

Asuntos Públicos

Nota técnica

España: Perspectivas de la XII Legislatura

Madrid, a 4 de noviembre de 2016

Introducción

El 29 de octubre, el candidato del Partido Popular, Mariano Rajoy, fue investido presidente del Gobierno por una mayoría simple del Congreso de los Diputados.

Se trataba de su cuarta comparecencia solicitando la confianza de la cámara, tras las votaciones que habían tenido lugar el 31 de agosto, el 2 de septiembre y el 27 de octubre.

La investidura se producía a dos días de que finalizara el plazo para disolver las Cortes y convocar unas terceras elecciones generales.

El cambio de postura del Partido Socialista, del no a la abstención, facilitó que se culminara con éxito la investidura del candidato *popular* y se iniciara la Legislatura con normalidad.

Con los nombramientos de los miembros del Consejo de Ministros el 3 de noviembre, comienza la XII Legislatura abocada a una constante negociación parlamentaria y, por tanto, sujeta a la incertidumbre sobre su duración.

En esta Nota Técnica, analizamos los ejes de la legislatura y las variables que marcarán la agenda política.

El nuevo Gobierno

Rajoy anunció el 3 de noviembre la composición del Ejecutivo que le acompañará en esta XII Legislatura. Se ha producido una **renovación parcial**. En torno a la mitad de los ministerios cuentan con nuevas caras. Los elegidos son personas del partido mezclando perfiles más técnicos con otros más políticos.

En total, el gabinete está compuesto por 14 carteras, incluidos el propio presidente y la vicepresidenta, que siguen en el cargo. Del resto, hay seis ministros que repiten (de los que tres cambian ministerio o funciones) y seis nuevos.

El equipo económico se mantiene con Montoro y de Guindos (que incorpora las competencias en Industria, tras haber asumido las de Comercio en la legislatura anterior procedente del mismo ministerio). El titular del nuevo Ministerio Energía, Turismo y Agenda Digital, Álvaro Nadal, ya participaba en las reuniones económicas por su anterior cargo como director de la Oficina Económica del Presidente.

La relevancia que se da al **proceso soberanista** en Cataluña hace que las competencias sobre administraciones

territoriales pasen a la Vicepresidencia del Gobierno.

Junto al presidente del Gobierno, la composición del Consejo de Ministros finalmente es:

- Vicepresidencia, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales: Soraya Sáenz de Santamaría Antón
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Alfonso Dastis Quecedo
- Ministerio de Justicia: Rafael Catalá Polo
- Ministerio de Defensa: María Dolores de Cospedal García
- Ministerio de Hacienda y Función Pública: Cristóbal Montoro Romero
- Ministerio del Interior: Juan Ignacio Zoido Álvarez
- Ministerio de Fomento: Íñigo de la Serna Hernáiz
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno: Íñigo Méndez de Vigo y Montojo
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Fátima Báñez García
- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital: Álvaro Nadal Belda
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente: Isabel García Tejerina
- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad: Luis de Guindos Jurado
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Dolors Montserrat Montserrat

Legislatura sin mayorías

La necesidad de negociar en el Parlamento todas las medidas que quiere impulsar desde el Gobierno ha sido una constante de sus discursos y declaraciones públicas. **El presidente es consciente de las dificultades que se presentan para alcanzar acuerdos ya que cuenta con un grupo parlamentario de 134 diputados.** De entre los grupos que han apoyado al Gobierno desde la Transición, se trata del de menor tamaño, a 42 diputados de la mayoría absoluta.

Cuenta, de inicio, con el apoyo de los diputados de otros partidos que se presentaron en sus listas y que pasaron al Grupo Mixto (dos de Unión del Pueblo Navarro y uno de Foro Asturias). Además, cuenta con el pacto de investidura con Ciudadanos (32 escaños) y Coalición Canaria (un escaño) por lo que serán socios preferentes. Pero necesita sumar más apoyos para asegurarse la mayoría que le permita sacar adelante los proyectos de ley que presente.

Varias votaciones en el Congreso ya han mostrado la debilidad de la posición que enfrenta el nuevo Gobierno, al aprobarse iniciativas en contra de su criterio.

Los grupos del PSOE, Podemos y Ciudadanos suman 187 votos, que han utilizado para aprobar algunas proposiciones no de ley e, incluso, para ignorar el veto a proposiciones de ley que la Constitución reconoce al Gobierno en caso de que estas normas impliquen modificaciones presupuestarias.

Existen otras combinaciones desfavorables para el Gobierno, como eventuales alianzas de la izquierda con los partidos nacionalistas, que pueden impulsar también medidas contrarias a los deseos del Ejecutivo, principalmente,

en cuanto a ordenación del Estado autonómico, por ejemplo, en financiación autonómica o regulación de la **unidad de mercado**.

La fragmentación parlamentaria hace pensar que **la legislatura no agotará los cuatro años**.

El principal proyecto normativo del Gobierno, la **Ley de Presupuestos Generales del Estado**, marcará el primer hito legislativo en el que los negociadores tendrán que esmerarse a fin de alcanzar un pacto que satisfaga a una amplia mayoría del Congreso. Un posible fracaso en la negociación de estos primeros presupuestos de 2017 o en los del siguiente año pueden dar lugar a la convocatoria de nuevas elecciones.

Por otra parte, no es descartable que a lo largo de la legislatura algún líder político decida presentar una **moción de censura** para poner a prueba los apoyos parlamentarios del presidente. Un eventual cambio en la dirección del PSOE o una apuesta del líder de Podemos puede favorecer esta situación.

Ante este escenario de un Congreso hostil al Gobierno, también debemos tener en cuenta que **el presidente del Gobierno tiene la potestad de convocar nuevas elecciones**. Existe el plazo constitucional de un año desde la anterior convocatoria por lo que estas elecciones tendría que celebrarse a finales de junio como fecha más próxima. Esa potestad puede ejercerse en cualquier fecha a partir de que se cumpla ese año.

Rajoy cuenta con una posición ventajosa ya que todos los analistas coinciden en que en unos nuevos comicios, mejorarían sus resultados y podrían alcanzar la mayoría absoluta (con el apoyo de algún

partido cercano como Ciudadanos) con más facilidad.

Ejes del nuevo Gobierno

En sus discursos de investidura, Rajoy ha presentado las líneas que su Ejecutivo va a seguir en los próximos meses.

El foco principal se sitúa en la política económica que compagine la consolidación fiscal y la recuperación económica. Rajoy ha iniciado siempre sus intervenciones poniendo en valor las reformas llevadas a cabo desde 2012 y la necesidad de continuar con las reformas cumpliendo con los compromisos europeos.

La nueva situación política se traslada a todas sus intervenciones en forma de propuestas de pactos nacionales. Son varios los pactos entre todos los grupos parlamentarios que explica en sus discursos de investidura: competitividad, energía, ciencia, pensiones, financiación de servicios públicos, educación, violencia de género, unidad de España... Se trata del presidente que **ha puesto desde el inicio de su mandato más ofertas de acuerdos sobre la mesa**.

El principal objetivo marcado por el presidente para la legislatura es el **empleo**. La **reforma laboral** se señala como responsable de la mejora en los datos de contratación. Se muestra contrario a hacer una revisión profunda de la misma, aunque se muestra abierto a revisar algunos aspectos puntuales. La lucha contra el desempleo implica avanzar en la eficiencia y competitividad del mercado de trabajo, apostar por la **flexiseguridad**, fomentar la creación de empleo estable y de calidad, y facilitar su adaptación al nuevo marco tecnológico y a las nuevas realidades laborales.

A continuación, apunta al crecimiento económico que implica el apoyo a los **sectores prioritarios: agroalimentario, industria, turismo y contenidos digitales** (este último sector lo nombra en un bloque diferenciado).

En este marco, el **pacto por la energía** entre las fuerzas parlamentarias es un eje clave que debe permitir a la vez ganar competitividad y ayudar en la lucha contra el cambio climático.

En el ámbito del **empleo autónomo y emprendimiento**, Rajoy desglosa medidas a poner en marcha con carácter inmediato, entre otras, abordar en el Congreso una reforma del régimen de cotización de los autónomos con el objetivo de hacerlo más flexible y adecuado a las especialidades de cada actividad; también que puedan computar su pensión en las mejores condiciones o compatibilizar plenamente empleo y pensión, y que se amplíe la tarifa plana de 50 euros de los seis meses actuales a un año.

Hay medidas adicionales con el objetivo del **desarrollo empresarial**: eliminar escalones regulatorios y evitar cargas normativas que desincentiven el crecimiento de las pymes; rebajar la carga fiscal a aquellas que inviertan en su desarrollo, así como asegurar su financiación y su liquidez con un especial control sobre la morosidad empresarial.

El siguiente bloque que destaca en política económica, es la I+D+i. Se propone un **pacto nacional por la ciencia y la innovación** para alcanzar en 2020 el objetivo de inversión pública del 2% del PIB en el conjunto de las actividades de este sector. El acuerdo se completará con estímulos a la financiación privada con la mejora del actual sistema de deducciones

fiscales y con el reconocimiento de la labor de los investigadores.

En materia fiscal, la senda la marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y el compromiso de **reducir el déficit por debajo del 3%** en los próximos años. A tal fin, continuará con una revisión integral del gasto y para la mejora de la eficiencia del sector público. Se apuesta por **futuras rebajas de impuestos** a medida que el crecimiento económico se fortalezca. En concreto, ofrece una rebaja de dos puntos del tipo del IRPF, así como revisar figuras impositivas para favorecer la inversión y evitar el fraude y la elusión fiscal. Además, en el marco de la reforma de la **financiación autonómica**, habrá que analizar los ingresos tributarios de su competencia.

Sobre **pensiones**, apuesta por la convocatoria inmediata del Pacto de Toledo que abra el diálogo para fortalecer el sistema público y garantizar su sostenibilidad.

Un **pacto por la educación** tiene que reúna a todas las fuerzas políticas y mejore la calidad de la enseñanza. Propone un Estatuto del Personal Docente, para mejorar el acceso y desarrollo de su carrera profesional; apuesta por la mejora y dignificación de la formación profesional, y señala la importancia de acordar medidas para fortalecer la universidad, mejorar su gobernanza, financiación y dinamismo.

Sobre **regeneración democrática**, expone las medidas acordadas con Ciudadanos como la negativa a conceder indultos a los condenados por corrupción. Además, entre otras reformas institucionales, propone una **regulación de los lobbies** que salvaguarde la defensa del interés público, reforzar la prevención frente a la

corrupción en la **contratación pública** y en la concesión de subvenciones, y un mayor control y obligaciones de **transparencia** en los partidos políticos.

En **política exterior**, reclama un consenso en los asuntos europeos que sitúe a España en el núcleo central de la Unión. Los espacios geopolíticos de atención prioritaria se mantienen sobre anteriores legislaturas: Estados Unidos, Iberoamérica, la ribera sur del Mediterráneo y el África Subsahariana. **No ha habido referencias a las potencias asiáticas como China o India.**

El último eje del nuevo Gobierno se centra en la propuesta de un **pacto por la unidad de España** que haga frente al reto soberanista en Cataluña. El pacto debe basarse en los principios de unidad, soberanía, igualdad de los españoles y respeto a los principios de la democracia y defensa de la legalidad.

Primeros proyectos de Ley

En las primeras semanas, el Gobierno tendrá que presentar varios proyectos de ley que se han venido retrasando durante 2016: directivas de la UE y Presupuestos.

En primer lugar, existen numerosas **transposiciones de directivas europeas** que están ya muy avanzadas en su redacción y de las que se ha cumplido el plazo de presentación. La mayoría se encuadran en el ámbito financiero. Y empresas cotizadas. También hay otras relacionadas con el tabaco, consumidores, contratación pública, competencia y propiedad intelectual.

En segundo lugar, se deben presentar los **Presupuestos Generales del Estado**. La Constitución obliga que se presenten antes de finalizar septiembre pero, al estar el Gobierno en funciones y no tener

competencia para presentarlos, tiene ahora que retomar el proyecto. El primer paso, será la presentación del texto de gasto para su ratificación parlamentaria. A continuación, se debe presentar el proyecto de ley.

Si se presentara a mediados de noviembre, difícilmente se conseguiría aprobar antes de febrero debido a que tiene un procedimiento complejo. Esta situación obligaría a prorrogar el 1 de enero los presupuestos de 2016 (situación que ya ocurrió en 2012 con los presupuestos del año anterior mientras se aprobaban los nuevos) y presentar varios decretos-leyes de actualización de, entre otros, sueldos públicos y pensiones.

La obligación de negociar el nuevo proyecto de ley con otras fuerzas parlamentarias también implicaría la dificultad de que el Consejo de Ministros apruebe en poco tiempo el texto por lo que su aprobación definitiva podría llegar más tarde de marzo.

La dificultad para la negociación de los presupuestos estriba de la propia dinámica parlamentaria que hemos explicado, pero también de la necesidad de aplicar nuevos ajustes para cumplir con el compromiso de reducción del déficit público hasta el 3% en esta legislatura. **Pocos partidos están dispuestos a compartir la responsabilidad de los recortes con el Gobierno** o tienen posturas muy alejadas sobre incrementos de impuestos que eleven los ingresos.

Además de estas leyes, distintos portavoces del Partido Popular, incluido el propio presidente, se han comprometido a elaborar otros proyectos de ley a lo largo de 2017 como el de **Cambio Climático** o de gestión de **desperdicios alimenticios**.

Otros cambios normativos vienen obligados por sentencias judiciales. Es el caso de la revisión del **bono social energético** o del sistema de doble mínimo en la **fiscalidad del tabaco**, ambos asuntos que podrían incluirse también en el proyecto de presupuestos. En materia laboral, se tendrá que ejecutar la sentencia sobre **los interinos** del Tribunal de Justicia de la UE y determinar el alcance final de la revisión

Prioridades de la oposición

Existe una crítica general que se ha realizado a Mariano Rajoy por parte de toda la oposición: su falta de diálogo efectivo con el resto de fuerzas parlamentarias durante la legislatura que fue de 2011 a 2015. La aprobación de numerosas medidas por Decreto-Ley o de proyectos de ley sin el acuerdo con otras fuerzas parlamentarias han sido muestra, a juicio de la oposición, de la soberbia con que afrontó Rajoy el Gobierno. Ante esa situación, se da la bienvenida a su disposición a la negociación aunque se toma con desconfianza.

Los ejes sobre los que la oposición afronta la legislatura se pueden resumir en algunos puntos.

En primer lugar, la **lucha contra la corrupción**. Acusan a Rajoy de no haber actuado contra una corrupción generalizada en su partido ante lo cual se impulsarán medidas de regeneración en el Parlamento, comenzando con la puesta en marcha de comisiones de investigación sobre distintos ámbitos. Existe un amplio consenso que puede dar lugar a votaciones contrarias a los intereses del Ejecutivo. La recusación del anterior ministro del Interior es muestra de las dificultades que puede encontrar.

En segundo lugar, la **recuperación económica** que saque de la precariedad a los españoles que han caído en la **pobreza** debido a las políticas de recortes. La aproximación al tema varía desde **medidas fiscales** que carguen sobre la riqueza y no en las rentas del trabajo (por parte de los partidos de izquierda), políticas contra la **vulnerabilidad energética** (de la que ya se aprobó una proposición no de ley de Ciudadanos) o la introducción de **políticas a favor de pymes frente a las grandes empresas** y de protección de consumidores frente a **abusos en sectores como el bancario o el energético**.

Y, en tercer lugar, la **cuestión territorial**. En este ámbito, existen distintos enfoques en los que **difícilmente la oposición alcanzará acuerdos conjuntos**. Los partidos nacionalistas junto a Podemos se muestran a favor del reconocimiento del derecho de autodeterminación y la aprobación de un referéndum en Cataluña. El PSOE es favorable a crear una comisión en el Congreso que estudie los retos de la vertebración territorial en España. Finalmente, Ciudadanos se muestra más cercano a la posición del Gobierno.

Calendario de la oposición

Los principales partidos de la oposición cuentan con un calendario propio que también marcará el desarrollo de la legislatura.

El Partido Socialista aprobará en diciembre el calendario de su próximo Congreso Federal, que es previsible que se celebre en la primavera de 2017. Previo al Congreso, deberían celebrarse elecciones primarias para elegir al nuevo secretario general. La división interna se fue fraguando a lo largo de los meses y desembocó en el Comité Federal del 1 de

octubre, con la consiguiente dimisión de Pedro Sánchez y el cambio de postura ante la investidura de Rajoy. Esta división de posturas sobre el papel que debe jugar el PSOE en la política española se mantiene y se dirimirá en esas primarias.

Los representantes del partido están alineados en la **necesidad de realizar una oposición dura al nuevo Gobierno** aunque el triunfo de un sector u otro puede marcar un cierre más anticipado a la legislatura. La victoria del sector de Sánchez podría facilitar un nuevo acercamiento a Podemos y forzar una moción de censura en el segundo semestre de 2017. La victoria del sector que ha impulsado la abstención tenderá a alargar la legislatura para reconstruir la base electoral del partido. De igual modo, también deben establecerse un nuevo marco de **relaciones con el PSC** a fin de evitar que se produzcan nuevas votaciones por separado.

Podemos también debe celebrar su asamblea ciudadana que determine su **estrategia política entre la visión más radical de Pablo Iglesias y la más moderada de Íñigo Errejón**. El liderazgo de Iglesias no se encuentra en entredicho por ninguna de las partes. Sin embargo, sí se debe dirimir el peso relativo que tenga cada sector en el resto de puestos de decisión.

Las elecciones para elegir la dirección en Madrid serán indicativas del apoyo con que afrontarán la asamblea. Una victoria de la candidatura de Rita Maestre y Tania Sánchez facilitará mayor presencia al sector de Errejón a nivel orgánico y en las portavocías parlamentaria, que cuentan con amplio poder de influencia sobre el posicionamiento político del partido.

Podemos afronta 2017 como **el partido de la oposición mejor situado ante unas**

eventuales elecciones anticipadas. Su acercamiento al PSOE vendrá también marcado por la confianza que le merezca la nueva dirección y por el cálculo de unos buenos resultados electorales.

Ciudadanos debe afrontar el refuerzo definitivo de **su estructura orgánica**. El partido ha crecido en muy poco tiempo sin contar con la estructura de un partido fuerte, con áreas de decisión sectorial bien definidas. En 2017, pasada la inestabilidad política, será el año en que se establezca definitivamente su modelo de partido.

Por otra parte, una vez que se resuelva los juicios que afectan directamente al Partido Popular, puede plantearse la necesidad de **entrar en el Gobierno** o mantenerse como partido en la oposición parlamentaria.

Otros partidos determinantes en la política nacional serán el **Partido Nacionalista Vasco (PNV)** y los canarios (**Coalición Canaria y Nueva Canarias**). Con sus votos, podrán determinar una mayoría a favor del Gobierno o de la oposición. Estos partidos (que votaron no a la investidura de Rajoy, salvo Coalición Canaria) se han mostrado abiertos a negociar los proyectos de ley que se presenten, incluidos los presupuestos generales del Estado.

El debate soberanista

Finalmente, los **partidos nacionalistas catalanes** (Esquerra Republicana de Catalunya y la nueva Convergència) tendrán un papel protagonista por ser los que forman el Gobierno catalán. En los próximos meses, existen varios hitos que marcarán también la agenda del nuevo Gobierno central: presupuestos, leyes de desconexión y referéndum/elecciones.

En la actualidad, se están negociando los **presupuestos autonómicos** con el partido anticapitalista CUP. Si estas negociaciones fracasasen (algo a día de hoy improbable), se podrían anticipar las elecciones autonómicas.

Antes de esa fecha, deben haberse aprobado las denominadas **leyes de desconexión**, que serán recurridas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Las leyes no entrarían en vigor pero escalaría la tensión entre ambos Gobiernos.

Finalmente, en septiembre de 2017 deberían celebrarse el **referéndum de independencia**. El Govern se ha mostrado favorable a alcanzar un pacto con el Estado para su celebración. Ante la certeza de que ese pacto no se celebre, se pueden plantear nuevas elecciones que refuercen las posiciones de los partidos independentistas.

La agenda europea

La agenda de la Unión Europea también tendrá influencia directa sobre la política española de los primeros meses de la legislatura.

La Comisión Europea aceptó suspender la **multa a España por exceso de déficit** en la primavera. A cambio, el Gobierno en funciones aprobó una revisión del impuesto de sucesiones, acordado con Ciudadanos y PSOE, que permitía adelantar ingresos para reducir el déficit de 2016; además, se congelaron los compromisos de pago que no estuvieran ya aprobados. El Ejecutivo español ha aceptado una supervisión más estricta de la evolución del déficit. Este control sobre la política económica será una de las claves de la legislatura.

Al tiempo, en la Unión Europea habrá otros procesos que influirán sobre la posición española en Bruselas y la actitud europea hacia España.

Antes de marzo, el Reino Unido ha anunciado que pondrá en marcha el artículo 50 del Tratado de Lisboa para iniciar las **negociaciones del Brexit**. La actitud del resto de países miembros es, en principio, de dureza en las negociaciones. La primera ministra británica, Theresa May, realizó una visita al presidente español a fin de acercar posturas.

Las posibles alianzas que busquen los socios europeos con España para influir en la postura ante las negociaciones puede marcar un juego de contraprestaciones a favor del relajamiento del control que comentábamos más arriba. Las negociaciones tienen un plazo máximo de dos años, lo que implica que marcarán buena parte de la legislatura.

En Francia y Alemania están previstas elecciones en 2017. En la primavera, **los franceses elegirán nuevo presidente de la República** con posibilidades de que sea un conservador quien gane. Esto marcaría un cambio del signo político en Francia que contaría con un primer ministro de ascendencia española y un presidente de la misma familia política que el Partido Popular.

Las ya de por sí buenas relaciones con Francia podrían mejorar y facilitar un eje entre Madrid y París para influir en la agenda de prioridades de la Unión Europea.

En otoño, se celebran las **elecciones legislativas en Alemania**. Estos años una coalición entre conservadores y socialistas ha situado la economía

alemana en buena posición, con un paro en mínimos. Sin embargo, los sondeos muestran un duro castigo a ambos partidos que podrían sufrir una situación similar a la española: entre los dos no llegarían al 50% de los votos por primera vez. Una nueva alianza electoral tendrá que formar Gobierno.

Una de las claves estará en **el peso que finalmente tenga el AfD** (populista y antieuropeo), que determinará en buena medida el impulso al proyecto europeo por parte de Alemania y las exigencias hacia el cumplimiento estricto del Pacto de Estabilidad por parte de los Estados incumplidores.

También hay **elecciones en Austria (repetición de las presidenciales) y en Países Bajos (legislativas)**. En estos Estados, se ha extendido el electorado antieuropeísta.

Siendo países pequeños en la Unión, la extensión de este tipo de Gobiernos en el Consejo Europeo llevará a más resistencias a la integración y **dificultará que se avancen en políticas** como la unión por la energía, la unión bancaria, las negociaciones de tratados internacionales, el mercado único digital o la política de inmigración y refugiados.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en este Informe para fines comerciales o no comerciales, citando en todo caso la fuente de los materiales utilizados.

Para más información:
Joan Navarro
Socio y vicepresidente de Asuntos Públicos
LLORENTE & CUENCA
T.: + 34 91 563 77 22 M.: + 34 628 467 445
Lagasca 88 - planta 3. 28001 Madrid
jnavarro@llorenteycuenca.com