

## 1. Actividad político-institucional

2013 ha sido año de crisis y la crisis también se ha dejado sentir en el archipiélago canario. El año arrancó así con la adopción de medidas encaminadas a reducir el tamaño de la Administración autonómica: se estima la reducción en un 10% de altos cargos y personal eventual; también, el sector empresarial quedó limitado a 20 empresas; de este modo, además, Presidencia e Economía y Hacienda pasan a acaparar un 30% del conjunto de unidades y organismos de dicha Administración.

La economía entera de la región se encuentra en claro declive, por otra parte: pese a las espectaculares cifras del turismo, el PIB ha disminuido en tres puntos estos últimos años (del 88,5% al 85,9%), lo que acentúa el diferencial con los territorios más prósperos del país (País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña, con el primero se sitúa en aproximadamente 50 puntos).

En este escenario pocos episodios se producen dignos de resaltarse en el ámbito de la actividad político institucional en Canarias. En el plano estrictamente autonómico ha prevalecido, ante todo, la estabilidad. Sólo ha habido algún desencuentro en la vida local, que ha dado lugar a la presentación de diversas mociones de censura, sobre todo, en La Palma. El acontecimiento más importante ha sucedido justamente en esta isla: tras 17 años de gobierno de CC, el PSOE (con el apoyo del PP), a raíz asimismo de una moción de censura, alcanzó la presidencia del Cabildo Insular. No sólo en esta isla, el PSOE está atravesando cierta crisis por las tensiones que produce su pacto con CC para el Gobierno de Canarias, que, sin embargo, parece resistir los embates sin especiales dificultades.

## 2. Actividad normativa

La crisis económica ha venido a marcar también el signo de la actividad normativa: a falta de recursos disponibles decae el afán transformador de la sociedad y se reducen las iniciativas encaminadas a propiciar cambios.

La actividad legislativa desarrollada este 2013 sirve, perfectamente, de paradigma de lo que acaba de indicarse, porque sólo se han producido 6 leyes, la mayor parte de ellas además de escaso interés a los efectos de este *Informe*, por proyectarse sobre asuntos de estricta gestión administrativa y burocrática. Podemos ordenarlas en tres grupos: (1) La última de las seis (Ley 6/2013) es la que aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y el objeto

de la cuarta (Ley 4/2013) es autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito para el año en curso (en realidad, va más lejos y se trata de un ajuste general que afecta a muchas partidas presupuestarias: los tiempos están para extremar el cuidado en el destino de los fondos); por lo que encajan sin dificultad dentro del ámbito antes referido. (2) Otras dos leyes inciden sobre las relaciones con otras administraciones, pero a la postre se mueven también en el mismo plano burocrático y de mera gestión antes mencionado: la Ley 2/2013 flexibiliza el destino del fondo canario de financiación municipal para los municipios más saneados; y la Ley 5/2013 altera los porcentajes de distribución del bloque de financiación canario (en sentido favorable a las corporaciones locales y en detrimento de la Comunidad Autónoma). (3) Quedan así para el final los dos textos legales más importantes: la Ley 1/2013, en materia de urbanismo que, al tiempo de facilitar el incremento de la edificabilidad media y la densidad global en determinados suelos urbanos consolidados, suaviza el régimen de fuera de ordenación, creando una categoría intermedia, la situación legal de consolidación, a la que se le aplica un régimen jurídico menos severo; y, sobre todo, la Ley 4/2013, en materia de turismo (de “renovación y modernización turística de Canarias” es su denominación), que constituye la tercera moratoria turística de Canarias: entre sus determinaciones más destacadas, queda expresamente sometida a autorización previa de los cabildos insulares la implantación de nueva oferta turística alojativa en Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife; por razones de fragilidad territorial y ecológica, sólo se permitirán hoteles de nueva planta con categoría de cinco estrellas o superior y deberán estos establecimientos acreditar la suscripción de un convenio con el Gobierno de Canarias para la formación continua de su personal o facilitar la formación de los desempleados; se terminan de perfilar los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad como instrumentos de ordenación urbanística a cargo del Gobierno de Canarias como complemento y sustitución en su caso de los planes de ordenación con vistas a favorecer la renovación urbana y edificatoria sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, con el apoyo de un nuevo sistema de incentivos; y se introduce por vez primera la regulación de dos nuevos productos turísticos, los condominios y las villas turísticas, la mayoría de estas últimas sin cobertura propia hasta ahora. La prohibición de construir hoteles de cuatro estrellas de nueva planta ha suscitado un rechazo importante en Gran Canaria y el conflicto, después de que la negociación con el Estado en el seno de la comisión bilateral de coordinación no alcanzara sus frutos, ha terminado cristalizando en la interposición por parte del Estado de un recurso de inconstitucionalidad, ya este año 2014, en que se escriben estas líneas (específicamente, contra el art. 4.2 a) y c) de la Ley 4/2013).

### 3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Y la crisis, en fin, ha constituido también el telón de fondo sobre el que, al menos, en parte, se han desarrollado estas relaciones.

Como muestra, la conflictividad constitucional se ha multiplicado este año: RI 370/2013 (racionalización del gasto en educación), RI 433/2013 (soste-

nibilidad del sistema de sanidad), RI 557/2013 (ley orgánica de estabilidad financiera), RI 2240/2013 (fomento de la competitividad: horarios comerciales), RI 4972/2013 (tasas judiciales), RI 5567/13 (medidas tributarias, presupuestarias y fomento de investigación), RI 5009/2013 (uso sostenible del litoral), CC 6893/2013 (Real Decreto 515/2013: criterios de repercusión de responsabilidad por incumplimiento de la Unión Europea).

Fuera del plano de las relaciones entre los Poderes Públicos, cabría completar la lista con las siguientes CI: 219 y 2031/2013 (Ley canaria de presupuestos para 2011: art. 41.1), 2420/2013 (Ley de la policía canaria: disposición adicional segunda), 2253, 2255, 4367, 4934, 4935 y 4936/2013 (Ley general de la Seguridad Social: art. 174.3); (aplicación al personal laboral del sector público del Decreto-ley 20/2012). Y, ya por último, como particularidad, CC 3468/2013, planteada como conflicto en defensa de la autonomía local por todos los cabildos insulares contra el Gobierno de Canarias, por la liquidación definitiva de las entregas a cuenta de 2017 (faltan 65,7 millones, destinados costear competencias sobrevenidas).

Pero la conflictividad constitucional, ciertamente, lleva arrastrándose ya desde hace años (acaso se ha intensificado este último), como demuestra la multitud de asuntos resueltos este 2013 en sede constitucional acerca de asuntos concernientes a Canarias.

El primero de la lista, ciertamente, se resolvió por auto de inadmisión (ATC 9/2013): su interés residía en que se había planteado un conflicto en defensa de la autonomía local, a propósito de la exención de licencia dentro del procedimiento excepcional para la aprobación de obras de interés general para el suministro de energía eléctrica; pero se rechazó por notoriamente infundado.

En cualquier caso, además de esta resolución, cumple referirse a otras diez resoluciones constitucionales (todas ellas, sentencias) y, seguramente, las más importantes en materia competencial son, atendiendo a su orden cronológico, las tres primeras que ahora hemos de comentar, porque resuelven el alcance de las competencias autonómicas sobre el mar, especialmente importante es la primera de ellas, porque es la que fija la doctrina (aun con antecedentes previos, no referidos específicamente a Canarias): (1) Se trata de la STC 8/2013: impugnada la Ley de Hidrocarburos porque otorga la competencia al Estado para otorgar autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotaciones en el subsuelo marino, la Comunidad Autónoma considera que teniendo ella las competencias ejecutivas correspondientes en tierra, le corresponden igualmente aquéllas porque dicho subsuelo forma parte de su territorio. La resolución (con base en la STC 38/2002) encara directamente la cuestión de la pertenencia del mar territorial al territorio de la Comunidad Autónoma y la duda constitucional es resuelta en sentido negativo, sobre la base del art. 143 CE, que hace referencia a los territorios insulares y si en otros preceptos se alude a la singularidad del hecho insular, “la Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los “territorios insulares” como sustrato territorial de las (Comunidades Autónomas) constituidas por islas”, lo que se explica (invocando también el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio) “por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento

común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial”. Por eso, se dice después que las competencias solo excepcionalmente pueden ejercerse en dicho ámbito, cuando exista un explícito anclaje estatutario o cuando derive de la naturaleza de la competencia concernida, lo que no es el caso; y se afirma también que solo cabe la extraterritorialidad cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de que se es titular, lo que tampoco es el caso: de entenderse así, “la extraterritorialidad de la competencia ejecutiva sobre régimen minero y energético dejaría de ser excepcional y se convertiría en la regla general de distribución de competencias”. La sustitución de la referencia a los territorios insulares con motivo de la reforma del Estatuto de Autonomía por el concepto de archipiélago tampoco altera esta conclusión: la definición del territorio autonómico continúa dada por las islas (lo que contrasta con el proyecto de reforma de dicho Estatuto: aunque la desaparición de la previsión de que las competencias autonómicas se extendían a las aguas que rodean las islas trató de justificarse después porque se considerara innecesaria tal referencia expresa apelando a los debates parlamentarios para demostrarlo, éstos no son suficientes para contradecir el tenor literal del texto estatutario finalmente aprobado); y tampoco cabe invocar la Convención sobre el Derecho del Mar, porque la definición de archipiélago solo vale a tales efectos para los estados archipelágicos, lo que avala la propia Convención: en la medida pues en que el subsuelo marino no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma, la competencia autonómica no comprende el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación en el subsuelo marino. (2) Igual doctrina, pero en materia de espacios naturales, aplicará la ulterior STC 87/2013, a propósito del alcance de la competencia autonómica para la declaración y determinación de la fórmula de gestión de espacios naturales en aguas marinas, en principio existente solo cuando exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre objeto de protección: la única particularidad de la sentencia es que ya se alude a la Ley 44/2010, de aguas canarias; pero, según se afirma, no se está definiendo en dicha Ley el territorio de la Comunidad Autónoma y, por lo demás, una ley ordinaria no puede modificar un Estatuto de Autonomía ni determinar el territorio de una Comunidad Autónoma, lo que es materia estatutaria (parece así quedar abierta esta puerta); fuera de ello, la STC 87/2013 remite a la doctrina establecida en la STC 8/2013 y alude a la excepcionalidad del ejercicio de las competencias en el mar, si bien subraya asimismo que el término continuidad ecológica es más amplio y no requiere la unidad o continuidad física con el espacio terrestre. (3) La STC 99/2013, sobre la atribución al Estado de la competencia para la gestión de los parques nacionales sobre aguas marinas –en el fondo, pues, sobre la misma cuestión que la anterior, aunque en relación con distinto texto legal– se limita prácticamente a reiterar la doctrina de la STC 87/2013 (y de la anterior STC 8/2013).

Junto a estas tres primeras, hemos de mencionar otras sentencias igualmente de interés recaídas a lo largo de este año: (4) La STC 101/2013 versa igualmente sobre una controversia competencial, en este caso, a propósito de la financiación autonómica: se impugnan los presupuestos estatales para 2008, porque ignoran la contemplación en algunas partidas presupuestarias de recursos que corres-

ponden a Canarias: se invoca la vulneración de la LOFCA, algo de lo que el Tribunal saldrá al paso, porque no hay porcentajes fijos contemplados en dicha Ley como dotaciones específicas de Canarias y el umbral mínimo igualmente establecido por ella es respetado; también, la compensación al Estado por la supresión de un impuesto estatal, que se considera con suficiente cobertura legal y en todo caso se considera también que no cabe la impugnación individualizada de los ingresos previstos, porque a diferencia de los gastos los ingresos son meras estimaciones; y en fin, ante el incumplimiento asimismo alegado de la inversión de la media estatal, la impugnación se rechaza por resulta genérica e imprecisa, y porque no hay datos para concluir con certeza que el resultado es el denunciado. (5) Idéntica doctrina se aplicará después en la última de las sentencias constitucionales por orden cronológico dictadas este año (STC 175/2013), solo que en relación con los presupuestos para 2012; pero los motivos de impugnación son coincidentes. (6) Recuperando el orden estrictamente cronológico, corresponde entonces referirnos ahora a la STC 102/2013, en la que la vulneración invocada por la Comunidad Autónoma también era de carácter competencial: se trataba en este caso de la atribución al Estado de la garantía del suministro eléctrico y el Tribunal se sirve para resolver de su STC 18/2011 (inexistente al tiempo de formalizarse el recurso), que clarificó el marco competencial en esta materia; con base en dicha sentencia se afirma el carácter básico de la función ejecutiva que el Estado se reserva en esta materia (se significa que ya lo había hecho al amparo de un reglamento anterior que no había sido impugnado): la decisión sobre el comercializador del último recurso llamado a asumir el suministro despliega sus efectos más allá de la Comunidad Autónoma donde se produciría el incumplimiento y afectaría el conjunto del sistema eléctrico (también en este recurso se aducía una vulneración competencial en materia de parques nacionales, en la medida que su gestión está confiada a las autonomías, que tampoco prospera). (7) Vuelve sobre esta materia (regulación del sector eléctrico) la STC 123/2013, aunque en esta ocasión es el Estado el que impugna, y el Tribunal Constitucional dirá que el gestor de la red de transmisión previsto en la normativa autonómica coincide en su diseño con el ámbito funcional del operador del sistema de la normativa estatal: las Comunidades Autónomas no pueden adoptar decisiones que obstaculicen su ejercicio y pese a la desconexión física del sistema eléctrico canario con el sistema peninsular, la atribución de la garantía del suministro a las autoridades autonómicas compromete el diseño institucional establecido por la normativa básica (sí cabe afectar a dicho diseño, en cambio, en lo relativo a la organización del mercado de la producción de la energía eléctrica); por otro lado, se ventila en la STC 123/2013 otra cuestión competencial, la exención de la colegiación obligatoria a los profesionales titulados sanitarios que presten servicios en alguna administración, que también prospera invocando al efecto otras sentencias constitucionales anteriores. (8) En la STC 132/2013 la controversia suscitada ya no es propiamente competencial: se cuestiona una Ley de Acompañamiento aprobada en Canarias por diputados del Congreso en número suficiente entonces en la oposición: el Tribunal recuerda su doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda en estas leyes (STC 136/2011; de ahí que también, como en ésta, haya un voto particular; también STC 176/2011 y 209/2012) y se examinan después distintos grupos de preceptos incluidos en la Ley, algunos de los cuales dan lugar a la declaración de pérdida sobrevenida de objeto y otros

son desestimados: en unos casos por estimar que las enmiendas puntualmente acogidas tienen conexión suficiente con las restantes medidas previstas en el texto legal; en otros, porque, aun cuando se proyectan sobre materias objeto de leyes específicas, no puede ello implicar que su contenido queda congelado y no pueda modificarse por otras leyes (modificación del régimen jurídico de la Audiencia de Cuentas de Canarias); o bien, porque no se advierte la pretendida contradicción entre normativas autonómicas y estatales (medida provisional de cierre de locales sin licencia que perturbaran la seguridad ciudadana). (9) La STC 146/2013 retoma la lista de las controversias competenciales también en materia de medio ambiente, en este caso, a propósito del catálogo nacional de especies amenazadas: se discute el anexo en su alcance, al comprender especies endémicas existentes solo en Canarias: se considera sin embargo que la noción de la normativa básica no siempre ha de entenderse como un marco necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas y éste es justamente un campo que así lo acredita: la singularidad de determinadas especies no es motivo para excluir el ejercicio de la competencia estatal, que cumple una función de ordenación mediante mínimos y se orienta a satisfacer también la finalidad de preservar la diversidad biológica. (10) Queda la STC 164/2013 en que la queja de constitucionalidad sí es atendida, en relación con el régimen económico fiscal de Canarias: al concretar la exigencia de informe previo (y audiencia) del legislativo de Canarias en punto a su modificación, en realidad no hace el Tribunal sino aplicar una doctrina que ya ha establecido y aplicado en otros casos (desde su temprana STC 35/1984). Las modificaciones conciernen al régimen de las dotaciones a la reserva de Canarias y a determinados aspectos del impuesto general indirecto canario, por lo que, al no evacuarse el trámite antes mencionado, la normativa presupuestaria estatal impugnada está incurso en un vicio de inconstitucionalidad (se aplaza sin embargo la eficacia de la anulación por un año), y la resolución tiene también interés, porque contiene una síntesis general de la doctrina del Tribunal sobre el régimen económico especial de Canarias.

Con la STC 175/2013, de la que ya hemos dado cumplida cuenta (5), culminaría esta inusualmente larga lista (a la que sin embargo acaso cabría agregar por su interés la STC 126/2013, recaída en un recurso de amparo, por la que se pone fin a un larguísimo litigio sobre la adjudicación del servicio del abastecimiento de agua en Canarias: dictada primero una sentencia inicialmente anulatoria y acordada después su revocación por medio de un incidente de nulidad de actuaciones, a la vista de la omisión de la toma de consideración de un dictamen pericial (que había sido una prueba admitida en el procedimiento), se dicta otra en su lugar que en cambio resuelve ahora a favor de la adjudicación: el Tribunal Constitucional considera que se ha valorado la prueba de modo razonable, y que no se ha producido indefensión, ni se ha quebrado el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales, aspecto que quizás fuese el de mayor interés).

Apenas espacio queda para resaltar las medidas incardinadas dentro del ámbito de las relaciones de colaboración entre Canarias y el Estado; aunque, entre las determinaciones adoptadas por este último de especial interés en el archipiélago cabría destacar las Leyes 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral) y 17/2013 (garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares), los Reales Decretos 297/2013 (actua-

lización del régimen de las servidumbres aeronáuticas) y 909/2013 (subvención directa a la Comunidad Autónoma para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados) y la Orden IET de 14 de agosto de 2013 (medidas de impulso y dinamización empresarial para La Palma).

La privatización de AENA, la ampliación de un cuartel militar en Fuerteventura, la expropiación de viviendas desocupadas y, sobre todo, la extracción de petróleo en aguas marinas vaticinan la apertura de nuevos conflictos, con relevantes repercusiones jurídicas que habrán de evaluarse en futuros *Informes*, si terminan consumándose las iniciativas desarrolladas hasta ahora en tales frentes.