de ese derecho deben ser integradas en la sociedad de acogida y ello afecta a las CCAA y a los municipios. Son ambas administraciones quienes deben incorporarlos al sistema educativo, al sistema de salud, de asistencia social, de promoción de empleo e incluso facilitarles un alojamiento. Ello requiere una estrecha colaboración del Estado con las CCAA que no se ha producido.

Las CCAA y los municipios han expresado su voluntad de colaborar desde que se percibió la gravedad de la crisis para acoger

refugiados, especialmente tras el plan de reubicación aprobado por la Comisión Europea que preveía la llegada a España de 15.000 refugiados. En la Conferencia Sectorial de Inmigración de 2015, varias CCAA se ofrecieron a acoger a 5.000 refugiados y criticaron la falta de coordinación del gobierno por no avanzar ni el perfil personal (familias, personas solas...) ni los criterios para su distribución. Sin embargo, pese a la voluntad expresada por las CCAA e incluso a que algunas de ellas han puesto en marcha protocolos para recibir a los refugiados, sabemos que no se ha producido la llegada del número asignado por la Comisión; España, como la mayoría de los países de la Unión, ha incumplido el compromiso de colaborar en la reubicación de estas personas.

En este contexto, algunas CCAA han reclamado al Estado una actitud más activa en este proceso. Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Asturias y Comunidad Valenciana han suscrito el "Pacto humanitario de la Cooperación Autonómica por las personas refugiadas sirias". Influenciado por ello, el Consejo de Ministros de 7 de julio de este año ha decidido la distribución de 1,75 millones entre las CCAA para complementar la atención sanitaria de los refugiados del programa europeo de reubicación y reasentamiento, de acuerdo con criterios decididos en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Es lo único que se ha hecho. Superado el momento álgido de la crisis, especialmente tras el acuerdo con Turquía, el Estado ha mantenido su actitud pasiva.

En puridad, lo que ha ocurrido con la crisis de los refugiados es reflejo de la situación en materia de inmigración. Es un asunto que requiere la estrecha colaboración entre administraciones al imbricarse competencias estatales y autonómicas. Sin embargo, el Estado ha sacado el asunto de la agenda política. Así, el último Plan de Inmigración del Estado terminó en 2014 y no se ha planteado

siquiera su sustitución. Esto va unido a la ausencia de un Fondo específico para actuaciones en materia de integración social de inmigrantes por las CCAA. Fue suspendido en 2012, en el contexto de la crisis económica, y no se ha vuelto a recuperar. Por no actuar, el Estado ni siquiera ha aprobado el Reglamento de la Ley de Asilo, pese a la actualidad adquirida por este asunto en este año.

6. Las relaciones intergubernamentales y la Conferencia de Presidentes

Un año más hay pocas noticias sobre relaciones entre CCAA y el Estado y casi ninguna de colaboración entre CCAA. Apenas unos pocos convenios y reuniones de conferencias sectoriales. Se ha intentado buscar alguna disculpa en la situación prolongada de gobierno en funciones pero es difícil creer que éste sea el verdadero obstáculo al desarrollo de la colaboración. Aún menos explicaría la práctica ausencia de relaciones horizontales, que apenas repiten algún acuerdo de transporte entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla la Mancha. La única excepción a este panorama fue la Conferencia de Presidentes que se realizó el 17 enero de 2017. Esta proximidad al año pasado, junto al hecho de prepararse en diciembre, y la ausencia de otras modalidades de colaboración nos inclina a incluirla en este análisis.

La Conferencia de Presidentes ha tenido en España un nacimiento tardío y un desarrollo entrecortado. Como se sabe, apareció en el 2004 convocada por el Presidente Zapatero para responder a un fuerte requerimiento de los expertos que ponían el ejemplo de Alemania, Austria y Suiza donde constituye el colofón de las Conferencias sectoriales que reúnen periódicamente a los Consejeros de los Länder. El desarrollo de Conferencias Sectoriales en

los años noventa parecía aconsejar igualmente la reunión de los Presidentes.

El primer encuentro fue muy formal y la recepción de los reyes alcanzó en la prensa mayor atención que los temas discutidos, pero era comprensible porque realmente la noticia era la propia reunión de todos los Presidentes autonómicos con el Presidente del Gobierno central. Pero las siguientes conferencias tuvieron parecida falta de preparación y de implicación de las CCAA en su desarrollo. Para mejorar su funcionamiento se redactó un Reglamento de la Conferencia en la reunión de 2009. Se formalizaban algunos rasgos habituales y se establecía su convocatoria anual, si bien han pasado 4 años sin efectuarse ninguna convocatoria.

En la reunión de 2017, se han adoptado 11 acuerdos –que se examinan después, en el capítulo de órganos de colaboración- pero la mayoría aportan escasas novedades normativas o políticas y constituyen un catálogo de buenas intenciones, algunas además muy retrasadas, como es el anuncio de la reforma de la financiación. Parece entreverse, en conjunto, una voluntad de potenciar esta figura de colaboración, que se concreta en la reforma de un artículo del Reglamento para intentar llegar a las próximas ediciones con mayor elaboración previa, reforzando el Comité Preparatorio. Sin embargo, no se abordan las principales carencias estructurales: la ausencia de una Secretaría potente que integre a las CCAA, la imbricación de la Conferencia con los demás instrumentos de colaboración y los mecanismos para asegurar una preparación de los temas que se aborden, es decir, la falta de perfil de la propia Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico, que en este tema (y en tantos otros) funciona como un sistema federal y podría asumir la rica experiencia de Alemania o Austria.

7. CATALUÑA, CONDICIONADA POR EL PROCESO SECESIONISTA.

Los rasgos del año autonómico en Cataluña han sido muy diferentes al resto de las Comunidades Autónomas (CCAA), porque han estado condicionados por la estrategia del gobierno catalán, centrada en conseguir realizar un referéndum sobre el futuro de Cataluña, lo que encuentra una negativa cerrada en el Estado y evidentes dificultades constitucionales. Por otra parte, el gobierno de la Generalitat es una coalición entre la antigua Convergència, hoy PDCAT, y ERC, y ello reduce las iniciativas políticas a la obtención de acuerdos. El gobierno necesita además el apoyo de la CUP para aprobar los Presupuestos. Los Presupuestos discutidos en junio no alcanzaron la mayoría, y el Presidente Puigdemont buscó una salida planteando una cuestión de confianza, que dio margen a su gobierno, pero tuvo como precio ralentizar las políticas públicas ordinarias y acentuar más el carácter inmediato de la realización referéndum, objetivo principal de la CUP. La existencia de un gobierno en funciones del Estado contribuyó si cabe a la ausencia de políticas que desencallaran el bloqueo institucional. Solo la invitación de Rajoy al Presidente catalán de presentar unas reivindicaciones concretas y la entrega por Puigdemont, en abril, de un documento de 46 puntos aparecieron como esperanza de un posible diálogo, que no tuvo ninguna concreción en el resto del año. Sólo al final, en noviembre, apareció un vago espíritu de negociación, junto al nombramiento de Sáenz de Santa María como interlocutora para Cataluña.

En estas condiciones, no resulta extraño que las actividades relevantes pasen por los conflictos ante el Tribunal Constitucional. Por una parte, los conflictos "ordinarios" de competencias con el Estado (incluyendo los recursos), que recaen sobre normas generales y no son específicas para Cataluña, o que podrían afectar –y de hecho lo hacen a través de la doctrina constitucional- al resto de las CCAA. En

este apartado, el TC ha emitido 16 sentencias, muchas sobre conflictos planteados años antes, pero en todo caso es un volumen enorme, si lo comparamos con países federales e incluso con la práctica de años anteriores. Entre ellos se incluye la declaración de inconstitucionalidad de la ley que prohibía las corridas de toros en Cataluña, inserta en la ley de protección de los animales, aunque para algunos sectores implicara aspectos ideológicos.

El número de *nuevos conflictos* generales presentados, que podrían darse, y de hecho se plantean también en otras CCAA, ha tenido durante el año unas cifras de nuevo considerables y más teniendo en cuenta la escasez normativa, estatal y autonómica: el Estado ha interpuesto 7 recursos de inconstitucionalidad y 1 conflicto de competencia y el gobierno de la Generalitat ha planteado 4 recursos y 6 conflictos de competencia. Probablemente las cifras se incrementarán porque posibles controversias se encuentran aún por tratar en la Comisión Bilateral del 33.2 LOTC.

Las decisiones del TC con mayor trascendencia política son los Autos (ATC) de ejecución de sentencia emitidos en torno al proceso hacia la independencia, cuyos primeros pasos son sentencias anteriores, que ya se comentaban en el Informe del año pasado. Por una parte, la STC 31/2015 que declara la inconstitucionalidad de la ley catalana 10/2014 de consultas populares no referendarias por regular en realidad un referéndum, -a pesar de su negativa nominal-, cuando la Generalitat no tiene competencia en esta materia. Por otra parte, la STC 259/2015 que declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 2015 que impulsaban a la desvinculación del Estado y la creación de una república catalana.

Sobre esta base del año anterior se ha producido la aprobación por el Parlamento de tres Resoluciones y su impugnación por el

gobierno del Estado mediante incidentes de ejecución de Sentencia, instrumento procesal atribuido al Tribunal Constitucional para facilitar la aplicación de sus sentencias por la Ley Orgánica 15/2015.

El primero se inicia con la Resolución del Parlamento 5/XI de creación de una comisión de estudio del proceso constituyente con funciones coincidentes con la anulada Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015. El abogado del Estado presenta la ejecución de sentencia respecto a la STC 259/2015 y el ATC 141/2016 estima el incidente en los términos del FJ 7.

El segundo surge con la Resolución parlamentaria 263/XI, de 27 de julio, que viene a ratificar las conclusiones de la comisión de estudio recién citada y a la que se plantea escrito de incidente de ejecución de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016. Resulta estimado y declarado nulo por el ATC 170/2016s

El tercero se produce a partir de la Resolución del Parlamento 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del gobierno, especialmente sobre la realización de un referéndum en septiembre y el inicio posterior de un proceso constituyente, así como las medidas presupuestarias que sean necesarias. El abogado del Estado presenta el incidente de ejecución de sentencia respecto la STC 259/2015, el Auto 141/2016 y el ATC 170/2016, y el Tribunal lo acoge y declara la nulidad de la resolución parlamentaria por Auto ya de 2017, el 14 de febrero.

Pero de todas las decisiones judiciales, quizás el factor que más tensión produce en la opinión pública, es la apertura de procesos de tipo penal a responsables políticos. Pueden clasificarse en varios grupos, por su naturaleza y de cara a una deseable reducción de sus efectos. Por una parte, el procesamiento ante el Tribunal Superior de Justicia (con peticiones que incluyen inhabilitación pero no privación de libertad) a Artur Mas, y las exconsejeras Rigau y Ortega, así como

también a Francesc Homs –ante el Tribunal Supremo-, todos por la organización de la consulta-referendum del 9 de noviembre y por tanto responsables presuntos de haber desobedecido las resoluciones del Tribunal Constitucional. Por la misma razón de desobediencia – con notificación personal- están procesados la Presidente y varios miembros de la Mesa del Parlamento, principalmente por haber tramitado peticiones de grupos parlamentarios en aplicación de la estrategia expuesta, que suponen desconocimiento de resoluciones del Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, hay una voluminosa bolsa de actuaciones judiciales (varios centenares) sobre conductas muy diversas que se califican como delitos contra las instituciones, como quemar la foto del rey, quitar o poner banderas, no respetar las fiestas oficiales... y no acudir a la citación judicial para dar cuenta de estas actuaciones. Al margen de su carácter e importancia, la negativa a comparecer, que los procesados a veces justifican en una proclamación de desobediencia general, es un motivo adicional de tensión.

El año se cierra con la sensación de que la prolongación del conflicto institucional entre la Generalitat y el Estado, centrada en el referéndum, carece a corto plazo de solución y ambos gobiernos deberían buscar puntos distintos que sirvan, primero para reducir la tensión, y después para iniciar las reformas institucionales que alcancen el acuerdo de ambas partes, aunque dejen algunos problemas para su resolución en un futuro más lejano. En este sentido, quizás debería recordarse que el TC ha planteado en diversas ocasiones la vía de la reforma constitucional como la constitucionalmente adecuada para abordar el conflicto. Sin embargo, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma han impulsado esta opción.