

1.- Actividad político-institucional

2020 ha sido el año de la pandemia. Y todos los esfuerzos prácticamente se han volcado así en tratar de combatir las devastadoras consecuencias causadas por la Covid-19. Si aterradoros han sido los estragos en el plano sanitario, no han sido menos adversos los terribles efectos producidos sobre la economía. Especialmente acusados en territorios que viven del sector de los servicios y, particularmente, cuando, además, se trata de la hostelería y del turismo, como, por todos, es el caso de Canarias cuya prosperidad depende por completo de la “salud” de estas actividades.

La crisis desencadenada por la pandemia, asimismo, ha tenido unas manifestaciones bien visibles en el archipiélago de las que resaltamos ahora, en particular, dos de ellas.

El cúmulo de actuaciones programadas por los Poderes Públicos y cuyo desarrollo podía haberse vaticinado para este año han quedado congeladas casi del todo: por todas, el plan previsto para el desarrollo de las nuevas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía tras su reforma en 2018, en distintas materias ya mencionadas en *Informes* anteriores. El traspaso de una docena de competencias se ha demorado así al año próximo. En su lugar, y en el de tantas otras actuaciones igualmente previstas, ha habido que atender las urgencias sanitarias y económicas demandadas para combatir a la Covid-19. Ha irrumpido así un auténtico “Derecho de excepción”. El tiempo dirá si resulta atinado este calificativo para referirse a lo que de forma más pacífica se ha dado también en llamar el “Derecho de la crisis”. Pero, en todo caso, no cabe silenciar sus rasgos más sobresalientes. Porque, por un lado, la aplicación del ordenamiento jurídico vigente hasta la fecha ha quedado desplazada: no pocas de sus normas (por ejemplo, en materia tributaria) han sido objeto de suspensiones, moratorias y aplazamientos. Y, por otra parte, su espacio ha sido cubierto por la aprobación de una amplísima lista de normas de carácter coyuntural y vigencia limitada, incluso, desde el punto de vista espacial (por ejemplo, en el último tramo del año, la isla de Tenerife fue objeto de atención normativa singular, producto de la expansión en ella de la pandemia), aunque, sobre todo, desde la perspectiva temporal: lejos del carácter estable y permanente de las normas que en aras de la seguridad jurídica aspiran a regular nuestra convivencia. Tan amplio y variopinto cuadro normativo pone en entredicho la propia idea de ordenamiento en tanto que conjunto ordenado y sistemático de normas. Máxime cuando, sobre todo, es el sistema de fuentes del Derecho, lo que cabría denominar su “sistema operativo”, lo que se ha visto seriamente trastocado. El binomio normativo sobre el que

habitualmente descansa dicho sistema (leyes y decretos) ha sido sustituido por otro, mucho menos habitual, en tanto que solo se legitima ante circunstancias extraordinarias (decretos-leyes y órdenes). Aún así, la alteración de las normas no ha alcanzado solo a su estructura y contenido sustantivo propio, sino que lo ha hecho también a su forma e, incluso, a su rango.

Por otro lado, importa asimismo resaltar, y en este caso valorar en cambio en términos más favorables, el formidable aumento no solo cuantitativo sino también cualitativo de las relaciones cooperativas entre centro y periferia, Estado (central) y Comunidades Autónomas, impulsado por las circunstancias que han hecho imprescindible la multiplicación de lo que se ha dado en denominar como “cogobernanza”. Sólo mediante un ejercicio armónico y coordinado de la acción entre los sujetos responsables, dada la envergadura del adversario a abatir, podían llegar a buen puerto y resultar eficaces las medidas adoptadas para combatir la crisis de la Covid-19, que por otro lado requieren en no pocas ocasiones adaptarse a las distintas circunstancias singulares de cada territorio. La declaración del estado de alarma en marzo desató un imponente efecto centralizador en un primer momento; aunque no por ello quedaron orilladas las Comunidades Autónomas que continuaron siendo las entidades responsables de la gestión de las materias y de los servicios bajo su competencia, particularmente, en materia sanitaria. En todo caso, el panorama cambió, incluso bajo la propia vigencia de dicho estado de alarma, a partir de la ratificación en mayo de su cuarta prórroga. El incremento de la cooperación empezó a sentirse poco después, a partir de junio, cuando comenzaron a desarrollarse las distintas fases de la denominada “desescalada”. Permaneció viva bajo el breve periodo de la “(nueva) normalidad” que advino en verano. Y ya en otoño, cuando hubo que declarar de nuevo el estado de alarma para combatir la segunda ola de la pandemia a fin de dar amparo a las medidas limitativas de la libertad que en el indicado trance resultaba menester adoptar, no se prescindió en absoluto de la experiencia cooperativa desarrollada durante los meses anteriores, sino que, al contrario, se mantuvo la cooperación al confiarse a las máximas autoridades autonómicas la competencia para adoptar dichas medidas en sus respectivos territorios como autoridades delegadas por el Gobierno de la Nación.

A diferencia de lo expuesto con anterioridad, y si cuanto antes mejor sea la desaparición de ese Derecho de la excepción o de la crisis al que nos referimos entonces, lo deseable sin embargo, en este otro caso, es que las relaciones cooperativas se conserven en el tiempo y se fortalezcan, incluso. Abundaremos sobre todo ello de forma más detallada y completa en los dos apartados que siguen. Antes, sin embargo, valga referirse, todavía dentro del apartado que ahora nos ocupa, a la escasa actividad institucional desarrollada este año en el ámbito del archipiélago, a la postre por las mismas razones (la atención prioritaria y casi exclusiva en la lucha contra la pandemia y sus efectos).

Como acontecimientos más relevantes, cabe destacar, en el plano autonómico, la sustitución en dos de sus consejerías de sus titulares respectivos. Primero, fue la titular de sanidad la que resultó destituida en el peor momento de la pandemia (marzo), y D. Blas Trujillo Oramas vino a ocupar el cargo, aun cuando después de un relativamente largo período de interinidad en que sus funciones

se desarrollaron por el titular de Presidencia y Justicia. Más tarde se produjo la dimisión de la titular de educación cuyo puesto pasó a ocuparlo D^a Manuela Armas Rodríguez, tras un periodo asimismo provisional en que el titular de política territorial se ocupó de desarrollar sus funciones. Ambos nombramientos se produjeron, a la vez, en mayo. Ya en el plano insular, aun cuando sin cambios relevantes que destacar, ha quedado en precaria situación el gobierno en el Cabildo de Fuerteventura, sin poder aprobar sus presupuestos anuales y con dos consejeros destituidos que tenían bajo su responsabilidad áreas de gobierno importantes: su inasistencia al pleno convocado a finales de año a tal fin fue lo que impidió su aprobación por la corporación insular; por lo que es posible que los cambios resulten inminentes. Y, en fin, en el plano municipal, el episodio más importante ha sido el triunfo de la moción de censura en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (con el cambio de criterio de Ciudadanos a raíz de un relevo de sus dirigentes), como consecuencia de la cual la alcaldía pasó a manos de Coalición Canaria, resultando desalojada de ella el PSOE. Aunque ha habido otros cambios de gobierno municipal: a resultas de una moción de censura, y en la misma dirección sucedieron las cosas en Haría (Lanzarote); también, el alcalde socialista en Valle Gran Rey (La Gomera) resultó destituido mediante una moción de censura, en este caso, a favor de Nueva Canarias (con el apoyo de Agrupación Socialista Gomera); al igual que en La Oliva (Fuerteventura), en este caso, a favor de Gana Fuerteventura (coalición de la que el PP forma parte; y con el apoyo del PSOE y Podemos), para desalojar a CC del único municipio cuyo gobierno conservaba en la isla. De menor relevancia fueron los cambios, porque solo se trataba en estos casos de compartir responsabilidades de gobierno, en Guía (ahora, el PSOE, junto a NC) y Santa Cruz de la Palma (ahora el PSOE, junto al PP).

Entre la actividad desarrollada por los partidos políticos, destacan sendos episodios sucedidos en CC: a primeros de año, la indisciplina –por su imprevisto voto en contra en la investidura del actual presidente del Gobierno, en lugar de la abstención acordada por el partido, y apartándose así de sus indicaciones– de su única representante en el Congreso de los Diputados, persona de la máxima relevancia de la formación, se saldó con una multa de 1.000 euros (signo de la relevancia de la persona afectada y del peso del partido en Tenerife; en tanto que otras islas se decantaban por la imposición de una sanción más ejemplar); por otro lado, a mediados de otoño, se celebró el congreso de la formación política, y en él resultó elegido nuevo secretario general quien durante la pasada legislatura ocupó el cargo de presidente del Gobierno de Canarias: al compás de los tiempos, dicho congreso se celebró de forma virtual, signo de la anormalidad del período atravesado este año, y sobre la que enseguida abundaremos.

2.– Actividad normativa

Apenas 7 leyes se han aprobado en 2020. Por el contrario, han sido 24 los decretos-leyes aprobados. Signo también de la anormalidad de estos tiempos, el instrumento del decreto-ley ha resultado la figura primordial a la que se ha recurrido en Canarias para adoptar las medidas que se han considerado neces-

rias para combatir las devastadoras consecuencias causadas por la Covid-19 en el archipiélago.

El dato de las escasas leyes aprobadas durante este año llama tanto más la atención si se repara, además, en que, salvo la última (Ley 7/2020: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2021: cumpliendo el compromiso y la arraigada tradición en las islas de su aprobación antes del término del año anterior, como corresponde), todas las demás traen su causa de la tramitación como proyectos de ley de decretos-leyes aprobados con anterioridad. Todavía antes de la pandemia, una de ellas (Ley 1/2020: ayudas para la adquisición de medicamentos a pensionistas y personas con renta inferior a 18.000 euros); y ya durante su trascurso, y debido a la postre a su causa, las restantes, (Ley 2/2020: suspensión de títulos habilitantes en juegos y apuestas; Ley 3/2020: medidas de carácter social para atender personas en situación de vulnerabilidad por la crisis; Ley 4/2020: medidas económicas, fiscales financieras y fiscales para afrontar la Covid-19; Ley 5/2020: régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal; y 6/2020: modificación del régimen de la radio y televisión públicas). La Ley 1/2020, así, tuvo su origen en el Decreto-ley 1/2020; la 2/2020, en los Decretos-leyes 3 y 5/2020; la 3/2020, en los Decretos Leyes 6 y 9/2020; la 4/2020, en los Decretos Leyes 4, 7 y 10/2020; la 5/2020, en el Decreto-ley 12/2020; y la 6/2020, en el Decreto-ley 11/2020. Entre los decretos-leyes mencionados, no exenta de relevancia jurídica tuvo la controversia suscitada por el Decreto-ley 5/2020 al derogar antes de su convalidación el anterior Decreto-ley 3/2020, sobre la misma materia y con su mismo contenido, porque, como advirtió el Consejo Consultivo (DCC 101/2020), de este modo, podrían aprobarse sucesivos decretos-leyes sustrayéndolos al control parlamentario. Y entre las leyes destaca la Ley 3/2020, en materia social, con la creación de un ingreso de emergencia como antesala al establecimiento del ingreso mínimo vital en el Estado y la flexibilización de las condiciones de acceso a la prestación canaria de inserción. Y, sobre todo, la Ley 4/2020, por la pléyade de medidas contingentes que incorpora en distintas direcciones (así, junto a la creación de una nueva línea de ayuda a favor de los trabajadores autónomos –regulación precisada después de ciertos ajustes para adecuarse al orden de distribución de competencias estatales y autonómicas–, diversas medidas de agilización de la gestión en variadas materias: contratación administrativa, expedientes de gastos, ayudas y subvenciones, presupuestaria, administrativa, de personal, educativas y fiscales, etc.). Los presupuestos autonómicos para 2021 (Ley 7/2020), en fin, aumentan en un 5% (unos 400 millones, cifra coincidente prácticamente con la pérdida de la recaudación fiscal prevista), y el gasto social pasa a representar el 75% del total: son, pues, unos presupuestos de carácter moderadamente expansivo ante la magnitud de la crisis económica a que tratan de hacer frente, con la pérdida de más de un 20% del PIB (unos 11.000 millones de euros) y de un 25% de desempleo (según datos de la EPA), gracias a la supresión de los límites al déficit y la regla de gasto, junto a la utilización de los remanentes y el superávit de años anteriores (un superávit que, por lo demás, ha vuelto a producirse en 2020: según datos de la AIRF, un 0,5%; la única Comunidad Autónoma del país).

Aparte de los ya indicados se han aprobado otros decretos-leyes, sea en materia tributaria, sobre todo, para la modificación del régimen del IGIC (De-

cretos-leyes 2/2020: reforma de su régimen simplificado y del régimen especial de agricultura, ganadería y pesca; 8/2020, 13 y 18/2020: establecimiento del tipo cero para la importación y entrega de determinados productos; y 19/2020: en concreto, para mascarillas y otros productos sanitarios), y la del AIEM (Decreto-ley 21/2020); sea también para el establecimiento de un régimen sancionador propio por el incumplimiento de las medidas dispuestas para afrontar la pandemia (Decreto-ley 14/2020); la adopción de medidas de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial (Decreto-ley 15/2020); la adaptación de la prestación canaria de inserción al ingreso mínimo vital (Decreto-ley 16/2020); en materia turística (Decreto-ley 17/2020: condiciones de acceso a los establecimientos turísticos); para la garantía de las escuelas infantiles de titularidad municipal (Decreto-ley 22/2020); la adaptación de los centros de atención inmediata para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados (Decreto-ley 23/2020); y la adopción de medidas urgentes en vivienda, transportes y puertos (Decreto-ley 24/2020). De carácter meramente temporal muchos de ellos (por todos, los recaídos en materia del IGIC, a propósito del establecimiento de tipo cero en una serie de productos, razón por lo que acaso no se modifique la normativa legal correspondiente; aunque también, el pago único de prestaciones sociales de carácter extraordinario; o la exigencia de tests para acceder a establecimientos turísticos), sobresale, junto al establecimiento de un régimen sancionador propio para afrontar los incumplimientos de las medidas anti Covid-19 (Decreto-ley 14/2020), sin la menor duda, el Decreto-ley 15/2020, debido al controvertido cumplimiento de su presupuesto habilitante, en tanto que incluye muy variadas medidas: en materias como turismo y urbanismo (donde las modificaciones afectan a una treintena de disposiciones), actividades clasificadas, aguas y costas, y regulación del sector eléctrico: la mayor parte de las cuales orientadas a la reducción de cargas y simplificación de trámites. En términos generales, se pronunció en contra el Consejo Consultivo (DCC 357/2020). Más allá de ello, también se suscitó a la sazón una interesante controversia en torno a las cláusulas en ocasiones denominadas como de “mantenimiento” o “salvaguardia” del rango reglamentario de determinados preceptos (no era la primera vez, con anterioridad, DDCC 100 y 103/2020; después, DCC 469/2020), como es la que alberga la disposición final 10ª de dicho Decreto-ley 15/2020: “Los preceptos reglamentarios que sean modificados de forma expresa o tácita por el presente Decreto ley mantendrán su rango original” (también lo harán después el Decreto-ley 23/2020: disposición final 1ª y el Decreto-ley 24/2020: disposición final 2ª), en línea con el criterio consagrado asimismo por el Estado a partir del Real Decreto-ley 17/2020: disposición final 10ª (también, después, los Reales Decretos-leyes 20 y 26/2020: disposiciones finales 8ª y 14ª, respectivamente). Para despejar los recelos expresados por la jurisprudencia constitucional acerca de la incorporación a los decretos-leyes de normas de carácter reglamentario (por todas, STC 14/2020; antes, STC 12/2015), se evita de este modo la elevación de rango de dichas normas. Pero es dudosa la corrección jurídica de esta técnica normativa consistente en que normas en principio de rango legal puedan disponer, determinar y decidir en cada caso sobre el rango de las disposiciones que se contemplan en ella. A la par de que se abren también no pocas incógnitas acerca de sus consecuencias, singularmente, en lo relativo a su régimen de impugnación, y si a resultas de su proclamado valor reglamentario dichas disposiciones pueden

cuestionarse entonces en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. El mismo resultado podría conseguirse posiblemente sin tales riesgos al socaire de otras formulaciones alternativas, como la que, en el caso del Estado, ha acogido el Real Decreto-Ley 39/2020 (el último del año, cuya disposición final 3ª dice así: “Las disposiciones reglamentarias que resulten modificadas por este Real Decreto-ley podrán ser, posteriormente, modificadas por normas de rango reglamentario”); en coincidencia con algún otro anterior, como el Real Decreto-ley 23/2020 (disposición final 7ª). No la elevación de rango, pero sí se evita de este modo la congelación del rango de tales normas, con lo que seguramente habría bastado para alcanzar lo que en realidad se pretende.

Al margen de las normas legales propiamente dichas, pero a la postre con su mismo rango normativo, no cabe dejar de referirse a la reforma puntual del Reglamento de Parlamento de Canarias aprobada en mayo de este año (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 15 de mayo), esto es, poco después de la más global realizada el año anterior (como es habitual, al final entonces de la pasada legislatura), con vistas a favorecer la participación y el ejercicio del derecho al voto en situaciones como la desencadenada por la pandemia.

Y, en fin, en lo que a la actividad reglamentaria concierne, si bien bajo mínimos, se han aprobado órdenes importantes (también, decretos del presidente) para combatir los efectos de la pandemia sobre la salud, como ya fuera el caso la Orden de 11 de marzo de 2020, adoptada antes incluso de la propia declaración del estado de alarma. Destacan, por todas, las medidas contenidas en el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 19 de junio de 2020, por el que se aprobó la transición hacia la nueva normalidad a la finalización de dicho estado. Y, después, cuando hubo que volverse a declarar el estado de alarma, el Decreto 87/2020, de 9 de diciembre, del presidente, por el que se dispuso el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma ante el avance de la denominada “segunda ola” de la pandemia, y se determinaron las pruebas diagnósticas exigibles a las personas autorizadas para acceder al archipiélago (la Orden de 14 de diciembre de 2020 desarrollaría estas previsiones). De modo particular, para atender la singular situación atravesada por Tenerife, se dictó el Decreto 78/2020, de 12 de noviembre, del presidente, primero; y el Decreto 91/2020, de 16 de diciembre, después, en ejecución del Acuerdo del Gobierno de la misma fecha, dado que no venían a contenerse los estragos causados por la Covid-19 en dicha isla. Y en el ámbito local, ya por último, cabe destacar la falta de la obligada adaptación de los planes de urbanismo a su marco legal de aplicación en un porcentaje todavía importante, en tanto que alcanza a más la mitad de los municipios: los que lo tienen adaptado representan solo el 39% del total.

3.- Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado

Escasa ha sido la conflictividad constitucional este 2020 y, además, se ha disipado una buena parte de la que surgió el año anterior a resultas de la masiva aprobación entonces de nuevas leyes como broche de cierre de la pasada legislatura. Han fructificado prácticamente todas las negociaciones emprendidas a tal fin en la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, de cuyo inicio

ya dimos cuenta en el *Informe* correspondiente a 2019: sea mediante el establecimiento acordado en su seno de los criterios interpretativos de las normas cuestionadas, o con la propuesta de nueva redacción (o de supresión) de los preceptos controvertidos, se resolvieron así las diferencias en materia de patrimonio cultural (Ley 11/2019), pesca (Ley 15/2019), régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera (Ley 14/2019) y servicios sociales (Ley 16/2019); y, en su mayor parte, las suscitadas también en materia de calidad agroalimentaria (Ley 6/2019), subsistiendo en este último caso solo una discrepancia puntual en torno a su art. 19 (sobre el denominado “vino de plátano”: para el Estado, atendida la normativa básica, sólo puede recibir dicha calificación el producto proveniente de uva fresca o mosto de uva; se trataría, pues, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la terminología de la jurisprudencia constitucional) que dio lugar al RI 440/2020. Buena muestra del positivo funcionamiento de la Comisión Bilateral es que las desavenencias surgidas con posterioridad también han podido solventarse en dicha sede: reconfigurada su composición a resultas de la designación de los nuevos representantes por parte de la Administración General del Estado (Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de junio de 2020) a raíz a su vez de los cambios en el organigrama del Gobierno de la Nación, prosperaron las negociaciones abiertas, procedentes todavía de sendas leyes aprobadas el año pasado aunque ya bajo el nuevo Gobierno de Canarias surgido de las últimas elecciones: medidas urgentes de ordenación del empleo público en Canarias (Ley 18/2019) y presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (Ley 19/2019: art. 45); así como las surgidas con ocasión de las primeras iniciativas legislativas aprobadas este año a las que ya hemos aludido en el apartado anterior: adquisición de medicamentos por pensionistas (Ley 1/2020: art. 5) y configuración de la prestación económica reconocida a favor de los trabajadores autónomos como ayuda de asistencia social desvinculada de la Seguridad Social (Decreto-ley 4/2020: art. 3). Como consecuencia directa de la pandemia, sin embargo, se ha suscitado a última hora un conflicto de competencias que no ha podido evitarse, como ya quedó indicado, y que ha dado lugar al CC 6201/2020, en torno al Decreto 87/2020, también mencionado antes: y es que, con vistas a evitar el colapso de la actividad turística, el Gobierno de Canarias quiso admitir las pruebas de antígenos (como alternativa a los PCR y TMA) para los turistas llegados a las islas provenientes de otro Estado. Con ocasión de la sustanciación del conflicto, la iniciativa autonómica quedó en suspenso al haberse invocado al efecto el art. 161.2 de la Constitución; y no dejó de consignarlo así el propio Gobierno de Canarias (Decreto 93/2020, de 22 de diciembre, del Presidente). También a última hora se han iniciado negociaciones en la Comisión Bilateral en relación con algunas previsiones incorporadas al controvertido Decreto-ley 15/2020 (art. 2 y 5; y disposiciones transitorias 12^a y 3^a y final 9^a), al que asimismo se hizo alusión en el precedente apartado.

Al igual que el año anterior tampoco cabe pasar por alto en este apartado del *Informe* algunos otros episodios atinentes a la vida judicial. En el caso del Tribunal Supremo, cabría destacar: en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sentencia 564/2020, de 26 de mayo (RC 1327/2018), atendida su relevancia general, en tanto que confirma la ilegalidad de un acuerdo municipal adoptado en Pleno, justamente por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife,

con vistas a enarbolar la “bandera de las siete estrellas verdes” en lugar destacado del edificio del Ayuntamiento: se avala así la prohibición de izar banderas no oficiales en el exterior de los edificios públicos. En el de la jurisdicción civil, y por los estrechos lazos de Canarias con el Sahara, la Sentencia 207/2020, de 29 de mayo (RC 3226/2017), en contra de la consideración como nacionales de origen de los ciudadanos saharauis nacidos antes de la descolonización. Y en el de la jurisdicción penal, el definitivo archivo de las actuaciones emprendidas contra el anterior presidente del Gobierno de Canarias en su etapa de regidor municipal (a resultas de un préstamo otorgado a la empresa concesionaria del servicio de grúas y la ulterior prórroga del contrato). A escala territorial sobresalen sendas resoluciones dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencias 136 y 151/2020, de 29 de mayo y 15 de junio) que allanan el camino para la construcción de un gran parque acuático en el sur de Gran Canaria de 121.000 metros cuadrados, en tanto que rechazan sendos recursos contra la suspensión de la vigencia del plan anterior (que preveía el paso del futuro tren por la zona) y contra la aprobación del plan de mejora turística (que daba cobertura a la iniciativa proyectada en el indicado espacio). Sendas resoluciones adversas a España en el ámbito de la justicia europea, y relacionadas con Canarias, en fin, tampoco pueden dejar de apuntarse: por un lado, y otra vez como en el año anterior, a raíz de un nuevo incumplimiento del plazo para la aprobación de normas sobre prevención de inundaciones en las demarcaciones hidrográficas de Canarias; y, por otro, con el reconocimiento de la competencia de los juzgados de instrucción para recibir peticiones de asilo, y de la falta de justificación del internamiento de los solicitantes de protección internacional ante la insuficiencia de plazas de acogida (en línea con el criterio del Abogado General de la Unión y de la Comisión; y en contra del que sustentaba el Ministerio Fiscal: estimándose de este modo la cuestión prejudicial promovida por un juzgado del Sur de Gran Canaria).

Si, en términos generales, cabe concluir a la vista de lo expuesto que la conflictividad ha descendido, por el contrario, ha aumentado exponencialmente la atención del Estado hacia Canarias, unas veces, directamente, a través de la adopción de medidas justificadas en base a las peculiaridades del archipiélago; y, en otras ocasiones, intensificando las relaciones con la Comunidad Autónoma. La pandemia causada por el Covid-19 se declaró por la OMS el pasado 11 de marzo. Pues bien, ese mismo día, antes incluso de la declaración del estado de alarma, la Comunidad Autónoma comenzó el combate contra la enfermedad y sus devastadoras consecuencias (mediante Orden de 11 de marzo de 2020, dictada con base en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, la Consejería de Sanidad, impuso la realización a puerta cerrada de los eventos deportivos colectivos de carácter profesional y el aplazamiento de los que no lo eran: salvo que se desarrollaran en espacios de aforo inferior a 1.000 personas, y si solo se ocupara un tercio de su aforo máximo). Lo mismo que el Estado, que tampoco esperó para actuar: por todos, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo: entre muchas medidas dispuso la actualización de las entregas a cuenta y la concesión de suplementos de crédito para tal fin y, en lo que ahora más interesa destacar, la ampliación de la línea de financiación Thomas Cook (que había tenido su origen en la crisis de dicha empresa fundamentalmente en ambos archipiélagos) para ayudar a las empresas turísticas; y la adopción de medidas de apoyo para los trabajadores fijos

discontinuos en el mismo sector del turismo, donde la crisis se había hecho sentir especialmente, y cuya influencia resulta decisiva para la economía de las islas.

Ni que decir tiene que con la declaración del estado de alarma se fortalecieron las relaciones de cooperación bilateral. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no olvida recordar que las Comunidades Autónomas mantienen la gestión ordinaria de los servicios (les incumbe en particular la gestión de los servicios sanitarios, como asimismo recuerda explícitamente); y también deben ser informadas de las medidas limitativas de la libertad de circulación acordadas por el Estado. Siendo el transporte una de las claves para reducir la movilidad de las personas, la Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, redujo a la mínima expresión las conexiones entre la península y el archipiélago a través de puertos y aeropuertos (restricciones que comenzaron a levantarse con ocasión de la entrada en la fase I de la desescalada, mediante Orden TMA/400/2020, de 9 de mayo), aunque solo en parte, porque en las mismas fechas se aprobaron sendas órdenes restrictivas del acceso desde el exterior (Orden INT/409/2020, de 14 de mayo; y Orden TMA/410/2020, de 14 de mayo: en todo caso, Gran Canaria quedó entre los pocos puntos de entrada con capacidad para atender emergencias de salud pública de importancia internacional). En la misma fecha antes indicada, los Reales Decretos-leyes 8 y 9/2020, de 17 de marzo, comenzaron a dar amparo a los expedientes de regulación temporal de empleo por causa de fuerza mayor en el sector del turismo (art. 22), en situación especialmente precaria en el ámbito del archipiélago, como ya se ha señalado (los cálculos estiman en esta situación a 113.795 personas, el 60% de los trabajadores isleños). Es importante recordarlo, porque, con ocasión de la cuarta prórroga del estado de alarma (Real Decreto 514/2020), cuando comenzó lo que se dio en denominar la “desescalada” y cuando a punto estuvo de denegarse dicha prórroga en sede parlamentaria (una vez el PP dejara de respaldarla), si finalmente se obtuvo ésta por 178 votos, gracias al apoyo del PNV, Ciudadanos y de CC, precisamente este último partido dio su respaldo a cambio del mantenimiento de los ERTE de las empresas turísticas canarias hasta la recuperación de la actividad en el sector (situación que en Canarias se viene prolongando hasta hoy). El Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, prorrogó, inicialmente, los ERTE hasta el 30 de junio; pero su disposición adicional 1ª habilitó al Consejo de Ministros para continuar haciéndolo más allá de dicha fecha (al cierre del año, del total aproximado de 750.000 trabajadores todavía en dicha situación, unos 85.000 están radicados en Canarias). También a causa de esta cuarta prórroga, y en este caso sobre todo para conseguir el respaldo del PNV, se inauguró una etapa, que ya no cesaría a lo largo del año, de “cogobernanza” con las Comunidades Autónomas a la que ya nos referimos (art. 3 y 4): a su amparo se prevé que pueda acordarse con ellas la modificación (ampliación o restricción) de las limitaciones a la libertad de circulación y demás medidas que se requieran para afrontar la crisis sanitaria durante la vigencia del estado de alarma.

Manifestación palmaria de la intensificación de las relaciones de cooperación, el Gobierno de Canarias, también en mayo, para tratar de paliar las consecuencias económicas derivadas de la crisis económica, consiguió del Estado el compromiso para poder destinar los “superávits” en sus cuentas de los años anteriores (unos 300 millones de euros) a mitigar la pérdida de la recaudación fiscal regis-

trada (sin precedentes: la recaudación no había caído en una década y se calcula que ahora lo hace en 900 millones). Compromiso que cristalizaría un mes después en el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se crea y regula el denominado Fondo Covid-19 (disposición adicional 2ª), por medio del cual a la postre se optó para conjurar el déficit: en lugar las otras dos opciones a la sazón posibles, transferencias directas a la Comunidad Autónoma, o bien autorizando su endeudamiento. La creación del ingreso mínimo vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), por su parte, obligó a ajustar las prestaciones sociales de inserción existentes en Canarias en los términos ya adelantados en el apartado anterior. Y el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, vino a significar un importante impulso a la implantación de la energía fotovoltaica en el archipiélago, dadas sus condiciones naturales: además de retornar a las subastas de renovables, se prevé un plan con un paquete de ayudas destinado a Canarias de 20 millones de euros. El Real Decreto 552/2020, de 2 de junio, actualiza (antes, Real Decreto 170/2009) la lista de las mercancías acreedoras de las compensaciones avaladas por la Unión Europea al transporte marítimo y aéreo, así como su cuantía y las condiciones para acceder a tales compensaciones; e introduce mejoras en los trámites y en la reducción de cargas administrativas. La condición ultraperiférica de Canarias es tomada en consideración expresa por el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio (disposición adicional 11ª) para la aplicación de las medidas sociales de reactivación del empleo y de protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector empresarial dispuestas en el mismo. Y se otorgan diversas subvenciones directas a lo largo del año, ya que a las que benefician primero a una serie de actuaciones turísticas (Real Decreto 702/2020) se suman después otras destinadas a la atención de menores inmigrantes en Canarias (Real Decreto 1059/2020); y, a final de año, las otorgadas en materia de aguas, para la financiación de plantas potabilizadoras (Real Decreto 1160/2020) y para la desalación y extracción de agua de pozos y galerías para el riego (Real Decreto 1161/2020). La aprobación de un nuevo estado de alarma en octubre (Real Decreto 926/2020) vino a intensificar aún más la interacción estatal y autonómica, en tanto que son ahora los presidentes autonómicos las autoridades delegadas del Gobierno de la Nación (art. 2) los que habrán de adoptar en su caso, y en su respectivo territorio, las medidas limitativas autorizadas por dicho Real Decreto. Y ya al término del año, por último, la normativa tributaria del REF fue objeto de sendas modificaciones puntuales para favorecer a los afectados por ella: la primera, para admitir inversiones anticipadas como materialización de la reserva de inversiones (Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre: disposición final 1ª); y la segunda, para ampliar en un año los plazos para reserva de inversiones (Real Decreto-ley 39/2020, de 29 de diciembre: disposición final 2ª); y el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, contempla el otorgamiento de nuevas ayudas en hostelería, comercio y turismo: en lugar de las ayudas directas reclamadas desde el sector, sin embargo, consisten en rebajas de alquiler de locales (dadas las exigencias requeridas, beneficiarán sobre todo al comercio, y nada más que parcialmente), acceso a créditos ICO, moratorias de impuestos y aplazamiento de cotizaciones.

Quedan por destacar algunos episodios conflictivos que, aun cuando fueron los menos, tampoco faltaron. Como el acaecido con ocasión de la elaboración y ulterior tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 2021: 1) su presentación dio lugar primero a una enmienda a la totalidad por parte de CC ante la supresión de partidas tradicionalmente incluidas en el capítulo de transferencias a la Comunidad Autónoma mediante programas específicos: aunque aumentan las actuaciones directas del Estado, la eliminación de las partidas antes indicadas del capítulo VII hicieron surgir las dudas acerca del cumplimiento de los mandatos impuestos por el REF, pese a que dicho capítulo (transferencias de capital), como decimos, es susceptible de leerse conjuntamente con el capítulo VI (inversiones reales), receptor de una buena parte de los fondos europeos (27.000 millones): y de los que resultan a la postre los presupuestos más expansivos de la historia; 2) en el trámite parlamentario se alcanzaron después algunas mejoras, con la aportación de NC: como la recuperación de 45 millones por distintos conceptos del REF (seguros agrarios, ayudas a la investigación, para la banda ancha, tratamiento de residuos, etc.), y la asunción de los primeros 100 millones de los más de 500 de la deuda contraída por el Estado en carreteras; aunque siguen sin figurar los que se contemplaban en ocasiones anteriores para infraestructuras educativas, turísticas e hidráulicas; 3) por lo que persistieron las discrepancias que volvieron a manifestarse con ocasión del preceptivo trámite del informe del Parlamento de Canarias, ya que por primera vez en la historia, se presentaron dos informes contrapuestos: prosperó el avalado por los grupos parlamentarios que sostienen al actual ejecutivo autonómico no sin dejar de observarse en el mismo algunos incumplimientos del REF, por todos, la limitación al 85% de las bonificaciones al transporte y la reducción de las bonificaciones portuarias a la tasa del pasaje (el informe alternativo, además de referir tales incumplimientos, constataba la modificación de la normativa del REF, por lo que exigía la convocatoria de la Comisión Bilateral); 4) los Presupuestos Generales del Estado para 2021, en fin, terminaron aprobándose mediante Ley 11/2020, de 30 de diciembre. También desencadenó una relevante controversia la aprobación, asimismo, a finales de año, de una nueva normativa de la cadena alimentaria (Ley 8/2020, de 16 de diciembre: en sustitución de la Ley 2013), precedida de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2020: por sus perjuicios al sector del plátano más allá de las exigencias de la Unión Europea; y es que, pese a que la prohibición de su comercialización por debajo de su coste pudiera entenderse como una garantía para los productores, el plátano requiere por momentos su venta por debajo del precio mínimo ahora legalmente establecido. Pero, seguramente, el conflicto más importante en tanto que ha culminado ante el Tribunal Constitucional, y además enfrentó al ejecutivo estatal y autonómico (pese a su misma adscripción política), se debió a la imposición de pruebas PCR, con carácter general, para poderse trasladar desde el exterior al archipiélago (Resolución de 11 de noviembre de 2020 de la Dirección General de Salud Pública), cuando desde Canarias se considera indispensable para la salvación del turismo admitir la prueba de antígenos (Decreto 87/2020): previo dictamen favorable del Consejo de Estado, se impugnó esta última resolución por el Estado, como ya se ha comentado, y se mantiene en suspenso su eficacia mientras se resuelva el conflicto.

En el ámbito de las relaciones con la Unión Europea, es difícil que en los presupuestos comunitarios que vengán a aprobarse en los próximos siete años se mantenga el mismo nivel de ayudas a las regiones ultraperiféricas (particularmente, las medidas de apoyo a las producciones agrarias de las islas), según se ha avanzado por la Comisión Europea, dentro del recorte general de las ayudas a la Política Agrícola Común; pero tampoco cabe olvidar que en su conjunto las ayudas europeas aumentarán por los compromisos adquiridos por la Unión en el marco de la lucha contra la Covid-19; del mismo modo que ya este año una parte nada desdeñable de las incluidas en el FEDER ya se han destinado a combatir tales efectos (lo que le ha permitido a Canarias disponer de 245 millones de dichos fondos).

Y en el de las relaciones exteriores, nada más que reseñar que, por un lado, Marruecos terminó aprobando, en los términos expuestos en el *Informe* del pasado año, la nueva demarcación de las aguas a las que extiende su zona de explotación exclusiva, solapándose así en parte con aguas canarias: si bien cabe añadir que, a falta de acuerdo con España, y sin el aval de Naciones Unidas, su decisión está exenta de validez internacional; y, por otro lado, que, procedente de África en general, se ha agravado dramáticamente la inmigración irregular llegada a Canarias: los últimos datos actualizados la sitúan en 23.023 personas, más del doble que el total de los últimos diez años (en realidad, la cifra acabada de indicar sólo se superó en 2006, con la llegada entonces de 31.678 personas).