

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2022

*Javier García Roca, Ana Carmona Contreras
y David Moya Malapeira
Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Sevilla
y Universidad de Barcelona*

Sumario: 1. Introducción. 2.- Gobiernos autonómicos de coalición, elecciones anticipadas y actividad legislativa autonómica. 3.- Crisis económica, Fondos *Next Generation*, y financiación de las Comunidades Autónomas. 4.- Reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios. 5.- Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. 6.- Leyes estatales con impacto territorial. 7.- La rebaja del conflicto político en Cataluña y el avance del diálogo.

1. Introducción

Crecimiento económico y guerra en Ucrania. Adelantaremos una síntesis del resto de la valoración general con afán propedéutico. Tras la pandemia del coronavirus, el 2022 fue un año de recuperación económica, con un crecimiento del 5,5%, por encima de la media de la Unión Europea; si bien hubo desigualdades en la mejora entre las Comunidades Autónomas. También bajó la tasa de desempleo, creándose 280.000 empleos, pero igualmente con diferencias por Comunidades Autónomas. Pese a que el porcentaje de paro sigue siendo muy elevado: un 12,9% de la población activa. Los beneficios empresariales crecieron significativamente más que los salarios, y, en 2023, se ha suscitado una notable presión sindical para su subida. Igualmente, la deuda pública se redujo hasta el 113,1 % del PIB, cifra también elevada. No obstante, la guerra de Ucrania destrozó las previsiones sobre la inflación que se encaramó a un 5,7%, debido a los serios problemas energéticos, con subidas en el precio del gas y de los intereses de las hipotecas inmobiliarias.

Fondos Next Generation. Este programa de fondos europeos tuvo un significativo impacto como motor del crecimiento económico, impulsado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia autorizado por la Comisión Europea que supone nada menos que un total de unos 140.000 millones de euros; a ese impacto se unieron la recuperación de la actividad turística y las exportaciones. Se lograron ejecutar un 75% de los fondos desembolsados en 2021 y 2022, suponiendo unos 47.200 millones de euros, de los cuales 20.600 millones se transfirieron a las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de este escenario, los ingresos públicos aumentaron el 43% del PIB.

Competitividad fiscal entre Comunidades Autónomas versus gravámenes temporales energéticos por el Estado. Ha continuado en 2022 la tendencia a las rebajas fiscales -o a las supresiones- por parte de bastantes Comunidades Autónomas en los impuestos cedidos, en especial, Sucesiones, Donaciones y Patrimonio. Esta situación genera un federalismo fiscal competitivo y por tal razón dedicamos al estudio de la cuestión tres ponencias en este Informe. Cabe pensar si no es contradictorio beneficiarnos de los Fondos *Next Generation*, sufragados con dinero de contribuyentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, a la vez que bajamos los impuestos autonómicos. Justo en sentido contrario, el Estado aprobó una Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y la creación del impuesto sobre grandes fortunas; habrá que ver el incremento de los ingresos tributarios que produce.

Financiación de las Comunidades Autónomas y endeudamiento. De nuevo finalizó el año sin que se reformara la financiación de las Comunidades Autónomas. Una omisión que lleva pendiente desde 2014, la reforma es urgente, pero no se afrontará como pronto hasta después de las elecciones generales, y lo cierto es que no se atisban pactos. El modelo de 2009 se ha mostrado resistente, mas ha generado un laberinto de fondos de financiación extraordinaria de las Comunidades Autónomas de compleja inteligencia. Las Comunidades Autónomas acabaron 2022 con un déficit del 1,4%. A la vez, el volumen de endeudamiento de las mismas con el Estado ha seguido creciendo y tiene que ver con el gasto autonómico en los servicios públicos esenciales. Todo el sistema de financiación ordinario, extraordinario y de endeudamiento tiene una gran opacidad y hace imposible el control parlamentario y la creación de opinión pública: es un dominio de los ejecutivos. Esta situación supone un cierto déficit democrático en un sistema parlamentario.

Elecciones anticipadas en Castilla León y Andalucía. Hubo disoluciones anticipadas y concurrencias electorales en estas dos Comunidades Autónomas, rompiéndose los Gobiernos de coalición entre el PP y Ciudadanos. Los resultados de la fuerza mayoritaria, el PP, fueron buenos y, en cambio, supusieron un colapso para el socio minoritario, Ciudadanos, que se desplomó en el número de escaños. La participación electoral fue baja en ambos casos. En Castilla y León, el PP se vio obligado a formar un gobierno de coalición con Vox, que multiplicó sus escaños y entró en una coalición gubernamental por vez primera; el PSOE, IU, y Unidas Podemos no obtuvieron buenos resultados. Mientras, en Andalucía, el PP logró formar gobierno en solitario y obtuvo los mejores resultados de su historia en la Comunidad, beneficiándose de la pérdida de votos de Ciudadanos.

Reformas de los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos de Aragón y las Islas Baleares se reformaron para suprimir el aforamiento de los diputados y de los miembros de ambos Gobiernos autonómicos. Una senda que ya habían seguido otros años Cantabria y Murcia. Hay pues distintas opciones en los estatutos de autonomía sobre los aforamientos. Pero estimamos que no

ha habido un debate de gran calado sobre las razones para la supresión de una prerrogativa objetiva de los parlamentos que no es un mero privilegio subjetivo. En Aragón, también se asignó en la reforma estatutaria un número mínimo de Diputados por provincia, dado el serio problema que entraña la despoblación y para asegurar la representatividad de todos los territorios.

Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. No ha habido una actividad jurisprudencial muy intensa, no obstante, tampoco grandes retrasos en las decisiones por sentencia. Volvió a haber dilaciones indebidas en las renovaciones de los magistrados constitucionales. Es significativo que las controversias competenciales parecen descender en número por varias razones, centrándose el mayor número en Cataluña. La insoportable levedad de las bases ha vuelto a ser la razón de la mayor parte de las controversias, lo que hace preciso volver a plantearse si es correcta la jurisprudencia constitucional que admite como compatibles los conceptos material y formal de bases y sienta frecuentes excepciones al principio de preferencia de ley, admitiendo constantemente la introducción de bases en reglamentos. Este año ha habido conflictos en materia de: policías locales; precios de los arrendamientos de vivienda, abriendo una discusión acerca de si los topes son elementos esenciales de las obligaciones contractuales o ingredientes de las políticas sociales; caza y recursos cinegéticos; prevalencia del Derecho estatal; procedimiento y silencio administrativo; costas y autonomía local; y mancomunidades municipales. También se ha discutido sobre el principio de integración territorial ex art. 139.1 CE como límite a los tributos autonómicos, para salvaguardar la igualdad de derechos y deberes de los españoles.

Incremento de la potestad legislativa del Estado y descenso de los decretos leyes. Subió la actividad legislativa en 2022, aprobándose 15 leyes orgánicas, de ellas 2 reformas de Estatutos de Autonomía, y 39 leyes ordinarias, mientras que fueron 22 el año precedente. La cifra evidencia la existencia de una mayoría parlamentaria que apoya las iniciativas gubernamentales. En cambio, descendieron los decretos-leyes con un total de 20 frente a los 32 aprobado en 2021. Hubo leyes tributarias con impacto autonómico y modificaciones tributarias del Concierto vasco y el Convenio navarro. Se reguló el estatuto marco del personal sanitario interino y provisional. Finalmente, se aprobó una importante Ley General de Comunicación del Audiovisual que permite a las Comunidades Autónomas dictar normas de desarrollo.

Creación de conferencias sectoriales. Iniciaron su andadura dos conferencias creadas en el año anterior, por un lado la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, que sustituye al Consejo para la Unidad del Mercado. Por otro lado, el Consejo Territorial de Memoria Democrática, pues recordemos que las competencias para la localización, exhumación e identificación de las personas son de las Comunidades Autónomas.

La reducción de la intensidad del conflicto político en Cataluña. Lentamente, el llamado *procés*, entendido como un proceso unilateral hacia la in-

dependencia completamente al margen de la Constitución, parece haberse replegado notablemente tras la mejora de la economía, el freno a la judicialización del conflicto y la apertura de un diálogo político. Pese a que persiste una aspiración soberanista en una parte de la ciudadanía en Cataluña. Se rompió el Gobierno de coalición entre *Junts per Catalunya* y ERC, dos fuerzas políticas que muestran distintos entendimientos de las relaciones con el Estado y de la Mesa de diálogo. Una asociación de partidos que había venido impulsando el *procés* durante muchos años. La ruptura del Gobierno de coalición abrió la puerta a acuerdos transversales, más allá de la férrea dinámica de bloques separados entre soberanistas y unitarios. La Mesa de diálogo alcanzó diversos acuerdos sobre la reforma del Código Penal en los delitos de sedición y malversación, el respeto a la legalidad y el uso del catalán en la enseñanza. No obstante, se produjeron dos episodios de conflicto. Primero, el espionaje por el CNI de líderes independentistas: el llamado caso “Pegasus”. Y la controvertida ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña que imponía el uso de un mínimo del 25% del castellano en la educación como lengua vehicular. Un Decreto-ley, transformado en Ley de conversión, entendió que para implementar la sentencia la solución pasaba por realizar la ponderación en cada centro educativo sin establecer un porcentaje concreto. No contento con esta solución, el Tribunal Superior de Justicia planteó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Urge esperar.

2. Gobiernos autonómicos de coalición, elecciones anticipadas y actividad legislativa autonómica

Elecciones anticipadas en Castilla y León y Andalucía. En 2022 tuvieron lugar dos procesos electorales de ámbito autonómico. La primera cita fue en Castilla y León, el 13 de febrero, y la segunda en Andalucía, el 19 de junio, ambas elecciones fueron consecuencia de disoluciones anticipadas. La fuerza política mayoritaria en los precedentes Gobiernos de coalición, el *Partido Popular* (PP), revalidó esta condición tras las votaciones, manteniéndose al frente de los mismos, si bien con resultados dispares. En ambas Comunidades Autónomas, la fuerza política que ostentaba la condición de socio minoritario de la coalición gubernamental era *Ciudadanos* y obtuvo unos muy malos resultados: un solo escaño en Castilla y León, mientras anteriormente contaba con 13, y ninguno en Andalucía donde tenía 21. Estos son dos rasgos comunes de ambos procesos electorales, pasemos a analizar las diferencias.

Pérdida de confianza de los miembros del Gobierno de coalición en Castilla y León. En Castilla y León, la disolución anticipada y la convocatoria de elecciones, transcurridos tan sólo dos años y medio de la Legislatura, fue justificada por el presidente de la Junta, el Señor Fernández Mañueco, alegando la pérdida de confianza en Ciudadanos como socio de gobierno, por el temor a la presentación de una moción de censura, como la que se produjo

el año anterior en las Comunidades de Murcia y Madrid. Era la primera vez que los comicios autonómicos se celebraban de forma anticipada en Castilla y León. Pero no faltó quien pensó que el PP intentaba beneficiarse de las malas expectativas electorales de Ciudadanos y reforzar su posición hegemónica. Hubo una fuerte caída en la participación ciudadana, que quedó en el 58.8%, situándose en unos 12 puntos por debajo de las anteriores elecciones, y las malas expectativas de Ciudadanos se confirmaron, sin embargo, no hubo un serio crecimiento del PP como se esperaba.

Parlamentarismo fragmentado y resultados electorales. En efecto, surgieron unas Cortes en Castilla y León con una representación muy fragmentada con hasta 8 fuerzas políticas. Si bien el PP logró un limitado incremento en su número de escaños (de 29 pasa a 31), quedó muy lejos de la mayoría absoluta (41 procuradores) que le hubiera permitido gobernar en solitario. Tal circunstancia le obligó a buscar un apoyo para formar gobierno. La solución fue forjar una coalición con Vox que, por primera vez, pasó a integrarse en un gobierno autonómico. Esta fuerza política se erigió en un elemento clave, ya que obtuvo unos resultados espectaculares, y pasó de tener un solo escaño en la anterior legislatura, hasta conseguir 13 en las nuevas elecciones. Un resultado justamente inverso al cosechado por Ciudadanos, que redujo sus 13 escaños anteriores a tan solo 1. En el espectro de la izquierda, las distintas fuerzas políticas se situaron muy por debajo de sus expectativas. El PSOE perdió 7 procuradores (de 35 pasa a 28); mientras Izquierda Unida (IU) y Podemos, a pesar de concurrir juntos a las elecciones, solo fueron capaces de conservar el escaño que había antes obtenido en solitario IU. Por su parte, las dos fuerzas políticas de ámbito local que contaban con representación parlamentaria, Unión del Pueblo Leonés y Por Ávila, lograron mantenerse: en el primer caso, incrementando en 2 su número de procuradores y en el segundo, conservando el escaño precedente. En el capítulo de novedades, llama la atención la presentación de candidaturas, vinculadas al fenómeno de la “España vaciada”, en Burgos, Palencia, Soria y Valladolid; de ellas, la única que logró representación fue “Soria ya”, que obtuvo 3 escaños, erigiéndose en la fuerza política más votada en dicha circunscripción provincial.

La falta de aprobación de los Presupuestos como detonante electoral en Andalucía. En las elecciones celebradas en Andalucía, la causa de la disolución anticipada -sólo seis meses antes de que finalizara la legislatura- se cifró por el presidente de la Junta, el señor Moreno Bonilla, en “razones técnicas”. Tal etiqueta aludía a la situación creada como consecuencia del rechazo del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad. En esta situación, la negativa de Vox a aceptar los Presupuestos se mostró como un factor determinante, pues marcó el fin de su apoyo externo hasta entonces prestado al Gobierno de coalición integrado por Populares y Ciudadanos.

Resultados electorales. El porcentaje de participación ciudadana en estas elecciones anticipadas, de forma similar a lo indicado en Castilla y León, también fue bajo, quedándose en un 56.6%. Los resultados deben exponerse

empezando por el hundimiento de Ciudadanos que de 21 escaños pasa a no tener ninguno. No menos importante es el fuerte crecimiento que experimenta el PP. Esta fuerza política logra los mejores resultados electorales de su historia en Andalucía, alcanzando la mayoría absoluta gracias a los 58 diputados que obtuvo. Puede afirmarse pues la consolidación de la tendencia iniciada en las elecciones anteriores, que marcaron el punto final a 36 años de gobiernos socialistas al frente de la Junta de Andalucía. La holgada victoria de los populares debe ponerse en conexión con la suerte corrida por sus dos directos competidores. Por lo que se refiere al espacio de centroderecha, el PP fue el prácticamente único beneficiario del trasvase de votos provenientes de Ciudadanos. Respecto del ámbito situado más a la derecha de los populares, suponiendo una neta diferencia con Castilla y León, Vox sucumbió ante la fuerza de los populares, sin que la figura de la Sra. Olona, candidata a la presidencia de la Junta de Andalucía, se mostrara capaz de contrarrestar a su directo adversario, el Señor Moreno Bonilla; más tarde la candidata renunciaría al liderazgo político de dicha formación. En el espectro de la izquierda, por su parte, se produjo un panorama escasamente halagüeño: el PSOE perdió 3 escaños, quedándose en 30 y cosechando así los peores resultados electorales de su historia en la Comunidad, sin que el liderazgo del Sr. Espadas lograra despuntar con claridad. A ello debe sumarse que la división a la izquierda de los socialistas fue objeto de seria reprobación electoral. En efecto, si en la anterior legislatura la coalición Unidas Podemos (UP) contaba con 17 escaños, ahora, al concurrir fragmentada en dos fuerzas experimentó un importante retroceso, quedándose sólo con 7. Por un lado, se presentó la formación “Por Andalucía”, integrada por un conglomerado de partidos minoritarios; debe señalarse que, a pesar de que esta fuerza política contaba con integrar a Unidas Podemos, la incorporación no se produjo formalmente y la integración de sus candidatos en las listas se llevó a cabo como independientes. Fueron 5 los escaños obtenidos por esta coalición. Por otro lado, concurre “Adelante Andalucía”, formación liderada por Doña Teresa Rodríguez, la otrora líder de UP en Andalucía, obteniendo 2 diputados.

Actividad legislativa autonómica: igualdad. Seleccionaremos algunas regulaciones autonómicas de entre las más relevantes, agrupadas por ámbitos materiales. Respecto de la promoción de la *igualdad*, leyes de remoción de obstáculos y eliminación de la discriminación por razones de orientación sexual se han aprobado diversas leyes autonómicas encaminadas a promover una situación de igualdad real y efectiva tanto mediante el reconocimiento de derechos como a través de la creación de políticas públicas. Mencionaremos la Ley 5/2022, de 6 de mayo, de diversidad sexual y derechos LGTBI en Castilla-La Mancha; y la Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad y de reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja. También la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de modificación de la ley previa en materia de igualdad entre mujeres y hom-

bres, que lleva a cabo una actualización de la normativa precedente, incorporando respuestas a los nuevos retos.

Sectores sociales con menos recursos. Ha habido respuestas legislativas para hacer frente a las situaciones de necesidad en la que se encuentran aquellos sectores sociales con menos recursos y que han resultado especialmente damnificados tanto por la crisis sanitaria causada por la pandemia, como por las consecuencias de la guerra en Ucrania. En esta línea se enmarcan: el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Andaluza, sobre diversas medidas sociales de transformación de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía en medidas de prestación complementaria a la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital; la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la Renta Canaria de Ciudadanía; la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de garantía de ingresos y para la inclusión; la Ley 6/2022, de 9 de mayo, de La Rioja, de incremento excepcional para la renta de la ciudadanía en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania. En Aragón, se aprobaron distintos decretos-leyes que habilitaban incrementos extraordinarios sobre las prestaciones autonómicas complementarias al Ingreso Mínimo Vital. Un similar *modus operandi* fue seguido en la Comunidad Valenciana, habiendo hecho uso el Gobierno autonómico de su potestad legislativa extraordinaria para articular medidas de choque orientadas a paliar los efectos de la inflación y la crisis energética.

Cooficialidad lingüística. Una mención específica merece el tema de la cooficialidad lingüística, y debe llamarse la atención sobre dos leyes autonómicas. En primer lugar, la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación en las *Islas Baleares*. Se trata de una norma que ve la luz transcurridos 25 años desde que esta Comunidad Autónoma recibiera la transferencia de las competencias correspondiente en materia de educación y que contiene una regulación integral de la misma. En lo que respecta al tema lingüístico, este texto legislativo asume tanto el contenido de la Ley de Normalización Lingüística precedente, como el denominado “Decreto de Mínimos”. Es importante hacer hincapié en que dicho marco normativo viene a garantizar la enseñanza en catalán y castellano en las aulas de los centros educativos baleares. Atendiendo a esta premisa, se constata que la nueva ley educativa asume y da continuidad al modelo lingüístico previo.

Como contrapunto al caso balear, la gestión del tema muestra un carácter más controvertido en la Ley aprobada por la Comunidad Autónoma de *Cataluña* de la que daremos noticia en el último epígrafe de esta valoración general al hablar específicamente del conflicto político en dicha Comunidad.

Vivienda. Una última referencia es la aprobación en Cataluña de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el *ámbito de la vivienda*. Se trata de una norma orientada a recuperar las medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda previstas en el Decreto-ley 17/2019 y anuladas por el

Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022. Mantiene la previsión de expropiación forzosa temporal de viviendas vacías por causa de interés social y, asimismo, procede a incorporar mejoras técnicas que buscan agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales obligatorios. Puede que se abra una discusión sobre la vinculación a la doctrina establecida en las sentencias constitucionales precedentes.

3. Crisis económica, Fondos Next Generation y financiación de las Comunidades Autónomas

Crecimiento económico y consecuencias de la guerra en Ucrania. Tras dos años de secuelas de la pandemia, el 2022 fue un momento de recuperación económica con un crecimiento que el director de Funcas ha calificado de elevadísimo, incluso por encima de la media de la zona euro. Pese a que se distribuyó de manera desigual entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su estructura productiva. El PIB creció el 5,5%, superando lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado. Los dos archipiélagos, Baleares y Canarias, fueron las Comunidades que más crecieron. El mismo servicio de estudios y las previsiones de la Comisión Europea pronostican que, a finales de 2023, habrá una desaceleración o ralentización económica, pero el conjunto de la economía española y la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas habrán recuperado el nivel anterior a la pandemia en 2019, tras la intensa recesión de 2020. No obstante, la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 ha frenado la economía europea y las expectativas, desincentivado las inversiones, encarecido fuertemente el precio de la energía, especialmente del gas, así como ha generado inflación y la subida del tipo de interés de las hipotecas a tipo variable para una mayoría de las familias. La guerra destrozó las previsiones sobre la inflación que finalmente alcanzaron un 5,7%, mientras el Banco Central Europeo creía que la subida del IPC era temporal y la inflación iba a situarse en un 1,6%.

Bajada de la tasa de paro. La economía cerró el 2022 con la creación de 280.000 empleos y un crecimiento del 5,5%. Son dos muy buenos datos. La tasa de paro siguió descendiendo, pese a que sigue siendo todavía un 12,9% de la población activa; se espera que baje algo al 12,3% en 2023 según las mismas fuentes. No obstante, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea. De nuevo, hubo sensibles desigualdades entre Comunidades Autónomas. No obstante, mientras los salarios crecieron un 6% en 2022 los márgenes empresariales lo hicieron un 15%. Puede decirse que los beneficios empresariales ganaron terreno y los sueldos lo perdieron; de hecho, en mayo de 2023, los sindicatos han anunciado negociaciones y movilizaciones a favor del incremento salarial.

Impacto en el PIB de los Fondos Next Generation y transferencias a las Comunidades Autónomas. El estímulo de los fondos europeos *Next Generation* es el motor principal de ese crecimiento, así como la recuperación de la

actividad turística (con 71,6 millones de llegadas en 2022 y un buen gasto medio por viajero) y también las exportaciones. Se confirma pues que estos Fondos son “una oportunidad única para la modernización del país” en palabras de la Señora Calviño, Vicepresidenta primera y Ministra de Asuntos Económicos. España ha ejecutado el 75% de los fondos europeos previstos en los Presupuestos de 2021 y 2022, acelerándose el ritmo en el segundo; son unos 47.200 millones de euros según el III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación. Del total de los fondos ejecutados, unos 20.600 millones se han transferido a las Comunidades Autónomas, favoreciendo la gobernanza; y otros 4.900 millones los han recibido los Ayuntamientos. El *Informe de Comunidades Autónomas* de 2021, no obstante, recogió algunas críticas por parte de las Comunidades Autónomas sobre su falta de participación en la planificación y orientación de los fondos. El Gobierno estima que la marcha de éstos es buena y que previsiblemente podrá ejecutar su totalidad, lo que tendría un impacto entre 2,6 puntos y 3 puntos porcentuales del PIB. Como consecuencia de la razonable marcha de la economía y de las políticas públicas relacionadas con los *Fondos Next Generation* y el Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, los ingresos públicos aumentaron al 43% del PIB.

Competencia fiscal entre Comunidades Autónomas: rebajas autonómicas versus impuesto estatal energético, de entidades de crédito y grandes fortunas. Lleva tiempo produciéndose rebajas fiscales en varias Comunidades Autónomas, lo que se trata de justificar bien como medidas contra la inflación bien defendiendo que el dinero debe estar en manos de los contribuyentes. La controversia –y la competencia entre Comunidades Autónomas– comenzó hace una década con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en Madrid, que es la Comunidad donde menos impuestos se pagan. También se ha rebajado allí la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es un impuesto compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales pueden regular la escala autonómica, el mínimo exento y aprobar deducciones. En lado opuesto a Madrid, la Comunidad Valenciana es la que más grava las rentas altas, al igual que Cataluña, pero Valencia ya ha anunciado la bajada del tramo autonómico. En definitiva, se discuten y proponen rebajas fiscales en impuestos cedidos. Prácticamente seis Comunidades Autónomas han suprimido el Impuesto de Sucesiones: Cantabria, Andalucía, Murcia, Extremadura, Madrid y Castilla y León; y en Donaciones la tendencia es la misma. Respecto del Impuesto sobre Patrimonio, igualmente cedido a las Comunidades Autónomas, que pueden modificar el mínimo exento, el tipo de gravamen y aplicar bonificaciones y deducciones, Madrid lo bonifica al 100% y no recauda. Andalucía y Murcia, igualmente gobernadas por el PP, parecen seguir la misma senda. Con relación al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, el impuesto cedido que más recauda es donde menos rebajas ha habido, pero los tipos varían también sensiblemente entre Comunidades Autónomas. Estas diferencias, generadoras de un verdadero “federalismo fiscal competi-

vo”, suscitan interrogantes y por eso este Informe de 2022 incorpora tres estudios monográficos sobre competitividad fiscal, que ya se ha convertido en un tema central del Estado autonómico. La controversia reside en si tiene sentido o, en cambio, es contradictorio, que España reciba 140.000 millones de euros de fondos europeos para la recuperación que vienen de impuestos de Estados miembros de la Unión, mientras las Comunidades Autónomas están bajando los impuestos. Algunos hablan de “demagogia fiscal” y de una espiral de bajadas entre las Comunidades Autónomas por razones electorales.

En sentido contrario, incrementando la recaudación, si bien es difícil medir el impacto real de estas medidas, las Cortes Generales aprobaron la *Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas*, y se modifican determinadas normas tributarias.

Reducción de la deuda pública. El año 2022 se cerró con una reducción de la deuda pública que alcanza el 113,1 % del PIB (era el 120,4 en 2020). Un descenso motivado por la mejora de la economía y por el aumento de los ingresos fiscales que a su vez en parte se explica por la subida de la inflación. Pero el montante de la deuda pública sigue siendo elevado y la evolución de los tipos de interés supone un riesgo; de hecho, en 2023 el Banco Central Europeo ha dado noticia de su decisión de dejar de comprar deuda de los países miembros de la eurozona, lo que hace previsible mayores cargas en el pago de los intereses de la deuda. El Gobierno ha enviado a Bruselas un Plan de Estabilidad en el período 2022-2025, que ha recibido algunas críticas de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) por su optimismo en los cálculos y limitaciones a medio plazo. Lo cierto es que el gasto de las Administraciones públicas se elevó significativamente, en el último trimestre de 2022, en un 25% respecto del trimestre anterior, si bien también creció el empleo público. La recaudación tributaria se disparó con una fuerte alza hasta un 17% gracias a la recuperación de la actividad y de la inflación.

Financiación de las Comunidades Autónomas: ausencia de revisión del modelo y progresiva retirada de recursos extraordinarios. Conforme señalan Ruiz-Huerta, Loscos y Tránchez en su crónica, el año 2022 finalizó con la certeza de que la reforma de la financiación autonómica, que lleva pendiente nada menos que desde 2014, tendrá que esperar a la próxima Legislatura, después de las elecciones generales. Este retraso en la revisión del sistema carece de cualquier justificación y existe un generalizado consenso en la necesidad y urgencia de la revisión, pero harán falta compromisos entre Comunidades Autónomas y las fuerzas políticas que hoy por hoy no parecen cercanos. Si bien el modelo de 2009 ha evidenciado una gran resiliencia y capacidad de adaptación y funcionamiento. Pero ha hecho necesario un verdadero laberinto de diversos fondos, complejos y opacos, de financiación extraordinaria y al margen del sistema de financiación común. También en 2020 se retiraron pro-

gresivamente los recursos extraordinarios canalizados durante la pandemia. Esta reducción de los ingresos al margen del sistema de financiación contribuyó a que las Comunidades Autónomas cerrasen el ejercicio de 2022 con un déficit del 1,4 % del PIB, muy superior al del año anterior, configurando el peor dato de los niveles de gobierno. Pese a que los principales impuestos son compartidos con las Comunidades Autónomas, la gestión y recaudación de la mayor parte de los tributos corresponde al Estado.

Volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas con el Estado. Se mantiene un constante endeudamiento con el Estado que es el principal acreedor de las Comunidades Autónomas, llegando a ser un 58,6% en 2022, lo que no incentiva la vuelta a una financiación ortodoxa a través de los mercados que suelen presentar condiciones más duras, mientras el Estado tiende a flexibilizar constantemente las condiciones de pago con renegociaciones de la deuda. No parece un buen modelo de relaciones intergubernamentales y menos aún de estabilidad presupuestaria y freno al endeudamiento y existe ya un debate al respecto. Muy probablemente este volumen de deuda autonómica condicione la negociación del sistema de financiación. Tiene en buena medida que ver con las necesidades de gasto en los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia. Pero con estas cifras de endeudamiento es difícil llevar a cabo políticas autonómicas propias.

Diferencias entre el régimen común y el foral. Sigue habiendo problemas en la convergencia de ambos sistemas, y es uno de los problemas pendientes en la reforma del sistema de financiación, debiendo calcularse adecuadamente y con mayor precisión y extensión las cargas no asumidas por el modelo del cupo, así como su contribución a la solidaridad y mecanismos de compensación con el resto de las Comunidades Autónomas. Una cuestión con cierta opacidad y cuya transparencia podría mejorar.

Rendición de cuentas, transparencia y control parlamentario, y desigualdades entre territorios. Desde la lógica democrática de un sistema parlamentario, cabe preguntarse por la transparencia de este modelo, y la rendición de cuentas y viabilidad del control de las Cortes Generales, pues, por su misma oscuridad, fundada en la negociación, la financiación autonómica parece configurar un dominio de los ejecutivos: un *arcana imperii*. La ausencia de un verdadero Senado territorial dificulta esta labor de debate parlamentario, que queda en manos, como alternativa, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que expresa sus decisiones en densas ecuaciones y no en narrativas políticas. La dependencia de las Comunidades Autónomas del Gobierno de la nación sigue siendo elevada y condiciona un ejercicio efectivo del autogobierno. Son asimismo remarcables las desigualdades por territorios con mayor o menor capacidad fiscal por habitante, pese a que se reducen con la nivelación. De todo ello se da cumplida información con numerosas estadísticas en la crónica de Ruiz-Huerta y otros.

4. Reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios

Reformas de estatutos de autonomía y aforamientos. Debemos hacer referencia a las modificaciones de los Estatutos de Aragón y de las Islas Baleares aprobadas, respectivamente, como Leyes Orgánicas 1/2022, de 8 de febrero, y 15/2022, de 27 de diciembre. En una línea similar a lo sucedido en Cantabria y Murcia en 2021, estas reformas estatutarias suprimieron la prerrogativa del aforamiento de los diputados y los miembros del Gobierno autonómico. Dado lo limitado de la reforma y los debates previos en el Congreso, en su paso por el Senado, no se presentaron ni enmiendas ni propuestas de veto, debatiéndose directamente la reforma en el Pleno de la Cámara, sin dictamen por parte de la Comisión General de Comunidades Autónomas. Hay pues una línea divisoria entre las Comunidades Autónomas que mantienen este fuero y las que lo han suprimido. Pero, en uno u otro caso, no ha tenido mucho contenido el debate sobre la funcionalidad y eficiencia de una prerrogativa objetiva de las Cámaras, en aras a un funcionamiento regular, sin dilaciones y obstáculos derivados de denuncia o querellas de particulares más o menos temerarias, lo que no es un mero privilegio subjetivo de los parlamentarios. La controversia es más compleja.

Número mínimo de diputados por provincia. En el caso del Estatuto aragonés, existía además un segundo objetivo. Se modifica el número de diputados que corresponde a cada una de las circunscripciones electorales que conforman la Comunidad Autónoma, garantizando un número mínimo de 14 escaños por provincia. La razón está en el preocupante avance del despoblamiento de algunas provincias; la reforma estatutaria busca mitigar su pérdida de representatividad.

Reformas reglamentos parlamentarios: Congreso de los Diputados, La Rioja y Canarias. En 2022, apenas se aprobaron reformas de los Reglamentos parlamentarios a diferencia de otros años. Quizás la modificación más destacable sea la Reforma del art. 82.2 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, de 26 de mayo de 2022, para facilitar el voto telemático en casos de embarazo, maternidad o paternidad, enfermedad o situaciones de especial gravedad, modalidad de votación que se había consolidado como consecuencia de la pandemia. Si bien, a finales de 2022, se tramitaron algunas proposiciones de reformas de Reglamentos parlamentarios autonómicos que serían aprobadas ya entrado el 2023. Así ocurre con la modificación del *Reglamento de la Cámara de La Rioja*, aprobada el 25 de enero de 2023, que fue reformado con el fin de que la Junta de Portavoces pasara a ser únicamente oída en la fijación del orden del día, y que establece asimismo el número mínimo de diputados para constituir un Grupo parlamentario. La primera modificación responde a una serie de acontecimientos políticos ligados al paso a la condición de diputada no adscrita de la Sra. Romero Alonso tras abandonar Podemos y ser calificada como tráfuga por la Mesa, una decisión cuya legitimidad la afectada discutía. El asunto que llevó

a la interposición de un interesante recurso de amparo parlamentario, que fue admitido a trámite.

En abril de 2023, se aprobó asimismo una proposición de reforma de varios artículos del *Reglamento del Parlamento de Canarias*, que contiene importantes previsiones sobre el régimen de incompatibilidades y dedicación de los diputados, adscripción a los grupos parlamentarios, y asignaciones, y que, por su importancia, será objeto de análisis en el informe del próximo año. De igual manera, en el próximo informe se analizará en profundidad la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias acontecida en marzo de 2023, pues supuso la completa derogación del anterior Reglamento de 18 de junio de 1997.

Dos amparos y un recurso en materia parlamentaria. Tres asuntos parlamentarios ante el Tribunal Constitucional deben ser reseñados. Por un lado, la interesante Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022 que se pronuncia sobre una laguna del Reglamento de la Asamblea de Madrid, pues a pesar de contener el Estatuto de Autonomía de la Comunidad el mandato de que los Grupos parlamentarios participen en la *Mesa de la Asamblea* en proporción al número de sus miembros, el Reglamento de la Cámara no incluye ninguna regla específica de proporcionalidad en la regulación del procedimiento de elección. Una circunstancia que permitió la exclusión de Mas Madrid. El Tribunal recuerda que, si bien la *proporcionalidad en la representación* no se traduce necesariamente en una fórmula matemática, según constante jurisprudencia constitucional, el mandato estatutario debe orientar la interpretación y aplicación de las normas que rigen la formación de la Mesa. Es igualmente interesante el recurso de amparo presentado por una parlamentaria de Vox contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que limitaban su capacidad de actuación como integrante del Grupo Mixto en comparación con el resto de grupos parlamentarios, recurso resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022 estimando parcialmente sus pretensiones.

También destacable fue la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad en 2022, presentado por el Grupo parlamentario de Podemos en el Congreso de los Diputados contra la reforma urgente y parcial del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 1 de diciembre de 2021, que incluía la obligación de que el acuerdo de *retirada de iniciativas de reformas estatutarias* ante las Cortes Generales fuera adoptado por el mismo quorum de votación requerido para la aprobación de aquéllas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto.

5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial

Baja actividad jurisprudencial y retrasos en las renovaciones parciales. El número de sentencias ha vuelto a ser bajo en 2022, veintisiete, frente a diecisiete en 2021 cuando estábamos en mitad del Coronavirus. Los retrasos in-

justificados de más de dos años en la renovación parcial del Tribunal Constitucional por el Congreso de los Diputados, que ralentizan siempre el trabajo de la jurisdicción constitucional, tampoco ayudaron. Los magistrados designados por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial no se nombraron hasta enero de 2023 con seis meses de dilaciones. Tampoco se ha sustituido la baja por enfermedad del magistrado Señor Montoya Melgar. Sin embargo, puede que estas dilaciones indebidas en las renovaciones no sean la única causa de la baja actividad jurisdiccional, ni siquiera la más importante, y que haya otras razones más profundas o estructurales relacionadas con la organización de trabajo, y con la tendencia desde hace tiempo a la reducción de las controversias competenciales. Significativamente, no ha habido demandas a instancia de las Comunidades Autónomas en 2022. Son además todos los asuntos, conflictos de competencias relativos al ejercicio de la actividad legislativa, sin que haya habido conflictos positivos de competencias frente a disposiciones y actos. Pero, como razona en su crónica Marc Carrillo, la cifra de veintisiete tampoco es real, porque ocho son cuestiones de inconstitucionalidad referidas a competencias en función pública sobre un precepto resuelto el año anterior, y se pronuncia la pérdida sobrevenida del objeto.

Diligencia en los pronunciamientos. Como contrapartida y en el lado positivo de las cosas, continúa la tendencia a dictar sentencias pronto y sin grandes retrasos, en varios casos, generalmente en sólo dos años desde la fecha de la disposición impugnada, y, en uno, tan sólo en un año, únicamente un asunto se demoró cinco años.

Recursos del presidente del Gobierno contra leyes catalanas. Muchos son recursos de inconstitucionalidad presentados por el presidente del Gobierno contra leyes catalanas. Es un dato significativo que la conflictividad competencial se centre en Cataluña. Versan sobre las siguientes materias: ordenación del litoral; protección del derecho a la vivienda durante el Covid-19, contención de rentas en arrendamientos de viviendas y medidas de protección de las mismas, estímulo de las viviendas de protección oficial; y comercios, servicios y ferias.

Recursos de minorías parlamentarias. Un grupo de Senadores impugnaron la Ley de Presupuestos de Castilla-La Mancha, y otro grupo de Diputados la Ley del Parlamento catalán sobre contención de rentas en los arrendamientos, que también fue impugnada por el presidente del Gobierno.

Cuestiones de inconstitucionalidad de naturaleza competencial. Sigue consolidándose esta vía de cuestiones de inconstitucionalidad que encubren controversias competenciales, que eran difíciles de imaginar en los primeros años de desarrollo constitucional, pero que se han convertido en la práctica en un instrumento habitual.

Materias competenciales. Los asuntos planteados se refieren a materias muy variadas: el contenido de leyes de presupuestos del Estado, los límites a los

presupuestos de las Comunidades Autónomas, función pública, y de nuevo otro año la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, legislación sobre costas, autonomía local, legislación civil y procesal, medio ambiente, Seguridad Social y comercio interior en relación con el uso de lenguas propias.

La insoportable levedad de las bases. El protagonismo vuelve a estar otro año del lado de la conflictiva categoría de normas básicas del Estado, lo que evidencia las deficiencias de la definición material y formal de lo básico en la jurisprudencia constitucional, y su más que difícil compatibilidad. Una revisión de la doctrina jurisprudencial acaso no fuera estéril por el nuevo Tribunal Constitucional -con diferente mayoría- para evitar tantos conflictos y generar más seguridad jurídica. En efecto, es éste de las bases uno de los asuntos que debería afrontar una reforma constitucional, o al menos una mejor jurisprudencia desprovista de contradicciones.

Bases y coordinación de policías locales. Uno de los casos se suscita respecto de una Ley de la Comunidad de Madrid sobre la coordinación de policías locales (STC 17/2022). El órgano judicial que eleva la cuestión duda de la constitucionalidad de un precepto autonómico que regula la promoción de la policía local de acuerdo con la titulación académica, mientras las normas básicas del Estado se refieren también a la necesidad de superar las correspondientes pruebas selectivas. El Tribunal Constitucional estima que la contradicción con las bases es evidente, y que también afecta la regulación de las retribuciones.

Bases y medidas de contención del precio de los arrendamientos de vivienda. Es importante la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 que se pronuncia sobre un asunto de máxima actualidad en nuestros días de cara a la futura ley de vivienda, que se encuentra ahora en tramitación parlamentaria, y ha generado un gran debate. Se trata del alcance de las bases sobre la fijación del precio de los alquileres. Es una impugnación del Grupo Parlamentario Popular de una Ley catalana de 2020. El Consejo de Garantías Estatutarias ya había emitido un dictamen señalando su inconstitucionalidad por invadir competencias estatales sobre bases de las obligaciones contractuales. La sentencia entiende que el precio de una obligación contractual es un elemento esencial del negocio jurídico y la relación contractual y que su regulación debe ser común tanto en la regla general como en sus excepciones. En el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/2022 sobre la Ley catalana de medidas de promoción de viviendas de protección oficial, que anula un precepto que introducía la contención y moderación de rentas en los arrendamientos.

Sin embargo, el razonable Voto particular concurrente del magistrado Xiol Ríos discrepa de este criterio en una sentencia posterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, que enjuicia una ley catalana de apoyo a la actividad económica en locales de negocios arrendados. Xiol afirma que el legislador puede venir constitucionalmente llamado a intervenir para alcan-

zar determinadas políticas sociales no menos dignas de protección, y que es constitucional restringir la autonomía privada, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad. Los efectos de la inconstitucionalidad proclamada en esta sentencia son futuros, pues se mantiene la validez de los contratos ya celebrados.

Bases sobre recursos cinegéticos en reglamentos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2022 enjuicia una Ley de Castilla y León sobre protección ambiental y recursos cinegéticos. Se anula una norma legal autonómica que permitía la caza de lobos de ciertas especies al norte del río Duero, pero lo relevante es que se admite de nuevo que las bases estatales estén en normas reglamentarias, y que se impongan a la ley autonómica, lo que trasgrede el principio de preferencia de ley que debería inspirar las normas básicas con raras excepciones. Bien es verdad que la Orden ministerial del Estado, que se estima básica, vendría habilitada por el art. 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que simplemente establece una prohibición de especies silvestres sometidas a un régimen de protección e incluidas en un listado, pero la Ley no enumera las especies. De manera que la seguridad jurídica en la determinación de lo básico -estimamos- no era predecible una vez más.

Bases y prevalencia del Derecho estatal. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022 permite al Tribunal Constitucional limitar la obligación de los órganos judiciales de aplicar el principio de prevalencia del Derecho estatal para resolver conflictos con normas autonómicas a los casos en que se haya modificado la legislación básica del Estado con posterioridad a la ley autonómica que reproducía preceptos de las bases estatales.

Bases y silencio administrativo. Al revisar la Ley catalana de comercio, servicios y ferias de 2017, se estima que contradice las bases sentadas en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que precisa que, en el caso que no se resuelvan en tres meses ciertas propuestas o prórrogas, el silencio administrativo debe considerarse negativo (STC 117/2022).

Autonomía local y costas. Respecto de la Ley catalana de ordenación del litoral de 2020, se revisa (STC 18/2022) la atribución a los ayuntamientos de la competencia para otorgar ciertas autorizaciones para actividades en el litoral y las playas. Se discute el espacio que las leyes del Estado pueden dejar a las leyes autonómicas para regular este asunto de acuerdo con la Ley de Costas de 1988 y las previsiones de la Constitución (art. 149.1. 23 CE) y del Estatuto de Cataluña de 2006. El Tribunal reconoce que se trata de competencias ejecutivas que puede regular la Generalitat y, dado el carácter bifronte de las Administraciones locales, puede otorgarles competencias con sujeción a las normas estatales y autonómicas.

Autonomía local y facultades organizativas de las mancomunidades municipales. Una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de Sala Cuarta del Tribunal Supremo discute la atribución por una Ley anda-

luza de 2010 de la facultad de aprobación por el órgano de representación de las mancomunidades de las modificaciones de sus estatutos, por supuestamente contravenir la Ley de Bases de Régimen Local, que determina que tal facultad debe ser ejercida por un procedimiento similar al de sus constitución, esto es, por los plenos de cada uno de los Ayuntamientos asociados. El Tribunal Constitucional estima la inconstitucionalidad (STC 19/2022).

Potestades tributarias autonómicas y su límite en el principio de integración territorial ex art. 139.1 CE. Vuelve a haber asuntos sobre tributos autonómicos este año. La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022 enjuicia una cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional respecto de una Ley de Canarias de medidas administrativas y fiscales que fija el punto de conexión de la competencia de las Comunidad para determinar la cuota íntegra del impuesto cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en la Comunidad, por su posible contravención de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que prohíbe establecer obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, y al afectar la medida legislativa discutida a la fijación de residencia de las empresas dentro del territorio español. La Comunidad Autónoma alegaba como justificación fomentar la inversión en Canarias mediante el establecimiento de entidades de crédito. Sin embargo, el Tribunal Constitucional razona sobre el principio de integración del art. 139.1 CE, que afirma que todos los españoles tendrán los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y admite que este precepto no impone una uniformidad de las regulaciones, porque ello impediría un Estado descentralizado, sin embargo, la medida debe considerarse discriminatoria, porque sólo pretende favorecer a los residentes en Canarias, tratándose de forma diferente a una misma categoría de contribuyentes por el hecho de su distinta residencia.

6. Leyes estatales con impacto territorial

Incremento del número de leyes. El balance general de la producción legislativa estatal en el año 2022 arroja los siguientes resultados: se aprobaron 15 leyes orgánicas, 2 de ellas de modificación de Estatutos de Autonomía que ya han sido comentadas. En cuanto a las leyes ordinarias, fueron 39, lo que pone de manifiesto un crecimiento considerable con respecto al año precedente, cuando se aprobaron 22. Las cifras apuntan un reforzamiento de la función legislativa de las Cortes Generales esta Legislatura, lo que es importante. La capacidad de armar mayorías suficientes para sacar adelante proyectos y proposiciones de ley indica una consolidación de un bloque de apoyo a las iniciativas gubernamentales, una mayoría parlamentaria que hace posible llevarlas a término.

Descenso de los decretos-leyes. Otra novedad para reseñar viene de la mano del significativo descenso experimentado por el recurso a la figura de los de-

cretos-leyes, cuyo número se sitúa en un total de 20, frente a los 32 aprobados en 2021. Tras la superación de los peores efectos de la pandemia en 2022, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que se hallan en la base de los decretos-leyes como supuestos de hecho habilitante pasan a ser, en su mayor parte, la compleja situación derivada de la guerra en Ucrania tras la invasión rusa en febrero de 2022, y, los subsiguientes, problemas energéticos y de inflación. Sobre el total de 20 decretos-leyes aprobados por el Consejo de Ministros, 11 fueron convalidados por el Congreso de los Diputados, mientras que los 9 restantes iniciaron su trámite de conversión en leyes.

Leyes tributarias e impuestos cedidos. Es en el ámbito tributario autonómico donde vamos a encontrar un nutrido grupo de legislación estatal. A este respecto, deviene imprescindible la referencia a la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y del Código Penal. En este sentido, la Disposición Final 4ª, prevé la posibilidad de cesión a las Comunidades Autónomas del *impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos*, la incineración y “coincineración” de residuos. Se contempla la posibilidad de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias normativas tanto sobre los tipos impositivos como sobre la gestión de dicho impuesto. Avanzando un paso más, la Disposición Final 5ª viene a modificar la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. En dicho precepto, se especifican las condiciones para llevar a cabo la cesión del impuesto de referencia, así como el alcance de las competencias normativas y de aplicación atribuidas a las Comunidades Autónomas. Precisamente, en relación con este tributo resulta pertinente recordar que su creación se llevó a cabo en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Dicho texto legislativo –dotado de carácter básico en materia de medio ambiente– procede a transponer diversas Directivas europeas referidas a residuos, plásticos de un solo uso y reducción del plástico en el medio ambiente. Es esta ley la que dispone que dicho impuesto resulta susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas. Así se hizo en los últimos días de 2022 en los casos de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia e Illes Balears mediante las Leyes 32 a 37/2022, de 27 de diciembre, de cesión del tributo. Para el caso de las Comunidades que ya contaran con este impuesto, considerándolo tributo propio a la entrada en vigor de la ley, la Ley 7/2022 establece que podrán mantener su gestión, liquidación, recaudación e inspección hasta tanto se establezcan los necesarios acuerdos con el Estado.

Modificaciones del Concierto Vasco y del Convenio Navarro. También con un contenido tributario encontramos las siguientes leyes ordinarias: sendas leyes de modificación de los regímenes económicos vasco y navarro, adaptándolos a determinadas reformas producidas en los últimos años. Más concretamente, se incorporan al Concierto vasco los impuestos concertados

sobre transacciones financieras y sobre determinados servicios digitales, así como una modificación del IVA. Se hace lo propio con el Convenio navarro, introduciendo junto con los impuestos ya mencionados en el caso vasco, los tributos estatales sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, el recién creado sobre depósito de residuos en vertederos y el relativo a determinados servicios digitales.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. También se llevan a cabo ajustes en materia de otros impuestos (IVA, IRPF y Sociedades) varios de ellos cedidos. Por su parte, la *Ley 2/2022, de 24 de febrero, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias*, en su Disposición Final 2ª modifica la ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, incluyendo la previsión de autoliquidación de dicho impuesto con carácter obligatorio en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Derecho de la Unión: creación de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios. En el capítulo de la legislación cuyo origen se sitúa en el ámbito del Derecho de la Unión Europea llamamos la atención sobre la *Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas*, que trae causa en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, más concretamente, de la parte dedicada al impulso de las PYMES (Componente 13). Movida por la finalidad de establecer un marco jurídico favorable al crecimiento empresarial, despliega un elenco de medidas diversas orientadas a la mejora del marco regulador y a la eliminación de obstáculos al desarrollo de actividades económicas. El objetivo último se cifra en la mejora del “clima de negocios en España”. El logro de las finalidades expuestas exigía la modificación de una serie de leyes. Especial importancia tiene la reforma que se lleva a cabo de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, sobre todo en la parte relativa a la cooperación entre Administraciones públicas. En esta línea, se crea una nueva *Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios*, la cual viene a sustituir al Consejo para la Unidad del Mercado cuyas funciones asume.

Derecho de la Unión: Política Agraria Común. También emana del Derecho de la Unión la *Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agraria Común y otras materias conexas* establece un conjunto de normas básicas y de coordinación para la aplicación en nuestro país de las ayudas provenientes de la PAC.

Derecho de la Unión: Personal estatutario temporal. Cierra el elenco de normas conectadas con el ordenamiento de la Unión Europea, el Real Decreto-ley 12/2022, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del *Estatuto marco del personal estatutario*. Este decreto-ley también muestra una conexión directa con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, resultando especialmente interesante en clave autonómica, ya que lleva a cabo la modificación del marco jurídico regulador de la temporalidad en el sector sanitario, ajustándolo a la jurisprudencia del TJUE en la materia. Si

en el año precedente ya se dio un impulso esencial a tales exigencias europeas sobre la necesaria reducción de la interinidad en el ámbito del empleo público -según se desprende de la modificación del Estatuto Básico del Empleo Público-, ahora, se sigue avanzando, estableciendo nuevas previsiones en el área de la *sanidad pública*. En este sentido, especial énfasis ha de hacerse en torno a la previsión que residencia en las Comunidades Autónomas la responsabilidad frente a “cualquier tipo de irregularidad en la contratación y nombramiento del personal estatutario temporal”.

Derechos fundamentales y servicios públicos. En el campo de la regulación de derechos y prestación de servicios públicos tiene singular importancia la *Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual*. Dado su carácter de normativa básica, este texto legislativo viene a definir un mínimo común denominador en la materia a partir del cual las Comunidades Autónomas podrán establecer normas propias de desarrollo específico. Un aspecto interesante sobre el que llamamos la atención es el relativo a aquellas Comunidades que cuentan con lengua oficial propia. En relación con las mismas se establece una serie de medidas orientadas al fomento en los servicios de comunicación audiovisual televisivos de obras audiovisuales producidas, dobladas o subtituladas en las correspondientes lenguas oficiales autonómicas. Tales medidas consisten en la previsión de programas de ayudas para incorporar subtítulos, así como para llevar a cabo el doblaje de las obras audiovisuales. Asimismo, se contempla la creación de un fondo de ayudas tanto por parte del Estado como de estas Comunidades, cuyo importe se transferirá íntegramente a los organismos competentes de los referidos entes autonómicos.

Ley de Memoria Democrática y creación de un Consejo Territorial. Finalizamos el recorrido propuesto por el conjunto de leyes estatales con incidencia autonómica trayendo a colación la *Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática*. Entre otras regulaciones, dicha ley establece un conjunto de políticas públicas integrales en dicho ámbito. Precisamente para garantizar su articulación a escala territorial se crea un *Consejo Territorial de Memoria democrática*, de composición mixta (estatal y autonómica) que asume la condición de instancia de cooperación, comunicación e información entre Administraciones Públicas. Dotada de una destacada importancia es la previsión que dispone que el procedimiento para localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas es competencia de las Comunidades Autónomas.

7. La rebaja del conflicto político en Cataluña y el avance del diálogo

¿Vuelta a la normalidad? Cataluña está volviendo progresivamente a la normalidad tras un largo periodo de intensas tensiones políticas derivadas del “*Procès*”, pero también causadas por el coronavirus, la judicialización del conflicto y la crisis económica. La recuperación de una relativa normalidad

en las relaciones con el Gobierno central, unidas a un entorno económico más favorable permiten avanzar en esta etapa de rebaja de las tensiones. Ello no significa que la aspiración soberanista -dividida en diversos entendimientos- haya desaparecido del debate político y social, ni impide que, por su carácter transversal, suponga un cuestionamiento de base del Estado autonómico y por ello un serio obstáculo a su consolidación y normal funcionamiento, al menos en Cataluña.

La ruptura del Gobierno de coalición. No obstante, el *procés*, comprendido como un proceso de secesión unilateral y al margen de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto de las leyes, ha entrado en hibernación según coinciden numerosos diagnósticos. Es un dato significativo la ruptura del Gobierno de coalición por *Junts per Catalunya*, alejándose de ERC y de las responsabilidades gubernamentales. La separación entre ambos partidos culmina un período de difícil convivencia articulado en torno al impulso del *procés* pero que, decaído éste, generaba entendimientos distintos sobre las estrategias a seguir. Las condiciones planteadas por *Junts* relativas a los participantes y los planteamientos en la Mesa de Diálogo con el gobierno estatal no fueron aceptadas por el presidente Aragonès; la apuesta de este por un “pacto de claridad” a la canadiense con el Estado, y la consiguiente exigencia por *Junts* de que se sometiera a una cuestión de confianza, que debe solicitar el propio presidente y a la cual se negó, acabaron por precipitar la ruptura. En octubre del 2022, la mayoría de los afiliados a *Junts* votaron a favor de abandonar el Gobierno y por una dirección del partido bicéfala pero donde se impuso la corriente rupturista sobre la posibilista. Consumada la ruptura de los socios, el Gobierno catalán fue renovado con varios consejeros nuevos elegidos entre personalidades independientes o personas ligadas a otros partidos.

La viabilidad de un gobierno con escasa mayoría. La situación política obligó a ERC a replantear una legislatura de gobierno en solitario; su exigua mayoría en el Parlamento de Catalunya (33 diputados de 135) le obligaba a buscar apoyos a la carta y en distintas direcciones. No obstante, las dudas iniciales sobre la viabilidad del Gobierno se han ido disipando, permitiendo no sólo aprobar algunos proyectos legislativos relevantes (ley de ciencia, reformas legislativas en materia de vivienda, universidades o de uso de la lengua catalana) sino también lograr fuera de plazo la aprobación de los presupuestos, así como la convalidación de algunos decretos-ley de relevancia. ERC ha sabido encontrar apoyos en el Parlamento haciendo valer su peso e influencia en Madrid, y triangulando con socialistas y comunes cuando era necesario. Se rompe así la dinámica de dos bloques absolutamente irreconciliables entre soberanistas y unitarios, un rasgo que merece subrayarse.

Inhabilitación de la Presidenta del Parlamento. Sigue siendo muy elevado el número de las sentencias españolas y en instancias europeas relacionadas con dirigentes del *procés*. Por sus implicaciones institucionales destacaremos la condena de la Presidenta de la Cámara y líder de *Junts*, la Sra. Laura Borrás, sentencia dictada poco después de la ruptura del Gobierno, en marzo de 2023,

y que la condenó a cuatro años y medio de cárcel, a trece años de inhabilitación y al pago de una multa por los delitos de falsedad en documento oficial y prevaricación administrativa. Una condena por delitos ordinarios que no solo afecta al liderazgo político de su partido, sino a la propia dirección del Parlament, que entró en una situación de interinidad tras su suspensión en el cargo, pero que con la sentencia obligó a abordar el debate sobre su sustitución.

El funcionamiento de la Mesa de diálogo, recuperación de la legalidad y reforma del Código Penal. Según Joaquín Tornos en su crónica, el año 2022 ha confirmado la rebaja de la tensión con el Gobierno del Estado, y la continuidad de la Mesa del diálogo, alcanzándose algunos acuerdos importantes que exteriorizan constantes negociaciones fuera de ella. La tercera reunión de la Mesa concluyó con cuatro acuerdos: activar reformas legislativas, salvaguardar la legalidad, blindar la nueva ley del catalán en la escuela, e impulsar el uso del catalán en el Senado y la Eurocámara. El acuerdo sobre la salvaguardia de la legalidad parece referirse a la renuncia a la vía unilateral para lograr la independencia, aunque está expresado con calculada ambigüedad. Por su parte, ERC volvió a plantear la necesidad de un referéndum, mediante un acuerdo y, en su caso, previa reforma constitucional.

Modificaciones del Código Penal. Las reformas legislativas llevaron a una polémica reforma del Código Penal, del cual desaparece el delito de sedición que pasa a llamarse “*desórdenes públicos agravados*”, así como a la modificación del *delito de malversación*, en el que se diferencian los casos en los que no ha existido apropiación de fondos públicos, creándose un nuevo delito por *enriquecimiento injusto*. La reforma produjo una fuerte crispación política y acusaciones muy duras por parte de la oposición y en muchos medios de comunicación: se acusó al Gobierno de traicionar a España, y de ceder a los intereses de los golpistas, con el único fin de mantenerse en el poder con los votos independentistas. Por el contrario, el Gobierno defendió la reforma justificando la necesidad de adecuar los tipos penales a la realidad y al Derecho de otros Estados europeos, y, sobre todo, de rebajar la tensión en Cataluña. Una mayor normalidad de la situación política catalana que, sin duda, se ha producido según todas las encuestas.

Apoyos recíprocos en las aprobaciones de las leyes de presupuestos. Al mismo tiempo, se hicieron acuerdos para aprobar los presupuestos generales del Estado con los votos de ERC, y el PSC se ofreció a apoyar los presupuestos de la Generalitat, propuesta que no fue aceptada en 2022, pero sí lo sería en 2023 después de arduas negociaciones, también con el apoyo de *En Comú Podem*.

El caso Pegasus de espionaje. Dos episodios conflictivos de especial intensidad fueron una sentencia sobre el uso del catalán en las aulas, y la divulgación del espionaje a políticos independentistas catalanes mediante el programa Pegasus. Se discutió quien había pagado y ordenado el espionaje y con qué objetivo y, en particular, cuál había sido la implicación del Centro Na-

cional de Inteligencia (CNI). El Gobierno del Estado anunció una investigación interna del CNI, cesó a su directora, y llevó la cuestión a la comisión parlamentaria de secretos oficiales. Unas actuaciones que no dieron plena satisfacción a las protestas de los afectados, y que llevarían a una votación del informe sobre este asunto en el Parlamento Europeo en 2023.

La discusión sobre el uso del catalán en las escuelas en ejecución de sentencia. Recordemos que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJ) dictó una sentencia, el 16 de diciembre de 2020, en la que establecía que en las escuelas se debía garantizar un *mínimo uso del 25% de la lengua castellana* como lengua vehicular. Recurrída en casación, el recurso se inadmitió por Auto de 23 de noviembre de 2021. En 2022, se planteó la discusión sobre la ejecución de esta sentencia. Ante la inactividad del Gobierno catalán, la Asociación por una escuela bilingüe requirió al Tribunal Superior de Justicia, quien dictó un Auto, el 9 de mayo, con el fin de garantizar la utilización de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinaran que no podían ser inferiores al 25%. Para dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, se aprobó un Decreto-ley luego transformado en Ley de conversión, que fue discutido en la Mesa de diálogo, donde se acordó defender el texto legal a pesar de no fijar porcentajes concretos de uso del catalán y castellano. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia entendió que la Ley no daba un verdadero cumplimiento a su sentencia y planteó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que fue admitida a trámite. La Ley catalana controvertida dice establecer un sistema que garantiza el dominio de las dos lenguas al finalizar la enseñanza obligatoria, y en los subsiguientes estudios no universitarios, y recuerda la competencia autonómica sobre lengua propia del art. 143 del Estatuto de Autonomía. Se afirma que la enseñanza y el uso curricular y educativo del catalán y del castellano deben estar garantizados y tener una “presencia adecuada” en los currículos y en los proyectos educativos, para que todo el alumnado alcance el dominio oral y escrito de las dos lenguas. Pero también dice que deben tenerse en cuenta la situación sociolingüística general, la de cada centro y su entorno, así como los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje; y por ello el alcance de esta presencia debe determinarse exclusivamente con criterios pedagógicos y de forma singularizada para cada uno de los centros. Habrá que esperar a la sentencia del Tribunal Constitucional, para ver si su interpretación logra pacificar finalmente la larga discusión sobre el uso de las lenguas oficiales en la educación, evitando judicializar la controversia constantemente, y aunando flexibilidad y unos mínimos comunes. No será sencillo. Acaso convenga recordar, por si ayudara a encontrar una solución jurídica de esta interminable controversia que se reproduce desde hace muchos años, que las normas básicas del Estado deben ser normas de principio que preserven las finalidades unitarias de una regulación y no reglas de detalle. Las bases reclaman una específica forma de regular.